

Elena Rhoda Pilcher Perez

La violencia contra las mujeres a  
través del derecho, las  
instituciones y el movimiento  
feminista: Un análisis desde la  
Sociología Jurídica.

Director/es

Calvo García, Manuel  
Picontó Novales, Teresa

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

© Universidad de Zaragoza  
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606

Tesis Doctoral

LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES A TRAVÉS  
DEL DERECHO, LAS INSTITUCIONES Y EL  
MOVIMIENTO FEMINISTA: UN ANÁLISIS DESDE LA  
SOCIOLOGÍA JURÍDICA.

Autor

Elena Rhoda Pilcher Perez

Director/es

Calvo García, Manuel  
Picontó Novales, Teresa

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**  
Escuela de Doctorado

2021





**Universidad**  
Zaragoza

Tesis Doctoral

# **La violencia contra las mujeres a través de los derechos, las instituciones y el movimiento feminista: Un análisis desde la Sociología Jurídica.**

Autora

**Elena Rhoda Pilcher Pérez**

Director/es

**Manuel Calvo García y Teresa Picontó Novales**

**UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA**

Derecho Penal, Filosofía del Derecho e Historia del Derecho

2020

La violencia contra las mujeres a través de los derechos, las instituciones y el  
movimiento feminista: Una análisis desde la Sociología Jurídica

Tesis para la obtención del Título de Doctora

Programa de Doctorado “Derechos Humanos y Libertades Fundamentales”

Directores: Manuel Calvo García y Teresa Picontó Novales

Autora: Elena Pilcher Pérez

La doctoranda Elena Pilcher Pérez (72981092E) y la directora de la tesis Teresa Picontó Novales (18018840L):

Garantizamos, al firmar esta tesis doctoral, que el trabajo ha sido realizado por la doctoranda bajo la dirección de Manuel Calvo García hasta su fallecimiento. Hasta donde nuestro conocimiento alcanza, en la realización del trabajo, se han respetado los derechos de otros/as autores y autoras, citándose cuando se han utilizado sus ideas, resultados o publicaciones.

Zaragoza, diciembre de 2020

## Agradecimientos

A Manolo, por confiar en mí y poder conocer de su mano el mundo de la sociología jurídica, del que he aprendido tanto.

A las Antígonas, especialmente a Encarna, que me acogieron y son tremenda inspiración.

A Tamaia y a la Mentoras, y su capacidad de hacer de otra manera.

A todas aquellas que han participado en la tesis con las entrevistas.

A mi familia, a mi madre y mi padre, mi hermano que siempre han estado ahí. Y a Eric.

A José María Martínez de Pisón por acogerme telemáticamente y por su facilitación en momentos tremendamente difíciles.

Y a Teresa, por acompañarme en el final de este largo viaje.



# Índice

INTRODUCCIÓN.....	9
1. Objetivos.....	12
2. Interés científico de la investigación.....	13
3. Aproximaciones teóricas y metodológicas.....	14
3.1. Principios de la epistemología feminista.....	14
3.2. Enfoque socio-jurídico.....	15
3.2.1. Transformaciones hacia el derecho regulativo.....	16
3.2.2. Interrelaciones entre cambio social y cambio jurídico.....	17
3.2.3. Perspectivas feministas críticas con respecto al Derecho.....	19
3.3. Dimensiones genealógicas en la contextualización histórica.....	21
4. Metodología de la investigación.....	22
4.1. Proceso metodológico: desplazamientos y cuestiones de interés emergentes en el desarrollo de la investigación.....	22
4.2. Métodos y técnicas de recogida y análisis de información.....	28
5. Estructura de la tesis doctoral.....	30
CAPÍTULO 1: Violencia institucionalizada e invisibilizada durante la dictadura franquista (1939-1975).....	35
1. Modelo(s) de mujer(es) durante el franquismo.....	38
2. Desposesión de derechos y sujeción de las mujeres: normativas que anularon la capacidad jurídica y económica de las mujeres.....	42
2.1. Movilización general de las mujeres: llamada al hogar a través de la normativa laboral.....	44
2.2. Regulación de las relaciones maritales: mujeres tuteladas bajo la autoridad marital.....	52
2.3. Criminalización de la sexualidad femenina no reproductiva.....	57
3. Control, recogida, redención y represión.....	62
3.1. Instituciones de control sobre las mujeres y la protección de la moralidad.....	62
3.2. Tratamiento de la violencia contra las mujeres en las instituciones de justicia y protección.....	70
3.2.1. Patronato de Protección a la Mujer.....	71
3.2.2. Consideraciones de la violencia contra las mujeres en la justicia..	73
4. Tímidas aperturas en la legislación desde finales de los 1950's.....	79
4.1. La <i>reformica</i> de 1958: grietas desde el interior del régimen.....	82
4.2. Ley 56/1961, sobre derecho políticos, profesionales y de trabajo de la mujer.....	87
4.3. La reforma de la situación jurídica de la mujer casada de la Ley 14/1975, de 2 de mayo.....	92

CAPÍTULO 2: La violencia contra las mujeres como cuestión pública (1975-1989)...	98
1. Inicios del movimiento feminista en el Estado español.....	102
1.1. 1975: Año internacional de la Mujer (ONU), Primeras Jornadas por la Liberación de la Mujer.....	102
1.2. Expansión tras las Jornadas .....	106
1.3. Derechos en el nuevo marco democrático: campaña por la Amnistía de delitos feminizados.....	108
2. Emergencia pública de la violencia contra las mujeres.....	115
2.1. La violación como primera expresión de violencia.....	119
2.1.1. Visibilización y primeras consideraciones.....	120
2.1.2. La violencia sexual en el ordenamiento jurídico.....	126
2.1.3. Praxis jurídica y acompañamiento desde el movimiento feminista.....	129
2.2. Los malos tratos contras las mujeres por parte de sus parejas.....	138
2.3. Creación de dispositivos contra la violencia sexista desde el movimiento feminista .....	145
2.3.1. Asesorías jurídicas.....	146
2.3.2. Comisiones Anti agresiones.....	148
2.3.3. Casas refugio.....	151
2.4. Primeras respuestas institucionales frente a la violencia contras las mujeres.....	156
2.4.1. Creación del Instituto de la Mujer.....	161
2.4.2. Actuaciones impulsadas desde las instituciones.....	164
3. Reforma del Código Penal de 1989.....	169
3.1 Penalización de la violencia física habitual en el ámbito doméstico.....	172

CAPÍTULO 3: Consolidación de la violencia doméstica frente a la violencia contra las mujeres (1990-2003) .....	181
1. Desplazamientos relativos a la consideración de la violencia contra las mujeres: debates, sentidos y agentes sociales.....	182
1.1. La “violencia contra las mujeres” en los organismos internacionales.....	182
1.2. Rearticulación del movimiento feminista y de la intervención feminista ante la violencia contra las mujeres.....	191
1.2.1. De las comisiones antiagresiones a las casas de acogida.....	193
1.2.2. Consolidación del feminismo institucional y alianzas.....	199
1.3. Tratamiento mediático de la violencia contra las mujeres: del terror sexual a la violencia doméstica extrema.....	201
1.3.1. La violencia sexual como suceso y relato de terror sexual.....	201
1.3.2. La violencia doméstica como fenómeno mediático: efectos.....	206
2. Respuestas institucionales: actuaciones de gobierno y legislación.....	211
2.1. De la violencia contra las mujeres en los Planes de Igualdad de Oportunidades a los Planes de Acción contra la Violencia Doméstica.....	211
2.1.1. II y III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.....	211

2.1.2. Planes de acción contra la Violencia Doméstica.....	214
2.1.2.1. I Plan de acción contra la violencia doméstica (1998-2000).....	214
2.1.2.2. II Plan de acción Integral contra la Violencia doméstica (2001-2004).....	220
2.2. El Código penal como principal respuesta legislativa.....	227
2.2.1. El maltrato habitual en el Código Penal de la Democracia.....	227
2.2.2. Reformas del Código Penal de 1999.....	230
2.3. Límites de la eficacia de la protección frente a los malos tratos desde la Administración de Justicia.....	237
3. Propuestas hacia una protección integral frente a la violencia contra las mujeres: movilizaciones e iniciativas legislativas.....	248
3.1. Primeras leyes autonómicas frente a la violencia contra las mujeres.....	259
4. Legislación securitaria: Orden de protección y medidas concretas en materia de violencia doméstica.....	262
4.1. Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de violencia doméstica.....	263
4.2. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de Seguridad ciudadana, violencia doméstica e Integración social de los Extranjeros.....	271
CAPÍTULO 4. La protección integral frente a la violencia de género (2004-2014)	
Desarrollo de Derechos desde las leyes autonómicas. ....	280
1. Aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.....	282
1.1. Principales polémicas suscitadas .....	288
1.1.1. Cuestionamiento de respeto al principio de igualdad ante la ley y el uso de la acción positiva en el derecho penal.....	288
1.1.2. Ataque al principio de culpabilidad.....	293
1.1.3. Sujetos incluidos en el ámbito de protección y bien jurídico a proteger.....	297
1.2. La protección integral: principales aportaciones de la ley más allá de la respuesta penal.....	305
2. La (re)definición del derecho a la protección integral desde las leyes autonómicas. Análisis comparativo de la ley integral con la normativa aragonesa y catalana.....	313
2.1. El título de las leyes: El lenguaje importa.....	318
2.2. Conceptos, formas y ámbitos de violencia.....	322
2.3. Situaciones diversas y colectivos específicos.....	337
2.4. Protección integral: Derechos y recursos.....	350
2.5. Agencia y participación.....	390
3. Valoración del análisis comparativo: resistencias a la garantía de una protección integral.....	404

CAPÍTULO 5: Líneas de superación de la ley integral hacia un derecho a una vida libre de violencia (desde 2014).....	416
1. La vida en el centro: las violencias machistas en las movilizaciones globales.....	424
1.1. Movimientos internacionales contra las violencias machistas.....	424
1.1.1. Ni una Menos.....	425
1.1.2. Del “Vivas nos queremos” al Paro Internacional de mujeres: nuevas prácticas de internacionalismo feminista.....	429
1. 2. La violencia en el feminismo y en las movilizaciones en el Estado español.....	438
1.2.1. Las violencias machistas en el centro de las movilizaciones/agenda feminista.....	440
1.2.2. La violencia sexual: “sólo sí es sí”.....	448
1.2.3. Las violencias machistas contra los/as menores: menores como sujetos y como víctimas.....	455
2. Convenio de Estambul: Una Europa libre de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica.....	464
2.1. Abordaje de la violencia contra las mujeres en el Consejo de Europa.....	465
2.2. Principios y objetivos del Convenio de Estambul.....	470
2.3. Consideraciones sobre las violencias recogidas en el Convenio de Estambul.....	476
2.4. Las discrepancias en el proceso de elaboración del Convenio.....	480
2.5. Estándares del Convenio: prevención, protección, persecución y políticas integradas.....	487
2.6. Mecanismo de seguimiento.....	497
3. Principal modificación de la LO 1/2004: la protección integral de los/as menores víctimas de violencia de género.....	498
4. Pacto de Estado contra la violencia de género.....	522
4.1. Cómo surge: de una cuestión de Estado a un Pacto de Estado.....	522
4.2. Análisis del contenido del Pacto de Estado contra la violencia de género.....	526
4.3. Valoración del Pacto de Estado contra la violencia de género y medidas puestas en marcha.....	541
5. Modificaciones de las leyes autonómicas en materia de violencia de género y contra las mujeres: principales tendencias de cambio.....	547
 CONCLUSIONES.....	 572
 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	 578
Referencias documentales, normativas y jurisprudenciales.....	615
Sitios web.....	642
 ANEXOS.....	 643
Anexo I. Fichas de las entrevistas.....	643
Anexo II. Guiones de las entrevistas.....	649

## Introducción

La tesis doctoral que presento realiza un recorrido del abordaje de la normativa relativa a la violencia contra las mujeres en el Estado español. Este recorrido sitúa las políticas legislativas en el contexto socio histórico en el que se producen, poniéndolas en relación con las reivindicaciones de los movimientos feministas y de mujeres así como con la normativa internacional.

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral frente a la violencia de género supuso un hito en la política legislativa en el Estado español en esta materia -incluso llegando a ser un referente a nivel internacional-. Entre las principales novedades que supone esta ley destacan el reconocimiento formal de una violencia por razón de género como una violencia estructural y la ampliación del marco de protección, que históricamente había sido penal, pasando a una protección integral.

Esta protección integral, con una mayor presencia de la protección social, requiere del desarrollo de una legislación por parte de las Comunidades Autónomas que dote de contenido esa protección desde sus competencias y adaptar los preceptos generales de la LO1/2004 a sus propios aparatos de implementación de la ley. De manera que, pese al marco estatal, la definición de la protección integral, más allá de la Administración de Justicia, se detalla en un nivel autonómico. De ahí que para concretar qué significa la asistencia integral en concreto y la protección integral en general, se requiere analizar en qué derechos y medidas se traduce en la legislación autonómica.

El estudio de la implementación de la LO 1/2004 se inserta en una trayectoria histórica en la que la violencia contra las mujeres se enuncia, se hace pública y se va a analizar en esta tesis doctoral desde una triple dimensión:

- Desde lo social, el movimiento feminista y las organizaciones de mujeres, comprendiendo tanto movilizaciones, acciones como pensamiento feminista en torno a las violencias patriarcales.

- Desde el plano institucional, el proceso de producción de normas y análisis de las normas en tres niveles: estatal, internacional y autonómico.

- En el contexto socio-histórico en el que tienen lugar, donde también se incluyen determinados casos con amplia repercusión mediática, algunos de los cuales conllevaron cambios legislativos, unos promovidos desde espacios feministas, otros no.

Como ya se mostraba en la memoria para la obtención del DEA, la emergencia de la violencia contra las mujeres como una cuestión pública se produjo a partir de la denuncia de las mujeres y del movimiento feminista. De ahí que sea una cuestión de rigor histórico considerarlas como sujeto político y agente social clave tanto en la historia como en el presente, así como motor de cambio.

El movimiento feminista visibilizó la violencia contra las mujeres, ofreció unos marcos de interpretación de la violencia que superara la legitimación patriarcal y la invisibilidad de la misma. Así, ante la ausencia de problematización pública y de respuestas, fueron organizaciones de mujeres y el movimiento feminista las primeras en poner en marcha mecanismos de protección frente a las violencias. Es en estas prácticas y actuaciones que las instituciones y organizaciones adoptaron para dar respuesta a este problema social, aunque en esta traducción institucional supone cambios organizacionales y de planteamientos, donde hay que situar el origen de lo que son hoy las respuestas públicas a las violencias, también en relación al derecho. El movimiento feminista es pues, sin duda, un motor de cambio en relación a la interpretación y conceptualización de la violencia, pero también en el derecho, críticas al derecho y motor de los avances en el reconocimiento de derechos.

Los movimientos feministas, además de plurales, han ido variando a lo largo de la historia; así que tanto el pensamiento feminista como las prácticas políticas, las formas de organizarse, de comunicarse, las formas de producción de subjetividad o de provocar movilizaciones se han ido transformando a lo largo del tiempo. Y con estas cuestiones también el abordaje de la violencia patriarcal y las formas de enfrentarse a ella han ido variando y complejizándose.

En el desarrollo de la tesis doctoral se da cuenta de la pluralidad de organizaciones de mujeres y feministas con mayor presencia, de las voces que más influyeron en cada uno de los contextos, ya que una cartografía exhaustiva del movimiento feminista excede el objeto de la misma.

En esta historia va mutando el entendimiento de la violencia, las consideraciones en torno a víctimas, sobre quienes se ejerce la violencia. En este proceso ha ido cambiando el peso de los agentes sociales enunciadore/as en la escena pública acerca de la violencia. El concepto de violencia y la terminología que es predominante en cada fase es variable, cuestión que se irá reflejando en el propio desarrollo de la tesis. Dadas estas transformaciones a lo largo de la historia y con la finalidad de contextualizar las sucesivas respuestas legislativas, las siguientes preguntas atraviesan cada de una de las fases en esta trayectoria investigadora en orden a exponer y analizar los distintos desplazamientos que han ido teniendo lugar:

-¿Qué violencia se está denunciando/atendiendo? Qué manifestaciones de la misma? ¿Hacia quiénes se dirige? ¿Quiénes la ejercen? ¿Qué explicación se da de ella?

- ¿Quién denuncia de forma pública acerca de la violencia? ¿Qué se denuncia desde el movimiento feminista? ¿y las mujeres afectadas por la violencia?

- ¿Qué tratamiento institucional se da, tanto desde el derecho (normas y administración de justicia y otras dependencias como las policías encargadas del cumplimiento de la ley) como desde instituciones de protección/control social?

Muchas de las actuales respuestas institucionales frente a la violencia fueron prácticas impulsadas por los movimientos de mujeres. Aunque la traducción institucional haya conllevado cambios en los objetivos y formas de alcanzarlos, también conviene apuntar que estas traducciones no son homogéneas, sino que dependen de la composición de la institución encargada de poner en marcha las respuestas, la relación con otros agentes, la permeabilidad que tenga a las propuestas, etc.

Uno de los instrumentos fundamentales para enfrentar las violencias patriarcales ha sido y es el derecho. Desde perspectivas feministas resulta una relación complicada ya que el derecho es a la vez un instrumento de poder pero también de emancipación o autonomía y, de ninguna manera, ajeno a la producción de subjetividades y relaciones de género.

Esta tesis doctoral parte de la idea de que la La LO 1/2004 contra la violencia de género no representa un punto final, sino un punto de partida para una reflexión sobre la violencia de género (Añón y Mestre, 2005; Laurenzo, P, 2005, Maqueda, 2006; Bodelón, 2009b), que ha permitido empezar a poner en cuestión los debates feministas y los debates jurídicos (Bodelón, 2009b: 85).

Algunas de las iniciativas institucionales ilustran el efecto de los cambios que el movimiento feminista ha impulsado en las nociones de justicia y derecho en nuestra sociedad, tal y como señala Encarna Bodelón (2005) respecto a iniciativas en el ámbito local catalán contra la violencia de género. Lo mismo ocurre con algunos derechos en el ámbito autonómico que, en ocasiones, ha actuado como laboratorio de discusiones jurídicas respecto a la violencia. Es así, que en esta investigación se toman las normas autonómicas como espacios para la construcción y el fortalecimiento de los derechos de las mujeres.

A pesar de ampliar el marco de la protección frente a la violencia de género, la LO 1/2004 siguió vinculando en gran medida esta protección a la denuncia penal. Así, el ámbito autonómico y el de entidades locales han constituido espacios donde se han articulado derechos de protección ante la violencia para aquellas mujeres que no hubieran denunciado por la vía penal. En este sentido, en la formulación de la legislación autonómica cobra mayor protagonismo el espacio social y el reconocimiento de los DESC.

Aunque la LO 1/2004 supuso un importante avance en la respuesta legislativa frente a la violencia de género, en su aplicación se han ido poniendo de relieve déficits aproximativos de la ley y problemas aplicativos que suponen obstáculos en el acceso efectivo al derechos de protección frente a la violencia.

Tanto el pensamiento feminista, las movilizaciones, así como la normativa internacional han ido avanzando hacia un derecho a una vida libre de violencia que contemple las diferentes formas de violencia contra las mujeres desde una perspectiva

interseccional, resultando la igualdad clave para la prevención y con una protección integral efectiva que requiere de mecanismos de garantía de la misma.

Nuestro ordenamiento jurídico ha respondido de forma heterogénea a estas líneas de transformación. Mientras que en la legislación autonómica en materia de violencia contra las mujeres diversas leyes sí que han ido reformando preceptos en este sentido; la legislación estatal ofrece resistencia a incorporar medidas en esta dirección, tal y como muestran la LO 1/2015 y las medidas del Pacto de Estado en materia de violencia en su revisión de la LO 1/2004 y respecto a otras formas de violencia.

## **1. Objetivos**

El objetivo general de est testis doctoral es:

Evaluar la implementación de la Ley de Medidas de Protección Intergal contra la Violencia de género (LO 1/2004) y de las últimas reformas lesgisltivas sobre violencias de género situándolas en la trayectoria legislativa y de los movimientos feministas.

Con la finalidad de operativizar y poder alcanzar el objetivo general antes mencionado se han seguido los siguientes objetivos específicos:

1. Situar el origen de la denuncia pública de la violencia contra las mujeres, así como cartografiar las primeras respuestas de las organizaciones de mujeres y movimiento feminista frente a éstas.

2. Reconstruir el recorrido de actuaciones públicas frente a las violencias contra las mujeres, contraponiendo las conceptualizaciones y propuestas del movimiento feminista con la manera como se han recogido éstas en la legislación y en las políticas públicas.

3. Explorar los procesos de producción normativa para profundizar en los planteamientos subyacentes y en la detección de las resistencias a cambios jurídicos frente a las violencias machistas.

4. Realizar un análisis sacionormativo de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, tomando especialmente en consideración la implementación de la misma a partir del desarrollo de la legislación autonómica, y más en concreto, de la Ley 4/2007 de Prevención y Protección Integral a Mujeres Cíctimas de Violencia en Aragón y de la Ley 5/2008 del Derecho de las Mujeres a Erradicar la Violencia Machista.

5. Estudiar el desarrollo y en su caso la redefinición de los derechos relativos a la protección integral frente a las violencias de género desde la legislación autonómica específica.



6. Realizar un análisis crítico del actual paradigma de abordaje de la violencia de género considerando el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica y los movimientos feministas como los vectores principales que apuntan a un cambio de paradigma hacia un derecho a una vida libre.

## **2. Interés científico de la investigación**

Esta tesis doctoral, en términos generales, pretende profundizar en el conocimiento del abordaje de las violencias de género en el Estado español con la finalidad última de avanzar en la mejora de la intervención pública frente a las mismas.

Aporta la dimensión histórica en la trayectoria de la lucha contra la violencia contra las mujeres dando cuenta de la evolución histórica de las respuestas frente a la violencia desde la perspectiva de los movimientos feministas y desde el ámbito institucional. Profundiza en la evolución de planteamientos y perspectivas desde esta doble perspectiva, lo que permite confrontarlas y profundizar en las disputas sobre conceptualizaciones y categorías respecto a las violencias patriarcales.

De forma más concreta, esta tesis doctoral pretende contribuir a la concreción del significado de *protección integral* introducido en nuestro ordenamiento jurídico con la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género. Concepto que la ley no define sino que nombra y apunta su contenido, cuyas líneas generales serían la prevención, la protección y la sanción de la violencia de género. En la medida que son las leyes autonómicas las que desarrollan ese contenido, son las que concretan el significado de dicha protección integral en su ámbito territorial y en algunas ocasiones redefinen las categorías jurídicas provistas desde el marco estatal.

Además, la mayoría de las leyes autonómicas se promulgaron posteriormente a la LO 1/2004, algunas varios años después, lo que permitió que en su elaboración contaran con conocimientos prácticos en relación a la eficacia de los derechos previstos en la LO 1/2004. A su vez, especialmente en los últimos cinco años, más de la mitad de las Comunidades Autónomas han reformado su legislación en esta materia. Estos espacios de producción legislativa autonómica constituyen aportaciones en términos de construcción y cambio relativos a los derechos de las mujeres, y más en concreto, que se encuentran en situaciones de violencia de género. Estos desarrollos normativos abren la posibilidad de contribuciones reflexivas respecto a la eficacia de las normas y más particularmente a la implementación de la LO 1/2004.

La persecución de fines sociales, como es la erradicación tanto de la desigualdad como de la violencia contra las mujeres, requiere de la articulación de acciones positivas sistematizadas y efectivas. En este sentido, las Comunidades Autónomas tienen un

importante papel en el ámbito de la protección social y de los derechos sociales. De manera que este ámbito resulta apropiado para explorar el desarrollo de derechos frente a las violencias contra las mujeres desde una perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales, desde donde avanzar en la concreción de un derecho a una vida libre de violencia.

A su vez, los movimientos feministas han ido “complejizando” la reclamaciones de derechos y de mecanismos de garantía de los mismos con la demanda del derecho a una vida libre de violencia. Desde el punto de vista normativo, desde el ámbito internacional y de los derechos humanos, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), vigente desde agosto de 2014, explicita como finalidad última una Europa libre de violencia de género. Esta tesis doctoral pretende avanzar tanto en la dotación de contenido y de concreción de una definición social del derecho a una vida libre de violencia a través de los planteamientos de los movimientos feminista, como a su traducción jurídica y desde esta perspectiva analizar se analizará de forma crítica la política legislativa vigente en el Estado español.

### **3. Aproximaciones teóricas y metodológicas**

#### **3.1. Principios de la epistemología feminista**

La presente investigación doctoral comparte las críticas vertidas desde la epistemología feminista a ese ojo de la ciencia positivista contemporánea «que todo lo ve» y que se sitúa «en ninguna parte», esa mirada de posiciones no marcadas, que diría Haraway, no deja ser la máscara de un sujeto del conocimiento mayoritariamente masculino, blanco, heterosexual y de clase acomodada que, en cuanto tal, ocupa una posición dominante y tiene intereses concretos de control y ordenación (de los cuerpos, las poblaciones, las realidades naturales, sociales y maquínicas...) (Malo, 2004: 26).

En contraposición a ese sujeto conocedor desencarnado Dona Haraway propone la idea de un sujeto encarnado que está inserto en una estructura concreta –un sujeto, por tanto, sexuado, racializado, etc.- y que produce *conocimientos situados*. Bajo esta perspectiva Haraway (1995: 326-327) plantea que “la objetividad feminista trata la localización limitada y del conocimiento situado, no de la trascendencia y el desdoblamiento del sujeto y el objeto” de tal manera que “solamente la perspectiva parcial promete una visión objetiva”.

En línea con las críticas feministas a los sujetos desencarnados cabe señalar que habitualmente se alude a la figura del *legislador* de forma abstracta como si fuera un ente desprovisto de cuerpo. Esta figura siempre es plural y nunca homogénea, ya sea cuando se refiere al órgano habilitado para la aprobación de leyes, las personas o grupos que componen dicho órgano, o en un sentido más amplio que incluya también las

influencias a las que se ven sometidas dichas personas, grupos u órganos. Sin duda resulta una figura clave en la producción de normas y por tanto en la dotación de contenido de los derechos. Por tanto es preciso tener en cuenta que son personas o grupos de personas que ocupan una posición determinada, que tienen una determinada ideología, que interactúan con otras esferas y agentes sociales, políticos y económicos, y que, en definitiva, tienen una posición eminentemente política. En la investigación *el legislador* toma cuerpo y se “complejizan” sus actuaciones más allá de la redacción final de leyes cuya elaboración se inserta en un proceso que irá modificando el resultado de la norma que finalmente se promulgue. A lo largo de la tesis doctoral se presentan las instituciones involucradas en la producción y la implementación del derecho en relación con los movimientos feministas, con los hechos mediáticos que han tenido repercusión en la opinión pública, así como las discusiones que se dan en las instancias parlamentarias, pero también la relación de éstos con la academia y otras instituciones de poder judicial.

En esta tesis doctoral resulta fundamental “la valoración y el respeto de la agencia de todas las subjetividades que están implicadas, explícita o implícitamente, en el proceso de investigación” (Biglia, 2012: 218). Este planteamiento rompe con la dicotomía sujeto/objeto, pero también con la contraposición binaria que opone víctima/agencia. En este sentido, merece incidir que este trabajo parte del reconocimiento de la agencia individual y colectiva de las mujeres, incluidas aquellas que sufren o han sufrido violencia, a quienes a menudo se representa como víctimas sin capacidad de acción.

Dicho planteamiento se imbrica con el reconocimiento de saberes múltiples y la puesta en valor de saberes subalternos o menores, de manera que, se consideran como agentes que producen conocimientos tanto el feminismo como las mujeres que han vivido situaciones o relaciones de violencia, cuyas experiencias posibilitan profundizar en el conocimiento de las dinámicas de relaciones de violencia, de prácticas de resistencia o de recuperación frente a las mismas.

La actividad política va mucho más allá de organizaciones formales, pero también más allá de eventos grandiosos, ya que como señala Bárbara Biglia (2015: 22), en relación a la defensa de los derechos humanos, “las micro-insumisiones son tan o más importantes que los grandes gestos, y las luchadoras anónimas son las que crean el caldo de cultivo para que las transformaciones sociales no se queden en la apariencia, sino que calen profundo y, poco a poco, desarticulen los sistemas culturales y sociales discriminatorios”.

### **3.2. Enfoque socio-jurídico**

El desarrollo del método jurídico ha priorizado un enfoque puramente racional-formal, basado en el esquema de silogismo legal, según el cual la decisión jurídica sería algo casi automático y se asentaría sobre un modelo de racionamiento puramente lógico.

De manera que el contenido del derecho y las decisiones jurídicas permanecían al margen de valores, intereses o ideologías (Calvo y Picontó, 2017: 10).

La sociología jurídica en el derecho surgió frente a este enfoque racional-formal propio de la dogmática tradicional rechazando las teorías *isunaturalistas* y las concepciones del derecho como un sistema libre de contenido histórico, sociológico e ideológico. Por tanto, esta disciplina pretende la apertura del derecho como ciencia a los problemas de las ciencias sociales (Treves, 1985).

“En este sentido, la sociología jurídica puede ser vista como un punto de encuentro para facilitar el diálogo entre perspectivas y áreas científicas diversas. Esto es como una aproximación al conocimiento del fenómeno y los procesos del derecho que bebe en fuentes plurales y propicia el intercambio de resultado entre opciones epistemológicas que se incardinan en diferentes campos del conocimiento –jurídico o no jurídico- permitiendo así la conjunción de las ideas jurídicas o aproximaciones doctrinales al derecho con los métodos y las perspectivas de las ciencias sociales. Pero no solo la sociología, también la criminología, la ciencia política, las ciencias de la administración, la antropología jurídica, la economía y otras” (Calvo y Picontó, 2017: 11).

La investigación entronca con tres grandes líneas de interés y estudio de la sociología jurídica: transformaciones del derecho y de las funciones del mismo, las interrelaciones entre cambio social y jurídico y las implicaciones del derecho en las relaciones de género.

### **3.2.1. Transformaciones hacia el derecho regulativo**

Desde el punto de vista de las transformaciones del derecho, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género refleja la orientación del derecho hacia mecanismos de control regulativos. Además de introducir técnicas propias del derecho regulativo en el ámbito del derecho penal lo que en esta investigación interesa es la protección integral que supera la penal<sup>1</sup> (aunque en buena medida está vinculada). En tanto que la LO 1/2004, según sostienen Manuel Calvo y Teresa Picontó (2017:11), “busca realizar determinados valores e intereses sociales mediante la transformación de las condiciones culturales y las estructuras sociales sobre las que se asienta la violencia de género” requiere la articulación de un conjunto de medidas “orientadas a poner en marcha un amplio conjunto de políticas preventivas de carácter secundario encaminadas a la detección

---

<sup>1</sup> En este sentido cabe señalar que la orientación regulativa se había dado previamente en la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección en la medida en que pone en marcha medidas cautelares penales sobre el agresor orientadas a impedir la realización de nuevos delitos, generando un sistema de control social que ha evolucionado hacia un derecho cautelar basados en las técnicas de gestión de los riesgos (Calvo y Picontó, 2017: 118).

precoz del fenómeno y a la consiguiente intervención protectora y asistencial de las víctimas, con el fin de eliminar o en su caso sortear la situación de riesgo existente”.

La implementación de estas funciones relativas a la protección y asistencia integral corresponde competencialmente a las comunidades autónomas y las entidades locales, que desarrollarán y articularán los recursos y servicios para llevarlas a cabo en coordinación con las actuaciones de los Cuerpos de Seguridad, los/as jueces/zas de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a la víctimas del correspondiente ámbito geográfico (Calvo y Picontó, 2017: 117-118).

La producción legislativa que desarrolla e incluso redefine, dentro del margen que permiten sus competencias, la protección integral de la LO 1/2004 corresponde a las comunidades autónomas. Podríamos decir que la posibilidad de redefinición no se agota siempre aquí, porque en el desarrollo de planes, normativa local, protocolos y otros instrumentos de coordinación y actuación institucional, continúa el proceso de implementación.

### **3.2.2. Interrelaciones entre cambio social y cambio jurídico**

En lo que respecta al análisis de las interrelaciones entre el cambio jurídico y cambio social Calvo y Picontó (2017: 62) acuden a Bourdieu (2000) quien señala que la creación jurídica no puede entenderse haciendo referencia única y exclusivamente al campo jurídico, de la misma manera que tampoco puede limitarse a tener en cuenta solo la demanda social. Según sostiene Bourdieu, el verdadero legislador no se ciñe al cuerpo legislativo encargado de redactar la ley, sino que también hay que tener en consideración el conjunto de agentes que elaboran las aspiraciones o las reivindicaciones privadas y oficiosas, promueven su reconocimiento como problemas sociales, organizan sus manifestaciones y las presiones destinadas a hacerlas avanzar.

No obstante, no se da una traducción directa de las demandas sociales en acciones jurídicas, sino que dentro del campo jurídico son tamizadas con lo que adquieren la forma jurídica que las hace operativas, las encauza y limita. Es decir, “la producción jurídica moldea la construcción del problema social y las alternativas producidas por los movimientos sociales, adaptándose a las técnicas y formas de representación del derecho al tiempo que permite movilizar los medios de coerción” (Calvo y Picontó, 2017: 62). Tamar Pitch también ha planteado estas limitaciones de la traducción jurídica problematizando “el “poder” que el derecho y los derechos tienen de convertir y traducir estas expectativas en un lenguaje y en unos procedimientos que acaban por traicionarlas o en cualquier caso desatenderlas” (Pitch, 2000: 437).

La traducción de los derechos y de los marcos de interpretación feministas en relación a las violencias machistas para introducirlos en el ordenamiento jurídico

español ha conllevado este tipo de limitaciones, que se ven reflejadas en el desarrollo de las respuestas legislativas a lo largo de los sucesivos capítulos. Ya que en la trayectoria de regulación de las violencias de género se han generado inclusiones y exclusiones, las diferentes manifestaciones han adquirido diferente atención por parte de la respuesta pública en la que también se han dado resistencias a los cambios normativos.

En contra del relato hegemónico de que la erradicación de la violencia contra las mujeres resulta un consenso social, y muy especialmente, que la LO 1/2004 es producto del consenso, esta historia contra la violencia contra las mujeres es una historia de conflictos.

La traducción jurídica en el ámbito penal resulta más complicada, las polémicas más conocidas sobre la ley de protección integral han sido las relativas a este ámbito, aunque con gran peso en la norma ésta abre un marco más amplio de protección cuyo desarrollo normativo, a través de las comunidades autónomas, ha posibilitado espacios de discusión y de construcción de derechos desde el ámbito de la protección social que, en ocasiones, dentro de sus límites competenciales, han redefinido los derechos e interpretaciones marcados por la ley estatal.

Según señala Bonet i Martí (2007: 39) aproximarse a las violencias de género desde las políticas públicas, desde una perspectiva no victimizante y no substractora de agencia, requiere un análisis crítico que tome en consideración su ambivalencia. De acuerdo con esta perspectiva se tiene en cuenta que la capacidad de movilización social de los movimientos feministas y LGTBI+ han conseguido extender los derechos de las personas convirtiendo la arena política en un campo de reivindicación y conflicto desde donde cuestionar la estructura del heteropatriarcado.

Para llevar a cabo este tipo de aproximación, Jordi Bonet propone lo que denomina *análisis crítico socioconstructivista de las políticas públicas* (Bonet i Martí, 2007: 40) que ofrece herramientas teóricas y metodológicas aplicables a la producción legislativa y cambio jurídico.

Esta propuesta supone *considerar las políticas como el resultado de una cristalización de las relaciones de fuerza presentes en lo social* lo que significa que las políticas públicas tienen un carácter contingente siendo el resultado de la concurrencia de distintas relaciones de fuerza en el campo social. Por tanto, analizar la legislación teniendo en cuenta la matriz en la que se construyen permite contemplar la dimensión conflictual en el análisis.

*La necesidad de sustituir la centralidad del actor racional por la pluralidad de actores relacionales*, ya que las políticas son construidas en un contexto de interacción en red que difumina el sistema político jurídico y el sistema social, donde la Administración no es el único actor en la producción legislativa y políticas públicas.

De acuerdo con la *necesidad de sustituir la centralidad del actor racional por la pluralidad de actores relacionales* (Bonet i Martí, 2007: 41), la presente tesis doctoral analiza la producción legislativa construida en un contexto de interacción compleja donde la Administración pública concurre con otros actores sociales. Esta interacción se da en forma de red difuminando el sistema político-jurídico y el sistema social.

Este análisis crítico, según Jordi Bonet, también requiere *tener presente el carácter performativo de las políticas públicas*, y más en concreto del derecho, ya que intervienen como agentes discursivos en la construcción de las realidades, en este caso en relación a las violencias de género y las relaciones de género involucradas en estas violencias.

En último término, esta propuesta también se cimienta en el fundamento de *“complejizar” el análisis de las políticas públicas* en tanto que “su proceso de diseño, implementación y evaluación se produce en un territorio generado por múltiples interacciones entre distintos actores, políticas y factores que repercuten en distintos ámbitos de lo social” (Bonet i Martí, 2007: 42).

Para finalizar, cabe señalar que las interrelaciones entre el cambio jurídico y social suponen un *continuum* que puede dilatarse en el tiempo ya que en caso de producirse un cambio jurídico también modificará la demanda social y así sucesivamente.

### **3.2.3. Perspectivas feministas críticas con respecto al Derecho**

La crítica feminista al derecho se ha dirigido tradicionalmente a un sistema jurídico en el que las normas, las instituciones y la cultura se nutren mutuamente generando un orden patriarcal reproductor de las relaciones de poder género.

Las teorías feministas han mantenido tensiones en relación a la utilización del derecho con finalidades emancipatorias para las mujeres ya que, tradicionalmente, éste, al ser considerado un efecto epifenoménico del patriarcado, difícilmente podría ser utilizado para desmantelarlo (Smart, 2000: 32). De forma explícita ha sido señalado el carácter dual del derecho que, por un lado, ejerce dominación a través de sus mecanismos de sanción y castigo, así como imponiendo normatividades, conceptos y categorías jurídicas. Pero, por otro lado, el derecho se convierte en un medio tanto para desahogar reclamos y agravios como para resistir determinadas formas de dominación (Chenaut, 2007: 66) e incluso como espacio para luchar por los significados de “género” (Smart, 2000: 62).

Esta ambivalencia del derecho se refleja en el recorrido que hace esta tesis doctoral en relación a la violencia patriarcal en el Estado español. De forma previa a que el feminismo comenzara a denunciar la violencia contra las mujeres y que la legislación empezara a sancionar este tipo de comportamientos, existían figuras jurídicas que

además de sujetar a las mujeres a una posición social subordinada y ampliamente despojada de derechos, legitimaba prácticas violentas contra las mujeres.

Tal como señala Tamar Pitch (2010: 440) el derecho y los derechos han sido durante más de un siglo terrenos privilegiados de las batallas de las mujeres (y no sólo) y las reflexiones críticas feministas se nutren tanto de las conquistas como de las derrotas obtenidas en estas batallas. En esta trayectoria, ha cambiado de forma simultánea tanto el propio campo del derecho como las distintas maneras en que el pensamiento-acción feminista se ha dirigido hacia éste. Algo que se refleja en el propio recorrido de la denuncia de las violencias contra las mujeres.

Cuestión que se verá reflejada en el desarrollo de esta tesis doctoral. La perspectiva histórica de la misma permite reflejar esta evolución y cambios en el Estado español, un recorrido que va desde la legitimización legal de la violencia contra las mujeres de forma más o menos directa hasta reclamar el derecho a una vida libre de violencias machistas.

El repaso de la historia del feminismo en el Estado español en los últimos 45 años nos muestra que los avances en la situación social de las mujeres se producen de una manera compleja. Desde que emergió la violencia contra las mujeres de forma pública no ha sido una historia lineal y armoniosa, de progresiva sensibilización hacia el tema que siempre haya supuesto cambios sustantivos en el reconocimiento formal y efectivo de derechos de las mujeres y de los/as menores frente a las violencias machistas. El desarrollo de la igualdad de derechos ha abierto importantes caminos para la emancipación de las mujeres, pero también se han puesto de relieve algunos de sus límites o dificultades (Bodelón, 2005: 159).

Entre estos límites se encuentran los instrumentos jurídico-penales, que se han mostrado insuficientes para erradicar las violencias de género (Bodelón, 2005: 153). El marco de protección ampliado por la LO 1/2004 respecto a las políticas legislativas enfocadas en el ámbito penal que también abrió el campo a planes de acción y programas más amplios, en cuanto al desarrollo de las políticas vinculadas a las violencias contra las mujeres. Lo cual ha permitido situar el problema de las violencias contra las mujeres en el ámbito de una acción mucho más compleja (Bodelón, 2005: 165).

Esta complejización tanto de la acción en el campo jurídico con la ampliación de la dimensión social como de las consideraciones desde los movimientos feministas en torno a las violencias machistas se reflejan a lo largo de esta tesis doctoral.



### 3.3. Dimensiones genealógicas en la contextualización histórica

En la presente tesis doctoral, la dimensión histórica tiene un papel importante en la contextualización de los abordajes e interpretaciones de las violencias patriarcales tanto desde los movimientos feministas como desde las instituciones jurídicas, pero esta dimensión de relato histórico se nutre de elementos de la genealogía, y más en concreto desde una perspectiva feminista.

Entre las finalidades de esta contextualización de la emergencia y regulación de dichas violencias se encuentra la de poner en relación la situación histórica en la que se dan con el movimiento feminista y, de éste con las luchas para combatir las violencias machistas.

Una aproximación genealógica permite una revisión crítica del presente entendiendo que éste es el resultado de una serie de transformaciones que han tenido lugar en el pasado y que es preciso reconstruir para comprender qué hay de inédito, de contemporáneo, en nuestra vida social. Por ello, el modelo de análisis genealógico es un modelo *procesual* de doble sentido. Así, se estudian procesos de cambio social en tanto que tales, pero también trata de desentrañar la lógica interna de funcionamiento de dicho campo, los conceptos y operaciones que lo atraviesan, así como las relaciones que existen entre los discursos y el contexto material e institucional no discursivo (Varela Fernández, 1997: 28-29).

La genealogía posibilita reconstruir en la historia la interacción de los procesos materiales y simbólicos que atraviesan la formación de los saberes, su institucionalización y desarrollo, así como sacar a la luz sus funciones sociales (Varela Fernández, 1997: 28). Pone en conexión esos saberes, a su vez, con las diferentes formas de ejercicio de poder y las formas de subjetividad concretas que su interacción cristaliza.

La genealogía también es una búsqueda de los saberes históricos, subyugados, que son capaces de oposición y lucha contra la coerción del discurso hegemónico que no responde a exigencias de igualdad y de justicia social (Nicolás Lazo, 2007: 61). De ahí que a su vez se trata de hacer genealogía-memoria, esto es, de un análisis del presente para encontrar las trayectorias de luchas feministas (Ciriza, 2006), de una memoria colectiva de las luchas por la emancipación (Rodríguez Magda, 1997: 33) y de recuperación de saberes menospreciados. En este sentido, la importancia del conocimiento de la historia radica en valerse de ella para la elaboración de nuevos paradigmas de actuación.

## 4. Metodología de la investigación

### 4.1. Proceso metodológico: desplazamientos y cuestiones de interés emergentes en el desarrollo de la investigación

El proceso de investigación para la realización de la tesis estuvo sujeto a cambios debido a las circunstancias del campo de investigación y a la aparición de cuestiones emergentes de interés en el desarrollo de la misma. Esto condujo a reelaboraciones metodológicas que afectaron al objeto, a los objetivos de la investigación y al uso de fuentes y de técnicas de recolección y análisis de información.

Se recoge a continuación cuáles han sido las fases de este proceso:

#### *Primera fase*

La primera fase la podemos situar en el curso 2010-2011, momento de inicio de la investigación de la tesis doctoral, hasta abril de 2012, momento en que me voy a Barcelona a realizar la estancia breve de investigación.

Esta fase se inicia con el diseño de la investigación y con la investigación secundaria basada en la lectura de literatura especializada, que será transversal a todo el desarrollo de la tesis.

En el diseño inicial, la investigación tenía como objetivo general llevar a cabo una evaluación de la implementación de las medidas sociales en materia de protección integral, coordinadas desde los centros de acogida para las mujeres víctimas de violencia de género. La perspectiva de las mujeres que hubieran pasado por relaciones de violencia, su trayectoria de relación, ruptura y recuperación; así como su evaluación respecto a la intervención desde los centros de acogida suponía una cuestión central. Para ello se previó la realización de entrevistas y grupos de discusión.

De acuerdo con esta idea inicial, los centros de acogida, aunque como parte de una red de atención más amplia, resultaban espacios de referencia para la investigación. Con la finalidad de contextualizar y situar en la trayectoria histórica los centros de acogida hubo que acudir a sus antecedentes en el movimiento feminista. Esto requirió un doble rastreo histórico, por un lado, el de la trayectoria de respuestas públicas ante la violencia contra las mujeres por parte del movimiento feminista en el Estado español y, por otro lado, que fue previo en el tiempo, el del origen de las respuestas en el ámbito anglosajón. Lo que me llevó a estudiar, primero Inglaterra donde se abrió el primer refugio (shelter) específico para mujeres maltratadas en Chiswick en 1972 (Dobash & Dobahs, 1979) y su primera expansión a países próximos, y posteriormente a Estados Unidos. Aunque inicialmente el foco estaba en la violencia en las relaciones afectivas y el movimiento de mujeres maltratadas –*Battered Women Movement*<sup>2</sup>-, al llegar, sobre

---

<sup>2</sup> Aunque no se puede equiparar, ni limitar, el *Battered Women Movement* -Movimiento de Mujeres maltratadas- al movimiento de mujeres, es un fruto directo de éste (Dobash y Dobash, 1979, Susan

todo al ámbito de EEUU, fue preciso conectarlo con el movimiento antiviolación (*Anti Rape Movement*) y de defensa propia (que también desembocó en un movimiento por los indultos para mujeres condenadas, *Clemency Movement*).

Para la investigación de campo, iniciamos los contactos institucionales con la *Casa de la Mujer* de Zaragoza con una doble finalidad, llegar a contactar con mujeres que hubieran pasado por situaciones de violencia y por centros de acogida, y con profesionales en el ámbito de la atención a la violencia contra las mujeres. La respuesta fue que como recientemente se habían realizado varias investigaciones sobre los recursos de acogida, por tanto, resultaba demasiado pronto para que las mujeres participaran en otra investigación. A esta circunstancia, se sumó que durante ese año la Directora de la *Casa de la Mujer* de Zaragoza estuvo de baja médica por largas temporadas.

Fuimos buscando otras opciones para llegar a contactar a mujeres que hubieran pasado por situaciones de violencia. La investigación, aunque en un principio centrada en recursos de acogida, también contemplaba otros recursos como parte de una red de atención más amplia que está compuesta, además de por servicios especializados, por servicios comunitarios e incluso asociaciones de mujeres.

En esta línea, de febrero a mayo de 2011, establecí contacto con *Tramalena*, centro de promoción sociolaboral para mujeres, periodo en el que mantuvimos diversos encuentros y reuniones. Para intentar establecer contacto con mujeres que hubieran vivido relaciones de violencia, se decidió con dicho centro que la forma más apropiada sería la realización de un taller, así como la presentación de la investigación invitando a la participación durante las clases y talleres. Finalmente, realizamos la entrevista grupal con el equipo del centro el 21 de abril de 2011 y el taller se llevó a cabo el 29 de abril de 2011, con el título “Cómo pensamos y vivimos el amor”.

A través de la técnica de “bola de nieve”, me reuní y entrevisté con la trabajadora social de la *Asociación de vecinos/as de las Delicias* “Manuel Viola”, que llevaba el Proyecto de Mujer en la asociación. También mantuve contacto con la *Asociación Morganas en Espiral*, que realizaban acciones dirigidas a mujeres.

A lo largo de mayo de 2011, realicé las entrevistas al equipo de atención a la violencia de la *Casa de la Mujer* de Zaragoza, que fueron una entrevista individual con la coordinadora de orientación laboral, y entrevistas grupales a las educadoras sociales (2), a las psicólogas (2) y a las trabajadoras sociales (4).

---

Schechter 1982, Gagné 1993, Ferraro 1981, 1983; Tierny 1979, 1982; Medina, 2002). En algunos casos como evolución de grupos que se crearon en el seno del feminismo a finales de los años 60, principios de los 70, ya como una evolución de los grupos de autoconciencia (que se ponen en acción), del movimiento contra las violaciones, de pequeños grupos como *Cell16* o de grupos de mujeres como el *de Chiswick Women's Aid*.

Durante esta primera fase, también entrevisté a tres feministas vinculadas al ámbito jurídico. La transcripción y análisis de estas entrevistas ofrecieron información muy relevante acerca de las primeras respuestas desde el movimiento feminista frente a la violencia contra las mujeres, las asesorías jurídicas, las comisiones antiagresiones y las primeras casas de acogida impulsadas desde el feminismo. A su vez, también fueron muy valiosas para el análisis de la LO 1/2004 desde una perspectiva feminista y de la trayectoria legislativa previa.

### *Segunda fase*

La segunda fase se corresponde con la estancia breve realizada con el Grupo de investigación *Antígona*<sup>3</sup>, de la Universidad Autónoma de Barcelona, a cargo de Encarna Bodelón. Esta estancia de investigación se desarrolló del 17 de abril de 2012 al 18 de junio de 2012. Además de realizar algunas actividades formativas<sup>4</sup>, el objetivo de llevar a cabo esta estancia de investigación, fue poder completar la investigación que estaba realizando a partir del contacto, formación y asesoramiento de profesionales del ámbito académico, jurídico y social en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

En este periodo realicé tres entrevistas individuales y una grupal. De las entrevistas individuales, dos se realizaron a juristas que trabajan en la atención y asesoría jurídica en situaciones de violencia, y la otra, más centrada en el ámbito de

---

<sup>3</sup> Entre las investigaciones vinculadas al *Grupo Antígona* se encontraba la “Evaluación de la implementación de las últimas reformas legales sobre violencia de género en el ámbito de la administración de justicia”, que sería el marco general en el que estaba desarrollando mi investigación y cuyo investigador principal era Manuel Calvo García (mi director de tesis en ese momento y casi hasta el final de la misma). El grupo Antígona en esos momentos estaba realizando una investigación que llevaba por título “El Derecho de acceso a la justicia: el caso de la violencia de género” (ref. DER2011-27532). Proyecto aprobado por el ministerio de Ciencia e innovación, convocatoria 2011. Incluye entrevistas a mujeres que han sido maltratadas, con el objetivo de conocer en qué casos las mujeres acceden a la justicia para resolver situaciones de violencia. El ámbito en el que se desarrolla la investigación es Barcelona y Madrid, lo que permite una comparativa de los itinerarios seguidos por las mujeres en función de los recursos existentes y el funcionamiento de los mismos.

<sup>4</sup> Actividades formativas durante la estancia breve: asistencia a clases del Máster Oficial en Criminología y sociología jurídico-penal de la Universidad de Barcelona, de la Diplomatura de Postgrado en Género e Igualdad de la Universidad Autónoma de Barcelona (Clase sobre un análisis comparativo de la Ley estatal en materia de violencia y la Catalana. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género vs Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Participación en la comparación con la ley de Aragón.), asistencia a las Jornadas “Gènere i sistema penal” en la Escola de postgrau de la Facultat de Dret de la Universidad de Barcelona. Seminario del grupo de investigación Antígona en el que la discusión se centró en el “La intervención profesional. Una aproximación desde el análisis de los discursos de las personas que trabajan en la atención de casos de violencia de género en la pareja” elaborado por Glòria Casas Vila y Daniela Heim en el marco del proyecto colectivo europeo WOSAFEJUS: Why doesn't she press charges? Understanding and Improving Women's Safety and Right to Justice. Este proyecto está enmarcado en el 3er Programa Daphne de la Unión Europea.

atención comunitaria y ayuda mutua. La entrevista grupal fue a representantes institucionales.

A lo largo de la estancia breve, y ante la falta de contactos directos con mujeres que aportaran su propia experiencia en relación a situaciones de violencia, fue tomando mayor protagonismo el análisis de la legislación autonómica catalana en el desarrollo de la implementación de la LO 1/2004. Además, todas las mujeres entrevistadas en Barcelona habían participado en el proceso de elaboración de la Ley de Cataluña; de ahí que fuera una cuestión emergente, a la vez que determinados aspectos singulares de la ley catalana en relación a la legislación autonómica en general, y a la de Aragón en particular. Razón por la cual, las entrevistas, siguiendo esta línea, acabaron incluyendo a las que fueron las representantes institucionales que impulsaron el proceso de elaboración de la legislación catalana, esto es, la presidenta y directora del *Institut Català de les Dones* de aquel momento.

A la vuelta a Zaragoza, el análisis de la información recopilada tanto por las labores de investigación secundaria, por las actividades formativas como por las entrevistas realizadas durante la estancia de investigación en Barcelona fue posibilitando la emergencia de los ejes iban a estructurar el análisis de la legislación. El diseño inicial contemplaba la Ley Orgánica 1/2004 y la Ley 4/2007 de Aragón como el marco jurídico de protección social de la intervención social desarrollada desde los recursos de acogida (como parte de una red de atención más amplia). Pero tras la estancia de investigación, la Ley Catalana adquirió mayor relevancia de la prevista, en la medida en que no sólo replicaba lo que decía la ley estatal y lo trasladaba a sus aparatos territoriales, sino que, en el marco de sus competencias, reelaboraba categorías y redefinía el marco como los derechos de las mujeres a erradicar las violencias machistas<sup>5</sup>.

En diciembre de 2012 volví a Barcelona hasta mediados de 2013, periodo en el que entrevisté a dos mujeres que habían vivido relaciones de violencia de género y pertenecían al grupo de *Mentoras* de *Tamaia*, grupo de ayuda mutua entre mujeres que habían pasado por relaciones de violencia, en el cual ellas también hacían trabajo de sensibilización y formación a la población. Aunque no estábamos consiguiendo que estas entrevistas tuvieran un peso central en el acercamiento al objeto de estudio, seguían teniendo un profundo interés para la tesis. Después de cinco meses conseguimos concertar las entrevistas con las Mentoras, que fueron individuales y acompañadas por Beatriu Massià, de Tamaia. Las experiencias de estas mujeres me permitieron profundizar en el conocimiento sobre las relaciones de violencia en la pareja, sobre situaciones que llevan a la ruptura, el proceso posterior, la recuperación y

---

<sup>5</sup> Algo que ya apreciaba antes de la estancia, pero a partir de la profundización en el proceso de elaboración y discusión de la ley, y de la información y reflexiones de todas las entrevistas, la relevancia de la ley en la tesis fue creciendo de forma progresiva.

la aplicación de la protección social y jurídica. Y también sobre la recuperación a través de la ayuda mutua y procesos de empoderamiento.

### *Tercera fase*

Esta fase, la podemos ubicar a la vuelta de Barcelona de nuevo, aunque los cambios ya iban emergiendo, ya resultó definitiva la decisión sobre el cambio del enfoque. A partir de mediados de 2013, ante las sucesivas dificultades para el contacto con mujeres que hubieran pasado por situaciones de violencia y dado el tiempo transcurrido, se decantó de forma definitiva el cambio del enfoque, y por tanto de objeto y metodología de la investigación, más centrado en la legislación y en procesos sociales. Todo lo mencionado supuso que el final del proceso de elaboración se dilatara en el tiempo.

El giro del enfoque de la tesis hacia el plano legislativo, a través del cual ya no son los centros de acogida sino que son las leyes y los procesos legislativos las unidades de observación, conlleva a su vez otro desplazamiento en lo que se refiere a los antecedentes y trayectorias históricas. Ya no está tan centrada en los antecedentes de los recursos de acogida sino en la respuesta general, que incluye entre otras el impulso de las casas de acogida, del movimiento feminista frente a las violencias machistas. A la vez, respecto a los antecedentes en el ámbito estatal, situar el surgimiento del movimiento feminista en 1975 y las primeras enunciaciones públicas colectivas sobre la violencia contra las mujeres y sobre los derechos de las mujeres, no se puede desvincular de las luchas antifranquistas. En la medida en que es importante tener en cuenta el contexto histórico en el cual se ha ido desarrollando el problema y qué definiciones sociales e institucionales se han ido dando, resultaba preciso que la trayectoria legislativa así como la de resistencia frente a la violencia también incluyera el régimen franquista. Todo esto generó que adquiriese mayor relevancia la perspectiva histórica estatal que los antecedentes en el ámbito anglosajón, que finalmente decayeron como capítulo.

En atención a cuestiones emergentes en la tesis, hay que tener en cuenta dos cuestiones fundamentales. Por un lado, en principio el diseño de la investigación contemplaba hacer un estudio de la implementación de la ley a través de los recursos y de la legislación aragonesa, pero después de la estancia breve en Barcelona y, con el análisis de los datos obtenidos, que en un principio iban a servir para mantener una perspectiva crítica feminista de aspectos jurídicos de la ley integral y de la ley de Aragón, al final aquí opera otro desplazamiento. Porque al final lo que se hizo fue no utilizar solo la ley de Cataluña, como un lugar desde el que ejercer la crítica a Aragón para valorar la ley aragonesa a través de las diferencias, sino que adquirió el suficiente peso como para que al final llevar a cabo análisis comparativo entre esas dos leyes y sus diferencias en el desarrollo que hacen en el marco general aportado por la LO 1/2004.

Por tanto, la producción de normas autonómicas como espacios de negociación y de redefinición de los derechos para combatir las violencias patriarcales fue cobrando

mayor protagonismo en relación a la evaluación de la implementación de la Ley Orgánica 1/2004. Cuestión que también acabaría conduciendo a incluir en el quinto y último capítulo un análisis de las últimas reformas legislativas de las 10 Comunidades Autónomas que han tenido lugar en los últimos 5 años.

En otro orden de cosas, en 2015, debido a la extinción del Programa de Doctorado en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas me cambié al Programa de Doctorado en Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. La perspectiva de derechos humanos encaja muy bien con el Capítulo 5 y revisión de los capítulos anteriores.

#### *Cuarta Fase*

Los últimos cinco años habían sido muy intensos en cambios sociales, políticos y normativos de carácter internacional y estatal, en general, y relativos a las violencias machistas en particular. De manera que, lo que en un principio iba a quedar plasmado como posibles líneas de transformación de la investigación, dio lugar a un capítulo que resulta fundamental para explicar la cuestión del estado actual en el que ha aumentado el cuestionamiento del paradigma de abordaje político legislativo relativo a las violencias de género. Este cuestionamiento se lleva cabo desde diferentes planos y posiciones, a la vez que se han ido poniendo de relieve los límites del paradigma de protección integral actual y de su implementación.

La problematización de la condición de víctima desde la agencia de las mujeres, ha sido para la presente tesis un planteamiento de partida, pero el acercamiento y tratamiento de dicha problematización cambió de plano durante el proceso de la investigación. En los últimos años, dio comienzo un nuevo ciclo de movilizaciones feministas contra las violencias machistas, que podemos situar de forma más específica en el 2015 a partir del *Ni una Menos* argentino, a nivel internacional y en la *Marcha del 7N contra las violencias machistas*, ese mismo año en el Estado español. En estas movilizaciones las supervivientes organizaban convocatorias y se fueron constituyendo progresivamente en agentes sociales con cada vez mayor presencia pública.

Del 15 de junio al 6 de julio de 2020 volví a hacer una estancia breve de investigación, esta vez en el marco del Programa de Doctorado de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales. Esta estancia la realicé en el Departamento de Derecho de la Universidad de la Rioja, a cargo del Catedrático José María Martínez de Pisón, que tuvo que llevarse a cabo de forma telemática por la situación de pandemia. En líneas generales la estancia de investigación consistió en la asesoría y supervisión de la tesis doctoral en materia de derechos humanos.

En definitiva, la orientación de la investigación se ha desplazado desde un enfoque más micro social, con un mayor protagonismo de la perspectiva y valoración sobre todo de las supervivientes pero también de las trabajadoras de la intervención social involucradas en el ámbito de la protección integral contra la violencia, a un

enfoque más macro en que las unidades de observación como las leyes, normativas, los agentes sociales e institucionales han ganado presencia en orden a evaluar la implementación de la Ley Orgánica 1/2004.

En este sentido, he de precisar que las perspectivas de las mujeres que han sufrido o sufren relaciones de violencia siguen presentes en el trabajo, pero el instrumento predominante de acercamiento a éstas no ha sido la entrevista, sino por medio de las diferentes asociaciones de sobrevivientes, que han aumentado significativamente en los últimos años, o del testimonio público de mujeres que han pasado por estas situaciones. Es decir, la tesis recoge el aumento de presencia pública de mujeres supervivientes de violencia machista en tanto que agentes sociales y políticos.

Todos estos giros de enfoque en el desarrollo de la tesis supusieron un par de cambios generales respecto a la metodología empleada hasta el momento. Por un lado, las entrevistas como técnica de recogida y análisis de datos pierden peso relativo frente al análisis documental normativo y el análisis del nuevo ciclo de movilizaciones feministas contra las violencias machistas a nivel internacional y estatal. Y por otro lado, en relación al uso explícito de extractos de las entrevistas, han ganado presencia cuestiones como el análisis jurídico, la perspectiva feminista jurídica, el funcionamiento en la práctica, las discusiones en los procesos de elaboración legislativos, categorías jurídicas en detrimento de la intervención social y el testimonio directo de mujeres que han vivido relaciones de violencia.

En este sentido, es preciso aclarar que todas las entrevistas realizadas han resultado igualmente valiosas para el proceso de investigación, se incorporen de forma explícita en el cuerpo de la tesis o no. Han resultado fundamentales como aprendizaje en el acercamiento al objeto, así como base y guía en el análisis socio jurídico de la implementación de la LO 1/2004, del funcionamiento de los servicios y recursos, de la aplicación práctica.

#### **4.2. Métodos y técnicas de recogida y análisis de información**

La investigación utiliza una pluralidad metodológica eminentemente cualitativa, las técnicas de recogida y análisis de datos que he utilizado son: las entrevistas en profundidad semiestructuradas, el análisis documental de fuentes primarias y secundarias, y, de forma más específica, el análisis de contenido legislativo.

En cuanto a las entrevistas en profundidad semiestructuradas, a lo largo del proceso de investigación, han sido realizadas un total de 15 entrevistas, de las cuales 10 han sido individuales y 5 grupales, participando en estas últimas 14 personas. Es decir, han sido entrevistadas un total de 24 personas. Con la finalidad de profundizar en la comprensión de la violencia contra las mujeres, han sido abordadas las siguientes dimensiones: participación en el movimiento feminista (2 entrevistas individuales), ámbito jurídico (3 entrevistas individuales), la intervención social y acción comunitaria relativa a la protección frente a la violencia (4 entrevistas grupales y 3 individuales), la



experiencia de mujeres que vivieron una relación de violencia por parte de sus parejas (2 entrevistas individuales) y la responsabilidad institucional (1 entrevista grupal).

Por lo que se refiere al análisis documental, las dimensiones múltiples que comprende el estudio de la trayectoria del abordaje de la violencia patriarcal requieren que las fuentes documentales sean muy diversas. Las fuentes empleadas han sido textos legislativos, documentación parlamentaria, comparecencias, informes, Planes de actuación y jurisprudencia en el ámbito estatal. Igualmente, han sido analizados una multiplicidad de documentos de carácter internacional como convenciones, recomendaciones, declaraciones, informes, actas, dictámenes, planes estratégicos de organismos internacionales así como jurisprudencia en materia de derechos humanos. La investigación incluye también la consulta de materiales generados en el movimiento feminista y en la organización frente a las violencias machistas lo que ha conducido a una búsqueda y revisión de variada producción feminista. Y, por el último, para la contextualización estadística tanto de la incidencia de la violencia contra las mujeres como de las políticas relativas a la misma se han consultado y analizado diversas fuentes de carácter cuantitativo.

Finalmente, el análisis de contenido legislativo, desde un enfoque sociojurídico, tiene un peso central en la tesis doctoral. De ahí que la magnitud de legislación examinada ha sido muy amplia, no obstante, como el objetivo general de la tesis es analizar la implementación de la ley LO 1/2004 y las últimas respuestas legislativas en la materia, la normativa que a continuación se va a detallar (abordada en los capítulos 4 y 5), ha sido objeto de un estudio más profundo, es decir de un análisis normativo.

- Implementación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral a través del análisis comparativo de las leyes de Aragón y Cataluña en materia de violencia contra las mujeres. Además de la innovación que supone y las principales polémicas suscitadas por la LO 1/2004, principalmente, el análisis se centra en la comparación del desarrollo de derechos y, en su caso, la redefinición del derecho a la protección integral desde las leyes autonómicas, tomando de referencia el marco general de la LO 1/2004. Dicho análisis comparativo se ha basado en los siguientes ejes: 1) título, 2) conceptos, formas y ámbitos de violencia, 3) situaciones diversas y colectivos específicos, 4) protección integral: derechos y servicios contemplados y 5) agencia y participación.

- El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. El análisis del conocido como Convenio de Estambul incluye una trayectoria del abordaje de la violencia contra las mujeres desde el Consejo de Europa, consideraciones de las violencias abordadas en el mismo, las discrepancias en el proceso de elaboración del Convenio y el contenido de éste se analiza en base a los estándares del mismo relativos a la prevención, las políticas integradas, la protección y la persecución, que constituye la estrategia denominada 4p.

- Novedades legislativas en el ámbito estatal. De estas novedades legislativas, el cambio más significativo que se ha dado en la LO 1/2004 ha sido el cambio de objeto de la

misma para incluir a los/as hijos/as menores y menores sujetos/as a la tutela, o guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género, llevado a cabo por la LO 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Por tanto, el análisis se centra en las modificaciones relativas a la consideración de los/as menores como víctimas, a medidas judiciales de protección y seguridad destinadas a los/as menores, al interés superior del menor así y su derecho a ser oídos/as y escuchados/as. También se comenta de forma breve la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal, que incorporó cambios relativos a la violencia de género de la LO 1/2004, así como la regulación de algunos preceptos y manifestaciones de violencia contemplados en el Convenio de Estambul.

- Pacto de Estado contra la violencia de género. Aunque no es un texto legal, la elaboración del Pacto de Estado constituyó un espacio de reflexión y discusión en relación a la LO1/2004 y algunas de las medidas contenidas en el mismo, son propuestas de reforma legislativa. El análisis se centra en las líneas generales y la política legislativa que se desprende del Pacto de Estado a la luz de la atención que ha prestado a las líneas de transformación del abordaje de la violencia machista que provienen sobre todo del derecho internacional, de la legislación autonómica y del movimiento feminista. Dicho análisis se estructura en torno a cuatro ejes: 1) concepto de violencia de género y otras formas manifestaciones de violencia contra las mujeres, 2) la violencia desvinculada de la (des)igualdad, 3) perspectiva interseccional y 4) garantías en la protección y debida diligencia frente a la violencia de género contra los/as menores.

- Modificaciones de las leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres. En la legislatura autonómica que se inició en 2015, ha tenido lugar una actividad abundante de modificaciones y de creación de nueva legislación autonómica en materia de violencia. El análisis de estas novedades legislativas, pretende dibujar las principales líneas de cambio que se llevan a cabo por las mismas, destacando lo que tienen de común entre sí con el objetivo de desvelar las tendencias.

## **5. Estructura de la tesis doctoral**

La trayectoria de respuesta pública frente a la violencia contra las mujeres se articula a través de cinco fases, cada una de las cuales se corresponde con un capítulo de la tesis: 1) Violencia institucional e invisibilizada durante la dictadura franquista (1939-1975); 2) La violencia contra las mujeres como cuestión pública (1975-1989); 3) Consolidación de la violencia doméstica vs violencia contra las mujeres (1990-2003); 4) La protección integral frente a la violencia de género (2004-2014); 5) Hacia un derecho a una vida libre de violencia machista (2014).

De alguna manera también se puede considerar que los cinco capítulos se enmarcan en la respuesta a dos preguntas generales: ¿cómo surgió la problematización de la violencia contra las mujeres y cómo hemos llegado hasta aquí (hasta la regulación actual)? La respuesta a esta cuestión se corresponde con los tres primeros capítulos.

Mientras que los capítulos 4 y 5 responderían a ¿cuál es el estado actual de la cuestión del abordaje de la violencia contra las mujeres?

### **Capítulo 1: Violencia institucionalizada e invisibilizada durante la dictadura franquista (1939-1975)**

La dictadura franquista marca nuestra historia contemporánea y también en relación a la historia de la denuncia pública de la violencia patriarcal. De manera que resulta necesario referirse a este periodo histórico para situar el contexto en el que emergen las primeras enunciaciones respecto a la violencia contra las mujeres en el Estado español.

El derecho tuvo un papel crucial en la construcción del ideal nacional católico de mujer, en colaboración con las instituciones del régimen. Más en concreto la regulación de las relaciones maritales generó figuras que ahondaron en la desposesión de los derechos de las mujeres como esposas y madres (e hijas también) o que legitimaban incluso el uso de la violencia contra ellas por parte del marido o padre, como son, entre otras figuras, jurídicas la autoridad marital, el adulterio, el uxoricidio, el débito conyugal, el depósito conyugal. Así pues, la violencia contra las mujeres no sólo estaba invisibilizada sino que estaba institucionalizada.

El carácter represivo del régimen no evitó, en el tardofranquismo, que se cuestionará esta regulación que sujetaba a las mujeres a las relaciones conyugales y familiares desde diferentes posiciones que incluyen algunas figuras del propio régimen.

### **Capítulo 2: La violencia contra las mujeres como cuestión pública (1975-1989)**

Este capítulo sitúa el inicio y expansión de la segunda ola del feminismo en el Estado español. El movimiento feminista surgió en democracia siendo las I Jornadas de Liberación de las Mujeres de 1975 un momento instituyente del mismo. En este contexto de primeros años de democracia (transición) para el movimiento feminista resultaba prioritario la lucha antifranquista y democrática, de manera que las primeras movilizaciones unitarias se dirigían a la amnistía en relación a delitos feminizados. Pronto darían comienzo la denuncia de diferentes manifestaciones de violencia contra las mujeres, así como las primeras respuestas de protección frente a las mismas.

Con la Constitución llegaría el reconocimiento formal de la igualdad y se irán produciendo ciertos avances en reconocimiento de derechos civiles de las mujeres. En esta fase se dan las primeras atenciones institucionales a la violencia contra las mujeres desde principios de los años 1980. Esta fase acaba con la aprobación de la Reforma del Código Penal en 1989 que reguló los delitos contra la libertad sexual, la violencia física habitual en el ámbito doméstico, así como el delito de impago de pensiones de alimentos.

### **Capítulo 3: Consolidación de la violencia doméstica vs violencia contra las mujeres (1990-2003)**

Este tercer capítulo se corresponde con una fase en la que las respuestas contra la violencia contra las mujeres forma parte de la agenda pública y de la creación de iniciativas legislativas.

A nivel estatal se da un desplazamiento en los agentes que enuncian de forma pública la violencia. En lo que respecta al movimiento feminista ésta irá complejizando su composición, a la vez que el protagonismo de la enunciación se desplaza hacia las agrupaciones más afines al feminismo que consolida su institucionalización en esta década, algo que ya había comenzado en la anterior. Otro desplazamiento tiene que ver con la aparición de otros actores en el abordaje de la violencia desde posiciones que no cuentan con marcos de interpretación feminista de la violencia.

Se multiplican las instituciones de gobierno destinadas a la situación de las mujeres, se ponen en marcha los planes de acción de igualdad mientras las reformas legislativas se seguirán centrando en reformas del Código Penal hasta 2003, que se aprueba la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, que aunque prevé medidas civiles, estas dependen de la denuncia penal.

A nivel internacional la década de los 90's supone un auge de las declaraciones de organismos internacionales respecto a los derechos de las mujeres, a la igualdad de género y en relación a la violencia contra las mujeres. Mientras que a nivel estatal en esta fase, se consolida el abordaje de la violencia contra las mujeres desde el paradigma de la violencia doméstica, sobretodo en el plano legislativo.

### **Capítulo 4: La protección integral frente a la violencia de género (2004-2014)**

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género supone un hito en la trayectoria de la política legislativa en el Estado español en materia de violencia contra las mujeres. En este capítulo se pueden diferenciar dos partes. Por un lado, un análisis sucinto del proceso de aprobación de la LO 1/2004, el cual fue muy polémico sobre todo en materia de política criminal. Y, por otro lado, las principales aportaciones de esta ley respecto a la trayectoria legislativa previa en el reconocimiento de una violencia estructural por razones de género y la ampliación del marco de protección que desborda el ámbito penal.

En la articulación y desarrollo de la protección integral introducida por la LO 1/2004, la legislación de las Comunidades Autónomas tienen un papel clave en desplegar dicha protección en los territorios. De ahí que en la segunda parte se dedique a analizar de forma comparada el marco abierto por la LO 1/2004 y el desarrollo por

parte de las leyes específicas en Aragón y Cataluña en materia de violencia. De manera que se incluye el análisis de las aperturas generadas a partir de los desarrollos legislativos por parte de las Comunidades Autónomas. Se analizan de forma comparada el desarrollo de derechos y en su caso la redefinición del derecho a la protección integral desde las leyes autonómicas.

## **Capítulo 5: Líneas de superación de la ley integral hacia un derecho a una vida libre de violencia**

En esta última fase la dimensión internacional adquiere mayor fuerza, por un lado, porque se abre un nuevo ciclo de movilizaciones contra las violencias machistas a nivel global que se inicia en 2015 con el *Ni una menos* argentino y que podemos situar a nivel estatal en la Marcha del 7N ese mismo año. Y, por otro lado, porque a nivel normativo en 2014 entró en vigor el *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica*, mismo año en que España lo ratifica. Es el primer instrumento vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia contra las mujeres y un hito muy positivo para los derechos de las mujeres y la expansión de la noción de derechos humanos en el ámbito europeo. A su vez supuso un cambio de paradigma en el abordaje de la violencia contra las mujeres hacia un enfoque victimocéntrico y articulando la respuesta y los derechos entorno a la estrategia 4P (prevención, protección, persecución y políticas integradas).

Aunque la LO 1/2004 supuso un importante avance en la respuesta legislativa frente a la violencia de género; en su aplicación se han ido poniendo de relieve déficits aproximativos de la ley y problemas aplicativos que suponen obstáculos en el acceso efectivo al derechos de protección frente a la violencia.

Tanto el pensamiento feminista, las movilizaciones, así como la normativa internacional han ido avanzando hacia un derecho a una vida libre de violencia que contemple las diferentes formas de violencia contra las mujeres desde una perspectiva interseccional resultando la igualdad clave para la prevención y con una protección integral efectiva que requiere de mecanismos de garantía de la misma.

Nuestro ordenamiento jurídico ha respondido de forma heterogénea a estas líneas de transformación, mientras que en la legislación autonómica en materia de violencia contra las mujeres, diversas leyes sí que han ido reformando preceptos en este sentido, la legislación estatal ofrece resistencia a incorporar medidas en esta dirección, tal y como muestran la LO 1/2015 y las medidas del Pacto de Estado en materia de violencia en su revisión de la LO 1/2004 y respecto a otras formas de violencia.

Finalmente, se ensayan unas reflexiones finales a modo de conclusiones donde se destacan los principales resultados obtenidos de la investigación ya sea porque son los más problemáticos en la eficacia y garantía de la protección frente a la violencia o porque aportan pautas para avanzar en dirección a la garantía de un derecho a una vida libre de violencia. Apenas tres semanas antes del depósito de la tesis, el GREVIO publicó el “Informe de evaluación (de referencia) de Grevio sobre las medidas legislativas y de otro tipo que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) España, 2020”<sup>6</sup>. Algunas de las observaciones y sugerencias que realiza GREVIO a las autoridades españolas en dicho informe, ratifican cuestiones planteadas en la tesis doctoral que recojo en las conclusiones y propuestas finales.

---

<sup>6</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Spain, 2020. Recuperado de <https://rm.coe.int/grevio-s-report-on-spain/1680a08a9f>

# **CAPÍTULO 1: Violencia institucionalizada e invisibilizada durante la dictadura franquista (1939-1975)**

Para abordar la cuestión del tratamiento de las violencias machistas como una cuestión pública es pertinente llevar a cabo una sucinta referencia al periodo histórico inmediatamente anterior, esto es, la dictadura franquista en el que estas situaciones de violencia eran invisibilizadas, para así situar (en el próximo capítulo) el contexto en el que emergen las primeras denuncias respecto a estas violencias<sup>7</sup>, las formas y condiciones en que se dieron en el Estado español. De manera que se explica a qué situación se estaban enfrentando las mujeres -de forma individual y colectiva- cuando comenzaron estas denuncias y reivindicaciones en relación a la violencia contra las mujeres, las cuales se enmarcan en las luchas antifranquistas.

Para entender desde dónde surge el feminismo para enunciar la violencia, hay que analizar cómo el contexto socio-cultural-político de la dictadura franquista mediatiza las luchas feministas, que en este momento son de mujeres o en todo caso de liberación de la mujer. En cualquier caso, este contexto es relevante para considerar las líneas desde las que irán surgiendo las reivindicaciones y reflexiones políticas relacionadas con la violencia contra las mujeres.

El régimen franquista limitaba la práctica política, restringida a organizaciones del propio aparato del régimen, como podían ser la Falange, Sindicato Vertical en el ámbito laboral o, desde mediados de los años 1960, las asociaciones de amas de casa. Mientras tanto, el resto de prácticas políticas se encontraban criminalizadas, esto es, penadas. A pesar de que estas restricciones supusieron un obstáculo para la auto-organización de la población, existieron grupos en la clandestinidad o semiclandestinidad así como voces de resistencia al régimen que se irían ampliando en la fase tardofranquista.

Desde una dimensión cultural, que a la vez era moral y normativa, el ideal de mujer era el de madre-esposa, como expondremos a lo largo del capítulo. Este modelo fue impulsado desde un aparataje insitucional que atravesaba todas las esferas de socialización. Por supuesto, el derecho desempeñó un rol clave en las dimensiones

---

<sup>7</sup> Como veremos al final del capítulo, durante la dictadura franquista sí que hubo alguna voz aislada que problematizó la violencia contra las mujeres en las relaciones maritales pero no desde un sujeto colectivo.

institucionales del régimen, de manera que la legislación producía y reproducía, en último término, los modelos de ser mujer, así como las instituciones que se encargaban también de hacer efectivo el control formal. En esta dirección, existieron una serie de figuras jurídicas que constreñían la vida de las mujeres y que normativizaban “el buen camino” por el que debía discurrir su vida: la autoridad marital, licencia marital, el adulterio, uxoricidio, depósito conyugal, el abandono, la penalización del aborto o del uso de anticonceptivos entre otros<sup>8</sup>.

Cabe entender esta acción represiva en dos ámbitos: la vehiculada a través de los aparatos del Estado y la de carácter más ideológico o subjetivo. Por una parte, la primera se sirvió de todas sus instituciones para generar leyes e implementarlas en articulación del sistema penal al servicio del régimen, incluidos actores como el ejército y la policía (Pérez Sánchez, 2007: 15). Se trata de una represión física y violenta, traducida en medidas de prisión, ejecuciones, destierros, torturas, y distintas fórmulas de re-educación a las que se sometía tanto a "peligrosos sociales" como a otro tipo de disidentes (Platero, 2009b: 21). Por otra parte, la acción represiva de carácter más ideológico se articuló a través de los ámbitos culturales, educativos, religiosos, familiares o comunicativos. Se considera una represión más difusa, aunque muy frecuente y bien documentada en este período (Pérez Sánchez, 2007: 15), que comprendió actuaciones que iban desde la censura previa de todos los medios, hasta la segregación escolar, pasando por unas prácticas psiquiátricas alineadas con la ideológica del régimen, etc. (Platero, 2009b: 24).

Dichas actividades formaban parte de la construcción por parte del franquismo de modelos patrióticos para las mujeres basados en figuras ejemplares de santas y reinas, opuestas a las mujeres libres del periodo republicano. Estos modelos excluían también la masculinidad de las mujeres, al considerarla una apropiación de los saberes, lugares o formas propias de los varones (Platero, 2009a: 3). Es decir, la acción política del franquismo operaba mediante una diferenciación generizada, de manera que se imponían modelos hegemónicos distintos en función del género. Conforme a este esquema, las mujeres eran objeto de una represión específica que se declinaba en una normativa y sistemas de control diferenciados, lo que no obstaba al establecimiento de nuevas divisiones en su interior en función de la condición de tales mujeres como

---

<sup>8</sup> Vid., al respecto, Picontó Novales, T. (1997) “Family Law and Family Policy in Spain” en Kurczewski, J. and Maclean, M. (eds.) *Family Law and Family Policy in the New Europe*, Dartmouth Publishing/Oñati International Series in Law and Society, 1997, p.109-127.



casadas, solteras, menores, políticas, caídas, etc.

En este capítulo vamos a aproximarnos a la situación jurídica y social de las mujeres durante el franquismo; situación muy vinculada al modelo madre-esposa impuesto. El análisis de dicho ideal y de la articulación de las políticas que se despliegan en torno al mismo nos ayudará a entender la naturalización de la violencia contra las mujeres, así como la permisividad hacia actitudes y comportamientos vejatorios.

En la introducción ya indicamos que cabe diferenciar algunos momentos en la conceptualización y tratamiento del problema de la violencia sobre las mujeres y que su primer momento, durante el que ésta resulta inconcebible y se encuentra por completo ausente en el leguaje (Marugán y Vega, 2002a: 420), se corresponde con la dictadura franquista. Es cierto que se trata de un contexto en el que la cotidianeidad y el carácter estratégico de la violencia ejercida contra el conjunto de la población, en lo que constituye un régimen tanatopolítico de gobierno-violencia, hacía imposible enunciarla de forma explícita. Pero también esta violencia institucional tenía una declinación concreta de género, es decir, que la dirigida a las mujeres adoptaba connotaciones y usos específicos. Estas diferentes formas de actuación giraban, sin embargo, en torno a la positividad de la promoción y reconocimiento de un modelo único de ser mujer, del que se seguían distintos mecanismos políticos-jurídicos de ortopedia social para que las mujeres se ajustaran al modelo nacional-católico de mujer. Además de esta concreta creación de mujer y de las estrictas normas sociales, se prevenían, en caso de incumplimiento, castigos duros, incluida la violencia física hasta producir la muerte.

Dentro de este contexto normativo, también esbozaremos las posibilidades de las mujeres para enfrentarse a relaciones de violencia. De hecho, las primeras formulaciones en relación a la violencia contra las mujeres se enmarcan en las luchas antifranquistas, en las que se entrecruzan distintos regímenes de violencia, con especificidades en función del género. De este modo, como veremos más adelante, entre los objetivos de los primeros estadios de denuncia pública de la violencia contra las mujeres, la conquista de derechos así como la despenalización de delitos feminizados tenían un peso decisivo.

El análisis del marco jurídico de este periodo también se justifica en el interés de conocer el punto de partida de nuestro presente, de manera que pueda establecerse una

inmediata genealogía legislativa que asimismo explicaría resistencias históricas a determinados cambios que llegan hasta nuestros días. Se trata de considerar aquel ordenamiento jurídico como una suerte de "herencia", que incluye sus principios subyacentes y, por tanto, desvelan ciertas líneas de continuidad<sup>9</sup>. A pesar de que este rastreo no puede ser exhaustivo, una aproximación al mismo ayuda a comprender cuestiones como las mencionadas, y entre ellas, a situar el surgimiento del movimiento feminista en el Estado español y las reivindicaciones en torno a la violencia contra las mujeres.

## 1. Modelo(s) de mujer(es) durante el franquismo

El nacional-catolicismo, como se califica el discurso político del régimen franquista, “supuso una intersección y apoyo recíprocos entre el Estado autoritario y la Iglesia” (Nicolás Lazo, 2007: 539). Aunque la condición de fascista y católico se presentara como indisoluble, la cuestión no resulta tan clara, ya que, como señala Dolores Juliano (2012: 260), había diferencias importantes entre ambas condiciones; sin embargo, existen grandes continuidades entre ellas, sobre todo en cuanto al sistema sexo-género que proyectaban y que hegemonizó el ideal de mujer durante la dictadura franquista.

En coherencia, se trataba de visiones del mundo basadas en la disciplina, la obediencia, el machismo y el androcentrismo en general, donde las mujeres se encontraban subordinadas. En el contexto franquista, ambas visiones se vinculan pero no de manera limpia, sino mediante múltiples superposiciones en virtud de las veces que predominan elementos del catolicismo, a veces del fascismo. En todo caso y a los efectos que nos ocupan aquí, el nacionalcatolicismo sintetiza ambos.

A esta subordinación de la mujer, el fascismo aportó una cobertura científica, a través de figuras como el Dr. Antonio Vallejo Nágera, jefe de los servicios psiquiátricos del franquismo, a la criminalización de la diferencia, tanto ideológica como de estilos de vida. Ello proporcionó, de forma complementaria a la religiosa, una base teórico-científica para criminalizar la naturaleza pecaminosa de la mujer, que sentó las bases de la propuesta de “feminidad” del franquismo. Mediante una represión sistematizada y

---

<sup>9</sup> Para un análisis de la continuidad de la figura de *madresposa* en las políticas actuales veáse Igareda González, Noelia (2012).

sumaria, se dismantelaba al mismo tiempo el programa republicano de emancipación de la mujer y se producía un retroceso notable en todos los avances conseguidos durante este breve periodo de nuestra historia, que creó ciudadanas y durante el que las mujeres se creyeron ciudadanas (Osborne, 2012: 22). Por supuesto, el modelo de mujer republicana fue más un ideal que una realidad pero amplió sus posibilidades emancipadoras y de alcance en el ámbito público con reformas concretas, como la ampliación del sufragio a las mujeres, el reconocimiento del divorcio, del aborto y de otros derechos igualitarios que favorecieron a las mujeres.

Desde la propia perspectiva de Osborne (2012:x), el franquismo pretendía producir un antimodelo de mujer, sobre todo contrapuesto al modelo de mujer republicana, principalmente objeto de aversión del régimen. Por su parte, Dolores Juliano (2012: 35-48) apunta que el régimen nacional-católico no generó ningún nuevo modelo ni de mujer ni de sexualidad femenina, sino que reforzó un modelo preexistente llevándolo al extremo. La creación que sí puede atribuirse al régimen es la de un marco normativo, jurídico y moral, prescriptor de una determinada forma de ser mujer y punitivo respecto a las desviaciones de aquella.

En este contexto y a pesar de la variedad de modelos de identidades generizadas y de sexualidades que coexistieron<sup>10</sup>, nos centraremos en el modelo hegemónico promovido desde el régimen, ya que es el hilo conductor de las normativas y políticas a las que se debían ajustar las mujeres. A este respecto, se recuperó un modelo en el que se mezclaban los valores tradicionalistas del movimiento nacional con aquellos que se le empezaron a atribuir a la mujer en el ámbito de la burguesía surgida al amparo de la revolución industrial. El ideal de “buena mujer” está inspirado en la figura del *ángel del hogar*, es decir, en la madre amantísima y la esposa abnegada, cuya principal función es la reproductiva. Sobre este arquetipo descansa la responsabilidad de perpetuar la raza y de cuidar de la familia, al mismo tiempo que se le confía el cometido de ser custodia, garante y primera transmisora de los principios y valores del catolicismo. Tal modelo de *ángel del hogar* tiene un componente burgués, que traslada la noción de las mujeres como seres inferiores, de enfermedad constante y encerradas en el ámbito doméstico, de manera que les están vedadas responsabilidades como trabajar o decidir sobre su propia

---

<sup>10</sup> Para profundizar en los modelos de mujer impuestos durante el franquismo así como las resistencias, fugas, estrategias de invisibilidad y resistencias Vid. Osborne Verdugo, R (coord.) (2012). *Mujeres bajo sospecha. Memoria y sexualidad: 1930-1980*. Madrid: Editorial Fundamentos.

vida (Rosón, 2012: 293-310).

A esta configuración moral se unió la ciencia, principalmente la psiquiatría y los poderes públicos, en una alianza por la que la Iglesia señalaba a los individuos moralmente desviados, la psiquiatría justificaba desde la ciencia la desviación y las élites políticas legislaban y castigaban con la intención de corregir y redimir cualquiera que fuera la desviación<sup>11</sup>.

Si la mujer, como sujeto político, tendía a la invisibilidad, su sexualidad resultaba por completo inexistente. Se negó de manera directa, constituyéndose así como uno de los tabús más opacos de la época. La cuestión sexual solo se tomaba en consideración como arma política, de manera preferente para identificar a las mujeres republicanas con prostitutas.

Este tratamiento de la sexualidad es coherente con la perspectiva moral del régimen y su presentación como cruzada confesional, destinada a devolver a España la tradición y los valores que, como el hogar y la familia, la II República había eliminado. Según Nicolás Lazo, la moralidad fue cuestión de estado para el nacional-catolicismo, siendo que en la configuración de esta moralidad implantada en el régimen franquista la Iglesia Católica tuvo una influencia predominante ya que tenía una ética sexual y social elaborada. La sexualidad fue la obsesión de la moralidad nacional-católica (Nicolás Lazo, 2007: 562). Desde una perspectiva jurídica, este movimiento derogó las normas sexuales aprobadas durante el periodo republicano. A las mujeres, más que a nadie, se les inculcó la visión del sexo como algo sucio, pecaminoso y despreciable. En ellas, “la represión de la sexualidad adquirió un carácter esclavizante y torturante. Se convirtió en un ser 'asexual', no se le dejó aprender del sexo, experimentar, informarse para verlo como fuente de placer, de liberación y de comunicación. A la mujer se le educó para el sacrificio, para la renuncia a la vida y con ella a la sexualidad” (Torres, 2002: 67).

Como su reverso, el enaltecimiento de la figura *ángel del hogar* conllevaba la criminalización y estigmatización de la figura de la *puta*<sup>12</sup>, de manera que la primera

---

<sup>11</sup> Un ejemplo extremo del funcionamiento articulado de este régimen puede verse en las investigaciones que, aprovechando los campos de concentración franquistas, se dirigían a aislar un hipotético gen rojo, un gen que se transmitiría de madres a hijos/as a través de la sangre y se potenciaría a través de la socialización. En el marco de este discurso una de las prácticas eugenésicas fundamental (que tiene repercusiones en tiempos presentes) es lo que se ha denominado niños/as robados/as.

<sup>12</sup> Sólo se contemplaba el ideal de mujer, las que no se ajustaban era las *otras*, las lesbianas, las putas, las mujeres caídas. A estas mujeres se les asigna ignorancia, debilidad moral, perversión, ellas no eligen, no

vigilaba siempre su conducta para no deslizarse por la resbaladiza y difusa frontera que la separaba de la segunda. Es así que “la dicotomía *madresposa-'puta'* fue enérgicamente reforzada por el régimen franquista”. Las mujeres no solo debían ser decentes sino, además, parecerlo. Por supuesto, esto tenía implicaciones en todas las áreas de su vida, desde sus formas de vestir, hasta sus amistades, sus hábitos, gestos, etc. Se les consideraba la personificación del pecado. Al margen de lo que hubiese hecho, era culpable de cualquier “desliz” de los hombres (Nicolás Lazo, 2007:565-566). Incluso en los casos de violación, la mujer era culpable porque era ella quien “insinuaba”, quien “provocaba”, por sus gestos, su vestimenta<sup>13</sup>, su presencia en ese lugar, a esa hora, etc. (Nicolás Lazo, 2007:566).

En este contexto, la virginidad de las mujeres se convirtió en el indicador máximo de la buena moral. En torno a la misma se articularon grandes esfuerzos de protección, aunque al final las mujeres eran las principales responsables de mantenerla a salvo de la incontinencia masculina<sup>14</sup>. Según afirmaba el médico Antonio Box M. de Cospedal (1948) “El himen representa para la mujer un triunfo sobre la tentación, y un orgullo para el hombre poseedor” (Martín Villegas, 2017: 164), lo que revela la consideración del himen de las mujeres como una propiedad de los hombres.

La definición política de la mujer como útero reproductor (Preciado, 2010)<sup>15</sup>, marcaba unos presupuestos según los cuales las mujeres fueron educadas para que su función en el matrimonio fuera “la de servir de apaciguamiento de la concupiscencia masculina, pero sin la menor complacencia, con fría resignación”, desarrollando un papel de represión de la agresividad sexual de su marido (Alonso Tejada: 1977:31).

---

piensan, ellas no están ahí por un cálculo de estrategias para cubrir necesidades sino que están ahí porque las han engañado, porque tiene debilidad moral o porque son malas, perversas, pecadoras.

<sup>13</sup> Este tipo de prejuicios se ha mantenido en las actuaciones y resoluciones judiciales. Como ejemplo se puede mencionar la mediática “sentencia de la minifalda” del Tribunal Supremo español, de fecha 23 de mayo de 1990, en la que confirmó la sentencia de la Audiencia de Lérida (febrero de 1989), en la que se señalaba que una joven trabajadora de 17 años, “*pudo provocar, si acaso inocentemente, al empresario por su vestimenta*”. En esta sentencia, el empresario fue condenado a una multa por un delito de abusos deshonestos con su empleada, por tocamientos y por manifestarle que, a cambio de acceder a sus deseos sexuales, le renovarían el contrato de trabajo (Poyatos i Matas, 2019: 6).

<sup>14</sup> Esta concepción tiene ecos en la forma que en se estereotiparon las primeras interpretaciones sobre los violadores y de ciertas justificaciones de los mismos, como se expondrá en el siguiente capítulo.

<sup>15</sup> Seminario-Encuentro “Movimiento en las bases: transfeminismos, feminismos queer, despatologización, discursos no binarios”. UNIA (Universidad Internacional de Andalucía- Arte y pensamiento). Sesión “Despatologización y no binarismo”, 5 de Noviembre de 2010, Sevilla.

## **2. Desposesión de derechos y sujeción de las mujeres: reformas legales que anulaban la capacidad jurídica y económica de las mujeres.**

El derecho fue una herramienta fundamental para conseguir que las mujeres se ajustaran al modelo *madresposa*<sup>16</sup> que impulsó el régimen franquista. En este sentido, restringió la autonomía de las mujeres así como su capacidad de obrar, tratando de confinarlas al hogar, al definir las como dependientes del marido desde una perspectiva jurídica y económica. Esta normativa estaba profundamente atravesada por los valores de la moralidad nacional-católica que se ha expuesto.

Desde este enfoque, los ámbitos normativos con mayor incidencia sobre la vida de las mujeres son aquellos que regulan las relaciones afectivas, especialmente las maritales, así como las relaciones familiares y la sexualidad, sobre todo femenina. También son relevantes las que regulan el trabajo extradoméstico de las mujeres conforme a los principios de la división sexual del trabajo, de manera que se les impedía realizar numerosas actividades laborales, en una tendencia contraria a la apertura que de manera coetánea se estaba viviendo en Europa (Ortiz Heras, 2006: 2).

Este conjunto de normas jurídicas configuran la relación de las mujeres con el mundo público y doméstico y, por lo tanto, delimitan las posibilidades de su autonomía, tanto en el terreno laboral como en la eventual ruptura de las relaciones personales en que estuvieran inmersas.

De esta manera, durante la dictadura franquista se articuló un ordenamiento jurídico que disminuyó, prácticamente anulando, la capacidad económica y jurídica de las mujeres. Sobre el mismo se asentaba el control social sobre las mujeres, sobre sus

---

<sup>16</sup> El término *madresposas* está tomado de la obra de Marcela Lagarde (2011) *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Horas y horas. Madrid (Original de 1993). Desde una aproximación antropológica, la categoría *madresposa* abarca el hecho global constitutivo de la condición de la mujer en la sociedad y la cultura. Según Marcela Lagarde, La maternidad y la conyugalidad son las esferas vitales que organizan y conforman los modos de vida femeninos. Ser madre y ser esposa consiste para las mujeres en vivir de acuerdo con las normas que expresan su ser -para y de-otros, realizar actividades de reproducción y tener relaciones de servidumbre voluntaria, tanto con el deber encarnado en los otros, como con el poder en sus más variadas manifestaciones (Lagarde, 2011: 377). En la feminidad destinada, las mujeres sólo existen maternalmente, y sólo pueden realizar su existencia maternal a partir de su especialización política como entes interiorizados en la opresión, dependientes vitales y servidoras voluntarias de quienes realizan el dominio y dirigen la sociedad. Las mujeres deben mantener relaciones de sujeción a los hombres, en este caso, a los cónyuges. Así articuladas la maternidad y la conyugalidad, son los ejes socioculturales y políticos que definen la condición genérica de las mujeres; de ahí que todas las mujeres son *madresposas* (Lagarde, 2011: 379). De forma que, las mujeres son objeto del derecho en la medida en que son madres y esposas, y cuando no se ajustan a los roles de género esperados son tratados como desviaciones de la norma.

cuerpos, sus itinerarios vitales y sus relaciones sociales, económicas y afectivas, lo que en último término constituía la base reguladora y legitimadora de la violencia.

Inspirado en una serie de roles generizados de carácter biologicista que operan de manera dicotómica a partir de binomios como público/privado, producción/reproducción, hombre/mujer y entre las mujeres *madresposas-putas* y conforme al rol performativo que desempeña el derecho respecto a la realidad social, el régimen franquista se valió del mismo para caracterizar las relaciones sociales en la dirección de institucionalizar el papel subordinado de las mujeres hacia los hombres. Como señala Ángela Cenarro, los proyectos nacionalizadores del catolicismo y el fascismo se sirvieron de dichas nociones para identificar a las mujeres como «madres patriotas» o «reproductoras de la nación» (Cenarro, 2017: 19).

Es así, que con esta finalidad, y según Inmaculada Blasco (2005), para revocar los procesos de transformación en las relaciones de género (que hundían sus raíces en el último tercio del siglo XIX y que se acentuaron durante la Segunda República), la dictadura franquista puso freno al acceso al trabajo extradoméstico femenino, a la entrada de las mujeres a todos los niveles educativos, así como a su participación activa en la vida pública y política (2005: 56). Para alcanzar este objetivo se utilizaron diferentes mecanismos: desde las políticas pronatalistas y las medidas protectoras de la familia, hasta la política laboral fundamentada en el Fuero del Trabajo (1938), pasando por la legislación y los programas educativos (Blasco Herranz, 2005: 56).

Para que las mujeres se ajustaran al modelo de *madresposa* y fijar a éstas al hogar, el derecho intervenía en todos los ámbitos de la vida. Las leyes laborales y de comercio limitaban la actividad de las mujeres en el mercado laboral, el Código Civil, especialmente a través del derecho de familia, restringió la autonomía de las mujeres supeditándola a la autoridad marital, o en su caso, la autoridad de su padre. Y, por su parte, el Código Penal prefiguraba lo no deseable en el comportamiento de una mujer decente y criminalizaba aquello que se desviara, entre otras cosas, de precisamente su sujeción al hogar, que en último término es a la familia y especialmente al marido.

La intención de realizar este recorrido no es tanto analizar de manera exhaustiva las normas legales vigentes durante el franquismo en este ámbito, como repasar y apuntar

aquéllas que marcan unas pautas de reglamentación de la vida con especial incidencia para las mujeres.

## **2.1. Movilización general de las mujeres: llamada al hogar a través de la normativa laboral**

Tanto las posibilidades de vida en general como las condiciones laborales, en particular, de la población española se vieron mermadas con el régimen franquista. En el ámbito laboral, se impuso un nuevo sistema de relaciones laborales y las condiciones de trabajo se vieron afectadas por la aplicación de numerosas leyes y decretos que redundaban en el control y disciplinamiento obrero.

Las reformas legales que produjeron estas nuevas condiciones laborales estuvieron determinadas por la voluntad del régimen franquista de establecer un nuevo orden que exigía la disciplina social, para lo cual era imprescindible la eliminación de los sindicatos y la implementación de una legislación laboral que asegurara la subordinación obrera (Molinero e Ysàs, 2001: 5).

El empeoramiento de las condiciones laborales afectó a la población en general, pero en mayor medida lo hizo con las mujeres. La regulación del acceso al mercado laboral y las condiciones de permanencia en el mismo se sexualizaron de manera drástica, de modo que estaba vigente una normativa diferenciada en función del sexo-género.

El modelo de feminidad impuesto por el régimen exigía que éste se desarrollara de manera principal en el ámbito doméstico, donde era primordial la faceta reproductora/iva de las mujeres. La sujeción al hogar de la madre-esposa se basaba en una férrea división sexual del trabajo, normativizada a través de una estricta regulación del trabajo extradoméstico de las mujeres. Ello implicaba tanto la exclusión de numerosas actividades laborales como unas reglas concretas de inclusión y permanencia en el mercado de trabajo. Aunque tal regulación afectaba a todas las mujeres, constreñía de manera particular las condiciones de vida de las casadas, que estaban sujetas a las



autoridad marital<sup>17</sup>.

Ya de forma muy temprana, en pleno periodo bélico, se aprobó el Fuero de Trabajo de marzo de 1938, la primera Ley Fundamental<sup>18</sup>, que en el artículo 1 del título II señalaba que:

*“1. El Estado se compromete a ejercer una acción constante y eficaz en defensa del trabajador, su vida y su trabajo. Limitará convenientemente la duración de la jornada para que no sea excesiva y otorgará al trabajo toda suerte de garantías de orden defensivo y humanitario. En especial prohibirá el trabajo nocturno de las mujeres, regulará el trabajo a domicilio y libertará a la mujer casada del taller y de la fábrica”.*  
(Boletín Oficial del Estado, núm. 505, de 10 de marzo de 1938, p. 6179/pp. 6178-6181)

Esta *liberación* del trabajo en las fábricas y talleres estaba encaminada a establecer las condiciones para que las mujeres casadas pudieran emplear su fuerza de trabajo (entregarse en cuerpo y vida) a las tareas relacionadas con la reproducción social en el ámbito doméstico e incluso en el comunitario, como hacían por ejemplo en el Servicio Social de la Sección Femenina, en el que las mujeres prestaban múltiples servicios de forma gratuita a la comunidad, como veremos más adelante.

Además de lo indicado, dicho Fuero, en su Título XII. 3: "Reconoce a la familia como célula primaria natural y fundamento de la Sociedad, y al mismo tiempo, como institución moral dotada de derecho inalienable y superior a toda ley positiva". En realidad, serán los hombres quienes en último término sean los depositarios de este *derecho inalienable y superior a toda ley positiva*, al detentar la figura de *pater familias*, ya sea como padre y/o como marido.

Es decir, el Fuero era explícito en su declaración de la subordinación femenina y

---

<sup>17</sup> Vid. *infra* subepígrafe 2.2. p 52-57..

<sup>18</sup> Las Leyes Fundamentales del Reino, o del Estado, fueron el conjunto de siete leyes que organizaban los poderes del Estado durante el régimen Franquista. Fuero del Trabajo (1938), Ley Constitutiva de las Cortes (1942); Fuero de los Españoles (1945); Ley del Referéndum Nacional (1945); Ley de Sucesión en la Jefatura del Estado (1947); Ley de Principios del Movimiento Nacional (1958); Ley Orgánica del Estado (1966).

en la negación de cualquier tipo de derechos. Desde una perspectiva más general, bajo el régimen franquista, el foco principal de la función social de la mujer era la maternidad, por ello, las aspiraciones al empleo, educación y superación personal, actividad social o emancipación eran una amenaza para el destino biológico de las mujeres como forjadoras de las generaciones futuras (Mary Nash, 1996: 293). La *liberación de las mujeres de la fábrica* marca las bases de una política laboral que combinó la *protección* y la prohibición, entendiéndose por *legislación protectora* "aquella diseñada con el propósito de evitar a las trabajadoras los daños físicos y morales que, según se creía en la época, iban asociados a la actividad laboral cuando era realizada por mujeres" (Valiente, 2003:145). Así, se erigieron a finales de los años treinta y en la década de los cuarenta numerosas barreras a la actividad laboral de las mujeres. Para aquellas que siguieron trabajando, continuó ampliándose el alcance de la legislación protectora. Tal y como señala Celia Valiente (2003: 148): "los gobiernos del régimen de Franco continuaron desarrollando la legislación protectora iniciada en España a principios del siglo XX en sus cuatro facetas tradicionales de regulación de la maternidad de las trabajadoras<sup>19</sup>, prohibición de que las trabajadoras realizaran tareas consideradas fatigosas, peligrosas e insalubres<sup>20</sup>, interdicción del trabajo nocturno<sup>21</sup> e imposición de medidas moralizadoras, cuyo objetivo consistía en evitar la relajación de los estrictos códigos de comportamiento".

Mientras que algunas medidas eran abiertas y directamente restrictivas del empleo femenino, como los despidos obligatorios y prohibiciones de acceso a determinados empleos, también existieron disposiciones legales que tenían como fin último que las mujeres cesasen en su intento de permanecer o acceder al mercado

---

<sup>19</sup> La Ley 14 diciembre de 1942 y su reglamento, Decreto (D.) 11 noviembre 1943, crearon el Seguro Obligatorio de Enfermedad que incluyó entre sus prestaciones la asistencia a la maternidad. Por instrumento 26 mayo 1965 España ratificó el Convenio número (n.) 103 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) adoptado en Ginebra el 28 de junio de 1952, sobre protección a la maternidad. El artículo (art.) 29 de la Ley 28 de diciembre de 1963 (n.193) de Bases de la Seguridad Social, consideraba estados de incapacidad laboral transitoria los períodos de descanso voluntario y obligatorio por maternidad de la trabajadora, estableciendo el art.30 que la retribución en esos casos fuera un porcentaje del salario base de cotización.

<sup>20</sup> Por ejemplo, el D. 26 de julio 1957 estableció una lista de tareas prohibidas a las mujeres y los menores consideradas perjudiciales para su salud. En la misma línea, por Instrumento 12 de junio 1958 España ratificó el Convenio n. 45 de la OIT adoptado en Ginebra el 21 de junio de 1935 sobre la prohibición del empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas. Por último, la Orden (O.) 10 de julio de 1962 de Presidencia del Gobierno trataba de la protección de las mujeres contra radiaciones ionizantes.

<sup>21</sup> A modo de ilustración cabe señalar el Instrumento 12 de junio 1958, por el que España ratificó el Convenio n.89 de la OIT adoptado en San Francisco el 9 julio 1948, relativo al trabajo nocturno de las mujeres empleadas en la industria.

laboral y que actuaron como barreras al desarrollo de la faceta laboral de muchas mujeres de una forma más indirecta. "Todas ellas pretendían reducir a las mujeres a la esfera doméstica en una edad propicia para crear una familia y conceder al varón cabeza de familia el privilegio de ser el «ganapán», según el modelo de la *breadwinner family*<sup>22</sup>" (Marías Cadenas, 2011: 435).

A continuación me voy a detener en un breve repaso de las políticas abiertamente restrictivas de empleo femenino y de otras políticas que suponían limitaciones indirectas al mismo.

Respecto al primer tipo de medidas prohibicionistas, el régimen franquista, a lo largo de la década de 1940, restringió de manera directa el acceso de las mujeres a determinadas posiciones laborales, sobre todo a los escalafones intermedios y superiores de las administraciones públicas, así como de algunas empresas privadas y al ejercicio de determinadas profesiones liberales. Se articularon normas que negaban su acceso a puestos como jefe de administración y delegados e inspectores de trabajo del ministerio del mismo nombre, recaudador de hacienda, registrador de la propiedad<sup>23</sup>, abogado del Estado, agente de cambio y bolsa, médico del cuerpo facultativo de prisiones, técnico de aduanas, fiscal, juez, magistrado, miembro del cuerpo diplomático y notario. De la misma manera algunos reglamentos del régimen interior de las empresas prohibían a las mujeres ocupar posiciones directivas (Valiente, 2003:151, Marías Cadenas, 2011:437).

El modelo de *breadwinner family* establecía dos papeles diferenciados, para lo que era necesario este acotamiento de la participación de las mujeres en el mercado laboral, así como maximizar la vinculación de éstas al ámbito doméstico. "Las mujeres casadas continuaron necesitando la autorización de sus maridos para firmar contratos de

---

<sup>22</sup> Aludimos aquí a un modelo familiar burgués, planteado como ideal, propio de la sociedad industrial decimonónica, que comporta una división sexual del trabajo según el cual hombres y mujeres aportan su cuota de participación en la reproducción social de la familia. En virtud de la separación de esferas por sexos (pública-productiva y privada-reproductiva), los hombres venden su fuerza de trabajo fuera del hogar, por lo que reciben una compensación económica, que sirve para comprar bienes que posibilitan el mantenimiento de la familia. Vid. Pilar Pérez-Fuentes, «Ganadores de pan y amas de casa: los límites del modelo de *Male Breadwinner Family*. Vizcaya, 1900-1965», en Carmen Sarasúa y Lina Gálvez (eds.), *¿Privilegios o eficiencia? Mujeres y hombres en los mercados de trabajo*, Universidad de Alicante, Alicante, 2003, pp. 217-237.

<sup>23</sup> ORDEN de 27 de septiembre de 1939 señalando los cargos que no podrán ser desempeñados por los funcionarios femeninos de la plantilla del mismo; Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria y Decreto de 29 de diciembre de 1948 por el que se aprueba el nuevo texto del Estatuto de Recaudación respetivamente.

trabajo, ejercer el comercio y usufructuar su salario, si bien ésto no era preciso cuando los esposos estaban separados de hecho o de derecho<sup>24</sup> (Valiente, 2003:151).

Aunque, como indicamos, la reconducción de las mujeres al hogar estuvo prescrita por el Fuero del Trabajo (1938), el despido por matrimonio no fue legitimado hasta la Ley de Reglamentaciones de Trabajo (1942), manteniéndose vigente a partir de ahí durante toda la dictadura, y con carácter voluntario a partir de 1961. El abandono forzoso del empleo al contraer matrimonio fue acompañado de una indemnización económica, popularmente conocida como *dote*, que consistía generalmente en un mes de salario por año de servicio en la empresa, limitada a 5 o 6 mensualidades y condicionada por la irregularidad laboral y ausencia de contrato que caracterizaba el trabajo de las mujeres en su etapa de aprendizaje. La dote por matrimonio tenía como finalidad reintegrar a la joven esposa al recién creado hogar que le impedía volver a la empresa en la que prestaba sus servicios (Espuny Tomás, 2019: 932).

Asimismo, a partir de 1939 se obligaba a dar de alta a las mujeres y a los hombres por separado. Solo ellas tenían obligación de declarar el nombre del cónyuge, su profesión, lugar de trabajo, salario recibido y número de hijos/as. Las casadas estuvieron segregadas de la demanda de empleo en las Oficinas de Colocación, subordinándolas a los demandantes masculinos. Es más, a finales de aquel año se prohibió a las mujeres inscribirse como obreras en las oficinas de colocación, salvo si eran cabezas de familia y mantenían a ésta con su trabajo, estaban separadas, se hallaba incapacitado su marido, o eran solteras, bien sin medios de vida, bien en posesión de un título que les permitiera ejercer alguna profesión. Este conjunto de restricciones afectaban a su capacidad de acceso a la renta e imponían a muchas mujeres situaciones de miseria y de irregularidad en sus actividades, como las relacionadas con el estraperlo.

Una segunda categoría de políticas restrictivas del empleo femenino tenían, como apuntamos, un carácter más indirecto y complementario a las señaladas. Tal y

---

<sup>24</sup> El Código Civil de 1889 reconocía aproximadamente la misma capacidad civil a los varones y mujeres solteros mayores de edad. Sin embargo, según el art. 1263, las mujeres casadas debían poseer la autorización de sus maridos para firmar contratos, entre ellos los de trabajo. Por otro lado, según los arts. 1412.1426, si el régimen económico del matrimonio era la sociedad de gananciales, lo que sucedía en la mayoría de las familias españolas salvo en algunos territorios como Cataluña, los salarios de la mujer y del esposo eran bienes cuya administración correspondía al marido, no pudiendo aquélla obligarlos sin su consentimiento. por su parte, los arts. 6-12 del Código de Comercio de 1885 recogían el imperativo de la licencia marital para ejercer el comercio.

como ejemplifica Celia Valiente "el objetivo de alejarlas, especialmente si estaban casadas, del mercado laboral, no se intentó conseguir únicamente con medidas desincentivadoras y limitativas, sino también mediante una política educativa que, entre otros procedimientos, ponía un énfasis especial en la preparación de las niñas para realizar los trabajos domésticos más variados" (2003: 152).

Entre estas políticas desincentivadoras se incluyen las que implicaban una limitación del acceso de las mujeres a la educación media y superior, así como algunas políticas pronatalistas y de defensa de la familia que estimulaban la permanencia de las mujeres en el hogar y la dedicación exclusiva a la función reproductiva/ora.

Las citadas limitaciones educativas aspiraban a fomentar el alejamiento de las mujeres de la escena pública, priorizando o facilitando la formación de los varones. De esta manera, se exigió la necesidad de aprobar las denominadas materias de "hogar" para acceder a niveles superiores de educación. Aunque no existió una limitación expresa de los estudios superiores para las mujeres, a diferencia de otros regímenes fascistas, la presión social y el poder de la moral de la época, según los cuales la formación superior, la feminidad y la función maternal eran incompatibles, fueron tan coercitivas como cualquier norma jurídica (Marías Cadenas, 2011:439).

A estas limitaciones hay que añadir la obligatoriedad de prestar ciertos servicios a la comunidad, como condición inexcusable para acceder a asuntos tan variados como la obtención de un título formativo medio o superior, al ejercicio de un empleo cualificado o profesión, a la participación en oposiciones, etc. A este respecto, en el seno de la Sección Femenina, se instauró desde 1937 el denominado Servicio Social de la Mujer como "deber nacional" mediante el Decreto 378 de 7 de octubre de 1937<sup>25</sup> (Rebollo Mesas, 2001; 299), consistente en la prestación gratuita de trabajo durante un periodo de seis meses en instituciones estatales. A partir de 1940, pasó a constar de dos partes: tres meses de formación política y doméstica, sumados a tres de trabajo obligatorio y gratuito en dependencias estatales, generalmente de carácter asistencial

---

<sup>25</sup> Dicho Decreto establecía el Servicio Social de la Mujer para "aplicar las aptitudes femeninas al alivio de los dolores producidos en la presente lucha y de las angustias sociales de la posguerra, a la vez que valerse de la capacidad de la mujer para afirmar el nuevo clima de hermandad que propugna los veintiséis puntos programáticos". Tal y como señala Rebollo Mesas (2001: 299-300) "el Servicio Social fue en sus orígenes una típica medida para tiempos de guerra que estaba destinada a tener continuidad más adelante, adaptándose mediante nuevos y más severos decretos al nuevo Estado".

(Valiente, 2003: 154-155).

Por tanto, el Servicio Social fue obligatorio para aquellas solteras, de entre 17 y 35 años (salvo ciertas excepciones), que fuesen tituladas universitarias o profesionales que decidieran ejercer su carrera o cualquier mujer que deseara realizar determinados trámites burocráticos, como la obtención del pasaporte, del carné de conducir, la participación en un concurso u oposición pública, entre otros (Celia Valiente, 2003:155). Desde 1946, esta obligatoriedad se extendió a las obreras y empleadas, de manera que la realización del Servicio Social otorgaba preferencia ante una eventual colocación (Marías Cadenas, 2011:439-440). El número de circunstancias en que se requería poseer la cartilla acreditativa de haber cumplido el Servicio Social fue aumentando: si bien en 1940 se exigía para obtener títulos de estudios, trabajar en empresas y organismos públicos y en empresas concesionarias del Estado o que recibían subvenciones de éste, en las organizaciones de Falange, ser profesionales colegiados o ejercer cargos públicos, desde 1944 resultó obligatorio para matricularse en la universidad<sup>26</sup> (Celia Valiente, 2003:155).

Conviene apuntar que la Sección Femenina constituyó una institución destacada como instrumento de control y de utilización del trabajo femenino. De hecho, la propia organización reconoció que, hasta 1964, medio millón de mujeres habían realizado la prestación del Servicio Social con un resultado de ahorro favorable al Estado de 750 millones de pesetas (Ortiz Heras, 2006: 7). Sin embargo, la explotación del trabajo de las mujeres no era monopolio de esta institución, ya que, en las cárceles, también se hacía un uso casi gratuito de la mano de obra. Según Lidia Falcón (1977): "Las prisiones de mujeres abastecían con su artesanía a los grandes almacenes, a las fábricas importantes, a las damas ricas que adquieren preciosos bordados mallorquines, chales castellanos, mantelerías sevillanas" (Almeda, 2005: 95). El pago se hacía a la administración de la cárcel que repercutía en un pequeño salario a las presas.

Por su parte, los programas pronatalistas y las políticas familiares franquista fueron instrumentos que no solo se centraron en la asistencia y protección de la maternidad, sino que abarcaron múltiples facetas de la vida de las mujeres, entre ellas, el combate del trabajo extradoméstico femenino como enemigo de la reproducción y la

---

<sup>26</sup> Art. 1 del D. 31 mayo 1940 y O. 21 noviembre de 1944 del Ministerio de Educación Nacional.

perpetuación de la familia tradicional. Las políticas pronatalistas premiaban la procreación de una prole nutrida, por ejemplo, al otorgar prioridad al empleo de los padres de familias numerosas, al mismo tiempo que castigaban como delito la interrupción voluntaria del embarazo, como se verá más adelante. Priorizando el empleo de padres de familia, se consolidó entre las políticas fascistas una comprensión del salario como *salario familiar*, único percibido por el varón o se instituyeron medidas como la concesión de préstamos por matrimonio o los subsidios por natalidad, entre otras. La política familiar del gobierno franquista estableció todos estos beneficios (los “puntos”) en razón de la natalidad o la nupcialidad, las cuales implicaban que la madre de familia se replegase a la dedicación doméstica y familiar en exclusiva (Marías Cadenas, 2011: 441).

Para los varones, "el derecho a recibir un subsidio o plus familiar dependía del empleo y en el caso del plus de cargas familiares se incluía en la paga. Eran medidas que favorecían abiertamente a los varones y consolidaban la figura del jefe de familia, el patriarca que debía indentificarse con la figura autoritaria del Jefe del Estado, Franco" (Nash, 1996: 302). Desde una perspectiva económica más amplia, los incentivos familiares propios del régimen franquista obedecían a la necesidad de mantener salarios encubiertos, en una época de acusada caída de los salarios reales, amén de que desempeñaran una función política al fomentar el salario familiar y la figura del cabeza de familia masculino, fortaleciendo así el control social y la jerarquía masculina dentro de la familia y del propio régimen (Nash, 1996: 303).

Vistas las limitaciones directas e indirectas al empleo femenino por parte de la legislación laboral, ahora pasaré a repasar las restricciones a la autonomía de las mujeres que supuso la legislación civil franquista en la regulación de las relaciones familiares, especialmente, las maritales.

## 2.2. Regulación de las relaciones maritales: mujeres tuteladas bajo la autoridad marital.

Como ya hemos visto con el Fuero del Trabajo y con el Servicio Social, la legislación franquista no esperó a finalizar la guerra, los sublevados raudamente derogaron todas las conquistas republicanas de derecho civiles y políticos de las mujeres. Además de abolir el divorcio y el aborto, establecieron el matrimonio católico apostólico y romano como el único válido (Nicolás Lazo, 2007: 548). La Ley de Matrimonio Civil republicana fue derogada mediante la aprobación de la Ley de 12 de marzo de 1938 (*Boletín del Estado* del 21 de marzo de 1938), que declara nulos los matrimonios civiles contraídos durante el periodo republicano. En la misma se reestablece la vigencia del Código Civil de 1889 en todo lo referente al matrimonio y a la situación de la mujer dentro de él, suprimiendo las reformas legales que había hecho la II República. Con el triunfo del nuevo régimen en todo el territorio nacional, España vuelve al sistema de matrimonio religioso obligatorio. De manera inmediata, la Ley de 23 de septiembre de 1939 derogó la Ley de Divorcio de la II República<sup>27</sup> (Alberdi, 1978: 107).

Este restablecimiento del Código Civil de 1889 fue clave en la restricción de la autonomía de las mujeres y su sujeción a sus maridos o, dependiendo de la situación, a padres; en definitiva, al *pater familias*. Ello era coherente con el criterio imperante a finales del siglo XIX, periodo de la restauración borbónica, que se sintetiza en “el carácter patriarcal de la familia, la sumisión de la mujer a la autoridad del marido y la radical discriminación entre los hijos legítimos e ilegítimos” (Vallés Amores, 2006: 116). Esta visión incluía la consideración del sexo, junto a la edad, como una causa modificativa de la capacidad de obrar, en el sentido de que las diferencias entre hombres y mujeres aconsejaban restringir la libertad de las últimas (Vallés Amores, 2006: 116-117). Estos criterios estaban en completa sintonía con los valores nacional-católicos en los que se asentaría el nuevo régimen bajo la dictadura franquista<sup>28</sup>.

El reestablecimiento del Código Civil de 1889 se tradujo en una desposesión de derechos de ciudadanía de las mujeres, en particular de los relacionados con su agencia y autotutela. La mayoría de edad para ambos sexos se fijaba a los 23 años pero quedaba

---

<sup>27</sup> Aunque el Decreto 2 de marzo de 1938 ya había suspendido los pleitos de separación y divorcio.

<sup>28</sup> Por ejemplo, se (re)insituía así la posición subordinada de las mujeres respecto a sus maridos, es así que el art. 57 del C.C. indicaba que "el marido debe proteger a la mujer", y ésta "obedecer al marido".



limitada en su ejercicio para las mujeres puesto que “las hijas de familia mayores de edad, pero menores de veinticinco años, no podrán dejar la casa paterna sin licencia del padre o de la madre en cuya compañía vivan, como no sea para tomar estado, o cuando el padre o la madre hayan contraído ulteriores bodas”<sup>29</sup>. Más tarde la *Ley de 13 de diciembre de 1943 sobre la fijación de la mayoría de edad* rebajó la mayoría de edad a 21 años, pero mantuvo la misma situación para las hijas de mayores de edad pero menores de veinticinco<sup>30</sup>.

La desigualdad se hacía patente en diversas disposiciones del Código Civil resultando que la capacidad de obrar dependía del sexo de las personas y del estado civil que condicionaba de un modo esencial el ejercicio de la misma (Martos Calabrús y Bastante Granell, 2011: 435). De alguna manera, las mujeres pasaban de estar tuteladas por el padre a estarlo por los maridos en el caso de las casadas. Estas modificaciones legislativas representaron un retroceso en los derechos de las mujeres, al elevar su mayoría de edad legal a los 25 años, y específicamente a la mujer casada al imponerle obligaciones de ser protegida por el marido y a obedecerle (art. 57), de adoptar su residencia (art.58) y nacionalidad (art.22), otorgar sistemáticamente al esposo la administración de los bienes conyugales e incluso de aquellos bienes que fueran privativos de su esposa (art.59) y la representación de la esposa (art.60), además de inhabilitarla para adquirir o enajenar bienes sin su consentimiento, a excepción de los parafernales<sup>31</sup> (art.61) y para ejercer actividades económicas (art.4), etc. (Toboso, 2009: 74,75).

El Estado desempeñó un papel decisivo en la rehabilitación de un determinado modelo de familia y le concedió un lugar privilegiado en la construcción social de una nueva España. La familia era la unidad primaria de la sociedad, *célula básica* y su funcionamiento estaba basado en la autoridad marital del marido.

El Fuero de los Españoles (1945), una de las principales declaraciones jurídicas del Nuevo Estado, disponía que “el Estado reconoce y ampara a la familia como institución natural y fundamento de la sociedad, con derechos y deberes anteriores y

---

<sup>29</sup> Según el artículo 321 del Código Civil en su redacción originaria

<sup>30</sup> Posteriormente en 1952 la ley de 20 de diciembre de 1952 cambió la redacción para especificar que “tomar estado” se refería tanto a contraer matrimonio como a ingresar en un Instituto aprobado por la Iglesia. Como veremos en páginas siguientes, la ley 31/1972, de 22 de julio, suprimió la restricción de la mujer no casada respecto a su autonomía como persona, para poder abandonar voluntariamente el domicilio paterno si deseaba vivir fuera del hogar familiar.

<sup>31</sup> “Son parafernales los bienes que la mujer aporta al matrimonio sin incluirlos en la dote y los que adquiere después de constituida ésta sin agregarlos a ella” (art. 1.381 del CC).

superiores a toda ley humana positiva. El matrimonio será uno e indisoluble. El Estado protegerá especialmente a las familias numerosas” (art. 22). De esta manera la familia resultaba “una institución natural con prerrogativas y derechos específicos que iban más allá de las fronteras del derecho humano. La posición de la familia como primera unidad de la organización social estaba contemplada en el Fuero por una declaración de indisolubilidad del matrimonio” (Nash, 1996: 298). Es decir, dentro de este modelo de familia, cuyo núcleo era un matrimonio indisoluble, el padre representaba la autoridad, fuente de derecho natural, más allá del derecho humano convencional. Esto da una idea de las dificultades para realizar intervenciones ajenas en el ámbito familiar.

Además, el Estado reconocía al marido, cabeza de familia como el único interlocutor válido entre la familia y la sociedad. Tal es así, que cuando las mujeres se casaban pasaban a depender de la potestad del marido, como antes dependían de la potestad de su padre (Moraga García, 2008: 235-236).

En el matrimonio, instituciones como la licencia marital y la potestad doméstica ciñen el campo de actuación de la mujer a aquellos negocios jurídicos imprescindibles para cumplir con sus funciones en el hogar. Se destacan como cuestiones esenciales: la limitación de la capacidad jurídica de la mujer, los actos que puede realizar con plena autonomía y aquellos para los que precisa licencia; así como el poder del marido en la gestión y administración de sus intereses económicos y personales (Pestaña Ruiz, 2016: 2).

En el marco de la regulación de las relaciones familiares se crearon figuras jurídicas encaminadas a la salvaguarda de la familia y vigilancia de la moralidad. En cuanto a la protección penal de la familia, destaca el delito de abandono de familia<sup>32</sup>. Este delito se creó por la Ley de 12 de marzo de 1942 por la que se sanciona el delito de abandono de familia, pasando al Código Penal en 1944 como delito público, donde la condición de perseguibilidad se incorporó en 1963 (Ramos Sánchez, 2006: 129). El delito de abandono de familia (art. 487 CP) castigaba a quien abandonase “maliciosamente” el domicilio familiar y a quien abandonara sus deberes legales de asistencia debido a su “conducta desordenada”. Según Conxita Mir, antes que buscar un sistema de protección de los/as menores, parecía perseguir los comportamientos alternativos a la desaparición del divorcio. De hecho, del análisis de sumarios incoados

---

<sup>32</sup> Vid. E. Cuello Calón. El delito de abandono de familia o de incumplimiento de los deberes de asistencia familiar (ley de 12 de marzo de 1942), 1ª ed, 1942; Id., El delito de abandono de familia, 2ª ed, Barcelona, Bosch, 1948.

entre 1944-1951 se deduce que, efectivamente, en un buen número de casos la justicia franquista trató de reprimir comportamientos que intentaban suplir el derogado divorcio o el laberíntico y costoso proceso de la anulación del matrimonio canónico (Mir Curc6, 2000: 56). La finalidad de los procedimientos relativos al abandono de familia era la reanudaci6n de la vida matrimonial, a6n a costa de quedar un c6nyuge, generalmente la mujer, en situaci6n de desamparo (Mir Curc6, 2000: 57). En este sentido, resulta preciso se6alarse que, cuando la denuncia por abandono de familia era interpuesta por el marido, a menudo se acababan destapando situaciones de extremo desamparo para la mujer, como situaciones de malos tratos (Mir Curc6, 2000: 57).

Por 6ltimo, respecto al delito de abandono de familia, se ha de indicar tambi6n que, las denuncias contra mujeres se fundamentaban m6s de una vez en acusaciones por supuesto amancebamiento o comportamientos considerados sexualmente irregulares, circunstancias ambas en que la justicia se mostr6 especialmente severa y no exenta de arbitrariedad (Mir Curc6, 2000: 57), como se ver6 m6s adelante<sup>33</sup>. Si bien, los hombres denunciados por abandono de hogar eran amonestados e instados a volver con sus familias legales, a las consideradas responsables de la ruptura se les impon6an penas de alejamiento de sus amantes —destierro— que de ser incumplido las llevaba a la c6rcel (Prieto Borrego, 2016: 298).

En este marco, tambi6n se establece la figura del dep6sito conyugal, que consist6a en el "dep6sito de la mujer casada en casa honesta", es decir, en la posibilidad de que el marido dejara a su mujer "depositada" en el domicilio de sus padres o en un tercer domicilio, como un convento (Su6rez Naveros, 2014: 67). Se trataba de una medida provisional durante la duraci6n del juicio que ten6a lugar una vez admitida la demanda de nulidad o divorcio por parte de alguno/a de los/as c6nyuges (art. 68. 2º del Cc) mientras el marido permanec6a en el domicilio conyugal. Esta medida supon6a que en caso de separaci6n las mujeres no pod6an permanecer en el domicilio com6n ya que se consideraba la casa familiar como la del marido. Por tanto, "la Ley de Enjuiciamiento Civil, que reproduc6a el principio jer6rquico y de unidad del poder del r6gimen, no consideraba el domicilio del matrimonio como familiar sino como conyugal, por lo que otorgaba su titularidad al esposo (art.64), lo que significaba que cuando una mujer presentaba una demanda de separaci6n, aunque existiesen indicios de malos tratos, era obligada a abandonar su casa y quedar "depositada" en el

---

<sup>33</sup> Vid. *infra*, pp. 57-61 (subep6grafe 2.3) y p. 70-78 (subep6grafe 3.2).

domicilio de un familiar con previo conocimiento del marido” (Toboso, 2009:75). Lo que suponía que en el caso de que una mujer estuviera siendo maltratada por su marido y quisiera abandonar la relación y por tanto el domicilio, su seguridad se veía comprometida pues el marido era conocedor del paradero de la mujer.

La figura del depósito, tal y como establecía la Ley de Enjuiciamiento Civil (art. 1880) incluía que, en el momento de depósito de la esposa, quedarán también depositados en casa honesta los/as hijos/as menores de tres años, mientras que los/as mayores de esa edad quedaran con el padre. Esto también podía resultar un desincentivo para la separación, especialmente si alguno de los/as hijos/as mayores de tres años también estuvieran siendo agredidos/as por el padre.

Esta desigualdad en la relación marital se transmitía también a la relación con los hijos/as y la potestad sobre éstos/as. Según el Código Civil, la patria potestad<sup>34</sup> (art. 154) de los/as hijos/as legítimos/as no emancipados/as correspondía al padre y en su defecto a la madre, lo que supone que la potestad de la madre sobre los hijos era subsidiaria a la del padre. Por su parte, en la extensión de la autoridad marital el art. 46 del CC establecía que “corresponde otorgar la licencia para el matrimonio de los hijos legítimos al padre, faltando éste o hallándose impedido, en orden sucesivo a la madre, al abuelo paterno, al materno, a las abuelas paterna, materna y en su defecto al Consejo de Familia”; regulación que no se reforma hasta 1981 (Vallés Amores, 2006: 117). En definitiva, la tutela y custodia de los/as hijos/as también podía resultar una dificultad para la ruptura de la relación, ya que en caso de separación corresponderían al padre, lo que podía resultar un desincentivo para la separación, incluso en situaciones de violencia.

Una vez dictada sentencia en el proceso de separación, el culpable perdía los hijos, pero la mujer perdía, además, la administración de los bienes parafernales que hubiese entregado al marido en escritura pública, la dote y la mitad de sus gananciales, que conservaba el marido en administración como si fueran dotales, pudiendo ella reclamar sólo el derecho de alimentos (Moraga García, 2008: 237).

---

<sup>34</sup> Para una revisión de la categoría jurídica de Patria Postestad, Vid. Paula Reyes Cano, La patria potestad a examen ante la violencia de género. Anales de la Cátedra Francisco Suárez, núm. 51, 2017, pp. 335-356.

Para acabar este apartado me ocuparé de la legislación franquista reguladora de la sexualidad de las mujeres y la penalización de determinadas prácticas y comportamientos en relación a la misma.

### **2.3. Criminalización de la sexualidad femenina no reproductiva**

El anverso de las políticas pronatalistas era una legislación penal que criminalizaban la sexualidad femenina no heteronormativa<sup>35</sup>, esto es la sexualidad no encaminada a la reproducción en el marco de una relación matrimonial. La represión sobre la sexualidad de las mujeres, coherente con su caracterización jurídica como objeto de tutela y símbolo del honor familiar (Rubiales Torrejón, 2003), fue llevada a cabo mediante una especial persecución del aborto, de la prohibición de los métodos anticonceptivos y de la eliminación de cualquier tipo de información sexual. Debido a su invisibilización y a su práctica inconcebible como práctica sexual, el lesbianismo no estaba tipificado como delito, aunque sí se persiguió y castigó por medios extrapenales.

El control sobre el *cuerpo femenino* penalizaba las prácticas de sexualidad de las mujeres que no se vinculasen a objetivos reproductivos, así como las relaciones sexuales fuera y dentro del matrimonio, a través de las figuras de *adulterio* y el *débito conyugal*, respectivamente. Las sanciones sobre los usos *indebidos* de la sexualidad de las mujeres se plasmaron con severidad en Código Penal de 1944. La legislación sobre el aborto<sup>36</sup> resultó especialmente rigurosa en su formulación y en las penas impuestas; conforme a la Ley de 24 de Enero de 1941 *para la protección de la natalidad contra el aborto y la propaganda anticonceptivista*: el aborto era caracterizado como crimen contra el Estado (Blasco Herranz, 1999: 171).

Una regulación penal tan dura no estaba exenta de modulaciones coherentes al discurso nacional-católico. La racionalidad criminológica del régimen contemplaba la

---

<sup>35</sup> Heteronormatividad o heterosexualidad normativa, y es la que se refiere a la obligatoriedad de la heterosexualidad como sexualidad hegemónica.

<sup>36</sup> La interrupción voluntaria del embarazo se despenalizó por primera en el Estado español por el gobierno de Cataluña de la Segunda República, en pleno periodo bélico, con la aprobación el 25 de diciembre de 1936 del *Decret pel qual és regulada la interrupció artificial de l'embaràs*, que permitía el aborto libre hasta los tres primeros meses y regulaba su práctica.

posibilidad de que las penas por aborto podían reducirse si se alegaba la deshonra que suponía para la familia una madre soltera (Ortiz Heras, 2006: 3; Nash, 1996: 295). Este enfoque lleva incluso a la recuperación, en el Código Penal de 1944, de la figura del *infanticidio privilegiado*, por la que solo se castiga con una pena mínima a la mujer que mata a su hijo recién nacido, siempre y cuando el crimen se cometa con la intención de ocultar su “deshonra”<sup>37</sup>. También sus padres (abuelo/as maternos/as) podrían actuar de este modo, aunque sujetos/as a la misma pena de prisión menor de entre seis meses y un día a seis años, correspondiente al aborto, que no contemplaba atenuantes o eximentes (Nicolás Lazo, 2007; Nash, 1996).

Sin embargo y pese a los medios de que disponía el discurso pronatalista y las disposiciones legislativas del franquismo, no consiguieron imponer por completo la práctica pronatalista entre las mujeres españolas (Nash, 1996: 306) y las prácticas abortivas continuaron (Blasco Herranz, 1999: 174). En último término, las decisiones sobre la natalidad eran más dependientes de la supervivencia cotidiana de la gente, de manera que las familias se autoregulaban y, en concreto, las mujeres desempeñaban un rol predominante en esta tarea. Petra Cuevas (1981) entendía que la decisión de no tener hijos/as tenía también un componente político. En este sentido señala que "la gente se negaba a tener hijos porque consideraba que no existía un entorno adecuado para tenerlos y educarlos, y por ello no querían concebirlos... era como un acto de protesta contra todo lo que sucedía en España y ... dar un hijo a España parecía absurdo porque España no merecía que las mujeres le diesen a sus hijos y, por entonces, los abortos se practicaban por docenas."<sup>38</sup>

En el marco de las relaciones maritales estaban criminalizadas determinadas prácticas sexuales. Los tipos penales de *adulterio*, *amancebamiento*, o *uxoricidio* se sostienen sobre una diferenciación del tratamiento penal de las conductas sexuales extramatrimoniales en función del sexo-género; el Código Penal diferenciaba el funcionamiento del principio de honor en función de esta variable.

La promulgación del Código Penal de 1944 supuso, en relación con la normativa anterior, un claro y duro empeoramiento de la situación jurídica de la mujer ante las leyes penales. La mujer es considerada como un objeto de tutela, símbolo del honor

---

<sup>37</sup> Según el art. 410 del Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el “Código Penal, texto refundido de 1944”, según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944: *La madre que para ocultar su deshonra matare al hijo recién nacido, será castigada con la pena de prisión menos. En la misma pena incurrirán los abuelos maternos que para ocultar deshonra de la madre, cometieran ese delito.*

<sup>38</sup> Entrevista a Petra Cuevas realizada por Mary Nash. Vid. Nash, 1996, p. 305.

familiar y crisol de los valores sociales dominantes (Rubiales Torrejón, 2003). Las mujeres no aparecían, ni eran consideradas como víctima de estos delitos, sino que el perjuicio se producía sobre su familia, sobre el honor de la familia del que la mujer es la depositaria y, en todo caso, el perjuicio era antes sobre el cabeza de familia que sobre la mujer.

El *uxoricidio* es uno de los supuestos más representativos de este enfoque. El Código Penal de 1944 recuperó el llamado *uxoricidio honoris causa*, “el arcaico parricidio excusable del marido” (Rodríguez Núñez, 1994: 167), que se había suprimido en el anterior Código Penal de 1932. Conforme a este tipo (art. 428 CP), resultaba admisible que el marido pudiera matar o lesionar a su esposa si la sorprendía en flagrante adulterio o a su hija menor de veintitrés años, mientras viviere en la casa paterna, cuando fuere sorprendida en análogas circunstancias. Como es obvio, este tipo supuso un privilegio concedido al hombre para la defensa de su honor, una suerte de legitimación de la venganza privada para los hombres. Dicho privilegio se mantuvo en vigor hasta 1963<sup>39</sup>, pero no se suprimió porque se pensara en que era arcaico e injusto, sino porque se consideraba que los mismos efectos podían conseguirse con la aplicación de la parte general del Código (Rubiales Torrejón, 2003).

La pena era de destierro en caso de que el marido matara a la esposa y/o a la persona con la que fuera sorprendida en acto adúltero o les causara lesiones graves, pero si les produjera lesiones de otra clase el marido quedaba exento de pena, siendo estas mismas reglas aplicables respecto a las hijas menores de veintitrés. Resultaba una regulación muy permisiva con este tipo de parricidio cuya pena era de destierro, esto es, muy inferior a la del homicidio o del parricidio básico<sup>40</sup>. Lo que podía suponer más que una pena una salida honrosa para el marido, “no suponía ninguna inhibición, sino todo lo contrario, era una auténtica invitación a eliminar dos seres humanos” (Olabarriá, 1998: 206). También resulta interesante resaltar que, más aún en un estado con tendencias totalizantes como el franquista, se concedía una cesión punitiva desde el Estado al marido (Olabarriá, 1998: 206), esto es, al *pater familias*.

---

<sup>39</sup> Por Decreto de 24 de enero de 1963 se suprimió el privilegiado uxoricidio por adulterio, ya que la Ley de bases 79/1961, de 23 de diciembre, ya no lo consideraba necesario. En su base 8ª establecía que «Se suprimirá el art. 428, ya que la finalidad que se propone en este precepto se logra a través del juego de los principios generales de las eximentes primera y cuarta del art. 8.º, o de las atenuantes quinta, sexta y octava del art. 9.º» que detallan las circunstancias eximentes y atenuantes de la responsabilidad criminal.

<sup>40</sup> La violación (art. 428), abuso deshonesto (art. 429) y el estupro (art. 434) eran castigados con prisión menor mientras que el rapto (art. 440) con prisión mayor.

Esta regulación específica da una idea del tratamiento del Código Penal de 1944 de lo que actualmente se consideran delitos contra la libertad o la indemnidad sexuales; así como de la violencia hacia esposas e hijas. Los delitos de agresión sexual se consideraban delitos contra la honestidad, lo que permitía la extinción de la acción penal con el perdón o con el matrimonio, y mientras consideraba la infidelidad femenina delito de adulterio y la castigaba con penas de prisión, en la masculina se distinguía entre amancebamiento y adulterio, que requerían de notoriedad y asiduidad (art. 452) (Toboso, 2009: 75, Ortiz Heras 2006: 3).

Consustancial al matrimonio católico, se reinstuyó la figura del *débito conyugal*, precepto del Derecho Canónico en virtud del cual ambos/as cónyuges tienen el deber de prestarse mutuamente los actos aptos para la generación de la prole. Teniendo en cuenta la autoridad del marido en la relación conyugal el débito suponía para las mujeres la obligación de satisfacer las *necesidades sexuales* del marido, lo que reducía las posibilidades de considerar la agresión sexual dentro de la relación marital. De la misma manera, las agresiones físicas/psicológicas se entendían como castigos privados y justificados como desobediencia hacia el marido, de manera que su tipificación penal no pasaba de la falta.

Por lo tanto, la violencia contra las mujeres estaba institucionalizada y legitimada a través, tanto del derecho como de la ideología católica. La familia y en especial el cabeza de familia es la principal víctima de las agresiones sexuales, por encima de la mujer concreta. De este modo, la violencia hacia las mujeres estaba naturalizada y asimilada en compartimentos normalizados, no tenía nombre, no estaba visibilizada<sup>41</sup>.

Por su parte, el adulterio solo se criminaliza cuando su sujeto activo es una mujer, mientras que a los hombres se les aplica otro tipo delictivo: el amancebamiento. La ley de 11 de mayo de 1942 vuelve a criminalizar ambas conductas y el Código Penal de 1944 da continuidad a esta regulación, al establecer en su art. 449 que "cometen adulterio la mujer casada que yace con varón que no sea su marido y el que yace con ella sabiendo que es casada, aunque después se declare nulo el matrimonio". Si bien a la mujer se la castiga porque yace una sola vez con varón que no sea su marido, aunque exista separación de hecho del marido, si el varón realiza esta misma conducta no

---

<sup>41</sup> En las relaciones maritales, la violencia hacia las mujeres (por parte de sus maridos) aparece en la normativa para ser legitimada, considerada como falta pero no penada.



resulta punible, al exigirse permanencia y habitualidad<sup>42</sup> (Rubiales Torrejón, 2003; Ortiz Heras 2006: 3). Este tratamiento jurídico desigual respecto al adulterio también se daba al establecer las causas legítimas de divorcio (art. 105 Cc), ya que el adulterio de la mujer lo será en todo caso y el del marido cuando resulte escándalo público o menosprecio de la mujer.

De acuerdo con Gemma Nicolás (2007: 156), lo que los dispositivos de poder del régimen pretendían, así como el derecho penal en *última ratio*, era garantizar y mantener la “honestidad” de las mujeres “decentes”, es decir, controlar su sexualidad. El objetivo era que las madres y esposas decorosas no tuviesen relaciones sexuales libres. De ahí que, el legislador podía entrar en su vida sexual sin reparos para reconducir a las mujeres a la domesticidad en todos los sentidos, mediante la tipificación de delitos como el del adulterio. Mientras que en el caso de los hombres su vida sexual se proclamaba libre para mantener relaciones sexuales fuera del matrimonio con las mujeres que quisiesen, principalmente prostitutas. “El sistema penal aquí no tenía ya honestidad que proteger ni derecho a entrometerse” (Nicolás Lazo, 2007: 156).

De todo lo cual se deduce que la normativa franquista reconoce el derecho inalienable de la familia y, dentro de ésta, la autoridad del padre de familia. Ello, unido a la consideración de la familia como espacio privado, da idea de las dificultades de cualquier intervención sobre las relaciones en este ámbito, más allá de las impuestas por la propia normativa franquista.

De forma complementaria hay que considerar el efecto de la desposesión de derechos de las mujeres, lo que limitaba la capacidad de acción de éstas, así como reforzaba su sujeción a la familia, especialmente a su marido. Por todo ello, en caso de producirse, la ruptura de relaciones en casos de violencia debía enfrentar numerosas barreras.

En el siguiente apartado me ocuparé de las instituciones del régimen franquista que se encargaban de controlar que las mujeres se ajustaran al modelo *madresposa* así como del tratamiento de la violencia contra las mujeres en las instituciones de justicia y protección.

---

<sup>42</sup> El art. 452 del Cp de 1944 establecía como condición que: “el marido tuviera manceba dentro de la casa conyugal o notoriamente fuera de ella”.

### 3. Control, recogida, redención y represión

#### 3.1. Instituciones de control sobre las mujeres y la protección de la moralidad

Como hemos visto, las leyes establecían el marco en que se debían dar las relaciones maritales y el comportamiento decente de las mujeres, pero además existían una serie de instituciones que se encargaban de intervenir en la socialización de las mujeres y velar por que éstas se ajustaran al modelo de feminidad ambicionado por el régimen.

En una dimensión cultural, el adoctrinamiento del régimen también diferenciaba su actuación en función del sexo-género. Mientras el régimen franquista enaltecía una masculinidad vinculada al compañerismo, fuerza y juventud, así como cabezas de familia, las mujeres eran entrenadas como madres y esposas cuya virtud residía en la sumisión y servicio (Platero, 2009a: 1). En esta tarea se implicaron una amplia gama de instituciones<sup>43</sup>, de forma más o menos explícita, ya que se trataba de una cuestión transversal al conjunto del *corpus* institucional: iglesia, centros formativos, tribunales, órganos médicos, la familia, etc. En este sentido, podemos destacar algunas instituciones que asumían esta tarea de manera más específica.

El organismo que en España asumió la organización de las mujeres fue la Sección Femenina<sup>44</sup>. Se creó en 1934 como una organización de mujeres en oposición a la República vinculada a la Falange Española y, en diciembre de 1939, Franco la convirtió en una organización integrante del aparato del Estado, dentro del Movimiento y como órgano del partido. Desde el principio, Pilar Primo de Rivera asume la jefatura de esta organización y, en 1945, ya contaba con una estructura burocrática de la que formaban parte miles de mujeres (Nicolás Lazo, 2007: 556), llegando a ser la organización de mujeres más numerosa del Estado español (Gallego, 2006: 151).

---

<sup>43</sup> Para profundizar sobre el funcionamiento de estas instituciones y del control a las mujeres durante el franquismo, vid., Roura, Assumpta. *Mujeres para después de una guerra: una moral hipócrita del Franquismo*. Barcelona: Flor del viento. 1998; Nicolás Lazo, Gemma. *La reglamentación de la prostitución en el Estado español. Genealogía jurídico-feminista de los discursos sobre prostitución y sexualidad*. Tesis Doctoral. Universitat de Barcelona 2007; Sánchez, Pura. *Individuas de dudosa moral: la represión de las mujeres en Andalucía, 1936-1958*. Barcelona: Editorial Critica, 2009; Aguado, Ana y Verdugo, Vicenta. *Represión Franquista sobre las mujeres. Cárcles y Tribunales de responsabilidades públicas*. Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea, 10, 2012, pp. 1-25.

<sup>44</sup> Sección Femenina de la Falange Española y de las JONS. Fue la única organización política legal de mujeres durante la dictadura hasta que, en la década de los 60, se legalizan las asociaciones de amas de casa, que, aunque no tenían una intención política, funcionaron en algunos casos con este carácter.

El objetivo de la Sección Femenina era crear una organización fuerte que permitiera el adoctrinamiento de la población femenina, sus actividades formativas y asistenciales sirvieron como justificación para definir un modelo de mujer e imponerlo entre el conjunto de la sociedad española (Folguera Crespo, 1997: 544). Como encargadas de difundir los valores franquistas y las pautas de comportamiento de la mujer tradicional, las valoraciones y consideraciones de las mujeres se limitaban a poner de manifiesto la dignidad e importancia del trabajo de ama de casa, del cuidado y educación de los/as hijos/as y su gran influencia en el medio familiar a la hora de conformar comportamientos sociales y políticos. Es decir, se trataba de anular las posibilidades de cambio de unas mujeres en creciente dinamismo, que habían iniciado a comienzos de siglo un replanteamiento de las relaciones personales y de su presencia en la sociedad o en la política. Al mismo tiempo, se hacía evidente el reconocimiento de su importancia en el papel de socialización y transmisión de valores y hábitos culturales<sup>45</sup>.

Con este enfoque, la Sección Femenina desarrolló la misión de transmitir el “sentimiento” de la Patria entre las mujeres a través de tres funciones: la adoctrinadora, la educadora y la asistencial. En su labor educadora, llegó a muchas mujeres a través de las Escuelas de Hogar en los barrios, de las cárceles o de las escuelas para mujeres analfabetas. En ellas el mayor esfuerzo se destinaba a la formación orientada a labores consideradas propias de su sexo, educación en el catolicismo, en economía doméstica, en los valores de la patria, etc. En este sentido, Carmen Martín Gaité comenta que "en la Escuela de Hogar se enseñaba: religión, cocina, formación familiar y social, conocimientos prácticos, nacionalcatolicismo, corte y confección, floricultura, ciencia doméstica, puericultura, canto, costura y economía doméstica" (Martín Gaité, 1987: 59).

Respecto a la función asistencial, hay que destacar que fue su función principal, el carácter obligatorio del Servicio Social hizo que éste fuera la estructura más sólida de la Sección Femenina, que funcionó como un gran instrumento de adoctrinamiento y control de las mujeres (Blasco Herranz, 2005: 61). Era considerado un servicio al Estado que formaba a la futura madre abnegada y dada a los/as demás mediante la realización de actividades asistenciales y de beneficencia. Todas las mujeres de 17 a 35 años, a excepción de algunas que tenían mayores cargas (mujeres casadas, viudas, monjas y jóvenes con ocho hermanos solteros), debían rendir seis meses de servicio. Existían diferentes maneras de cumplir con el servicio, según el lugar de cumplimiento

---

<sup>45</sup> En cuanto a resistencias de las mujeres desde su papel socializador, véase Juliano Corregido (1992).

y las circunstancias pero, en cualquier caso, el certificado de haberlo realizado era un requisito para trabajar en la administración pública, para obtener el pasaporte, el carnet de conducir o cualquier diploma como se indicó en páginas anteriores<sup>46</sup>.

Si la actividad de la Sección Femenina a través de las Escuelas de Hogar y el Servicio Social se dirigía sobre todo al adoctrinamiento, la prevención y el control para evitar la desviación de las mujeres; existían otras instituciones cuya intervención se centraba en las mujeres “desviadas” y “mujeres caídas”. Para aquellas mujeres que escaparan del corsé de madres-esposas, se articularon medidas de vigilancia, control y castigo/redención, como eran las cárceles de mujeres y el Patronato de Protección a la Mujer. Las funciones de control sobre la población femenina que tenían estas organizaciones contribuían a reforzar la dicotomía entre las buenas mujeres y las “caídas”, que se concretaban en las figuras *madre-esposas vs. putas*.

En 1941 se crearon las dos instituciones gubernamentales que, herederas del Patronato de Represión de la Trata de Blancas<sup>47</sup>, se encargaron de gestionar la represión y control de las mujeres “caídas” que fueron la Obra de Redención de Mujeres Caídas y el Patronato de Protección a la Mujer. En teoría, las competencias de las dos instituciones, que no estaban delimitadas con claridad, se organizaron según la edad de las mujeres objeto de intervención. Mientras que la primera tenía por objetivo redimir a las mujeres que ya ejercían la prostitución en la calle (Sánchez López, 2007: 203) y administrar los centros penitenciarios especiales o reformatorios; el Patronato de Protección a la Mujer se centraba en funciones preventivas en zonas marginales respecto a mujeres menores de edad y en la competencia general de guardia de la moralidad pública. A pesar de este esquema, en la práctica, tanto los centros de internamiento de ambas instituciones, como sus competencias y las edades de las internas se mezclaban a menudo. Ambas instituciones crearon toda una red extraordinaria de centros, prisiones y de intervenciones en las vidas de las mujeres pobres (Nicolás Lazo, 2007: 587).

Durante los primeros quince años del régimen franquista, se crearon en algunas ciudades españolas centros de reclusión específicamente destinados a mujeres de “mala vida” o denominadas con el eufemismo de cárceles para “mujeres caídas”. Antes de la dictadura franquista se las confinaba en las mismas instituciones de reclusión de las

---

<sup>46</sup> Vid *supra* p. 50.

<sup>47</sup> El Real Patronato para la Represión de la Trata de Blancas se creó en 1902 por Real Orden de 11 de julio, en el seno del Ministerio de Justicia y bajo la protección de la Reina Regente.

mujeres que infringían las leyes penales pero, durante los años de la posguerra, las cárceles femeninas estaban demasiado masificadas, debido al elevado número de mujeres condenadas por motivos políticos. Por ello el régimen consideró conveniente crear centros específicos para estas mujeres "caídas", si bien es cierto que el propósito también era tenerlas más controladas y moralizarlas mejor (Almeda, 2005: 93-94).

Con este enfoque, el régimen puso en marcha instituciones de reclusión de las prostitutas como las llamadas Prisiones Especiales para Mujeres Caídas, creadas por un Decreto aprobado en noviembre de 1941 destinadas "exclusivamente al internamiento y reforma de las mujeres reincidentes en infracciones relacionadas con la prostitución"<sup>48</sup>. Dicho Decreto justificaba su creación "por la inmoralidad que se padece en los momentos actuales, como consecuencia de la época de descristianización que imperó en España en los últimos años hasta el advenimiento del Glorioso Movimiento Nacional". Es decir, se trataba de una institución dedicada a la depuración del cuerpo nacional.

Cabe señalar que gran parte de las mujeres encerradas en estas cárceles ofrecían sus servicios en la prostitución clandestina, es decir, de manera más autónoma, frente a las mujeres que ejercían la prostitución por cuenta ajena en lupanares o espacios similares, que sí estaba permitida y regulada (hasta 1956). Por lo tanto, y más allá del discurso moral de trazo grueso, la penalidad se dirigía sobre todo a ciertas prácticas de autonomía económica de las mujeres en relación al trabajo sexual. En relación a estos comportamientos autónomos, hay que destacar que el aborto también era un delito muy común entre la población de mujeres presas en estas prisiones.

Además de la Sección Femenina, las religiosas también se ocupaban de tareas directivas y de organización de servicios vinculados al régimen interior de las cárceles de mujeres; lo que supuso que la represión moral y espiritual que se ejercía en estas instituciones era mucho más estricta que la que existía en las cárceles masculinas<sup>49</sup>. Existía una regulación punitiva extra-penal diferenciada en función del género, en el caso de las cárceles de mujeres, el modelo conventual se sobrepone al modelo carcelario<sup>50</sup> (Almeda, 2005: 95).

---

<sup>48</sup> Decreto de 6 de noviembre de 1941 sobre creación de Prisiones especiales para regeneración y reforma de mujeres extraviadas (BOE, 20 de noviembre de 1941, pp. 9082 y ss).

<sup>49</sup> Tal y como señala Almeda (2005: 95) "para la presas políticas- todas de izquierdas (casi todas laicas)-este modelo implicaba una imposición ideológica, una invasión de la intimidad. De este modo se las "recristianizaba": tenían que hacer actividades religiosas, recibir los sacramentos. Este tratamiento operaba como una infantilización y una negación de su personalidad adulta, de manera que aumentaba la dureza de un tratamiento al que, por otra parte, los hombres no estaban sometidos".

<sup>50</sup> Como comentábamos anteriormente el nacional catolicismo suponía la superspoición de dos regimenes lo que se tradujo en un doble modelo represivo (Vid., *supra* p. 38). En la práctica de la represión de la

En una posguerra marcada por el hambre y las carencias más grandes, existía una gran necesidad de cubrir sus necesidades básicas. En algunas ocasiones las mujeres volvían a delinquir para poder volver a entrar en los centros de reclusión ya que afuera, en la calle no tenían nada para comer (Juliano, 2012: 269). De manera que la reclusión en este tipo de establecimientos penitenciarios podía llegar a consistir en una estrategia de supervivencia por parte de las mujeres.

Como ya se ha señalado antes (vid *supra*: 40), la moralidad pública constituyó para el régimen franquista una cuestión de Estado, no obstante el impacto del control moral afectó sobre todo a la población marginal, sobresaliendo en el mismo las mujeres, las jóvenes y los niños, grupos para quienes la supervivencia era especialmente difícil, más aún si a la miseria añadían un pasado republicano, personal o familiar, más o menos activo (Mir Curcó, 2000: 54).

Entre las instituciones creadas con este fin, el Patronato de Protección a la Mujer ocupó una posición central, creado en 1941 siendo ubicado competencialmente en el Ministerio de Justicia y constituido formalmente en marzo de 1942. Su finalidad última era:

“la dignificación moral de la mujer, especialmente de las jóvenes, para impedir su explotación, apartarlas del vicio y educarlas con arreglo a las enseñanzas de la Religión Católica” (art. 4 del Decreto de 6 de Noviembre de 1941 por el que se organiza el Patronato de Protección a la Mujer).

Se nombró presidenta de honor de esta “Obra Españolísima” a Carmen Polo, esposa del Dictador Francisco de Franco. El Patronato estaba compuesto por altos cargos de la Iglesia, de la Sección Femenina, de Acción Católica, del Ejército, de Directores Generales y Subsecretarios de Sanidad y Prisiones, y de miembros de la

---

disidencia, el castigo de los delitos se transforma además en un modelo diferenciado. Mientras el modelo represivo para los hombres se mantiene más adherido al modelo fascista el de las mujeres se adhiere en mayor medida al modelo católico. En realidad estos modelos estaban mezclados pero existía un mayor predominio de uno de otro en función de sexo de la persona que cometiera determinada infracción (Juliano, 2012: 264). Conforme a esta regulación, Los hombres se consideraban delincuentes, peligrosos, dentro de discursos etiológicos de carácter biologicista, determinista, de delincuencia innata y de patología, de manera que se les encierra en prisiones comunes atendidos por funcionarios, muchos de ellos excombatientes de la guerra civil, donde el énfasis se pone en la seguridad. En el caso de las mujeres, el tratamiento estaba basado en el modelo religioso. Es decir, las mujeres no delinquen sino que pecan y pecan fundamentalmente en cuanto a pecados de la carne, es decir, pecados sexuales. Conforme a esta lectura religiosa y a pesar de que las mujeres pecan por propia voluntad, pueden ser redimidas. Este modelo de represión tiene un formato más conventual (Juliano, 2012: 265).

Justicia.

El Patronato de Protección a la Mujer se apoyaba en la orientación ideológica y la infraestructura material que le brindaban las órdenes religiosas (Morcillo, 2015: 207). Se constituyó una extensa red por todo el territorio del país con sede en todas las provincias, lo que aseguró un amplísimo alcance en su obra. En las propias capitales de provincia se crearon comités de vigilancia de la moral de las mujeres conocidos como Cruzada de la Decencia (Guereña, 2003: 438).

Para alcanzar la finalidad última las funciones principales del Patronato de Protección a la Mujer delegadas por el Gobierno eran las siguientes:

- Informar al Gobierno sobre el estado de hecho de la moralidad en España.
- Someterle las orientaciones fundamentales que deben regir la política de saneamiento moral y defensa de las costumbres, lo que también incluía la propuesta a gobiernos de reformas legislativas.
- Realizar la función moralizadora y la defensa de las víctimas del vicio de cuatro maneras: ayudando a la Iglesia en su función redentora; amparando instituciones que surjan con este mismo objetivo; orientando la acción de las autoridades y emprendiendo por sí mismas las tareas vacantes (Roura, 1998: 49).

El Patronato intervenía directamente en el control, vigilancia y redención de las mujeres jóvenes menores de edad, de entre 16 y 23 (o 21) años<sup>51</sup>. En la medida en que la más importante de todas las tareas consistía en lograr la redención de las *mujeres caídas* (Morcillo, 2015: 205), ya hubieran “caído” o estuvieran en riesgo de “caer”, se asignó a distintos conventos, asilos, reformatorios y también prisiones la labor de encarcelamiento de todas las mujeres que hubieran quedado incluidas en la categoría de «*promiscuas*» o que se hallaran «en peligro» de perder su virtud (Morcillo, 2015: 205). Esto suponía un campo de intervención amplísimo.

El campo de intervención era amplísimo, por lo que se introducían en la vida de las jóvenes de forma autoritaria e invasiva<sup>52</sup>, teniendo en cuenta que se ocupaba de

---

<sup>51</sup> El Decreto de 24 de enero de 1944 en su artículo 4 faculta al Patronato para intervenir sobre menores de 23 años y mayores de 16 corran peligro de prostituirse, correspondiéndole la tutela para los casos de suspensión de la patria potestad materna, paterna o tutelar.

<sup>52</sup> Un ejemplo de práctica abusiva llevado a cabo por el Patronato de Protección a la Mujer, que derivaba de la consideración de la virginidad como garantía de la no caída, era que al ingreso al Patronato, podían llegar a realizarse exploraciones médicas para certificar la integridad física y moral de las mujeres, en el contexto de los exámenes pertinentes para conocer su situación (Nicolás Lazo, 2007: 601).

salvar a muchachas *caídas, extraviadas o abandonadas moralmente*, la variedad de situaciones en las que se encontraban estas jóvenes resultaba extensísima, así como las razones de su encierro.

Para llevar a cabo estas medidas protectoras para “salvar a las muchachas” trabajaban en los ámbitos de marginalidad para evitar la caída, entre el personal que frecuentaba el Patronato se podían encontrar prostitutas, mendigas, lesbianas, mujeres pobres, las llegadas del campo que no encontraban donde servir, las sirvientas “deshonradas, rojas, jóvenes solteras embarazadas, mujeres que habían estado recluidas en las prisiones especiales de mujeres “caídas”, madres solas de hijos/as pequeños, jóvenes abandonadas por sus familiares, estraperlistas, abortistas, concubinas, etc. También había chicas que eran internadas por sus padres porque no congeniaban, por ejemplo, con sus padrastros; adolescentes que estaban en grave peligro porque su hermana se dedicaba a “animadora de bailes”; prostitutas; chicas que huían de sus casas en busca de su “novio”; o “dedicadas a la mala vida, frecuentadoras de cabarés, bailes y piscinas” (extraído de los expedientes del Patronato de Protección a la Mujer, 1943)<sup>53</sup>.

Además de este perfil variado de las jóvenes recluidas en centros del Patronato, otros muchos colectivos fueron puestos bajo sospecha, no sólo determinadas profesiones se consideraron entornos en los que existía el riesgo de caer, sino que la estigmatización de las criadas “modistillas” o trabajadoras fabriles constituía una forma de quebrar las identidades femeninas que opongan resistencia al control social. “Era necesario, desplegar mecanismos de protección a fin de evitar el *versus* de la mujer católica que llega virgen al matrimonio, fiel a su esposo, madre abnegada y resignada “al carácter o vicios de su marido” (Patronato de Protección a la Mujer, 1943: 66)” (Prieto Borrego, 2018: 92). Es en este sentido en el que operaba la función protectora del Patronato de Protección a la Mujer.

Como es obvio, los resultados del paso por el Patronato de Protección a la Mujer fueron lesivos para muchas mujeres, sea por la restricción de sus posibilidades de ganarse la vida con autonomía, sea por la generación de sentimientos de culpa. No obstante, en ocasiones, el resultado de la intervención del Patronato resultaba todavía más trágico, como cuando derivaban en suicidios o en internamientos en manicomios (Guillén Lorente, 2016: 82), al considerarse imposible la redención.

---

<sup>53</sup> Assumpta Roura, publicó en su libro *Un inmenso prostíbulo: mujer y moralidad durante el franquismo*, el Informe sobre la moralidad pública en España: memoria correspondiente al año 1942 del Patronato de Protección a la mujer. Vid. Assumpta Roura, *Un inmenso prostíbulo: mujer y moralidad durante el franquismo*. Barcelona: Editorial Base. 2005, pp. 39-338.



En términos políticos, conviene resaltar que el Patronato de Protección a la Mujer se integraba en los amplios dispositivos de control social a que hicimos referencia<sup>54</sup>. Para comprender el alcance de su actuación es preciso tener en cuenta la colaboración de la población civil. En sentido, nos encontramos con que las solicitudes de ingreso provenientes de las agencias de policía eran escasas, si se las compara con la cantidad de peticiones de internamiento o tutela provenientes de padres, hermanos, tíos, sacerdotes o señoras de criadas, que solicitaban de este modo amparo al Estado para que en el pueblo no se conozca la deshonra de un embarazo, denunciando métodos abortivos de criadas, señalando la incapacidad de padres para llevar a sus hijas por el buen camino entre otras. En definitiva, la red de centros del Patronato cubren las necesidades de un *totum revolutum* aglutinado por la moralización y la disciplina.

En un escenario de pobreza y miseria generalizada, la mayoría de población de las instituciones penitenciarias como las de protección eran pobres, de modo que no hay que descartar la función de protección frente a la pobreza con que podían usarla distintos agentes. Según los informes del Patronato de Protección a la Mujer, el 75% de las mujeres que ejercían la prostitución lo hacían en condiciones de extrema pobreza y para poder comer. Entre el 70 y el 75% tenían enfermedades venéreas y solo estaban sanas entre el 2 y el 5%. (Juliano, 2012: 265). El modelo conventual había emergido en un contexto en el que no había casas de acogida ni centros de protección frente a la violencia ejercida sobre las mujeres; así que en caso de que las mujeres ingresaran en ellos, como estrategia de supervivencia a pesar de las condiciones de vida en estos centros, debe comprenderse al contraste con la vida que esas mismas internas estaban teniendo fuera.

---

<sup>54</sup> Vid., *supra* p. 64.ss.

### **3.2. Tratamiento de la violencia contra las mujeres en las instituciones de justicia y protección**

Como hemos visto, ni la integridad de las mujeres ni la libertad sexual eran consideradas bienes jurídicos a proteger en el ordenamiento jurídico franquista, por encima de todo ello se encuentra la defensa de la familia y el honor. Dado que la violencia contra las mujeres no constituía una problemática social específica sobre la que se articularan políticas públicas ni instituciones que se dedicaran de forma especializada a la misma. La represión y la protección se solapaban en las instituciones de control.

Sin pretender un estudio exhaustivo, lo que aquí interesa es esbozar las líneas generales y posibles escenarios en los que se veían envueltas las mujeres que enfrentaban situaciones o relaciones de violencia por parte de padres, novios u otros, y cómo respondían las instituciones de protección y justicia en caso de ser conocedoras de este tipo de agresiones.

El interés en acudir al funcionamiento de estas instituciones reside en que, aunque parezca extraño por lo relatado, se trata de las instituciones competentes para acoger a las mujeres que hubieran sufrido algún tipo de violencia. En la medida en que la violencia hacia las mujeres era invisible no constituían funciones explícitas ni formaban parte de ningún conjunto de medidas con este fin, sin embargo era habitual para ellas terminar en estas instituciones, bien como parte de una estrategia de protección, por ejemplo, al huir de su casa, bien por incurrir su conducta en alguna desviación atendible por estas instituciones "de protección".

A pesar de la falta de tipicidad que tiene el tratamiento institucional de la violencia contra las mujeres, es posible considerar distintas situaciones de manera específica. Aunque la protección de la violencia contra las mujeres no constituyera una línea de actuación del régimen franquista y sus organismos; las instituciones de protección y justicia eran conocedoras de ésta, de lo cual dejan constancia en sus registros, memorias, informes y sentencias.

### 3.2.1. Patronato de Protección a la Mujer

Entre las instituciones de control dirigidas a mujeres se pueden diferenciar unas que se conciben inscritas en el ámbito de la protección y otras de carácter penitenciario, en sentido más estricto. A pesar de que *a priori* pudieran parecer diferenciadas, más bien puede analizarse como un *contiuum* entre el ámbito de la protección y del penitenciario. Es más, en la medida en que las leyes franquistas fusionaban moralidad y criminalidad (Morcillo, 2015: 201) se producía un fuerte solapamiento entre la protección y el castigo.

La búsqueda compulsiva de la moralidad y las «buenas costumbres», de las que las mujeres eran depositarias y responsables, conllevaba una gran dosis de lo que en la actualidad se entiende como *violencia institucional* contra las mujeres, entendiendo por tal aquella que se ampara en las regulaciones legales, políticas y religiosas. Sobre esta base, el Estado convirtió a las mujeres en sujetos a vigilar, aquellas que no asumieran este modelo de madre-esposa hegemónico sufrían las consecuencias, en tanto que desviadas (Marugán y Vega, 2002a: 221-222).

La sistematicidad de estos dispositivos de violencia institucional constituía un gran desincentivo para que las mujeres denunciaran de manera pública o ante agencias del Estado las situaciones de violencia que sufrían. Solo cuando se reconoce el derecho a la integridad y a la libertad de los sujetos, estos pueden percibir el abuso, y tal no era el caso en la España de los años cuarenta y cincuenta, contexto en el que el sometimiento al “otro” y el desequilibrio de poder era *lo normal* (Marugán y Vega, 2002b: 222). Es decir, en este contexto, es poco probable que las propias mujeres se perciban como violentadas y que, en caso de que así lo hagan, lo denunciasen.

Ello no implica que no existiera, en cambio, una notable violencia contra las mujeres y niñas dentro de la familia y fuera. De hecho, el trabajo elaborado por Assumpta Roura (1998) a partir del cual realiza una lectura actualizada de los expedientes, memorias e informes del Patronato de Protección a la Mujer (1942-1952), pone de manifiesto la existencia de esta violencia. En esta recopilación muestra lo habitual que resultaba en los expedientes de las internas la utilización de expresiones como «deshonrada», y «seducida» para definir a las mujeres que de forma voluntaria o no se distanciaban del modelo femenino impuesto (Marugán y Vega, 2002a: 22) pero no así referencias a que fueran violentadas.

Concretamente, entre los expedientes del Patronato hay referencias del tipo: «El origen de su desviación es el estar sus padres separados, no portándose bien el padre con ella» (Exp. 350); «El padre daba mala vida a esta joven» (Exp. 480), "Iba a comer con su padre, quien un día la maltrató» (Exp. 465) (Roura, 1998).

En cuanto a las jóvenes que ingresaban en los asilos de las Magdalenas quedando bajo tutela institucional, según las fichas personales publicadas por el Patronato de Protección a la Mujer: en la mayoría de los casos de las recluidas en esos centros se trataba de adolescentes clasificadas en el apartado de «abandonadas» o bajo el epígrafe de las «necesitadas de protección frente a un entorno hostil» (Morcillo, 2015: 221). Aunque algunas de ellas se encontraban recluidas en estos centros por haber ejercido la prostitución, otras lo estaban porque habían quedado huérfanas por causa de la guerra. Muchas de las chicas jóvenes habían sido violadas por un miembro de su propia familia o por algún conocido, siendo puestas inmediatamente en manos de los asilos de Magdalenas por sus mismos parientes o tutores con el fin de impedir que siguieran entregándose a «la mala vida» (Morcillo, 2015: 221).

Las fichas del Patronato dan cuenta de relatos de numerosas agresiones sexuales (violada por un soldado cayendo en la prostitución, «seducida» por el médico), de diferentes manifestaciones de violencia en el ámbito familiar (palizas a manos de su padre, o «deshonrada» por su cuñado); así como de la huida de las jóvenes de dichas situaciones y entornos, las cuales eran recluidas porque eran arrestadas y puestas bajo custodia del Patronato de Protección a la Mujer o, en su caso, por su propia (Morcillo, 2015: 221-222).

Los objetivos del Patronato para la Protección de la Mujer eran corregir y evitar la caída de las mujeres (Morcillo, 2015: 224) en general, y, de las jóvenes, en particular. Por tanto, la prevención era uno de los cometidos más importantes del Patronato. Cualquier mujer que se hallara sola corría el riesgo de caer en desgracia, o peor aún, de convertirse en una tentación para otros. De ahí que la supervisión oficial de sus acciones resultase esencial, no solo para preservar su integridad moral, sino para mantener al mismo tiempo el orden y el decoro sociales.

En definitiva, si bien la violencia existía, aún no se había construido la palabra mágica que la definiera y el umbral de aceptación social frente a los comportamientos masculinos violentos era muy alto. Además, el fuerte intervencionismo estatal tenía como meta velar por la familia, no por las mujeres.

### 3.2.2. Consideraciones de la violencia contra las mujeres en la justicia

Una vez vista la dificultad misma de la percepción de la agresión o violencia que se ejercía sobre las mujeres. En este apartado nos centramos en la respuesta que era común recibir ante la denuncia de abusos o agresiones por parte de padres y maridos y cómo era el tratamiento de estos casos en las instituciones de justicia, de forma más concreta en juzgados y tribunales.

El Código Penal recogía delitos que de forma general o específica se referían a delitos contra la integridad de las mujeres: como violación, estupro, abusos deshonestos, prostitución forzada, malos tratos, actos deshonestos, abandono familiar, parricidio, etc.

En tanto que falta contra las personas, el Código penal de 1994 establecía que “serán castigados con la pena de arresto menor los maridos que maltraten a sus mujeres aun cuando no les causaren lesiones” (art. 583, 2º); así como “las mujeres que maltraten de palabra y obra a sus maridos” (art. 583, 3º). De manera que los malos tratos era una tipificación que comprendía diferentes comportamientos y conductas “con la especificación entre malos tratos de palabra y de obra, entre los que destacan los casos de maltrato de obra y palabra de un hombre a su esposa e hijos, malos tratos y palabras injuriosas contra la fidelidad conyugal de una mujer por parte del marido o malos tratos de palabra entre mujeres u hombres entre sí” (Rubia Osorio, 2017: 584).

Asimismo, desde la legislación civil (art. 105 del Cc) se preveían como causas legítimas de divorcio (2.ª) los malos tratamientos de obra o las injurias graves y (3ª) La violencia ejercida por el marido sobre la mujer para obligarla a cambiar de religión<sup>55</sup>.

A pesar de la regulación, los malos tratos dirigidos contra las mujeres raramente eran denunciados, a no ser que se produjeran extralimitaciones inaceptables para cualquier conciencia, o de difícil ocultación (Mir Curcó, 2013: 138). De manera que las causas delictivas contra la integridad física y moral de las mujeres no reflejaban una cifra elevada en los juzgados. En este sentido, señala Ana Rubia Osorio que “el miedo y la vergüenza al conocimiento de los hechos delictivos por parte de las víctimas, evidentemente, pesaron en el número de denuncias que realmente deberían haber sido realizadas, quedando muchos casos sumidos en el olvido” (Rubia Osorio, 2017:584).

---

<sup>55</sup> También se contemplaban como causas legítimas del divorcio: (1ª) El adulterio de la mujer en todo caso, y el del marido cuando resulte escándalo público o menosprecio de la mujer; (4ª) La propuesta del marido para prostituir a su mujer (5ª) El conato del marido o de la mujer para corromper a sus hijos o prostituir a sus hijas, y la connivencia en su corrupción o prostitución y (6ª) La condena del cónyuge a cadena o reclusión perpetua.

A partir de la investigación de los Tribunales Militares en Andalucía durante los años 1936-1958, Pura Sánchez (2009) reconstruye un clima de acoso y de prácticas represivas a través de los expedientes de los tribunales militares completados con otros documentos y testimonios. En estos expedientes aparecen una serie de delitos de carácter sexual, como el rapto, la violación, los abusos deshonestos, la corrupción de menores y el parricidio. Sin embargo, de su tratamiento no se destila una protección clara hacia las mujeres, a pesar de las funciones presuntas de estos tribunales. Podemos constatar esto a partir de algunos ejemplos que se van a exponer a continuación. Los cuales se van a relatar con más detalle para profundizar en las argumentaciones permisivas hacia la violencia contra las mujeres, permisividad que va de la mano de la culpabilización y responsabilización de mujeres y niñas sobre sus propias agresiones.

El primero de los ejemplos se refiere a un expediente instruido en diciembre de 1941, que trata el caso de un padre que abusa de sus dos hijas en que la sentencia el fiscal tipifica los hechos constitutivos de delito como “abusos deshonestos”<sup>56</sup>. Pero el juez, en el primer Resultando, después de describir detalladamente en qué consistieron los abusos, dice que “no consta que para realizar tales hechos ejerciera violencia alguna ni que las menores -de 19 y 13 años, hijas del acusado-, estuviesen privadas de razón”. Aunque esta es la base de la argumentación, en el primer Considerando se infiere en cambio que “los actos realizados ofenden el pudor y las buenas costumbres, y producen grave escándalo al ser conocidos”, lo que lleva al juez a cambiar la acusación de abusos deshonestos -cuatro años de prisión- por la de escándalo público -4 meses y 1 día-. (Sánchez, 2012: 114-115).

De manera que la argumentación es que los hechos que se declaran probados constituyen un delito de escándalo público y no pueden tales hechos constituir el delito de abuso deshonesto que califica el Ministerio Fiscal (que es lo que había pedido) porque los mismos fueron realizados con jóvenes mayores de doce años y no consta ni aún siquiera se alega por las acusaciones que se empleara fuerza o intimidación o que las ofendidas estuvieran privadas de razón por cualquier causa. Todo ello justifica la transición desde una acusación de abusos deshonestos, castigada con cuatro años de cárcel, a una acusación de escándalo público, castigada únicamente con cuatro meses.

---

<sup>56</sup> Libro de sentencias 3208. Sentencia nº. 275. Audiencia Provincial. Sevilla. 1941.

El segundo de los ejemplos alude a un caso en el que un hombre mató a su esposa. En los delitos de homicidio en los que un varón mataba a una mujer se predecían los malos tratos, aunque la violencia machista aparecía explícitamente como causa del homicidio solo cuando este se calificaba de parricidio, aunque existiera como delito específico, uxoricidio. (Sánchez, 2012: 113) De ahí que resulten de especial interés las sentencias de parricidio, como la que comentamos a continuación<sup>57</sup>.

En el caso que nos ocupa, el juez, que considera al parricida “de buenos antecedentes, de intachable conducta, ajeno (*sic*) a toda política y morijerado (*sic*) en sus costumbres” reconoce que no hay prueba evidente que justifique la acusación de infidelidad de la víctima, pero considera que la mujer no “procuró como era su deber desvanecer las sombras que pesaban sobre el espíritu atormentado de su marido”. Al contrario, con su proceder, la víctima llevó al parricida a un estado de “extravío de la voluntad”, (...) atonía completa del libre albedrío e (...) inconsciencia absoluta de su propia personalidad”. Es más la consorte, “llamada a velar por el honor del hogar y por la dignidad del esposo” no supo apreciar las señales evidentes del peligro que corría, por lo que el juez desestima que hubiera alevosía, y, concluye, “la agredida con un poco de previsión, pudo fácilmente haberse puesto fuera del alcance del agresor” (Sánchez, 2012: 114).

Según las consideraciones del juez, las circunstancias agravantes de premeditación y alevosía no son de apreciar en el presente caso porque su característica fundamental en este caso es que la víctima no pueda sospechar que la agresión se vaya a producir y que en el caso de autos, la excitación nerviosa que tenía que ofrecer el procesado, la corta discusión que sostuvo el matrimonio y que se desarrollaría en términos violentos eran señales evidentes que se ofrecían a la víctima del peligro que corría y teniendo en cuenta que todo se desarrollaba dentro de una casa, “la agredida con un poco de previsión pudo fácilmente haberse puesto fuera del alcance del agresor”. Claramente, el mensaje implícito de esta sentencia es que ella lo podría haber evitado. En la medida en que la armonía de la familia es responsabilidad de las madres, es su obligación la contención del hombre en este caso de sus comportamientos agresivos. Es así que de nuevo se vuelve a trasladar la responsabilidad de los hechos a la mujer, en ese caso, la esposa.

Resulta manifiesto el tono comprensivo que utiliza el juez hacia el parricida, al

---

<sup>57</sup> Libro de sentencias 3135. Sentencia nº. 280. Audiencia Provincial. Sevilla. 1946.

que no puede dejar de condenar pero sin agravantes. De la misma manera resulta evidente el tono duro y condenatorio con el que se refiere a la víctima, a la que considera moralmente culpable de la actuación delictiva del marido, puesto que no cumplió con suficiente celo sus obligaciones de esposa y no disipó la duda del espíritu de su esposo, es decir, no demostró suficientemente su inocencia (Sánchez, 2012: 114).

Como hemos visto en los dos casos, en ningún momento se niega el hecho de que efectivamente se haya cometido algún tipo de acción de las que son acusados los hombres, los hechos sexuales efectuados por el padre, en el primer caso, y la comisión de homicidio por parte del marido, en el segundo. Lo que se juega en las disquisiciones judiciales es quién tiene la responsabilidad en esos actos. De ahí que se pueda vislumbrar la permisibilidad que había hacia este tipo de hechos. De alguna manera lo que están haciendo es desresponsabilizar a los agresores en términos morales y penales, trasladando la responsabilidad a las chicas y a la mujer, a las víctimas de los delitos.

La respuesta generalizada por parte de las instancias judiciales eran justificaciones morales y jurídicas de estas acciones. El discurso protector, por tanto, resultaba disciplinario en relación al comportamiento de las mujeres, e incluso punitivo en términos extrapenales.

Esto se aprecia de forma muy evidente en los informes sobre conducta pública y privada que solicitaban los jueces a los alcaldes en casos de violaciones realizadas a mujeres, en ocasiones menores de edad, en los que se especificaba el tipo de conducta tanto de la persona que cometía el delito como de la que había sido violada. Así, señala Rubia Osorio que “en todos los casos en los informes de los hombres violadores que han llevado a cabo este delito, aparece el calificativo de “buena conducta”, incluso si ha habido testigos de la violación, mientras, las mujeres presentaban el calificativo de “conducta dudosa” en dichos informes” (Rubia Osorio, 2017: 583)<sup>58</sup>. De manera que, estos actos cometidos por los hombres eran “justificados” por “la mala conducta de las mujeres violadas”. En los casos de estupro también se repetía esta situación, los informes de conducta y moralidad pública que el alcalde emitía a petición del juez se determinaba la “mala conducta de las jóvenes y la “buena conducta” de los inculpados (Rubia Osorio, 2017: 583-584).

---

<sup>58</sup> Rubia Osorio estudia los delitos contra la integridad física y moral de las mujeres durante el franquismo en el caso de Marbella a través de los sumarios del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción durante los años 1939-1959 y del Juzgado Comarcal a partir de su funcionamiento en 1946 y hasta 1959.



La honestidad de los hombres no estaba vinculada a su sexualidad, así es que el honor masculino no podía verse empañado por una violación (Rubia Osorio, 2017: 587). Por tanto, en la mayoría de los casos en estos informes la conducta del varón se calificaba de forma positiva, mientras la mujer violada era estigmatizada con el calificativo de “conducta dudosa”, o claramente como de “mala conducta”, recayendo sobre ella la culpabilidad del delito cometido por el varón (Rubia Osorio, 2017: 587).

En relación con los delitos denominados “contra la honestidad, el pudor y las buenas costumbres”, la justicia franquista se mostró más preocupada por las repercusiones morales que por la libertad de las personas, “como prueba el hecho de que se castigaran levemente –o incluso se pasara por alto cuando juez entendía que mediaba reparación o perdón- sucesos a todas luces abominables, mientras se reprimían con dureza actos de ejercicio de la libertad sexual, acaso en aquellos momentos entendida como uno más de los derechos civiles suprimir y perseguir, por lo que delitos calificados como de escándalo público no eran otra cosa que enjuiciamientos sobre comportamientos pertenecientes a la estricta esfera privada de los individuos” (Mir Curcó, 2000: 64-65).

Las mujeres, junto a los/as niños/as, constituyeron el sector más directamente afectado por la delincuencia sexual. Si bien, la legislación vigente preveía penas para castigar a los agresores, “la práctica judicial mostró hasta qué punto en última instancia eran las víctimas de la agresión quienes peor libradas resultaban” (Mir Curcó, 2000: 70) Tanto la imposibilidad de aportar pruebas concluyentes como la viabilidad del perdón de quien había formulado la denuncia fueron recursos utilizados en perjuicio de las agredidas, doblemente víctimas cuando a un sobreseimiento se añadía la necesidad de otorgar el perdón, probablemente en un contexto de serias amenazas (Mir Curcó, 2000: 71).

En definitiva, a las dificultades previstas en la legislación para la ruptura de relaciones matrimoniales y familiares, se unen las derivadas de la interpretación y aplicación de las mismas en los juzgados.

La legislación supeditaba a las mujeres a la autoridad marital, promulgaba la indisolubilidad del matrimonio, así como la obediencia de las mujeres a sus maridos, los cuales encarnando la figura de padres poseían *derechos y deberes anteriores y superiores a toda ley humana positiva*. El ordenamiento jurídico franquista incluso legitimaba el asesinato de la esposa e hija en caso de ser encontradas en actos adúlteros.

Lo que dibuja un contexto de máxima dificultad para desnaturalizar las agresiones a las mujeres, de forma específica a las casadas, para concebir como “abusos” o “malos tratos” los insultos, amenazas y agresiones del marido. A ello se suma la circunstancia, como hemos visto, de que cuando las mujeres acudían a la justicia para la denuncia de algún tipo de agresión era habitual que fueran sometidas a un juicio moral sobre su conducta que comúnmente era calificada de manera negativa. Todas estas cuestiones operaron de barreras coercitivas para que se dieran la separación del matrimonio a la vez que colocaban a las mujeres en una situación de riesgo, desprotección y vulnerabilidad.

Este escenario plantea una situación de desamparo por parte de la legislación y de las instituciones estatales en la que resulta complicada la denuncia al marido por comportamientos agresivos cuando éstos eran considerados en términos de “obligación” y el “derecho” del marido a corregir a su esposa. Desde esta perspectiva, las mujeres que acudían a la justicia se encontraban acusando a su marido de un delito cuando la ley la señalaba a ella como culpable por haber desobedecido. Ni la integridad física ni moral, ni mucho menos la libertad sexual constituían derechos reconocidos que poder denunciar.

Incluso en aquellos casos de violencia disfuncional, cuando mediaba crueldad extrema, como señala Ana Isabel Benito (2007: 38), los sumarios por malos tratos hacia las mujeres dentro del matrimonio por regla general eran sobreseídos y archivados, reflejando así los jueces la política de intentar mantener el compromiso cristiano del matrimonio.

Según señala Begoña Marugán “las sociedades se reproducen simbólicamente por medio de un sistema complejo o de símbolos y significantes a través de los cuales se transmite una concepción determinada del mundo”. No se podía concebir que las mujeres fueran lesionadas y/o dañadas física, psíquica o sexualmente, así que significantes como “abuso sexual”, “violación” o “violencia” eran inexistentes<sup>59</sup>, e inconcebibles en las normas reguladoras de las relaciones de pareja (Marugán 2009:96) en el régimen nacional católico.

---

<sup>59</sup> Como pudimos comprobar en los expedientes recogidos por el Patronato de Protección a la Mujer.

## 4. Tímidas aperturas en la legislación desde finales de los 1950's

La dictadura franquista fue un extenso periodo que duró casi cuatro décadas y, por tanto, estuvo sujeto a cambios socioeconómicos, a presiones desde diferentes lugares, tanto internas como externas, para que se produjeran transformaciones de diversa índole. Aunque desde sus inicios en la posguerra la situación económica y social era fatídica (altos niveles de pobreza), a partir de mediados de la década de 1950 empezó a mejorar levemente. Desde finales de los años cincuenta comenzó un proceso de apertura de España hacia el exterior y una política de industrialización modernizadora del país. Así, en 1958 el Estado español entra a formar parte de los organismos internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el Fondo Monetario Internacional y, en 1959 se establece el Plan de Estabilización en un intento de liberalización (parcial) de la economía y de apertura al mercado internacional (Valiente Fernández, 1998:52-53).

Hacia los años 60, se empieza a dar lo que se ha denominado “desarrollismo”, desde el cual “la situación material de la población española mejoró sustancialmente, sobre todo en las ciudades, gracias a la instalación de industrias y de la apertura internacional del régimen” (Nicolás Lazo, 2007: 542).

Estos cambios socioeconómicos contribuyen a cuestionar el modelo de mujer tradicional «entregada a su familia» por parte de algunas mujeres. A partir de la progresiva incorporación de las mujeres al mercado laboral<sup>60</sup> y a la educación, y de la introducción de los anticonceptivos se abrió camino un nuevo discurso de género animado por el desarrollo económico de los planes de estabilización y la lucha por los derechos democráticos (Marugán y Vega, 2002a: 423).

Muchas mujeres, además, se introducen en el mercado de trabajo, tanto en las industrias como en los servicios: la vida en las ciudades es completamente distinta y las necesidades económicas también. Las posibilidades de acceso a la educación se incrementan y se empieza a extender la idea de que los estudios son importantes para

---

<sup>60</sup> La Encuesta de Población Activa ofrece los datos de esta progresiva incorporación. El porcentaje de población laboral femenina sobre el total era del 12% en 1940, del 16% en 1950, del 20 y el 24% en 1960 y 1965 respectivamente. Este cambio objetivo no conllevó la modificación inmediata de la mentalidad tradicional anterior sobre el papel social de la mujer. Todavía en 1970, el Informe FOESSA estima en un 16% a las mujeres que aprueban el trabajo asalariado de las casadas con hijos pequeños (Fundación Foessa 1972: 282-283).

que las niñas puedan, en el futuro, tener mayores posibilidades de acceder a mejores trabajos. En las capas medias, sobre todo, las jóvenes comienzan a acceder en forma creciente a los estudios universitarios, proceso que se ampliará notablemente en los años setenta. Aumenta el imaginario colectivo sobre los posibles itinerarios vitales, pese a la uniformidad impuesta por el régimen, se imponía la pluralidad de formas de vida.

Con el acceso a la universidad se abrió la posibilidad de que algunas mujeres comenzaran a conocer tanto el ordenamiento jurídico como los presupuestos sobre los que éste se asentaba. Como señala, Ortiz Heras, “descubrían, por ejemplo, que en el Código Civil se equiparaba a las mujeres —por el solo hecho de serlo— a los locos y dementes. El artículo 57 del Código Civil sancionaba ese su retorno a la edad pueril en su relación con el hombre, aun dentro del matrimonio: “*El marido ha de proteger a la mujer y ésta obedecerle*” (Ortiz Heras, 2006: 11). Esta ampliación del conocimiento, de la consideración y tratamiento de las mujeres como sujetos de derechos en la legislación supondrá que las mujeres se replanteen el derecho como un instrumento estratégico de emancipación.

El panorama descrito hasta ahora —en general, pero específicamente la situación social y jurídica de las mujeres— comienza a fracturarse con la apertura de España hacia los países occidentales. Esta apertura al ámbito internacional conllevó presiones de cambios más democráticos que se retroalimentan con presiones internas, aunque sea de forma débil ya que las condiciones no permitían la constitución de un antagonismo fuerte desde la sociedad civil. Aunque no existía un movimiento feminista organizado como tal, la iniciativa de mujeres tanto a título individual como realizando presiones en grupo, sobre todo vinculadas a profesiones liberales -abogacía-, influyeron en la realización de reformas legislativa desde finales de los años 50 del anterior siglo que suponían ligeras aperturas y el progresivo alcance de mayor capacidad jurídica para las mujeres. Especialmente para las mujeres casadas, ya que ellas eran las que tenían más constricción en su capacidad jurídica y estaban sujetas a mayor grado de tutela por parte de sus maridos.

Así, a comienzos de los años cincuenta empezó a plantearse públicamente la necesidad de una reforma de la legislación vigente. Se publicaron leyes que, en el plano de la vida civil y laboral, introducían algunas reformas tímidas, asentadas en una premisa que, entonces, era absolutamente novedosa: la no discriminación por razones de sexo respecto a la capacidad jurídica de las mujeres, es decir, respecto a sus derechos y obligaciones. Pero se aclaraba que este principio de no discriminación hacía referencia a

las mujeres solteras (Ortiz Heras, 2006: 10).

A continuación, veremos con más detalle tres leyes que constituyeron aperturas significativas durante el franquismo. Asimismo, estas tres reformas legales tienen en común que de alguna manera fueron promovidas ya fuera de una manera grupal o más individual por mujeres. La promoción de estas reformas responde a una incipiente y creciente problematización del derecho y del estatus jurídico de la mujer y la vinculación de éste con la desigualdad de género. De alguna manera, se empieza a mirar al derecho para cambiar las situaciones desfavorables y que institucionalizan esta desigualdad. El derecho constituyó el ojo de mira de las mujeres como estrategia de mejora en relación a las desigualdades sociales. Mujeres y ámbito público, ya fuera como sujetos de derechos, derechos civiles, ámbitos laboral y en el derecho de familia. Ámbitos en los que las mujeres quieren ampliar sus posibilidades.

Se empiezan a considerar -enunciadas de forma pública y con repercusión- que el ordenamiento jurídico es fuente de injusticias. En este sentido, especial importancia tendrá el Código civil en relación a situaciones percibidas como injustas, sobre todo en relación a la dependencia del marido -*licencia marital*-, a la incapacitación de las mujeres casadas para la administración de sus bienes, las trabas a la separación del marido o a los privilegios de los padres para la tutela y custodia de los/as hijos/as. Aunque todas estas cuestiones se problematizaron en el proceso de elaboración de las tres leyes que expondré a continuación, se hizo de muy distintas maneras, diferentes intereses y desde posiciones distintas.

El origen, proceso y resultado de estas reformas legislativas tiene dos dimensiones significativas. Por un lado, son promovidas por presiones para aperturas de los derechos de las mujeres, ya sea por grupos de mujeres que reivindicaban estos cambios, o por presiones internacionales que, en parte, eran condición para una mejora de imagen del régimen en el ámbito internacional. Y por otro lado, resultan también significativas las resistencias a los cambios, ya que, a pesar de ciertas aperturas, las diferentes élites marcaban los límites y actuaban como obstáculos a esos cambios o como contención de los mismos.

Las leyes que examinaremos con más atención en los siguientes apartados son la Ley de 24 de abril de 1958 por la que se modifican determinados artículos del Código Civil, la Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer y la Ley 14/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de determinados

artículos del Código Civil y del Código de Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges.

#### **4.1. La *reformica* de 1958<sup>61</sup>: grietas desde el interior del régimen**

Como ya avanzábamos, en diferentes eventos de notable envergadura se fue cuestionando de forma pública la situación jurídica y social de las mujeres, eso sí dentro de un marco que no cuestionaba las bases ideológicas del régimen. Se apelaba a la incorporación de las mujeres al ámbito público, se señalaba la necesidad de revisar algunos artículos referidos a la capacidad jurídica de las mujeres<sup>62</sup>, aunque sin contemplar la supresión de la autoridad marital o la administración de bienes gananciales por parte del marido.

En 1952 tuvo lugar el I Congreso Nacional de Justicia y Derecho, entre sus conclusiones se defendía la modificación de algunos artículos del Código Civil, entre ellos varios referidos a la capacidad jurídica de las mujeres (Ruiz Franco, 2003: 131 y 1999: 135).

Tal y como señala Franco Ruiz, la valoración de la celebración y conclusiones de dicho Congreso es dispar entre diferentes autoras. Mientras que a juicio de Lidia Falcón (1973: 357) sus conclusiones “no tuvieron resonancia práctica, limitándose al estudio jurídico, pero el movimiento se había iniciado y no se detendría”; para Mercedes Roig (1982: 409) “aunque las conclusiones no fueron vinculantes, iniciaron un despliegue significativo” (Ruiz Franco, 2003: 131 y 1999: 135).

Mercedes Formica fue una figura destacada en la promoción de reformas legislativas desde dentro del régimen. Escritora, abogada, falangista, formaba parte de la dirección de la Sección Femenina, José Antonio la nombró en 1936 Delegada Nacional del SEU (Sindicato Español Universitario) femenino y miembro de la dirección de la Falange, así mismo fue directora de la revista de la Sección Femenina *Media*. Hija de padres divorciados (en 1933 durante la República), el interés y preocupación en relación a la separación se materializó en reivindicaciones de modificaciones legislativas y afectó también a su producción literaria. No sólo tenía un peso

---

<sup>61</sup> Vid. *Infra*. notal al pie 58.

<sup>62</sup> Así, en el I Congreso Hispanoamericano Filipino que se celebró en Madrid en 1951 tuvo lugar una ponencia con el título de “La mujer en la política” y otra que abordó la situación de “La mujer en el Derecho”.

significativo en la organización del movimiento sino que también gozada de cierto reconocimiento internacional, lo que ampliaba el alcance de sus planteamientos y denuncias. Fue de las pocas que usó esa proyección pública social y política en la primera posguerra para, desde dentro del sistema, intentar transformar leyes lesivas para la dignidad de la mujer.

Mercedes Formica reclamó la eliminación de otros preceptos legales que atentaban contra la dignidad de la mujer como del tratamiento discriminatorio de la mujer adúltera frente al hombre adúltero en el Código Penal. En este caso no tuvo tanta fortuna, hasta 1978, en democracia, no se despenalizaría el adulterio.

El 7 de noviembre de 1953 el diario *ABC* publica el artículo -tras tres meses retenido por la censura- escrito por Mercedes Formica titulado «El domicilio conyugal». Artículo que escribió después de conocer la agresión sufrida por Antonia Pernia Obrador a manos de su esposo. «Mujer apuñalada por su marido». No era la primera vez, pero aquel día su marido fue más lejos y zanjó la discusión con doce cuchilladas. Ella había intentado separarse pero el abogado le advirtió que perdería su casa, sus hijos, sus bienes. Así que sólo le quedó el recurso de aguantar, de resignarse, hasta el límite de jugarse la vida en el verano de 1953.

En este artículo destacaba entre las injusticias del Código Civil las que afectaban a las mujeres casadas que se veían en la tesitura de pedir la separación, ya que "aun en aquellos supuestos en que su inocencia está comprobada, ha de pasar por el previo depósito, que en este caso habrá de ser realizado fuera del domicilio conyugal, y ya el proceso de separación en marcha, el juez le entregará, o no le entregará, los hijos, los bienes muebles, fijará una pensión alimenticia, pero lo que ningún magistrado sentenciará -entre otras razones porque carece de facultades para ello- es que sea la esposa la que permanezca en el domicilio común y sea el marido culpable el que lo abandone (...) pocas mujeres se arriesgarán a dejar su casa para lanzarse a la aventura de vivir debajo de un puente o en un cuarto de renta nueva e inaccesible. La mujer que se encuentra en esta situación se resigna, y aguanta hasta el límite, que, como en el supuesto que nos ocupa, es la propia vida."<sup>63</sup>.

---

<sup>63</sup> Mercedes Formica "El domicilio conyugal" *ABC*. 7 de Noviembre de 1953. Recuperado de <http://losmensajesdeclioyotrashistorias.blogspot.com/2015/10/mercedes-formica.html> (Consultado por última vez el 29/11/2020).

Mercedes Formica critica con firmeza la figura del *depósito conyugal* derivada de la consideración del hogar familiar como la casa del marido. Así, defiende que el uso de la casa pueda darse por parte del cónyuge inocente. A su vez, pone en relación esta desprotección generada por la normantiva establecida por el Código Civil con la dificultad de accesibilidad a una vivienda, lo que generaba una situación de desamparo para aquellas mujeres que necesitaran cambiar de domicilio para salir de la relación de violencia.

Ella defiende la familia cristiana pero en unas condiciones de convivencia pacífica y equitativa en que ambos cónyuges cumplan con sus deberes. "Los señores jueces deberían tener facultades para otorgar titularidad del domicilio conyugal al cónyuge-inocente, en este caso la esposa, ya que, en definitiva, el domicilio conyugal es la casa de la familia y no "la casa del marido" como dice la ley" (Formica, 1953). La permanencia en la casa, el derecho a usarla no lo atribuía al sexo de la persona, si no a las razones por las que tener derecho a hacer uso de la vivienda. A partir de este caso denunció la desprotección absoluta en la que se encontraban las mujeres que quisieran separarse de sus maridos, especialmente en aquellas situaciones en las que el marido fuera violento.

La publicación de su artículo "El domicilio conyugal" marca un antes y un después en su labor a favor de los derechos de las mujeres. El estado de opinión creado en España y el sorprendente e importante eco internacional con referencias al artículo y su autora en diarios y revistas como *The New York Times*, *Time Magazine*, *Daily Telegraph*, *Oggi*, *Die Weltwoche*, *Últimas Noticias*, *La Prensa*, *Mañana*, *Excelsior*, *CNT*, entre otros, favorecieron la difusión del tema, y la toma de conciencia de un régimen interesado en aquel momento en dar una imagen más moderna (Ruiz Franco 2003:133-134). Hasta la consecución de la reforma jurídica, Mercedes Formica defendió su necesidad a través de artículos en prensa, conferencias y entrevistas como la celebrada con el Jefe del Estado y el Ministro de Justicia. Su labor no fue fácil pues encontró oposición de los sectores más conservadores de la sociedad.

La consecución de algunas de las reformas planteadas durante esos años se plasma en la Ley de 24 de abril de 1958 por la que se modifican determinados artículos del Código Civil, conocida como la *reformica*<sup>64</sup>, con la aprobación de la reforma de 66

---

<sup>64</sup> La activa participación de Mercedes Formica en la reforma del Código Civil de 1958 y el escaso contenido de la misma, hizo que se conociera esta modificación como "la reformica", aludiendo tanto al



artículos del Código Civil. Esta ley introdujo ciertas aperturas en relación a la capacidad y autonomía de las mujeres, especialmente de las mujeres casadas y madres.

Se suprimió el *depósito* conyugal y la mujer en trámites de separación y presunto cónyuge inocente, no debería abandonar el domicilio conyugal, ya considerado *casa de la familia*, ni podía ser depositada por su esposo durante el proceso de separación. Igualmente y durante ese tiempo, tampoco era privada de la guarda de los/as hijos/as (Ruiz Franco 2003:134; Ruiz Franco, 2006:166).

En referencia a la regulación de la relación de las madres con sus hijos/as, se abre la posibilidad de comunicación de la madre separada con sus hijos/as aunque "la patria potestad la siguen teniendo el padre y sólo en defecto la madre Así, el Código civil establece que "El juez determinará el tiempo, modo y lugar que el cónyuge apartado de los hijos podrá visitarlos y comunicar con ellos" (Vallés Amores, 2006: 122).

Además se suprime la pérdida de la patria potestad por contraer nuevo matrimonio la mujer (artículo 168 del Código Civil); permitiéndosele, a partir de este momento también ser testigo en los testamentos (artículo 681) y pertenecer al organismo tutelar. (Ruiz Franco 2003:134; Ruiz Franco, 2006: 166).

Respecto a la tutela, si la mujer conserva su soltería, a partir de este momento, ya no tiene imposibilidad para su ejercicio; sin embargo, si ha contraído matrimonio, necesita, para desempeñar este cargo, autorización marital a tenor de lo dispuesto en número 7 del artículo 237 del Código Civil. En cualquier caso, para el llamamiento al ejercicio de este cargo, todavía el varón se encuentra en una posición preferente puesto que el artículo 211 del Código establecía el llamamiento de los varones para el ejercicio del cargo tutelar con preferencia al de las mujeres; otorgando, incluso entre los varones, prioridad a los ascendientes de este último y prefiriendo a los hermanos de vínculo sencillo antes que a las hermanas, a las que situaba en el mismo orden con independencia de su vínculo<sup>65</sup>. Suprimió el requisito de viudedad en las ascendientes maternas del tutelado que exigía la redacción originaria del Código Civil<sup>66</sup>.

---

apellido de su inspiradora como al carácter limitado de los avances.

<sup>65</sup> El artículo 211 del Código civil según la redacción dada por la Ley de 24 de abril de 1958 establecía que: "La tutela legítima de los menores no emancipados corresponde únicamente: Primero al abuelo paterno y, en su defecto, al materno. Segundo a las abuelas por el mismo orden. Tercero. al mayor de los hermanos de doble vínculo, y a falta de éstos, de los consanguíneos o uterinos. Cuatro. A las hermanas por el mismo orden. La tutela de que trata este artículo no tiene lugar respecto de los hijos ilegítimos".

<sup>66</sup> El artículo 211 del Código civil en su redacción originaria disponía que la tutela legítima de los menores emancipados corresponde únicamente: 1º Al abuelo paterno. 2º al abuelo materno. 3º A las

Una de las modificaciones más importante es la que atañe al artículo 1413 del Código civil, que hasta ese momento permitía al marido no sólo administrar los bienes comunes de ambos/as cónyuges<sup>67</sup>, sino también gravarlos o enajenarlos sin consentimiento de la mujer. A partir de esta reforma necesitará su consentimiento (Vallés Amores, 2006: 122; Ruiz Franco 2003:134; Ruiz Franco, 2006:166).

Aunque, según Ruiz Franco estas reformas se produjeron más como una mera adecuación a los nuevos tiempos que un derecho legítimo de las mujeres (Ruiz Franco, 1995; 2003:136), lo cierto es que las disposiciones establecidas en esta ley fueron ratificadas y ampliadas en posteriores decretos.

La línea de aumentar la capacidad jurídica de las mujeres continuó con reformas legales posteriores, así la Ley 31/1972, de 22 de julio, estableció la mayoría de edad en 21 años, sin diferenciar por razón de sexo. A partir de este momento, las mujeres pudieron abandonar la casa paterna sin necesidad de contraer matrimonio o ingresar en un convento. En consecuencia, siempre que conserve su soltería o se encuentre en estado de viudedad, gozará prácticamente de una posición jurídica equiparable a la del varón en el Código civil. En cualquier caso, la mujer casada tardará unos años más en alcanzar esta posición.

De alguna manera las aperturas parciales observadas nos indican a la vez cuáles son los límites y los elementos más difíciles de superar que actúan como obstáculos, por ejemplo, se puede comunicar pero la patria potestad sigue siendo ejercida de forma privilegiada por el padre. En la Ley 56/1961, de 22 de julio, que reconoce la igualdad en el mercado laboral y suprime ciertas limitaciones para el acceso al mismo a las mujeres; la resistencia en este caso es el mantenimiento de la licencia marital. Habría que esperar a 1975 para que se suprimiera, con el empeño de las juristas feministas, aunque no conseguirían implantar el derecho al divorcio. En definitiva podría decirse que la historia de las aperturas es la historia de las resistencias.

---

abuelas paternas y maternas, por el mismo orden, mientras se conserven viudas. 4º Al mayor de los hermanos varones de doble vínculo y, a falta de éstos, al mayor de los hermanos consanguíneos o uterinos. La tutela de que trata este artículo no tiene lugar respecto de los hijos ilegítimos

<sup>67</sup> Sigue siendo así hasta 1981, puesto que el artículo 1441 permitía no solo que la mujer administrase los bienes comunes cuando fuera tutora de su marido, se hubiera pedido la declaración de ausencia, hubiese sido declarado prófugo por la autoridad militar o rebelde en causa criminal. La misma regla se aplicaba si el marido hubiese abandonado a la familia

## **4.2. Ley 56/1961, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer**

La Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, sin romper el ideal de mujer madre-esposa, ponía fin a las regulaciones anteriores que conminaban a las mujeres a abandonar el trabajo cuando se casaban<sup>68</sup>. A partir de la progresiva incorporación de las mujeres al mercado laboral y a la educación, y de la introducción de los anticonceptivos, se abrió camino un nuevo discurso de género animado por el desarrollo económico de los planes de estabilización y la lucha por los derechos democráticos (Marugán y Vega, 2002a: 423). La Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, recogió el principio de igualdad de derechos laborales de los trabajadores de ambos sexos, prohibió toda forma de discriminación laboral en función del sexo (art. 4.1), y expresamente la salarial (art. 4.2). A pesar de este reconocimiento formal de igualdad se establecieron excepciones significativas (Ortiz Heras, 2006: 10; Valiente Fernández, 1998: 45).

A partir de aquí fueron desmantelándose medidas restrictivas o desincentivadoras del trabajo extradoméstico de las mujeres a lo largo de los sesenta y setenta. Sobre todo por cumplimiento de la Ley 56/1961, los gobernantes franquistas fueron desarmando muchas de las barreras a la actividad laboral femenina erigidas en los momentos fundacionales del régimen. Las reglamentaciones de trabajo y ordenanzas laborales dejaron de contener cláusulas de despido por matrimonio. A partir de entonces, cuando las trabajadoras contraían matrimonio podían generalmente elegir entre tres opciones: continuar en su puesto, acogerse a una excedencia temporal de uno a cinco años para dedicarse al cuidado de la familia; o a una permanente, tras recibir una indemnización (Valiente, 1998: 49; Ortiz Heras, 2006: 11, 12).

La Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, se consideró únicamente el fruto del trabajo de Pilar Primo de Rivera y la Sección Femenina (Ofer 2006: 226). La presentación de la ley y el logro de su aprobación en las Cortes puede considerarse la culminación de un largo proceso en el que la Sección Femenina actuó como agente impulsor jugando un papel activo en la

---

<sup>68</sup> Sin embargo, al igual que en otros ámbitos, el Derecho del Trabajo ofrece ejemplos de discriminación femenina. No sólo había empleos propios de hombres y de mujeres, sino que las medidas adoptadas por el Estado para «proteger» a estas últimas eran discriminatorias. Se evitaba el peligro de posibles violaciones prohibiendo, por ejemplo, la realización de trabajos nocturnos a las empleadas.

promoción y elaboración de esta ley. Concretamente, en 1960, la Delegación de la Sección Femenina del Movimiento presentó a las Cortes un Proyecto de Ley sobre los "Derechos Políticos, Profesionales y de Trabajo de la Mujer", que con ciertas modificaciones acabó siendo aprobado el 15 de julio de 1961 (Sánchez López, 2007: 71).

En las palabras que Pilar Primo de Rivera pronunció en las Cortes al presentar la propuesta de ley se dice textualmente: "no, ni por asomo, una ley feminista, seríamos infieles a José Antonio si tal hicéramos" (Sánchez López, 2007: 71). Así parecía querer dejar claro que los cambios que proponían no cuestionaba los planteamientos fundacionales del Movimiento -aludiendo a su hermano el fundador y líder de la Falange-.

La Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, fue extraordinariamente difundida por la Sección Femenina a través de los folletos y obras publicados por el Instituto de la Juventud y de los medios de comunicación controlados por el Movimiento. Pero a su vez, respecto a la integración laboral de la mujer la, Sección Femenina adoptaba una postura calculadamente ambigua<sup>69</sup>, ya que si bien, por un lado desarrollaba una campaña legislativa a favor de los derechos laborales de la mujer, por otro lado, se constataba en ciertos escritos aparecidos en los años 60 un cuestionamiento en toda regla del trabajo profesional femenino, y defendiendo el ideal de *ángel del hogar*<sup>70</sup>.

La Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, incluía 5 artículos, el primero de los cuales establecía que las mujeres tenían «... los mismos derechos que el varón para el ejercicio de toda clase de actividades políticas, profesionales y de trabajo, sin más limitaciones que las establecidas en la presente ley». Este artículo era especialmente importante, dada la

---

<sup>69</sup> La ambigüedad de la Sección Femenina también es señalada en el trabajo de investigación de *Mujeres bajo sospecha*, que remarca como a la vez que basaban su obra en el adoctrinamiento de las mujeres como esposas poniendo en valor las facetas que hemos comentado del ideal de mujer nacional-católico (vid *supra* p. 63); los mandos de la Sección Femenina representaban lo que se consideraban atributos masculinos, de emancipación, no maternidad, fuerza, disciplina militar, cultivo del cuerpo a través del deporte transgrediendo de alguna manera el ideal de mujer que ellas promovían para las demás. Esta imagen masculinizada de los mandos de la Sección Femenina se plasman en el aparato visual de la revista de su publicación *Y*. (Rosón, 2012: 296).

<sup>70</sup> En la Sección Femenina hubo figuras destacadas que ampliaban el modelo de madres-esposa impulsado por el régimen, Ángela Cenarro destaca las figuras de Mercedes Sanz Bachiller y Carmen de Icaza, "ambas sobresalieron por su capacidad para diseñar proyectos asistenciales propios en el marco del fascismo, contribuir a los viejos debates sobre el maternalismo y el pronatalismo, y proponer modelos de feminidad que no pasaban exclusivamente por el estereotipado rol de esposa y madre." (Cenarro, 2011: 240)

tendencia de los empresarios a utilizar el Fuero del Trabajo como referencia para rechazar a las mujeres candidatas a la ligera. El Fuero estaba escrito en masculino, a pesar del hecho de que supuestamente debía dirigirse a toda la población española, y los posteriores decretos, que se dirigían específicamente a los hombres, sólo sirvieron para reforzar la discriminación (Ofer 2006: 226).

Los artículos 2 y 3 de la Ley 56/1961 estipulaban que las mujeres podían elegir y ser elegidas para cualquier cargo público, incluyendo puestos de la administración local y estatal, y que debían tener libre acceso a todos los niveles educativos.

Esta ley abría, teóricamente, a las mujeres las puertas de la Notaría, el Registro de la Propiedad, la diplomacia, el trabajo a la mujer casada; así como la identidad de salario con el hombre a igual trabajo.

El artículo 4 también establecía el derecho de las mujeres a firmar contratos de trabajo de forma independiente. Los puestos de los que las mujeres seguían excluidas en virtud de la Ley 56/1961 incluían: puestos militares; puestos que requerían el uso de armas de fuego; puestos como jueces, fiscales o magistrados<sup>71</sup>, excepto aquellos encargados de tribunales laborales y de menores; y puestos en la marina mercante española, excepto puestos relacionados con la salud y la higiene (Valiente Fernández, 1998; Ofer, 2006; Ortiz Heras, 2006). La imposibilidad de acceder a cargos en la administración de justicia se basaba en la consideración de que, en caso de acceder a ellos, *la mujer pondría en peligro ciertos atributos a los que no debe renunciar, como son la ternura, la delicadeza y la sensibilidad* (Ortiz Heras, 2006: 12).

El último artículo de la Ley 56/1961 establecía que, en casos en que el permiso marital aún fuese necesario, una mujer a la que se le negara ese permiso podía llevar a su marido ante los tribunales. Si se demostraba que la negativa del marido era de mala fe, o con abuso de derecho, su decisión podía ser anulada. En tales casos los tribunales tenían instrucciones de presentar su decisión en un plazo de 10 días, con el fin de impedir que los cónyuges usasen el procedimiento legal para ganar tiempo (Ofer 2006: 226-227).

A pesar de estas aperturas, no se permitió a las mujeres ejercer ciertas profesiones, no se suprimió la exigencia de una autorización del marido para que la esposa pudiera trabajar, lo que se conocía como *licencia marital* que se mantuvo hasta

---

<sup>71</sup> Sería cinco años más tarde, mediante la Ley 96/1966, de 28 de diciembre, suprimiendo la limitación establecida en el apartado c) del número dos del artículo tercero de la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos de la mujer, que las mujeres pudieron ejercer como magistrados/as, jueces y fiscales de la Administración de Justicia.

la reforma de los Códigos Civil y de comercio de 1975. En realidad, el matrimonio no sólo era una causa para la rescisión del contrato de trabajo sino que las leyes no garantizaban la estabilidad laboral de las mujeres que desearan seguir trabajando<sup>72</sup>.

La aprobación de la Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, fue importante porque amplió el rango de los derechos laborales reconocidos a las mujeres, inició de manera tímida una pauta de desmantelamiento progresivo, pero no total, de las discriminaciones legales referidas al trabajo extradoméstico femenino y, en principio, afectaba a todas las mujeres que participaban en el mercado laboral

Es interesante situar la mirada en el proceso de elaboración y aprobación de una disposición legislativa, ya que las discusiones sobre el contenido de las mismas desvelan cuáles son los puntos más conflictivos, que generan más desacuerdo y, por tanto, ayudan a dibujar las resistencias más difíciles de superar de cara a la introducción de cambios. En el caso de la Ley 56/1961, Celia Valiente estudia el proceso de discusión que resulta revelador a la hora de examinar hasta dónde estaban las élites políticas dispuestas a reconocer los derechos de las mujeres a fin de ganar para España mayores cotas de aceptación en el extranjero, y qué pasos no iban a darse de ninguna manera. Como comentábamos anteriormente, el proyecto inicial fue presentado por la Sección Femenina, y una modificación del mismo y las enmiendas se discutieron en la Comisión de Leyes Constituyentes de Las Cortes los días 3 y 4 de julio de 1961. La transcripción de esta discusión muestra claramente que los procuradores que integraban la citada Comisión defendieron en ella, en un vivo debate, opiniones discordantes y frecuentemente contrapuestas, si bien sin sobrepasar ciertos límites (en cuanto a los contenidos y a la forma) (Valiente Fernández, 2003: 169).

En cuanto al debate que tuvo lugar, el interés de los procuradores, el acceso de las mujeres a determinados cargos e ingreso en carreras profesionales y la autorización marital, siendo este último asunto el más debatido.

---

<sup>72</sup> Cuando el régimen económico del matrimonio era la sociedad de gananciales, los salarios de ambos cónyuges constituían bienes gananciales, cuya administración siguió correspondiendo al marido hasta 1981 con la aprobación de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio.

Tal y como hemos visto anteriormente<sup>73</sup>, las mujeres casadas necesitaban la autorización de sus maridos para firmar contratos de trabajo. En la comisión ningún procurador se manifestó abiertamente en contra de la *licencia marital*. Las discusiones giraron en torno a la forma en que esta licencia debía exigirse. Según el Proyecto original presentado por la Sección Femenina "ésta se presumiría concedida si no constara la oposición expresa y escrita del marido" (Valiente Fernández, 2003: 170). Lo que significaba que a las casadas no se les requería un permiso escrito de sus esposos cada vez que firmaran un contrato de trabajo, aunque éstos podrían negarse a que sus mujeres trabajaran, habiendo de expresar su negativa por escrito. En la práctica ello implicaba que si las mujeres empezaban a trabajar y el cónyuge no se manifestaba al respecto, se entendía que habría otorgado su visto bueno ante tal situación.

No obstante, el artículo 5 del texto legislativo que finalmente se aprobó declaraba que "cuando por ley se exija autorización marital (...) deberá constar de forma expresa" (Valiente Fernández, 2003: 170). Finalmente, los partidarios de que la licencia marital se requiriese por escrito cada vez que una casada firmara un contrato de trabajo consiguieron modificar el proyecto original tras haber defendido con firmeza su postura.

Como nos desvelan estas resistencias en relación a la supresión de la *licencia marital*, las desigualdades en el ámbito privado e íntimo se perfilaban ya como cuestiones difíciles de ser modificadas. Parece ser que eso fue lo que efectivamente sucedió, puesto que el ordenamiento jurídico en materia laboral (por lo que se refería a las mujeres) varió significativamente en los años siguientes; mientras que en otros asuntos, relativos a la organización familiar o a la sexualidad, la modificación fue bastante escasa y, en general, más tardía.

Tanto los mandos de la Sección Femenina como el resto de la élite franquista impulsaron esta ley con el objetivo de buscar una modernización, una suerte de *aggiornamento* como estrategia para presentar España como un país en el que, a pesar del régimen dictatorial, la situación de las mujeres era, de algún modo, equiparable a la de las sociedades occidentales de nuestro entorno. Asimismo, el "desarrollismo" requería mayor cantidad de mano de obra, y en buena medida la apertura del acceso de las mujeres al mercado laboral se orientó al ámbito de servicios.

Con esta normativa se pretendió cosechar para el Estado español apoyos internacionales (Valiente Fernández, 1998; Ortiz Heras 2006; Sánchez López, 2007:72).

---

<sup>73</sup> Vid., *supra* p. 47, 85 y nota al pie 54 en p. 48.

Sin embargo, el precio que una parte de la élite política no estaba dispuesta a pagar por obtener una aceptación internacional del régimen era precisamente que se cuestionara el principio de autoridad en la familia, la célula primaria de la sociedad según el discurso oficial.

### **4.3. La reforma de la situación jurídica de la mujer casada de la Ley 14/1975, de 2 de mayo.**

Por último, entre las aperturas legislativas que se dieron en el ordenamiento jurídico durante la última etapa del franquismo cabe destacar por su relevancia en términos de alcance de derechos la Ley 14/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de determinados artículos del Código Civil y del Código de Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges, la cual introdujo reformas significativas en el Código civil y en el Código de Comercio.

Nos encontramos con que después de la Ley de 24 de abril de 1958 por la que se modifican determinados artículos del Código Civil, no se había vuelto a abordar oficialmente la situación de las mujeres en el derecho civil; no obstante desde finales de los años 60 algunas mujeres abogadas y asociaciones de mujeres desempeñaron un papel fundamental en la sensibilización y en la promoción de reformas en relación a la situación jurídica de las mujeres que culminaron en la reforma de 1975. El papel de la abogada María Telo resultó clave para mejorar el estatus jurídico de las mujeres, sobre todo de las mujeres casadas.

Específicamente, entre las abogadas que participaron en la promoción e incluso en el proceso de discusión y elaboración de la Ley 14/1975, de 2 de mayo, destaca la abogada María Telo. Estudió derecho con el objetivo profesional de ser notaria, pero el régimen franquista prohibió a las mujeres ocupar estos cargos; así como en 1938 prohibió a las mujeres estudiar, debido a lo cual estudió por libre desde Salamanca, desde donde a su vez seguía a Clara Campoamor y Victoria Kent. En 1952 decidió darse de alta en el libre ejercicio de la profesión. Cuatro años más tarde, en 1956, ingresó a título individual en la Federación Internacional de Mujeres de Carreras Jurídicas (FIMCJ). Ello le dio la oportunidad de compartir en un ámbito internacional la situación del país bajo la dictadura y para ampliar el debate y discusión sobre las posibilidades de actuación en relación al derecho para la ampliación de la capacidad



jurídica de las mujeres.

En 1967 asistió al Congreso de la Federación Internacional de Mujeres de Carreras Jurídicas que se celebró en Varsovia (Polonia) donde se comprometió llevar a cabo la creación de un Consejo en España. A su vuelta empezó a organizar el encuentro llevándolo en secreto, con la discreción suficiente para que no se enterase la Sección Femenina y que no lo cooptase o bloqueara. Finalmente realizó el Consejo Anual de la FIMCJ en Madrid en septiembre de 1969 con el patrocinio del Consejo General de la Abogacía Española y el Ilustre Colegio de Abogados de Madrid y con la asistencia de un elevado número de mujeres juristas de todo el mundo y destacados abogados varones (Ruiz Franco, 2006:166).

En dicho Consejo, en sesión abierta, destinada a plantear la situación de las mujeres en el país que lo acogía y bajo el título *La mujer en el Derecho Civil*, María Telo planteó la necesidad de revisar cuatro aspectos que limitaban considerablemente la capacidad jurídica de la mujer. La Comisión formada para la elaboración de las conclusiones de esta ponencia ratificó lo defendido por María Telo, y las conclusiones acordadas y aprobadas por unanimidad fueron:

“1. Capacidad plena de la mujer en igualdad con el hombre sin ninguna discriminación por razón de edad o estado;

2. Sustitución de la patria potestad por una autoridad parental; que comparte derechos iguales de ambos padres sobre los hijos;

3. Supresión de la autoridad marital, reemplazándola por el consentimiento mutuo para las decisiones trascendentales concernientes a las personas y los bienes de la familia. En caso de dificultad poder recurrir ante un Tribunal;

4. La mujer conservará su nacionalidad y su nombre aún cuando deba obligatoriamente adquirir, por matrimonio, el nombre y la nacionalidad del marido;

5. En el régimen matrimonial legal, cada esposo debe tener el derecho de administración y disposición de sus propios bienes; la administración debe ser conjunta y la división, en su caso, por igual en lo que concierne a los bienes comunes del matrimonio. La Federación Internacional de Mujeres de Carreras Jurídicas se siente satisfecha de tener la ocasión de recordar que la igualdad de derecho pedidos por la mujer, implica la igualdad de deberes de los esposos<sup>74</sup>” (Ruiz Franco 2003:138, 139).

---

<sup>74</sup> Archivo privado de María Telo. Nº D.L.: 7984-1991/Nº Rgtp P. Intelectual: 12458-1991 en Ruiz Franco 2003:139.

La repercusión del Consejo, y más concretamente de la ponencia de María Telo, fue muy importante en los medios de comunicación lo que favoreció su difusión y conocimiento por parte de la sociedad. Como resultado del Consejo y aprovechando el interés y apoyo social se creó la Comisión de Estudios en España de la FIMCJ, integrada por nueve mujeres abogadas que estudiarían las conclusiones acordadas en el Consejo para reivindicarlas ante las autoridades correspondientes (Ruiz Franco 2003).

En septiembre de 1971 se funda bajo la presidencia de María Telo la Asociación Española de Mujeres Juristas (AEMJ), dependiente de la Federación Internacional de Mujeres Juristas. Desde su creación su actividad fue muy intensa, llevando a cabo una importante difusión de la necesidad de un cambio en la situación jurídica de las mujeres mediante conferencias, cursos, entrevistas y demás eventos públicos. Esta labor de difusión y sensibilización tuvo una resonancia significativa con repercusión en los medios comunicación que favoreció el interés por parte de las autoridades y la posterior reforma de la legislación (Ruiz Franco, 2003, 2006).

Una de las primeras decisiones de la AEMJ, fue solicitar la participación en la Comisión General de Codificación ya que consideraban que era imprescindible su presencia para orientar los estudios en un sentido más progresista y que la reforma se acometiera en los términos considerados por la AEMJ como adecuados. Nunca antes de octubre de 1972, momento en el que se produce esta incorporación oficialmente, habían participado mujeres juristas en ninguna de las secciones de esta comisión.

A la vez que María Telo se incorporaron a dicha comisión de codificación otras tres mujeres juristas, dos de ellas de la Sección Femenina que estaban dispuestas a que no se reformara y no se eliminara la licencia marital y la obediencia al marido, lo que para Telo era lo verdaderamente importante. La noticia de la incorporación de mujeres a la CGC fue recogida por la prensa, destacando en las informaciones la trascendencia de la misma.

Las reivindicaciones de las mujeres juristas se vieron pronto respondidas con la aprobación de dos simbólicas reformas (Nielfa Cristóbal, 2003: 141). A través de la Ley 7/1970, de 4 de julio, se eliminaba la posibilidad de que el padre pudiese dar en adopción a los hijos sin el consentimiento de la madre; a su vez, la Ley 31/1972, de 22 de julio<sup>75</sup>, permitía a las hijas mayores de edad, pero menos de 25 años abandonar la casa de sus padres sin su consentimiento.

---

<sup>75</sup> Gracias a la mediación de la procuradora en Cortes, Belén Landáburu.

El 25 de septiembre de 1973 María Telo junto con sus compañeras de la AEJMJ dirigieron un proyecto de reforma parcial del Código Civil al Ministerio de Justicia. En la extensa propuesta se demandaba su consideración y se manifestaba la urgencia de la reforma presentada que se basaban en tres aspectos fundamentalmente: en primer lugar, la eliminación de la licencia marital, incluso en lo que afecta a los bienes parafemales. En segundo lugar, el establecimiento de una reserva de bienes a favor de la esposa, dentro del régimen de gananciales; y en tercer y último lugar, la validez de capitulaciones matrimoniales (Ruiz Franco, 2006:177).

Además de la presión que ejercían con diferentes actos públicos de difusión y sensibilización sobre la necesidad de la reforma la AEMJ también promovió el apoyo de otras organizaciones, así es que a lo largo del primer semestre de 1974, habían llegado al Ministerio de Justicia pliegos de firmas enviados por diversas Asociaciones (especialmente las de las Amas de Casa y mujeres desde Bilbao y San Sebastián) en solicitud de la reforma, alcanzando las firmas un total de 5.500 aproximadamente.

Allí se llevó a cabo su tramitación legal hasta la aprobación del proyecto de ley el 30 de abril de 1975 por el Pleno de las Cortes. Fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* el 2 de mayo de 1975.

Concretamente, la Ley 14/1975, de 2 de mayo, introdujo sustanciales reformas en el Código civil y en el Código de Comercio desarrollando una nueva regulación del domicilio, la nacionalidad y los derechos y deberes recíprocos de los/as cónyuges. Estas modificaciones supusieron avances en la posición jurídica de las mujeres casadas tanto en relación al régimen económico dentro del matrimonio; así como en la capacidad de obrar en el ámbito jurídico.

El avance más simbólico consistió en la sustitución de los preceptos legales referentes a los derechos y obligaciones entre el marido y la mujer, por normas que establecían derechos y deberes recíprocos en consonancia con el principio de que el matrimonio no restringe la capacidad de obrar de los/as cónyuges. En este sentido, se sustituye la redacción del artículo 57 del Código Civil que disponía que «el marido debe proteger a la mujer, y ésta obedecer al marido», por una nueva redacción en según unos principios más igualitarios que constituyen el presupuesto legal. De esta forma, el reseñado precepto se incardina en las nuevas directrices, disponiendo que «el marido y la mujer se deben respeto y protección recíprocos, y actuarán siempre en interés de la familia» (Vallés Amores, 2006:124).

En la misma línea, la ley suprimió la licencia marital dejando de estar las mujeres casadas supeditadas a ésta al reconocer que «El matrimonio no restringe la capacidad de obrar de ninguno de los cónyuges» (art. 62); así como que «ninguno de los cónyuges puede atribuirse la representación del otro sin que le hubiera sido conferida voluntariamente» (art. 63).

Otro precepto legal que también fue modificado por esta ley es el relativo a la designación del domicilio. Hasta entonces, era el marido el que tenía concedido el derecho a fijar el domicilio conyugal (art. 58); estableciéndose que los/as cónyuges habrán de fijar el lugar de residencia de común acuerdo. A pesar de este cambio se mantiene que “en su defecto, si hubiere hijos comunes, prevalecerá la decisión de quien ejerza la patria potestad” lo que resulta de forma indirecta discriminatorio para las mujeres ya que son los varones los que siguen teniendo de forma mayoritaria la patria potestad.

Otra reforma relevante fue la que afectó al artículo 1387 del Código Civil, según el cual, hasta este momento, la mujer no podía, sin licencia de su marido, disponer de los bienes parafernales<sup>76</sup>, ni siquiera comparecer en un juicio para litigar sobre ellos. La nueva redacción establecía que podía disponer por sí sola de sus bienes propios, salvo que fuera menor de edad, en cuyo supuesto, a tenor de lo dispuesto en el artículo 61, necesitaba del consentimiento de su padre y, a falta de ambos, el de su tutor. Asimismo a partir de esta reforma legal (art. 1388 CC), la mujer podía comparecer en juicio y litigar sobre los bienes parafernales, suprimiéndose, con esta nueva redacción del precepto, el poder del marido sobre los bienes propios de la mujer.

A pesar de la tendencia más igualitaria que apunta el artículo 57, dentro del ámbito del Derecho de Familia, todavía, no se llega a una total equiparación, puesto que el Código civil sigue atribuyendo al marido la patria potestad con preferencia sobre la mujer; así como la administración de los bienes matrimoniales, que fueron objeto de modificación por la Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio, en cuyo estudio también María Telo participó activamente en la CGC. Asimismo, María Telo tuvo una destacada participación en los estudios previos a la aprobación de la Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código

---

<sup>76</sup> Vid. *Supra* nota al pie 25 en p. 53.

Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio (Ruiz Franco, 2006:179).

Igualmente siguió vigente la obligación de constituir la dote para la mujer. Así, el Código Civil mantenía (art. 1336) que "la dote se compone de los bienes y derechos que en este concepto la mujer aporta al matrimonio al tiempo de contraerlo y de los que durante él adquiriera por donación, herencia o legado con el carácter dotal". En completa sintonía con esta obligación, el Código civil, en el artículo 1340, obligaba a los padres a dotar a sus hijas legítimas cuando contraían matrimonio (Vallés Amores, 2006: 124,125), siendo el marido era el administrador y usufructuario de la dote.

Por lo que respecta a las reformas efectuadas al Código de comercio, la ley suprimió la licencia marital para el ejercicio de actividades mercantilistas o comerciales. Lo cual supuso un sustantivo avance en la eliminación del carácter restrictivo del matrimonio respecto a la capacidad de obrar de ninguno de los cónyuges y por el cual el marido deja de ser el representante legal de la mujer.

En definitiva, la Ley 14/1975, de 2 de mayo, supuso por lo tanto un avance considerable en la posición jurídica de la mujer en el ámbito del derecho civil; pero sin embargo el Código Civil seguía conservando importantes lastres para la mujer (Moraga García, 2008: 240).

Como hemos visto en este primer capítulo, la violencia contra las mujeres en la dictadura franquista resultaba invisible en términos de problematización social, gozando de amplia permisibilidad social. El ordenamiento jurídico del régimen franquista además de desposeer de derechos a las mujeres subordinándolas, sobre todo, al "cabeza de familia" varón, incluyó figuras a través de las cuales se institucionalizó la violencia contra ellas, como fue el uxoricidio. En el siguiente capítulo me ocuparé de las primeras denuncias públicas contra la violencia hacia las mujeres en el contexto de conformación del movimiento feminista en el Estado español. Asimismo, me centraré en las primeras respuestas articuladas desde del movimiento feminista así como en las primeras actuaciones institucionales y legislativas frente a la violencia contra las mujeres.

## **CAPÍTULO 2: La violencia contra las mujeres como cuestión pública (1975-1989)**

Este capítulo se centrará en exponer cómo se ha abordado la cuestión de la violencia contra las mujeres en el Estado español. Es importante tener en cuenta el contexto histórico en el cual se ha ido desarrollando el problema y qué definiciones sociales e institucionales se han ido dando. En particular, nos interesa destacar cómo aparece la denuncia de la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar en el seno del movimiento feminista y qué respuestas recibió a lo largo de los años.

El movimiento feminista del Estado español tiene características comunes con el feminismo de otros países europeos, pero también particularidades que es necesario destacar (Bodelón, 2003: 473); así como la situación en relación a la violencia contra las mujeres que ha sido sensiblemente diferente a otros países tanto europeos como en EEUU. Para entender esas particularidades es necesario recordar algunos aspectos de nuestra historia reciente ya que el tránsito de la violencia contra las mujeres de cuestión privada a problema social va ligado tanto al papel protagonista de los grupos de mujeres guiados por los principios feministas, como a la conquista de la democracia (Bosch y Ferrer; 2006)<sup>77</sup>.

La dictadura franquista, como veíamos en el capítulo anterior, ha marcado la historia contemporánea del Estado español. Por este motivo la segunda ola del feminismo no se produce en España hasta los años setenta, aunque sus raíces están en los grupos de mujeres que colaboraban con la oposición al régimen totalitario. Sin embargo, no es hasta los años 70 que se articula un movimiento feminista autónomo e independiente, fuertemente influido por el feminismo marxista y socialista<sup>78</sup> (Bodelón 2003: 473).

Es desde el movimiento feminista desde donde se visibilizó y se nombró la violencia contra las mujeres -sujeto y agente clave en la consideración de la violencia-; consideración que resulta fundamental para situar cómo las instituciones comienzan a prestar atención a la violencia contra las mujeres y de ahí que empiecen a impulsar

---

<sup>77</sup> Bosch Fiol, E., y Ferrer Pérez, V. (2006). El papel del movimiento feminista en la consideración social de la violencia contra las mujeres: el caso de España. *Revista de Estudios Feministas Labrys* (10) <https://www.labrys.net.br/labrys10/espanha/vitoria.htm>

<sup>78</sup> Para profundizar en los orígenes del movimiento feminista autónomo en el Estado Español Vid. Uría, P. (2009).

medidas y cambios en la normativa. Es por ello que repasaremos de forma previa cómo se fue creando el movimiento feminista en el Estado español.

En el ámbito anglosajón, las movilizaciones y actuaciones contra la violencia contra las mujeres se denominaron *Battered Women Movement*, aunque en el Estado español nunca adquirió dicha denominación sí que existieron, como veremos a lo largo del capítulo, grupos repartidos por todo el territorio estatal que trabajaron específicamente el tema de la violencia como fueron las comisiones antiagresiones, y sobretodo, en la década de los 1980 adquirió un gran protagonismo en la agenda feminista.

Aunque las *I Jornadas de Liberación de la mujer de 1975* son consideradas como un acto instituyente del movimiento feminista en el Estado español, previamente existió actividad política de diferentes grupos que problematizaban y planteaban respuestas a la situación en la que se encontraban las mujeres.

Como señala Bella siguiendo a Melucci (1994: 120) , las "redes sumergidas" que se fueron tejiendo en el movimiento de mujeres en aquellos años del final del franquismo hicieron posible el despertar de los feminismos en la transición (Bella, 2014: 240-241).

Como veíamos en el capítulo anterior<sup>79</sup>, durante el franquismo, sobre todo durante el tardofranquismo, existieron grupos específicamente de mujeres juristas que incluso intervinieron sobre la reforma de la legislación y de alguna manera supusieron aperturas de la capacidad jurídica de las mujeres aún en el periodo franquista –valiosas aunque con sus limitaciones-.

Más específicamente, Amparo Moreno (1977) señala tres etapas en la tradición feminista:

La primera, hasta finales de los años sesenta, en la que la bandera del feminismo es enarbolada fundamentalmente por mujeres a título individual que, a través de artículos en la prensa, libros, conferencias, se esfuerzan por denunciar la situación de la mujer<sup>80</sup>.

---

<sup>79</sup> Vid. *supra* , pp. 92-97..

<sup>80</sup> María Laffitte, Condesa de Campo Alange, que fundó en 1960 junto a otras mujeres el *Seminario de Estudios Sociológicos* sobre la Mujer (que todavía hoy funciona), publicó ya en 1948 *La secreta guerra de los sexos*. Revista de Occidente. Madrid y en 1963, *La mujer en España: cien años de su historia (1860-1960)*. Ed. Aguilar, Madrid. En 1963 y 1964 respectivamente aparecieron sendas obras de Lidia Falcón, abogada de Barcelona, *Los derechos civiles de la mujer*. Barcelona: Nereo y *Los derechos laborales de la mujer*. Madrid: Montecorvo, y en 1969 la obra más importante de esta autora, *Mujer y sociedad*. Barcelona: Fontanella En diciembre de 1965, la revista Cuadernos para el Diálogo publicó un número extraordinario dedicado a la mujer. Y también a mediados de esta década se traducen, primero al

La segunda, de mediados de los años sesenta a mediados de los setenta, en la que las mujeres empiezan a organizarse colectivamente: unas como frentes femeninos de partidos de la oposición, otras con planteamientos claramente feministas, surgiendo contradicciones y enfrentamientos entre ambas concepciones, y otras, finalmente, con fines muy específicos: mujeres universitarias, juristas, separadas, etc.

Finalmente, a partir de 1975, Año Internacional de la Mujer, y sobre todo de *las I Jornadas por la Liberación de la Mujer*, celebradas en Madrid en diciembre de aquel año, se empiezan a sentar las bases de un movimiento feminista que llegue a la mayoría de las mujeres y van surgiendo diversos grupos y tendencias feministas (Moreno, 1977:18).

Además de las asociaciones que se crearon en las últimas etapas de la dictadura franquista, hubo grupos de mujeres que estuvieron activos durante todo el franquismo como “mujeres de preso”<sup>81</sup> que nació de los mecanismos de represión puestos en práctica por los sublevados de julio de 1936. Este grupo se mantuvo con ciertos cambios en su proyección. Ya desde el inicio se caracterizó por las actividades solidario-asistenciales en los que estas mujeres se trasladaron a las puertas de las prisiones y de ahí se fue pasando a una progresiva concienciación de que el principal causante de la nefasta situación en que vivían era el franquismo y su política de represión (Abad Buil, 2008:143). La actividad desplegada por las “mujeres de preso” en aquellos años creó nuevos intereses y complicidades comunes, tal y como ellas expresaban: *las reuniones que teníamos las mujeres de presos eran para hablar de las cárceles, pero el tema estaba tan sabido que empezamos discutir otras cosas* (Arriero Ranz, 2011: 37)<sup>82</sup>. Muchas de estas mujeres reconocen que, con el tiempo, esta actividad les hizo empezar a plantearse cómo incorporar al mayor número de ellas a la vida política y a preocuparse por las condiciones de vida de la mujer (Cabrero Blanco, 2004: 37). Posteriormente, se incorporarían en los movimientos de barrios a través de las

---

catalán y después al castellano, dos obras fundamentales del nuevo feminismo: *La mística de la feminidad* (1963), de Betty Friedan, y *El segundo sexo* (1949) de Simone de Beauvoir.

<sup>81</sup> La figura que se arquetipó en esta experiencia de resistencia fue la de la esposa, pero entre los grupos de apoyo, acompañamiento y denuncia había además madres, hijas, hermanas, amigas/os... y aunque "preso" en masculino, también se acompañaba a presas ya que el *target* de estos grupos eran los/as presos/as políticos/as, republicanos/as. El término “mujer de preso” debe entenderse como referido no sólo a las esposas de los detenidos (aunque fuesen las más numerosas), sino también a todas aquellas mujeres que se dedicaban a labores asistenciales y de solidaridad con los presos franquistas (Di Febo, 1979: 87).

<sup>82</sup> Entrevista a Natalia Joga, “mujer de preso”. CDMH, CIFFE, carpeta 285, cinta 314 en Arriero Ranz, 2011:37



asociaciones de vecinas.

Así, como grupos específicos o sectoriales, además de la Asociación Española de Mujeres Juristas, creada en 1971, de forma previa, en 1953 nace la Asociación Española de Mujeres Universitarias y en 1960 se constituye el *Seminario de Estudios Sociológicos sobre la Mujer en Madrid*.

En 1964 se legalizan las *Asociaciones de Amas de Casa*, de las cuales con el tiempo se realizó cierta reapropiación. Estas asociaciones habían sido creadas por el régimen en los sesenta y tenían un carácter marcadamente conservador y jerárquico. Pero en 1968 se crea la Asociación Castellana de Amas de Hogar, con un planteamiento crítico, una organización asamblearia y la idea de que la figura de ama de casa, como tal, debía desaparecer (Agustín Puerta, 2003: 81). A finales de los 70 y principios de los 80, muchas mujeres que participaron de estas asociaciones se volcarían en la participación de las reivindicaciones de las condiciones de vida y de los barrios a través de las asociaciones de barrio y de las vocalías de mujeres.

El Movimiento Democrático de Mujeres (MDM), creado desde 1965, formaba parte del PCE y publicaba un boletín mensual llamado *La Mujer y la Lucha*, elaborado en la clandestinidad y difundido durante esa década. A finales de los sesenta, como estrategia para salir del trabajo clandestino, plantearon introducirse en las Asociaciones de Amas de Casa y Hogar y acercarse a las mujeres de los barrios.

En 1974 se funda la *Asociación de Mujeres Separadas*<sup>83</sup> (más adelante y *divorciadas*) por parte de mujeres afectadas por la ruptura de la pareja que luchan por los derechos y el reconocimiento social de su situación. Esta asociación crea la primera asesoría de y para mujeres separadas. Al tiempo que se proporcionaba cobertura legal e información, se iba tejiendo una red de apoyo mutuo y solidaridad desde la que se lanzaban campañas y denuncias sobre lo que ocurría en el interior de los hogares (violencia, discriminación, abusos). Así, por ejemplo, denunció sistemáticamente en los

---

<sup>83</sup> En realidad, tal y como se explica en la web de esta asociación, este grupo se formó en torno a 1970 por iniciativa de Carmen García Castellón, que al iniciar sus propios trámites de separación encontró tantos problemas de todo tipo (administrativos, jurídicos, sociales, psicológicos, etc) que vio la necesidad de formar un grupo de ayuda para informar y apoyar a mujeres en situación de crisis matrimonial con el fin de que todo el trámite y las dificultades que en aquella época suponía el hecho de una separación legal fuera lo menos solitario y traumático posible para ellas y su entorno, sin menoscabar el ejercicio de sus derechos. En 1974 se constituye como asociación con dificultades ya que fue la primera asociación de mujeres separadas que se establecía legalmente en España, por lo que por imperativos administrativos de la época se legalizó en la vertiente religiosa y en la vertiente civil. De manera que, quedaron constituidas la “Asociación Católica de Mujeres Separadas”, que fue registrada en el Arzobispado de Madrid-Alcalá, y la “Asociación de Mujeres Separadas Legalmente”, que se registró en el Ministerio de la Gobernación. <https://www.asociacioncgc.es/historia>

medios de comunicación que las separaciones y los malos tratos eran realidades sociales que no podían continuar en el anonimato, por lo que era necesario una ley del divorcio que facilitara los trámites. Sus dirigentes recibieron amenazas de grupos ultraderechistas como los Guerrilleros de Cristo Rey<sup>84</sup> (Pilar Toboso, 2009:86).

Monica Threlfall contabiliza casi 60 intervenciones públicas del movimiento de mujeres en política española en el año 1976 (Threlfall, 2009: 31-34). Entre estas intervenciones, abundan las acciones de amas de casas, así como de empleadas de hogar, protestas por la carestía de la vida, y participación en convocatorias más amplias con reivindicaciones laborales, sociales, celebración de jornadas, denuncias sobre el código civil, solidaridad con otras trabajadoras (p.e. Almacenes Simago); así como muchas movilizaciones sobre la legislación de delitos feminizados como era el adulterio.

## **1. Inicios del movimiento feminista en el Estado español**

### **1.1. 1975: Año internacional de la Mujer (ONU), Primeras Jornadas por la Liberación de la Mujer.**

Aunque ya se habían realizado acciones, denuncias y movilizaciones conjuntas, las Primeras Jornadas por la liberación de la Mujer constituyeron un hito, éstas resultaron un acontecimiento instituyente para el movimiento feminista a la vez que una presentación pública. A partir de aquí se reforzó el carácter unitario y masivo.

1975 era el *Año Internacional de la Mujer* y, desde que éste fuera proclamado por las Naciones Unidas el año anterior, partiendo de diferentes perspectivas se pretendió por una parte dar una réplica a las posturas oficiales protagonizadas por la Sección Femenina y, por otra, utilizar el ambiente de discusión pública sobre la problemática de la mujer que la convocatoria de tal año suscitaría, con el fin de denunciar las discriminaciones de la mujer y de fomentar las organizaciones de mujeres para luchar por sus propias reivindicaciones. Las Jornadas de Madrid significaron la culminación de los trabajos realizados durante aquel año, fruto de la trayectoria seguida por organizaciones de mujeres que funcionaban desde tiempo anterior y por otras creadas entonces (Moreno, 1977: 21).

---

<sup>84</sup> *Guerrilleros de Cristo Rey* fue un grupo parapolicial de ideología ultraderechista que actuó en España principalmente durante la década de 1970.

La gran mayoría de los colectivos y asociaciones de mujeres que surgieron en el ocaso del franquismo apostaron por coordinar sus actuaciones. En este sentido, el Movimiento Democrático de Mujeres impulsó la creación de plataformas desde las que poder elaborar un programa reivindicativo común. Durante 1974 en una prioridad que el régimen no utilizara esa celebración para lavar la cara de la dictadura. Elaboraron un programa conjunto en el que explicaron la discriminación que sufría la mujer en España y vindicaron la igualdad educativa, formal y laboral, así como la eliminación de las leyes discriminatorias

Es así que, en 1975 una serie de grupos (MDM, las Asociaciones de Amas de Casa, la Asociación Española de Mujeres Separadas, la Asociación Española de Mujeres Universitarias-AEMU, El Seminario de Estudios Sociológicos de la Mujer, el Club de Amigos de la UNESCO y otros grupos cristianos de base -HOAC, JOC, MAS-), que venían reuniéndose desde el verano de 1974, formaron la Plataforma de Organizaciones Feministas y realizaron una rueda de prensa clandestina en la que hicieron públicas una serie de reivindicaciones comunes, para ofrecer una alternativa a través de la elaboración de un programa común feminista y democrático, que se presentó a la prensa en febrero de 1975 (López Gil, 2011: 58).

A las *I Jornadas por la Liberación de la Mujer* acudieron unas 500 mujeres de todo el Estado y de muy diferente procedencia social, cultural e ideológica; entre ellas, una católicas, otras agnósticas o ateas; jóvenes que se incorporaron con un discurso radical a las luchas feministas y veteranas con un largo compromiso antifranquista y años de experiencia en la movilización femenina. Todas juntas debatieron y trataron de buscar puntos de encuentro en relación a las reivindicaciones, tácticas y estrategias necesarias para lograr la liberación femenina (Arriero Ranz, 2011: 59).

Estas primeras Jornadas tuvieron lugar -es importante tenerlo en cuenta- cuando habían transcurrido dieciséis días de la muerte de Franco, y once días desde que el primer Gobierno de la Monarquía decretase un indulto en lugar de la amnistía general reclamada por la oposición democrática. Ciertamente, dicho indulto decepcionó las esperanzas que la oposición había depositado, con mayores o menores recelos, en el paso del franquismo al *juancarlismo*. En el ambiente político general fue un tema primordial: incrementar las luchas por la reivindicación de la amnistía general para los condenados por delitos políticos y sindicales (Moreno, 1977: 22).

Las jornadas feministas se produjeron en un contexto en el que resultaba de máxima importancia la amnistía general, lo que provocó tensiones sobre el sentido de la lucha específica sobre las mujeres.

En estas jornadas aparecen ya las diversas tendencias: la del MDM que pretende vincular la lucha feminista con la situación política general del país y rehúsa tratar determinados temas “comprometidos” como la sexualidad; y la de los colectivos feministas que defienden centrarse exclusivamente en la problemática de las mujeres. En cualquier caso, lo que queda patente en esas primeras jornadas es la necesidad de construir un movimiento autónomo respecto de los partidos, capaz de tomar sus propias decisiones (López Gil, 2011:58).

En las jornadas se planteó como objetivo inmediato la supresión de la explotación de la mujer, a la que las organizadoras consideraban la última clase oprimida social y económicamente (Toboso, 2009: 88).

Concluidas las jornadas, se publicó en la prensa la resolución política en ellas aprobada y otro documento suscrito por más de cien de las asistentes. Se elaboró una amplia lista de reivindicaciones relativas a la educación, el trabajo, la familia y la sociedad, barrios y medio rural y la política; coincidiendo, a su vez, en la necesidad de un amplio movimiento feminista<sup>85</sup>.

Estas jornadas evidenciaron la necesidad de un movimiento feminista, revolucionario y autónomo, que defienda las reivindicaciones específicas de la mujer a fin de evitar su discriminación en cualquier aspecto: legal, laboral, familiar o sexual (Abril y Miranda, 1978: 219).

En las conclusiones finales se alcanzó un consenso mayoritario que recogía las reivindicaciones esenciales, en la enseñanza, el trabajo y la política, pero además: “Derecho a la libre disposición del propio cuerpo”, “Abolición de los delitos de adulterio y amancebamiento”, “Ley de divorcio”, “Denuncia de la familia patriarcal”, “El mito de la maternidad”, “Anticonceptivos a cargo de la Seguridad Social”, y “Legalización y gratuidad del aborto”, conceptos todos ellos que no solían debatirse tan masivamente en aquellos años (Sender Begué, 2006: 79). Como elemento común estaría que todas ellas estaban dirigidas al desmantelamiento de los planteamientos patriarcales morales y legales que se consideraban en esa época.

---

<sup>85</sup> Para consultar las resoluciones y conclusiones de las *I Jornadas por la liberación de la mujer* vid <http://www.amparomorenosarda.es/es/node/88>

Aunque ven necesario alcanzar mayores horizontes democráticos, ya que las mujeres no cuentan con los derechos democráticos más elementales, no ven suficiente con la instauración de un régimen democrático sino que apelan que esto no será suficiente si no va acompañado de una revolución cultural social. Tal y como señalaban de forma explícita en declaración pública:

*"La opresión de la Mujer no acaba con la instauración de un régimen democrático sino con un cambio revolucionario en todas las estructuras económicas y políticas que oprimen a la mujer"*<sup>86</sup>.

Asimismo, las conclusiones de las *I Jornadas de liberación de la mujer*, destacan la familia como un espacio fundamental de opresión para las mujeres, con la importancia simbólica que tiene debido a que la familia ha sido considerada tradicionalmente como un espacio privado de no intervención exógena. En este sentido, en las conclusiones se señalaba que "La mujer está sometida a una estructura económica e ideológica básica que es la familia como unidad de producción y de bienes de uso. Gran parte de los condicionamientos de la mujer se dan por causa de esta estructura familiar, en la que cumple unas funciones y trabajos determinados". También la declaración de un grupo de participante que no suscribían la totalidad de la declaración general, incidían en esta cuestión, indicando que, "la estructura familiar interrelacionada con las restantes estructuras económicas y políticas de cualquier país elabora una ideología política, jurídica, cultural y religiosa que impone el principio de autoridad a favor del hombre."<sup>87</sup>

La importancia que tienen estas *I Jornadas* también radica en la visibilización y ocupación del espacio público que será algo que marcará las movilizaciones y acciones del movimiento feminista.

---

<sup>86</sup> Declaración a la opinión pública de un grupo de mujeres participantes, que no suscribían la totalidad de la declaración anterior. Madrid, 8 de diciembre de 1975. Para consultar esta declaración vid <http://www.amparamorenosarda.es/es/node/88>

<sup>87</sup> *Ibid.*

## 1.2. Expansión tras las Jornadas

En los meses y años siguientes a la celebración de las *I Jornadas de Liberación de la Mujer* se sucedieron diferentes encuentros en distintos lugares del territorio que aglutinaron a cientos e incluso miles de mujeres. Resulta un periodo de expansión, generación de encuentros y de organización de mujeres. Es así que, aproximadamente un mes después de las *I Jornadas*, el 15 de enero de 1976 se convoca boca a boca la primera manifestación de la Plataforma realizada de manera unitaria bajo el lema “Mujer: lucha por tu liberación”. En marzo del mismo año se celebraron las *Jornadas Catalanas de la Dona* a las que acudieron unas 3000 mujeres. Al año siguiente, en 1977, la Asamblea de Mujeres de Bizkaia convoca las *Jornadas Feministas de Euskadi*: en las que se hace visible por primera vez que un movimiento radical que ya no está representado por los Colectivos Feministas, sino por los “grupos de autoconciencia”, cuya presencia va cobrando cada vez más fuerza<sup>88</sup> (López Gil, 2011:58, 59).

Las *Jornadas de Liberación de la Mujer* de Madrid y las *Jornades Catalanes de la Dona* marcaron este período de expansión del movimiento feminista. Las diversas posiciones mantenidas en torno a la estrategia y la táctica a seguir entre las feministas radicales e independientes de los partidos y las feministas partidarias de la doble militancia; así como la diversidad geográfica y política del país, determinaron la proliferación de grupos.

En Barcelona, la *Coordinadora de Organizaciones Feministas* que realizó durante estos años campañas unitarias (en torno al 8 de marzo, Día Internacional de la Mujer, amnistía para los delitos de las mujeres, en contra de las violaciones, por una ley de divorcio), integraba un número importante de organizaciones: LAMAR, que surgió en 1976 a partir de una escisión del Colectivo Feminista, el propio Colectivo Feminista, la Organización Feminista Revolucionaria que posteriormente daría lugar al Partido Feminista. Todas ellas de orientación radical que consideraba a la mujer "como clase económica explotada y oprimida por el hombre, en razón de la reproducción de la fuerza de trabajo, como primer modo de producción sustentador de cualquier otro, y del modo de producción doméstico subsidiario del modo de producción dominante" (Folguera, 1988: 94).

---

<sup>88</sup> Estos grupos, cuyas prácticas están relacionadas con *self-help*, no piensan que la mujer constituya una clase social, ni que hay que tomar el poder. En esas jornadas, las mujeres de LAMBROA defendieron con rotundidad la única militancia y argumentaron que las mujeres de los partidos estaban funcionando como correa de transmisión dentro del movimiento (López Gil, 2011:59).

Otros grupos de mujeres se organizaron en torno a las vocalías de las asociaciones de vecinos/as -que ya habían comenzado la década anterior- y realizaban una lucha feminista y política admitiendo por tanto la doble militancia. Y, por último, organizaciones que poseían un programa de carácter sectorial: Grupos de Planning Familiar, Mujeres Universitarias, Mujeres Separadas y Mujeres de Comisiones Obreras.

A lo largo de estos encuentros, los debates y orientaciones fueron múltiples, aunque se deja ver en ellas la impronta unificadora de la lucha de la democracia. En el terreno de la legislación, las batallas -adulterio, patria potestad, amancebamiento, leyes laborales “proteccionistas”, reconocimiento de hijos “ilegítimos”, igualdad formal, etc.- fueron de una magnitud asombrosa (Villaplana, 2008: 50).

La celebración de estos primeros encuentros, primero en Madrid y después en Barcelona, dieron lugar a la creación de nuevos grupos, a la coordinación de éstos en los ámbitos locales, regionales y también a nivel estatal. De las primeras resoluciones surgieron programas reivindicativos y de trabajo que, de alguna manera, unificaron el movimiento de mujeres hasta 1979. Las peticiones del movimiento feminista no distaban mucho de las demandas democráticas de las mujeres en la década anterior. En particular, en lo que concierne al trabajo asalariado, la socialización del trabajo doméstico, la educación y la legislación discriminatoria, pero incorporaban el derecho a la libre disposición del propio cuerpo concretado en la reivindicación de educación sexual, anticonceptivos a cargo de la Seguridad Social, legalización del aborto, supresión de la legislación que perseguía conductas como la homosexualidad y la prostitución. A todo esto se añadían, tal y como indica Elena Grau, “una serie de denuncias relativas a diversos aspectos de la ideología patriarcal: la familia, la virginidad, el mito de la maternidad, la cosificación de las mujeres, etc., que se hacían eco del nuevo campo de reflexión abierto en el feminismo del Estado español” (Grau, 1993: 742).

En 1977, con el fin de realizar y coordinar acciones y campañas públicas de ámbito estatal, las militantes de grupos de toda España decidieron constituir la Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas del Estado Español (Verdugo Martí, 2010: 269).

### **1.3. Derechos en el nuevo marco democrático: campaña por la Amnistía de delitos feminizados**

Además de las manifestaciones unitarias, se realizaron campañas unitarias impulsadas por la Plataforma, como la que se llevó a cabo en 1976 y 1977 por la amnistía para los delitos de aborto, anticoncepción, adulterio y prostitución, que mantenían en las cárceles españolas a cientos de mujeres<sup>89</sup>.

Como comentábamos en relación al contexto en que se dieron las *I Jornadas*, la amnistía general era una batalla prioritaria en las luchas antifranquistas y democráticas. En este marco de luchas democráticas se añade una capa más con declinaciones de género otorgándole el mismo nivel, es decir, que las mujeres presas por practicar aborto o por adulterio eran también presas políticas. Esto supondría también conflictos internos ya que habría resistencias para esta consideración así como para la despenalización de los "delitos de mujeres".

Desde sus inicios (1975-1976), el movimiento feminista planteó entre sus reivindicaciones la del derecho al aborto. Cuando en los últimos años de la lucha antifranquista, la consigna "Libertad para los presos políticos" o "Amnistía para los presos políticos" se fue generalizando; el movimiento feminista planteó que dicha exigencia tenía que incluir a las mujeres que estaban en las cárceles por los llamados "delitos específicos" y entre ellos, el de aborto (Comisión Pro-derecho al Aborto, 1985: 1).

La violencia institucional es el marco en el que se inscribe la violencia hacia las mujeres; así, las represiones de las mujeres se ven como una cuestión específica dentro de las luchas antifranquistas. Magda Oranich lo enunciaba en la *Revista Vindicación Feminista* de la siguiente manera: "Durante la dictadura ha existido una normativa represiva para las más elementales conductas humanas, para el ejercicio de los derechos humanos. Pero esta represión no era igual para todos los ciudadanos, fuese cual fuese su sexo, sino que ha existido durante esta época, una clara represión sexista. Las mujeres fueron doblemente reprimidas, como ciudadanos y mujeres. Y esta normativa tiene también un carácter político, ya que fue instaurada al momento que el franquismo se hizo con el poder en el Estado español... Las leyes contra las mujeres son unas leyes

---

<sup>89</sup> La etapa esbozada aquí culmina con las movilizaciones feministas (mítines, distribución de propaganda) ante las primeras elecciones de la democracia y el debate constitucional, planteando sus propuestas a los partidos políticos y a la opinión pública en relación con el proceso de cambio político que vivía el país.



producto de la dictadura al igual que el resto de las leyes políticas” (Oranich, 1978:20). Las palabras de Oranich expresan la politización de la criminalización femenina en el que el movimiento feminista estaba enmarcando la represión y violencia institucional específica hacia las mujeres, estas discriminaciones jurídicas se abordaban desde una dimensión política.

Esta campaña general por la Amnistía de los delitos de adulterio, anticonceptivos y aborto se vio reforzada a su vez por otras “subcampañas” más específicas en relación a estos delitos. Es así que el *Frente de Liberación de la Mujer*, (1976), que realizó varias campañas en defensa de la legalización de los anticonceptivos, aborto y el divorcio con lemas como “el placer no es patrimonio del hombre”, “Mujer, descubre y disfruta tu sexualidad” o “anticonceptivos y abortos libres y gratuitos”, con los que muchas mujeres, sobre todo jóvenes se fueron sintiendo identificadas.<sup>90</sup>

En relación al adulterio, cabe señalar el caso de la zaragozana Inmaculada Benito, la primera encausada por adulterio en la democracia española, que fue juzgada en la Audiencia Territorial de Zaragoza en octubre de 1976, defendida por la abogada Gloria Labarta, y la organización feminista ADMA. La denuncia pública de este caso<sup>91</sup> tuvo mucha repercusión en los medios de comunicación. Según señala Amparo Bella, la razón por la que algunas mujeres aceptaron aparecer en público se debe al creciente convencimiento de que las problemáticas que sufrían las mujeres no eran una cuestión individual, sino que formaban parte de un proceso democratizador que había comenzado en los años sesenta (Bella, 2014: 250).

Inmaculada quedó absuelta, pero se sucedían los casos, entre 1976 y 1977 hubo dieciocho juicios a mujeres acusadas de adulterio, por entonces considerado como un delito "contra la honestidad" del varón. Las movilizaciones reclamando la abolición de

---

<sup>90</sup> En 1979 se dio un proceso judicial por aborto en Bilbao, conocido como 'las once de Bilbao', en el que estaban inculpadas diez mujeres y un hombre. Se trataba de 10 mujeres que vivían en una penosa situación económica y que tenían ya varios hijos. Las penas a las que se enfrentaban podían llegar hasta los doce años de cárcel. En 1983, las 11 personas de Bilbao fueron indultadas. Aquellas movilizaciones obligaron en parte al Gobierno de Felipe González a elaborar la primera ley del aborto de la democracia, aprobada en 1985, a pesar de la presión de la Iglesia y de los sectores de la derecha.

<sup>91</sup> “Inmaculada Benito y T. Carmelo Caneiro contraheorn matrimonio en 1973. Caneiro era un pintor de izquierdas y pertenecía al conocido grupo artístico Algarada. Inmaculada Benito era una madre joven de apariencia *hippie* al uso de la época y estudiaba medicina. Cuando el matrimonio entró en crisis, ella se mudó con el niño sin separarse legalmente, Decidió hacer un corto viaje a Canarias con un hombre que conocían ambos/as cónyuges y dejó al hijo con la familia de Caneiro. Al regresar no quisieron devolverle al hijo y a los pocos días firmaron un acuerdo entregándole la custodia a Inmaculada Benito. Los padres de T. Caneiro animaron a este para tramitar la anulación, pero el abogado del marido argumentando que la anulación le humillaría acusó a Inmaculada Benito de adulterio” (Bella, 2014: 250).

la ley se extendieron a partir de este momento por todo el Estado (Bella, 2014: 250-251).

La movilización de Zargoza sentó un precedente de protesta que fue repetido en posteriores juicios contra mujeres en Barcelona y Madrid, acuñando el eslogan público "yo también soy adúltera", una práctica de autoinculpación, muy extendida en otras movilizaciones como las del derecho al aborto, a través de las campañas de recogida de firmas y su entrega en los Gobiernos Civiles. Según la interpretación de Milagros Rivera "fue un ejemplo de política de lo simbólico: al autoinculparnos gratuitamente las mujeres de adulterio, quedaba en ridículo el supuesto delito de infidelidad, significado ahora como una práctica generalizada y frecuente" (Rivera, 2001: 31).

La *Proposición de Ley sobre la Amnistía* referida a determinados delitos discriminatorios para las mujeres fue presentada por la minoría comunista a la mesa del Congreso de Diputados el 14 de julio de 1977. En síntesis, la Proposición de Ley presentada en el Parlamento se refiere a tres delitos concretos: adulterio, anticonceptivos y aborto. Desde aquella fecha sufrió diferentes vicisitudes hasta ser finalmente rechazada el 12 de enero de 1978, en el Congreso de Diputados.

La Proposición, una vez sometida a votación, fue rechazada por 119 votos a favor y 156 en contra<sup>92</sup>. De todas las propuestas presentadas ese mismo día (pena de muerte, mayoría de edad a los 18 años y otra sobre elecciones municipales), la amnistía para la mujer fue la que menos votos a favor tuvo. Como dijo Dolors Calvet<sup>93</sup>: *Esta cámara parece que se niega a aceptar que la democracia significa igualdad de derechos entre hombre y mujer* (Oranich, 1978: 21).

Finalmente, en 1978, se suceden varias reformas que afectan al Título IX del CP que derivan de los Pactos de Moncloa (Cugat, 2005:74), mediante Ley 22/1978 del 26 de mayo, se derogaban los artículos 449 y 452 del Código Penal relativos al adulterio y amancebamiento. La Ley 45/1978, del 7 de octubre, por la que se modifican los artículos 416 y 343 bis del Código Penal, con lo que se conseguía la despenalización de la divulgación y propaganda de métodos anticonceptivos. Habría que esperar hasta 1985, para que se despenalizara de forma parcial el aborto<sup>94</sup>. Y la reforma del estupro, el

---

<sup>92</sup> Para consultar la discusión y votación parlamentaria vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. núm. 2, Sesión plenaria núm. 2, de 12 de enero de 1978, pp. 45-92.

<sup>93</sup> Diputada comunista y feminista que defendió la Proposición de Ley sobre la Amnistía en el Congreso de los Diputados.

<sup>94</sup> En este sentido cabe señalar que en marzo de 1983, el Gobierno presentó el Proyecto de Ley Orgánica de modificación del art. 417 bis del CP, que en su redacción inicial ya contenía los tres supuestos para la interrupción voluntaria del embarazo, pero en una redacción más parca y descargada de requisitos

rapto y la disposición general del artículo 443 (Ley 46/78 del 7 de octubre 1978).

A finales de la década de los setenta el movimiento de mujeres del Estado español entra en un momento de cambio que se manifiesta en diversas líneas de fractura, en una pérdida de presencia en el espacio público y en la polarización del debate teórico.

Tal y como relata Elena Grau: “La aprobación de la Constitución en 1978 y la celebración de elecciones legislativas en 1977 y 1979 establecen una divisoria de nuevas características entre las mujeres del movimiento feminista. El establecimiento de un sistema político de democracia parlamentaria abrió a unas mujeres la posibilidad de actuar aceptando la Constitución y desde el Parlamento o los ayuntamientos. La participación en las instituciones democráticas dio lugar, en líneas generales, a una actuación política dirigida a conseguir la aplicación del principio de igualdad reconocido en la Constitución, que desarrollaron sobre todo las mujeres pertenecientes al PSOE y al PCE, aunque conscientes de las limitaciones que su trabajo encontraba tanto en el Parlamento, como en sus propios partidos y manifestando la necesidad de que siguiera existiendo un movimiento de mujeres (Grau, 1993: 743).

La mayoría del movimiento feminista, sobre todo en Madrid, criticó duramente<sup>95</sup> el texto constitucional ya que no recogía medidas específicas para acabar con la desigualdad. Fue imposible conciliar posturas en un momento de verdadera trascendencia, como dice Mercedes Agustín Puerta: "el modelo de transición elegido fue el del consenso y el pacto, lo cual tuvo grandes costes, como la desactivación de importantes reivindicaciones y, sobre todo, de la credibilidad y la potencia. La política del consenso llevó asociada la estrategia de pactos privados y no transparentes, lo que acabó generando un alto grado de apatía participativa y de despolitización de la sociedad. Finalmente, el pretendido tejido social se redujo a un aparato electoral" (Agustín Puerta, 2003: 39).

---

formales. El 30 de noviembre de 1983, el Senado aprobó el texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de reforma del artículo 417 bis del Código Penal, pero sólo unos días después se interpuso un recurso de inconstitucionalidad que dejó paralizada la Ley y desembocó en la sentencia 53/1985, de 11 de abril de 1985 del Tribunal Constitucional (Laurenzo, 2005a: 21-22). La STC 53/1985 dio por bueno parte del recurso presentado por Coalición Popular y obligó a la modificación de la Ley (Uría, 2009: 112). Finalmente, se aprobó la Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, de reforma del artículo 417 bis del Código Penal. Dicha Ley no satisfizo las demandas feministas, ya que mantenía la interrupción voluntaria del embarazo como delito y sólo lo despenalizaba en tres supuestos, los cuales también contenía límites (Uría, 2009: 93). Para una cronología detallada de la lucha por el aborto, Vid. Uría, P. El feminismo que no llegó al poder. Trayectoria de un feminismo crítico. Madrid. Editorial Talasa. Pp. 111-114.

<sup>95</sup> Panfleto difundido por la Plataforma de organizaciones feministas de Madrid, 1978.

En el ámbito de los derechos, existen dos primeros pasos en el reconocimiento formal; primero en 1978 con la Constitución y segundo, en el que se reconoce a la mujer como sujeto de derecho, 1981 en el Código Civil.

El Derecho es un campo estratégico para cambiar situaciones consideradas como injustas, antidemocráticas en este caso. En esta ocasión se explicita el objetivo de ampliar la democracia y acabar con la desigualdad de género.

En 1978 se aprueba la Constitución, que reconoce de manera formal en su art. 14 la igualdad entre las personas y, de forma específica, alude a la igualdad por razón de sexo. Esta igualdad formal recogida en la Constitución no resultaba suficiente para buena parte del movimiento feminista o grupos de feministas en organizaciones mixtas. Ya que analizaban la Constitución como una norma androcéntrica que no recogía las reivindicaciones y propuestas planteadas desde el movimiento feminista, y en cuya elaboración el protagonismo había sido fundamentalmente masculino<sup>96</sup>.

En el proceso constituyente, los meses previos a la ratificación de la Constitución en el referéndum de 1978, los grupos de mujeres y feministas de los partidos políticos hicieron numerosas propuestas sobre los derechos de las mujeres para incorporar en la nueva Constitución democrática. Tal y como señala Mary Nash (2011: 295-96) las propuestas referidas patrocinaban los derechos en los ámbitos de la igualdad ante la ley, la familia y matrimonio, maternidad e infancia, trabajo y educación e incluían la coeducación en los centros públicos, la no discriminación en el acceso al trabajo, el reconocimiento del matrimonio civil, el ejercicio igualitario de la patria potestad y el divorcio como vía de disolución del matrimonio y la planificación familiar, incluida la interrupción del embarazo<sup>97</sup> a cargo de la Seguridad Social<sup>98</sup>.

En el periodo constituyente se aprecia el surgimiento de esta visión de una sociedad igualitaria entre géneros. La igualdad se empieza a admitir a nivel del discurso, de la legalidad, de las estructuras: se hace ineludible que la mujer ha sido sometida a

---

<sup>96</sup> Hecho que se ve reflejado en la foto emblemática que se tiene de "Los padres de la Constitución".

<sup>97</sup> "Los grupos feministas critican el artículo 15 al considerar que dificultará el reconocimiento pleno del derecho al aborto. El artículo 15 establece: "Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura, ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Queda abolida la pena de muerte, salvo lo que puedan disponer las leyes militares en tiempos de guerra". (Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas, 2007: 11)

<sup>98</sup> Para ampliar información sobre los debates feministas en torno a la Constitución y críticas a la misma vid. Nash, M. La construcción de una cultura política femenina desde la legitimidad feminista durante la transición política democrática. En Aguado, A. M. y Ortega López (coords) *Feminismos y antifeminismos: culturas políticas e identidades de género en la España del siglo XX*. Universidad de Valencia, 2011. p. 283-306. Y, de forma más específica Oranich, M., La vieja historia de siempre. La Constitución: oprimidas como siempre, *Vindicación Feminista*, 26-27 de septiembre de 1978.

una subordinación injusta, y se reconoce como problema de justicia. Formalmente, se aprueban nueve importantes leyes recogiendo el principio de igualdad, además de los artículos de la Constitución y del Estatuto de los trabajadores (Threlfall 2009:39). El movimiento feminista logró que los temas de igualdad de género, de organización de la familia, y de control sobre la fertilidad se aceptaran como temas propios en la opinión pública y en la agenda política. Pero la Constitución resultó insuficiente en el reconocimiento de derechos para un sector del feminismo que “identificó enseguida los fallos de la Constitución que más tarde volvieron a resurgir y a rondar sobre el debate político”, entre estos: la primogenitura, la falta de derechos reproductivos de la mujer y la estricta definición del matrimonio. El movimiento de mujeres “incitó el nuevo orden democrático a emprender el re-equilibrio de las bases legales de las relaciones de género y reformuló una serie de nuevas políticas públicas” (Threlfall 2009:39-40).

Por parte del movimiento feminista se vio como una oportunidad perdida de ampliación de horizontes democráticos. Mary Nah afirma que "sin duda, la Constitución presentó un desarrollo de la ciudadanía al propiciar políticas de derechos para las mujeres, sin embargo, su planteamiento quedó deficitario a los ojos de determinados núcleos de feministas más radicales, y de la izquierda extraparlamentaria. lo cual dificultó en los últimos años de la Transición el desarrollo de sentimientos de pertenencia a una comunidad participativa en el ejercicio de la ciudadanía, la desafección política, y una fractura entre los grupos feministas partidarios de la doble militancia política y feminista, y las feministas radicales disconformes con una implicación en las estructuras del poder político" (Nash, 2011: 297).

Además de las campañas a favor de la eliminación de ciertos delitos, también existía una gran presión social para introducir cambios legislativos en el Código Civil. Aunque se habían realizado reformas previas en relación al régimen matrimonial y familiar, se consideraban a todas las luces insuficientes. Además de la despanalización del adulterio, desde bien temprano se problematizan las instituciones de la familia y del matrimonio, como veíamos en las denuncias y reivindicaciones de las *Primeras Jornadas por la Liberación de la Mujer*. La legalización del divorcio será uno de los temas centrales.

En el contexto del Derecho Privado, la Ley del 13 de mayo de 1981, *de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio*, equiparaba jurídicamente al marido y la mujer en el matrimonio, tanto en el régimen económico como en la titularidad de la patria potestad

de los hijos. En cuanto al divorcio, la Ley del 7 de julio de 1981, *por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio*; que regulaba el matrimonio, nulidad, separación y divorcio, partía del principio de que el marido y la mujer son iguales en el matrimonio en derechos y en deberes.

Estas primeras reformas en el ordenamiento jurídico supusieron un importante avance, al menos en la forma, en la situación jurídica de las mujeres. Tal y como señala Virginia Villaplana: "En el Estado español, donde la memoria de la dictadura y el análisis de la transición continúan siendo cuestiones polémicas, la transformación de la vida de las mujeres y el modo específico en el que ésta se embrincó con las luchas por los derechos civiles constituye un episodio fundamental en los relatos feministas de los años 70 y 80" (Villaplana, 2008: 69).

La hipótesis que vertebraba el movimiento era que todas las mujeres sufrían una experiencia similar de opresión, impuesta por las desigualdades que provocaban las complejas articulaciones entre patriarcado y capitalismo. En este sentido, las categorías como "Mujer" y "patriarcado" remetían a cuestiones universales: la mujer representaba a todas las mujeres y el patriarcado expresaba los efectos de un único sistema de opresión.

Había diferentes teorías en función de la explicación de los orígenes de esta situación, pero más allá de la existencia de teorías e ideologías distintas, "primaba lo común, existía una identificación colectiva. De ahí, la acogida y fuerza que tenían las campañas lanzadas por la amnistía para las mujeres presas con eslóganes como "yo también soy adúltera", "yo también soy puta" o "yo también he abortado", asumidas por todo el movimiento"<sup>99</sup> (López Gil, 2011: 55).

Efectivamente, la unidad y el sentir común fueron los incuestionables puntos de partida de un movimiento que consiguió modificar para siempre la naturalidad de las relaciones de género y poder, más allá de divergencias y la disparidad de voces aglutinadas a su alrededor" (López Gil, 2011: 54).

Una vez revisado el surgimiento del movimiento feminista en el Estado español en el marco de las luchas antifranquistas y de derechos emergentes en el nuevo contexto democrático, a continuación me detendré en cómo emergió la denuncia pública de la violencia contra las mujeres a partir del movimiento feminista.

---

<sup>99</sup> Asociación "Mujeres en la Transición democrática". *Españolas en la transición: de excluidas a protagonistas (1973-1982)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 1999.

## 2. Emergencia pública de la violencia contra las mujeres

La emergencia pública de la violencia contra las mujeres se da a partir de las “políticas del cuerpo”. Una vez pasado el primer momento de reivindicación de derechos democráticos y de aquellos relacionados con la sexualidad y la reproducción, el movimiento feminista, sin abandonar otros campos, se centró en la denuncia de la violencia en las relaciones entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito doméstico como en la sexualidad (Uría, 2009:115). En los primeros momentos de visibilización el foco se centró en la violencia sexual.

A diferencia de lo propugnado por el movimiento sufragista y en consonancia con la organización "Mujeres Libres"<sup>100</sup>, el cuerpo constituye un eje central que atraviesa la experiencia conjunta de las mujeres y se insinúa en todos los hechos sociales. La revolución sexual, que promovió el feminismo rompe, entre otras cosas, con este orden natural. La introducción de los anticonceptivos<sup>101</sup> a finales del periodo franquista, momento en el que las instituciones religiosas y las políticas se apoyaban mutuamente, según Marugán y Vega (2001)<sup>102</sup> fue fundamental para que las mujeres dieran un primer paso en el control de sus cuerpos<sup>103</sup>.

Como veíamos en el capítulo anterior<sup>104</sup>, el cuerpo de las mujeres era objeto de una amplia normativa que regulaba la manera en que éste debía comportarse, ámbitos a los que debían ceñirse y para que esto sucediera, además del respaldo legislativo, existía toda una serie de instituciones que velaban porque se cumpliera lo establecido en el ordenamiento jurídico. Esta profunda regulación y normatividad sobre el cuerpo de las mujeres hacían de éste un cuerpo colonizado, muy sujeto a las tareas derivadas de reproducción social y biológica (procreación). Desde una sexualidad muy dirigida a la reproducción (cualquier otro uso que la desvincule está penalizado, como es el aborto o

---

<sup>100</sup> Organización libertaria con conciencia de clase y de género que defendió entre 1936 y 1939, en el contexto de la revolución global, el trabajo, la libertad sexual y el derecho al propio cuerpo de las mujeres.

<sup>101</sup> Aunque su legalización no llegaría hasta 1979, su utilización se extendió en gran medida durante la segunda mitad de los 70. A partir de 1975-1976, el movimiento feminista planteó, junto con la consigna “libertad para los presos políticos”, la despenalización de los anticonceptivos y su gratuidad a cargo de la Seguridad Social. Los lemas "Anticonceptivos libres y gratuitos" y “Anticonceptivos para no abortar, aborto libre y gratuito para no morir” condensan los contenidos de esta etapa.

<sup>102</sup> Marugán y Vega, 2001. *El cuerpo contrapuesto. Discursos feministas sobre la violencia contra las mujeres*. VIII Congreso de Sociología. Salamanca, 2001  
[https://sindominio.net/karakola/antigua\\_casa/cuerpocontrapuesto.htm#\\_ftn1](https://sindominio.net/karakola/antigua_casa/cuerpocontrapuesto.htm#_ftn1)

<sup>103</sup> Conseguir la liberación del cuerpo constituía uno de los objetivos esenciales para un movimiento que ya había pregonado la necesaria independencia económica y la igualdad de derechos.

<sup>104</sup> Vid. *supra* p. 42. Ss.

el uso de métodos anticonceptivos) hasta una sujeción al hogar, al marido, a la familia, toda opción vital que no fuese el matrimonio era estigmatizada.

En el marco de la lucha por los derechos civiles y por el fin de la violencia institucional destacaba la reivindicación de derechos relacionados con la reproducción y sexualidad, como se expresaban de forma tan clara en los delitos feminizados alrededor de los cuales se articularon las campañas por la amnistía, como la despenalización del adulterio, del aborto y de la divulgación y propaganda de métodos anticonceptivos.

El cuerpo adquiere centralidad en las reivindicaciones, discurso y prácticas del movimiento feminista y se constituye en un campo de batalla. Como apuntan Marugán y Vega (2002:7), la política feminista en el Estado Español desde la década de los 70 hasta la actualidad se caracteriza fundamentalmente “por ser una política del cuerpo”<sup>105</sup>.

Como hemos ido viendo la reivindicación del derecho al propio cuerpo se materializa en las campañas de anticonceptivos y del derecho al aborto que presiden la protesta. Por lo que la idea del cuerpo como lugar en el que se ejercita el poder y la posibilidad de autodeterminación en el campo de la sexualidad y la reproducción va cobrando fuerza (Marugán, 2009: 99). Como explica la antropóloga Mari Luz Esteban, “el cuerpo ha sido y es un dispositivo fundamental de regulación y control social, pero también de denuncia y reivindicación” (2009: 1).

Según Elena Grau, aunque la fuerza del feminismo radical en el Estado español no fue nunca de carácter numérico ni organizativo, sus aportaciones permearon el discurso del movimiento de mujeres. La nueva divisoria del pensamiento feminista se refirió, a partir de este momento, al origen y el carácter de la opresión de las mujeres y, en consecuencia, a las prioridades en la lucha por su liberación. En el terreno de las ideas y la práctica de las mujeres el cambio más importante fue la centralidad adquirida por la sexualidad. De una tímida reivindicación del control de la natalidad y la anticoncepción en los años sesenta, se pasó a la afirmación de la voluntad de control sobre el propio cuerpo (Grau, 1993: 741). El reconocimiento de la sexualidad como un tema central en la toma de conciencia y en la lucha denotaba la relevancia que había

---

<sup>105</sup> Según estas autoras, “el cuerpo es, en primer lugar, experiencia del cuerpo sexuado, aunque también racializado. Fenómenos sociales como la violencia contra las mujeres, la sexualidad, la maternidad, la esclavitud, la anorexia y la totalidad de los modos en los que el cuerpo se conforma de acuerdo con lo hábitos que hacen al género contribuyen en la politización de un campo personal-privado anteriormente o directamente ausente en las luchas sociales” (Magurán y Vega, 2002b: 8). Desde esta perspectiva, el cuerpo ha de “entenderse, al menos, con un doble significado: a) como *locus* de interpretaciones culturales, el cuerpo es una realidad material que ya ha sido localizada y definida dentro de un contexto social y b) el cuerpo es la situación de tener que asumir y representar una y otra vez el conjunto de interpretaciones recibidas sobre el mismo” (Magurán y Vega, 2002b:9)



cochado entre las mujeres el problema de la relación entre los sexos (Grau, 1993: 741-742).

En este proceso de politización social de subjetivación, y de creación de un *cuerpo político*, según la metáfora que usa Villaplana (2008: 61), se da paso del cuerpo femenino como un territorio socialmente conformado e históricamente “colonizado”, a un lugar de autodeterminación individual. Tal y como expresaba la Comisión Pro-Derecho al aborto, “la defensa de la decisión de las mujeres, nuestro derecho a decidir más allá de lo que decidan los jueces, médicos, políticos de turno, padres, maridos o compañeros, pasó a ser un elemento central en la campaña por el aborto libre, gratuito y a cargo de la red sanitaria del Estado” (Comisión Pro-derecho al aborto, 1985: 2).

Más específicamente, se produce un doble proceso, por un lado, una *desidentificación* con los modelos "de ser mujer/cuerpo femenino" impuestos; mientras que, por otro lado, se propone retomar el control sobre sus propios cuerpos y sobre sí, es decir, se pasa del “cuerpo alienado”<sup>106</sup> al cuerpo como “agente”.

A medida que fueron profundizando en el análisis feminista, desde el movimiento se fue generando una comprensión más global de la relación existente entre “los embarazos no deseados (y por lo tanto la necesidad de abortar), el papel que juega la maternidad como "destino" de las mujeres en esta sociedad patriarcal y el modelo de sexualidad dominante que tan profundamente marca la vida sexual de la mayoría de las mujeres” (Comisión Pro-derecho al aborto, 1985: 3). De manera que la campaña por el derecho al aborto se enriqueció con nuevos contenidos: “denuncia de la sexualidad patriarcal que hace del hombre el centro de la sexualidad; que impone la norma heterosexual como única relación "natural", negando el lesbianismo y la homosexualidad; que hace de la penetración del pene en la vagina el centro de la expresión sexual entre mujeres y hombres (...) Que niega, en definitiva, nuestro derecho al placer sexual. Esta denuncia ha sido acompañada de la defensa de los puntos de vista feministas sobre la sexualidad, ámbito tan fundamental, no sólo para comprender la temática del aborto, sino la opresión general de las mujeres” (Comisión Pro-derecho al aborto, 1985: 3).

En cuanto a las teóricas feministas, sus afirmaciones aspiraban a producir un extrañamiento en la identificación de las mujeres como cuerpo sexual-reproductor para los hombres. Así, teóricas de la talla de Christine Delphy y Shulamith Firestone, que

---

<sup>106</sup>*Cuerpo como alien* diría Mari Luz Esteban (2009: 3).

realizan importantes análisis socioeconómicos del patriarcado, entendían que la explotación sexual –la apropiación del cuerpo de las mujeres por parte de los hombres para la reproducción– era el punto de partida, y la familia el núcleo básico en el que se apoya y reproduce la estructura de poder de los hombres. Así, Alice Schwarzer escribió en 1980 *La pequeña diferencia y sus grandes consecuencias*, libro que, según afirman Marugán y Vega tuvo una gran influencia entre las feministas del Estado español y que decía: " la sexualidad es al mismo tiempo espejo e instrumento de la opresión que sufren las mujeres en todas las esferas de la vida, reproduciendo de este modo una visión extremadamente opresiva y sobredeterminada de la sexualidad en el seno de las relaciones heterosexuales" (Marugán y Vega, 2001)<sup>107</sup>.

La consideración del cuerpo como lugar en el que se ejercita el poder se alimenta de aportaciones como la de Dalla Costa, quien afirman que es “ (...) precisamente *en torno a la sexualidad y a la capacidad procreadora*, padres, maridos, médicos, jueces y jerarquías eclesiásticas se *disputaban el derecho al dominio*, de permitir o no que ella pudiese tener un vida sexual, pudiese disponer de métodos anticonceptivos, pudiese mantener el hijo concebido sin estar casada o pudiese abortar. La conquista de la autonomía en este terreno y respecto de estas figuras, la recuperación del propio cuerpo, supuso rebelarse en diferentes planos y *ante todo, construir sobre tal cuerpo un conocimiento* que las mujeres no tenían” (Dalla Costa, 2009: 269).

En este contexto, acabar con el poder exigía recuperar el propio cuerpo (que se entendía, en aquel momento, como un cuerpo colonizado). La consigna “Nosotras parimos, nosotras decidimos”, coreada frecuentemente durante las movilizaciones de la década de los 80, marca una línea de avance en lo que concierne al derecho de las mujeres a decidir sobre sí mismas más allá de las determinaciones de médicos, jueces, políticos, padres, maridos o compañeros. “La posibilidad reproductora de las mujeres es una posibilidad a usar o no usar que las mujeres poseen” (Pineda 1980:16). En resumen, la maternidad es posibilidad y no destino. La lucha por el derecho al aborto libre y gratuito, cuya liberalización sigue pendiente veinte años después, centra la actividad del movimiento de aquellos años<sup>108</sup> (Marugán y Vega, 2001).

Este segundo apartado, en el que se trata la emergencia pública de la violencia contra las mujeres, se nutre de varias de las entrevistas realizadas en el trabajo de campo

---

<sup>107</sup> *Op. Cit.*

<sup>108</sup> En 1981 se celebraron los *Encuentros sobre el Derecho al Aborto*. “*Las mujeres decidimos*” en Madrid.

de la tesis doctoral. Las aportaciones de estas mujeres, que tienen una larga trayectoria en el movimiento feminista, han resultado de mucho interés para, en términos generales, conocer y analizar las primeras denuncias públicas sobre violencia contra las mujeres, la interpretación feminista de dichas agresiones, las primeras respuestas del movimiento feministas a dichas violencias, así como las primeras actuaciones institucionales frente a éstas.

Para el estudio de las primeras visibilizaciones de las violencias contra las mujeres y de los primeros dispositivos contra éstas violencias generados en el movimiento feminista con dos mujeres que llevan mucho tiempo colaborando en el mismo. Más específicamente, una de ellas, participa en el feminismo organizado desde 1976 y también formo parte de la Comisión Antiagresiones de Pamplona a principios de los años 80.

En cuanto a la revisión de las primeras respuestas institucionales, ésta cuenta con las entrevistas realizadas a dos juristas feministas. Cabe señalar que, concretamente una de ellas colaboró en la fundación de la asociación de mujeres juristas Themis a finales de los años 80.

A continuación, me voy a centrar en la visibilización y denuncia de la violencia sexual como manifestación de violencia contra las mujeres.

## **2.1. La violación como primera expresión de violencia**

El movimiento feminista había reivindicado con firmeza el derecho de las mujeres a disfrutar libremente de su sexualidad, pero pronto comenzó a ver el sexo como una fuente de opresión y de sometimiento de las mujeres y, a su vez, como un campo privilegiado para la expresión del dominio y la violencia masculina (Uría, 2009: 119).

Varias cuestiones relevantes destacan en la década de los 1970 a nivel internacional. Además de la Declaración del Día Internacional de la Mujer (1975), comienzan las primeras investigaciones (Estados Unidos y Gran Bretaña) sobre violencia, fundamentalmente centradas en la violación, que ejercerán una importante incidencia en el discurso feminista posterior. Voy a recoger algunas de las investigaciones más relevantes, las cuales aportaron nuevos marcos de interpretación de las violencias sexuales.

### 2.1.1. Visibilización de la violación y primeras consideraciones

En la violencia sexual y, específicamente en la violación, se concretaba la violencia contra las mujeres. Esto suponía un ataque físico y sexual a la persona, pero también a su dignidad y libertad al negarle un derecho básico: disponer de su propio cuerpo.

En relación a la imagen y consideraciones dominantes que existían sobre la violencia sexual, sólo se consideraba violación el coito vaginal y la imagen que se manejaba en aquel momento era la de un agresor semiperturbado, ajeno a la víctima y que la asaltaba por la noche, en sitios inhóspitos, produciéndole tremendas secuelas, lo que nos permite comprender que los primeros estudios surgieran en el ámbito de la psiquiatría (Marugán Pintos, 2009: 97). En las ciencias sociales la visión hegemónica entendía la violación como un problema individual provocado por individuos enfermos que generaba estrés postraumático en las víctimas<sup>109</sup>.

Pero además de los efectos posteriores, independientemente del daño que supone la violación en sí como una forma de agresión hacia la mujer, generalmente crea un proceso de atribución de responsabilidad en la violada, a la que se acusa de ser la instigadora del delito<sup>110</sup> y se le exige demostrar "su resistencia a la misma" (Marugán Pintos, 2009: 97-98).

Desde principios de la década de 1970 se empiezan a generar recursos que atienden a la violencia, en el caso de Estados Unidos se crean los *Rape Crisis Centers*<sup>111</sup>

---

<sup>109</sup> Se empezó a hablar de estrés postraumático en EEUU en referencia a las experiencias y secuelas de los militares en la guerra de Vietnam, más tarde se extrapolaría a otros fenómenos sociales teniendo un gran peso a la hora de analizar las violaciones. Debido a que la mayoría de los estudios se centraron en los efectos posteriores a la violación sabemos que muchas mujeres ante el impacto traumático de una violación caen en un continuun de reexperimentación que puede tener lugar de formas tales como pensamientos intrusos, sensaciones y sentimientos de terror y de horror que las invaden, recuerdos y representaciones involuntarias de la violación (Dio Bleichmar, 2001:49).

<sup>110</sup> Según un Informe elaborado por el Defensor del Pueblo en 1998, los precedentes jurisprudenciales en España se centran fundamentalmente en los delitos relativos a agresiones sexuales. Así, por ejemplo, el Tribunal Supremo, en una sentencia de 30 de mayo de 1890, consideró que en una violación era posible estimar el arrebato, cuando la víctima realizaba actos que provocaran el movimiento pasional del violador, lo que suponía la posibilidad legal de responsabilizar del hecho a la propia víctima por ser la causa del «movimiento pasional» en el hombre (Defensor del pueblo 1998: 10). Además de la "sentencia de la minifalda" referida en el capítulo anterior (vid. *supra*. nota al pie 13 en p, 41), también en 1989 se conoció la sentencia de 3 de marzo de la Audiencia Provincial de Pontevedra que absolvió a dos procesados por violación porque, según la sala, la demandante llevaba "una vida licenciosa", estaba sola en una discoteca y se sentó en el coche entre los dos hombres, "en disposición de ser usada sexualmente" [https://elpais.com/diario/1989/03/04/sociedad/604969204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1989/03/04/sociedad/604969204_850215.html)

<sup>111</sup> En la década de 1970, a nivel internacional se da un auge tanto de las acciones e intervenciones en relación a la violencia como las primeras publicaciones al respecto, en cada país tuvo una declinación

-que a su vez constituyeron un movimiento más amplio contra la violación, el *Anti Rape Movement*-. Especialmente, en el ámbito anglosajón, aparecen una serie de publicaciones que tuvieron gran trascendencia e impacto en la consideración de las violaciones. Contemporáneamente con los análisis sociológicos, las feministas norteamericanas desarrollaron un punto de vista alternativo hacia el entendimiento de la violencia masculina contra las mujeres. Trabajos de gran envergadura sobre la política de la violación, como el de Susan Brownmiller "Against Our Will" (*Contra nuestra voluntad*) (1975) y el de Susan Griffin "Rape: the all American Crime"<sup>112</sup> ("Violación: el crimen de toda América") (1971), demostraban que a las mujeres se las definía a través de su sexualidad y que era precisamente esa sexualidad lo que los hombres procuraban controlar y dominar por la fuerza. La violación constituía un mecanismo para el mantenimiento del control y de la dominación del hombre sobre la mujer. Esta interpretación de la violencia contra la mujer se hizo popular dentro del movimiento feminista, tanto británico como norteamericano (Kirkwood, 1993:48).

En este sentido, la periodista estadounidense Susan Brownmiller publica en 1975 *Against our will*<sup>113</sup> - "Contra nuestra voluntad"-, libro en el que además de recoger un recorrido sobre las violaciones a las mujeres a lo largo de la historia aporta lo que serían nuevos marcos de interpretación de estas violaciones; poniendo en cuestión las consideraciones dominantes sobre la violencia sexual. Fundamentalmente redefine los delitos de violencia sexual, señalando que estas no se limitan a la búsqueda de placer, sino que son un crimen de poder y no de placer. Además, señalaba que las violaciones contra las mujeres era una forma de control sobre éstas, ya que el conocimiento de las agresiones a otras mujeres generaba el temor de todas las mujeres a ser objeto de las mismas, temor que las niñas aprenderían desde muy pequeñas, actuando como un mecanismo de control hacia ellas.

Concretamente, Susan Griffin, en su artículo, explicaba cómo las violaciones eran el crimen más cometido en EEUU a la vez que el más impune e invisible.

---

específica, pero será en EEUU donde cobrará una especial importancia las violaciones así como la cuestión de la autodefensa. En la década de 1970, las mujeres crearon cientos de servicios autónomos y proyectos de organización en los Estados Unidos. Uno de estos proyectos, la creación de *Rape Crisis Centers* (Centros de emergencia para la violación), se convirtió en un movimiento importante que merece especial atención, como señala Susan Schechter, no sólo como una ilustración de la organización feminista a gran escala que precedió el movimiento de mujeres maltratadas sino también como un modelo pionero de ese movimiento. (Schechter, 1982: 34)

<sup>112</sup> *Rape, the all-American crime* ha sido uno de los artículos más citados y reimpresso en la historia de la literatura sobre la violencia contra las mujeres, y es representativa del pensamiento feminista radical en peligro sexual durante la década de 1970 (Messerschmidt, 1993: 35).

<sup>113</sup> Brownmiller, S. (1975) *Against Our Will: Men, Women and Rape*. New York: Simon and Schuster.

Asimismo, Griffin hace un giro interesante en la interpretación del control de la violación como algo aprendido para frenar los impulsos naturales masculinos de la violación, argumentando que lo que sería socialmente aprendido sería el ejercicio de la propia violación. De esta manera, señala que otro canon de la apologética de la violación es que, si no fuera por los controles sociales aprendidos, todos los hombres violarían. Griffin acude a estudios etnográficos para desmentir la idea de que la violación sea universal a la especie humana.

Estas investigaciones, además de redefinir la violación como un acto de violencia, desmontaban los mitos construidos alrededor de la violación a partir de datos empíricos e investigaciones anteriores.

En este sentido, al ser un delito en el cual la sociedad examina a la víctima (de alguna manera está bajo sospecha), muchas mujeres callaban y ocultaban que habían sido violadas. Por ello, ofrecer datos de este delito, aunque era una de las pretensiones de los bufetes de abogadas de los ochenta, no era nada fácil. Para acceder a este tipo de información, tan difícil de obtener mediante las estadísticas de denuncias, la Asociación *Women Against Rape* en 1983-1984, hizo una investigación para conocer la prevalencia real de violación o intentos de violación en el centro urbano de Londres. Según éste, el 17% de las encuestadas habían sido violadas y sólo un 8% lo había denunciado. Y es aquí también donde la imagen del violador extraño se quiebra ya que el 10% de las encuestadas habían sido violadas en su hogar. Se empieza entonces a ofrecer datos sobre la existencia de violaciones dentro de la pareja y del matrimonio, situación que a menudo se ve agravada en la pareja donde la mujer es víctima de malos tratos (Marugán Pintos, 2009: 98).

En los años setenta, la violencia contra las mujeres fue denunciada por parte del movimiento feminista en el Estado español. A este respecto, uno de los medios de información que más se ocupó de denunciar la violencia sobre las mujeres fue la revista *Vindicación feminista*, que desde su primer número, en julio de 1976, dedicó artículos relativos a esta cuestión y recogió la panorámica internacional y las acciones que las organizaciones feministas realizaban en otros países, como la creación de centros de protección a las mujeres víctimas de violación.

En el Estado español, el movimiento feminista se enfrentó a estos mismos mitos comentado a principios de la década de los 80. Así, el movimiento feminista señalaba que la violación, en el momento en que sale a luz de forma pública como expresión de violencia heteropatriarcal, es un campo que está tremendamente mitificado. Por lo que,

desde el principio tuvo que enfrentarse a una multiplicidad de estereotipos que, como vemos, tienden a individualizar el problema, a responsabilizar a la víctima de agresiones sexuales, incluso de provocarlas y a justificar al agresor (ya sea patologizando o exculpando por la sexualidad masculina irrefrenable).

Más específicamente, una de las consideraciones a las que se enfrentó el movimiento feminista es qué se entendía por violación, que fundamentalmente se asociaba a una penetración vaginal en el que mediaban agresiones físicas.

A partir de datos de prensa y de las informaciones de los bufetes jurídicos y las comisarías<sup>114</sup>, el Club Vindicación Feminista aseguraba que, a principios de los 80, se cometían en España unas 15.000 violaciones anuales (Marugán y Vega, 2001). La denuncia de la violencia contra las mujeres durante aquellos años tuvo dos objetivos claros: reprobar socialmente la violación, y resaltar la violencia que conlleva la imposición de la heterosexualidad. En los manifiestos del 8 de Marzo de mediados de los 80 se podía leer: “la violación es fundamentalmente un acto de agresión y ejercicio de poder de los hombres contra las mujeres. Es la manifestación más extrema de la persecución sexual de todos los días” (Marugán y Vega, 2001).

La imagen de la violencia que se manejaba por aquel entonces era la del violador extraño a la víctima, y la de la agresión en la calle. Esto determinó que los discursos del movimiento feminista, como hemos indicado anteriormente<sup>115</sup>, se iniciaran con la denuncia pública de las violaciones. El concepto de violencia empezaba a asentarse, a la par que lo hacían los artefactos que hacían posible su visualización.

A los grupos de mujeres o feministas fueron llegando casos de violaciones por lo que se organizaron movilizaciones consistentes en paseos nocturnos bajo el lema de “la noche también es nuestra”<sup>116</sup> (Uría 2009: 119), con los que se pretendía denunciar los riesgos de ataques a mujeres solas en lugares poco concurridos y el miedo de muchas

---

<sup>114</sup> Gracias al empuje del movimiento feminista en el Estado Español se pudo contactar con otros grupos de mujeres europeas y conocer los trabajos que se estaban llevando a cabo en Londres, donde a principios de los 70 ya se había abierto una casa refugio de mujeres golpeadas. A partir de aquel momento, se constituyeron, a principios de los 80 los primeros gabinetes jurídicos y psicológicos de mujeres desde los que se abordan los problemas derivados de la violencia contra mujeres, niñas y niños, el abandono económico, los trastornos emocionales producidos por las rupturas familiares, el repudio social, etc.

<sup>115</sup> Vid. *supra* p. 120.

<sup>116</sup> En Octubre 1975 tuvo lugar el primer *Take Back the Night* en EEUU en Filadelfia. Los/as ciudadanos/as se manifestaron juntos después del asesinato de la joven Susan Alexander Speeth, quien fue asesinada a puñaladas por un desconocido cerca de su casa, cuando caminaba sola por la calle. El primer encuentro internacional *Take Back The Night* se realizó en Bruselas, convocando el *Tribunal Internacional de Crímenes contra las Mujeres*, un tribunal popular para denunciar la violencia contra las mujeres. Más de 2.000 mujeres de 40 países, asistieron al evento. En otras partes de Europa, *Take Back The Night* comenzó bajo el nombre de "Reclaim the Night". En los siguientes años se fue replicando en diferentes países. <https://takebackthenight.org/history/>

mujeres a salir solas por la noche. Poco después el movimiento se centró en la denuncia de las agresiones sexuales y de las violaciones. Estas primeras movilizaciones tenían una doble importancia: por un lado, se denunciaba una violencia sexual que había permanecido en el ámbito privado y que entrañaba muchas dificultades en su reconocimiento y denuncia pública; y, por otro lado, estas movilizaciones consistían en ocupar la calle como espacio público, apareciendo las mujeres como agentes y a su vez reclamando las calles. En relación a las agresiones sexuales, las respuestas tradicionalmente se habían centrado en culpabilizar a la víctima; así que la principal manera de evitarlas consistía en no transitar por determinados espacios públicos ni a determinadas horas, por lo que la responsabilidad era de las mujeres, quienes debían limitar sus movimientos y el uso del espacio público. Por lo que el movimiento feminista al demandar como espacio la calle y la noche rompían con esta consideración y reclamaban el derecho de movimiento y de apropiación del espacio público para las mujeres; así como el de libertad sexual, a la vez que desplazaban la responsabilidad hacia los agresores.

La primera tarea del feminismo fue la visibilización de la violencia para lo que fue fundamental nombrarla, esto es, poner nombre a algo que hasta ahora había sido soterrado e invisibilizado. Así relataba Begoña Zabala en la entrevista realizada, las primeras expresiones públicas contra la violencia hacia las mujeres desde el movimiento feminista, que como venimos comentando se iniciaron con las agresiones sexuales:

“Entonces ¿cómo empezamos? La verdad que primero visibilizó la violencia como tal, sexista y se le puso nombre con la importancia que tiene este MF porque entonces o bien estaba el Código Penal disfrazando una violencia sexual y sexista contra las mujeres, modelos violación, agresiones sexuales, todo tipo de agresiones sexuales. Estaba impuesta, como tipificado como los delitos contra la honestidad. Es decir, que no entraba como un tema de violencia, sino como un tema de honestidad, que es bien distinto, no era un tema de libertad. Para nosotras es un tema mixto de libertad y violencia, ¿no?, los delitos contra la libertad sexual o las agresiones que se producen a las mujeres, propiamente sexuales, es decir, tener relaciones sexuales sin la voluntad de la mujer o bien por fuerza física o por fuerza psicológica o por fuerza moral, entonces, yo creo que eso fue lo primero que hicimos nosotras, entonces, claro, nadie hablaba de violencia, eso no estaba en el Código Penal porque era como un delito de



lesiones, como un delito de asesinato, como un delito que tuviera que ver con la integridad física o psíquica de las mujeres, y no tenía que ver contra la honestidad. Entonces esa fue una visibilización importante, de decir, esto es violencia" (E1).

Concretamente, desde el Frente Feminista se afirmaba que "la violación ha sido históricamente entendida como un ataque a la dignidad del hombre fuera esposo o padre, un ataque a su honor. Hasta muy recientemente no apareció en escena *la mujer y su voluntad*, lo que se depreciaba era un objetivo vendible y lo que se ultrajaba una idea patriarcal: la virginidad, un himen intacto para un esposo" (1986: 2). Ante este entendimiento androcéntrico tendente a la invisibilización de las agresiones sexuales, las feministas debían desmontarlo y aportar nuevos marcos de interpretación, el Frente Feminista se hizo eco de las palabras de Susan Brownmiller al expresar "*tenemos que negarle el futuro a la violación y para ello hablemos de ella*" (Frente Feminista 1986: 11).

Por lo tanto, como veíamos en el capítulo anterior<sup>117</sup> la violencia contra las mujeres estaba tremendamente naturalizada y formaba parte de las relaciones, por lo que además de institucionalizada estaba completamente invisibilizada. Para Begoña Zabala el ordenamiento jurídico soterraba estas violencias con figuras jurídicas como los delitos contra la honestidad, por lo que el bien jurídico a proteger era el honor -de la familia y sobretodo del marido-. De ahí que, el hecho de nombrarla fue un primer paso fundamental para visibilizarla.

Asimismo, Beatriu Masià también valora la importancia que tuvo el Feminismo a la hora de nombrar la violencia contra las mujeres a la vez que era el primer y único agente en responder a esta:

"Sí, a ver. Yo creo, las respuestas del Feminismo, ¿no? Durante muchísimo tiempo han sido las únicas respuestas ante la violencia, yo creo que es importante resaltarlo, y continuar diciéndolo, mira una vez una mujer que ahora ya es mayor, y además una mujer que había estado en el movimiento feminista pero que sufrió una situación de violencia, una vez me dijo algo que creo que es muy importante, me dijo "es que antes no había palabras para nombrarlo". Entonces eso, realmente es así. Entonces desde el Feminismo pusimos palabras, pusimos nombres, utilizamos conceptos, y eso esa, esa, es decir, el hacer ese análisis

---

<sup>117</sup> Vid. *supra* p.p. 70-78.

sobre la violencia contra las mujeres y decir y nombrar las causas, y nombrar quien ejerce esta violencia, cómo se ejerce, qué efectos tiene sobre las mujeres, eso es algo que sólo se ha hecho desde el feminismo" (E8).

Esta primera visibilización fue a través de las primeras agresiones de las que tuvieron constancia los grupos feministas que tenían lugar en el ámbito público y eran llevadas a cabo por desconocidos:

“El movimiento feminista tuvo conciencia o noticia de las agresiones sexuales en la calle, de las violaciones, de las agresiones de desconocidos o por lo menos no de pareja, agresiones en la calle... discotecas...autostop camioneros... tuvimos la primera noticia de agresiones... en el ámbito callejero, con lo cual fue nuestra 1ª preocupación porque era una mala tipificación la del Código Penal... Entonces, por ahí empezamos, por denunciar este tipo de agresiones. Hubo en Bizkaia un caso súper grave de Anoe Barroeta y eso sería a inicios del 80, súper fuerte, de una chiquita que apareció, eso, violada y asesinada, y entonces hubo unas movilizaciones muy fuertes y a partir de ahí nos empezamos a meter con el perdón, que no se podía, bueno, en aquellos tiempos te podían condenar y con sentencia firme, perdonaba la víctima y salía a la calle absuelto ya no, pero sin imputación. Entonces, bueno, denunciábamos muchísimo eso" (E1).

A continuación examinaré brevemente cómo se regulaban las conductas abusivas sexuales en el ordenamiento jurídico español.

### **2.1.2. La violencia sexual en el ordenamiento jurídico**

En lo que respecta a los denominados por el Código Penal “delitos contra la honestidad” cabe señalar que durante el año 1978 se acometieron diversas reformas parciales. Los delitos de adulterio y amancebamiento se suprimieron mediante la Ley 22/1978, de 26 de mayo, *sobre despenalización del adulterio y del amancebamiento*. Por su parte, la Ley 46/1978, de 7 de octubre, *que modifica los delitos de estupro y rapto*, redujo los tipos de estupro y la definición de rapto. Más concretamente, se borra toda referencia al sexo del sujeto activo y del sujeto pasivo en los dos tipos de delitos; se modifica también la edad del sujeto pasivo que de dieciséis a veintitrés pasa a ser de

doce a dieciséis años.

En relación a la sexualidad y los derechos reproductivos, la Ley 45/1978, de 7 de octubre, *por la que se modifican los artículos 416 Y 343 BIS del Código Penal*, despenalizó la anticoncepción, tanto su uso, divulgación como suministro; así como asentaba las bases de creación de centros de orientación y planificación familiar. Posteriormente, el Real Decreto 3033/1978, del 15 de diciembre, desarrolló la regulación de la expedición de anticonceptivos.

Asimismo, a principios de la década de los 1980 se aprobó la Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, *de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal*. Entre las novedades que incorpora esta reforma se encuentran: la supresión del perdón del ofendido en los casos de violación; modificaciones en relación a las consideraciones de las indemnizaciones cuestionando la idea de dote; así como la supresión de la mención a la “autoridad marital” presente en varios preceptos del Código Penal, en sintonía con la posición de los/as cónyuges en el ordenamiento jurídico.

En el Código Penal entonces vigente, a pesar de las puntuales referencias introducidas respecto a la libertad sexual, los delitos de agresión sexual se denominaban *delitos de violación, estupro y abusos deshonestos*, y venían todavía recogidos en el Título IX, llamado “*De los delitos contra la honestidad y de los abusos deshonestos*”; lo cual resulta muy significativo de la consideración respecto a la violación, ya que como enunaciaba el título no se concibe tanto como una agresión a la integridad y a la libertad de las mujeres, sino a su honestidad, castidad o virtud, siendo precisamente las mujeres las depositarias de la moral y de la honra.

Según esta consideración, la tipificación de los delitos de agresión sexual conllevaba que pudieran no quedar contempladas aquellas mujeres cuya honestidad fuera puesta en duda, como las prostitutas o mujeres que llevaran una vida interpretable moralmente como poco honrada o alejada de la castidad. Otra situación que podía no ser reconocida como agresión era el acto forzado con la esposa, ya que ésta estaba obligada sobre todo desde un punto de vista moral (pero con efectos jurídicos) por el “débito conyugal”. Por lo tanto, las mujeres quedaban sujetas a la arbitrariedad de los jueces y lo más o menos virtuoso que estos juzgaran el comportamiento de las mujeres.

Además de la limitación implícita de las mujeres que pueden ser consideradas violadas, o su honestidad agredida; también se limita lo que se entiende por “violación”. El Código Penal vigente en esos momentos en su artículo 429 tipificaba el delito de

violación como el que se comete "yaciendo con una mujer" contra su voluntad, y en el artículo 430 consideraba "abusos deshonestos" las restantes agresiones sexuales. Entendiendo por "yacimiento" la penetración del pene en la vagina, es decir, que otras penetraciones, ya fuesen anales<sup>118</sup>, bucales o mediante objetos no se consideraban violación; lo que indicaba una determinada concepción de la sexualidad inevitablemente ligada a la reproducción. Desde el movimiento feminista plantearon fuertes críticas a la definición jurídica de violación, aunque en la legislación reconocían un camino recorrido, señalaban que las consideraciones modernas con respecto a las agresiones sexuales seguían enmarcadas todavía por el concepto masculino de propiedad. Más específicamente, según explicaba el Frente Feminista "lo que define en nuestro Código Penal la violación es la cópula genital forzada heterosexual. Considerar que el mayor asalto sexual que una mujer puede sufrir es que la penetren vaginalmente responde a una idea clásica de nuestra función en el mundo y nada tiene que ver con la consideración de la violación como un delito moderno" (Frente Feminista, 1986: 2).

Ante estas consideraciones relativas a la violación, desde el feminismo plantearon una concepción más amplia de la misma, tal y como explicaba en la ponencia "*No se puede enhebrar una aguja que se mueve*" el Frente Feminista de Zaragoza en 1986: "Nosotras pensamos que la violación es una invasión sexual del cuerpo mediante la fuerza, una intrusión dentro del espacio interior privado y personal, sin consentimiento -en resumen, un asalto interno a través de uno de los varios accesos y por un método entre otros-, constituye una violación de la integridad emocional, física y racional y es un acto de violencia hostil y degradante que merece esa calificación de violación. Es decir, todos los actos sexuales forzosos merecen ser tratados, en concepto como ofensas igualmente graves. Lo que realmente importa no es si se penetra o no a una mujer, o por donde, sino la intención de degradarla" (Frente Feminista, 1986: 2-3).

Aunque la reforma del Código Penal de 1983 suprimió *el perdón del ofendido* respecto a la violación, no pudiendo en ningún caso extinguir la acción penal, éste se mantuvo (hasta sentencia firme y la aprobación del tribunal competente) en los casos de abusos deshonestos, estupro y rapto.

Otra de las particularidades de los delitos contemplados en este Título era que la denuncia la tenía que hacer la *persona agraviada*<sup>119</sup>, pero no se perseguía de oficio ni

---

<sup>118</sup> En la consideración de la penetración anal como violación tuvo un papel señalado las activistas y juristas del Frente Feminista-Comisión antiagresiones de Zaragoza.

<sup>119</sup> O su ascendiente, representante legal o guardador de hecho, por este orden.

ante la denuncia de terceras personas, "excepto en el caso en el que la víctima fuera menor de edad o persona desvalida, con lo cual la agresión sexual se mantenía en el ámbito de los asuntos privados y no de los delitos públicos" (Uría, 2009:121-122).

Esta peculiaridad significaba que la violación y el resto de agresiones sexuales seguían siendo delitos privados, es decir, que no ocurría como con cualquier otro delito en que no hacía falta que fuera la víctima quien lo denunciara, pudiéndolo hacer cualquier persona que ha tenido noticia de ello, o que lo ha presenciado, o el mismo fiscal al tener conocimiento de que se ha cometido. Como expresaba la *Coordinadora de Organizaciones Feministas* (1989: 12) "Los delitos sexuales, para la filosofía que inspira el Código, no pasan de ser "asuntos privados" y no delitos sociales, públicos".

Esta tipificación de las agresiones sexuales como delitos contra la honestidad con todo lo que conllevaba, llevó al movimiento Feminista a iniciar la tarea de exigir un cambio radical del Código Penal.

Asimismo, realizaban movilizaciones para afectar la opinión pública, *Ninguna violación sin denuncia, ninguna agresión sin respuesta* fue una de las consignas más extendidas, pues muchas mujeres, ante la inoperancia de un sistema policial y judicial que terminaba culpabilizándolas todavía más, eran muy reacias a denunciar.

### **2.1.3. Praxis jurídica ante las agresiones sexuales y acompañamiento desde el movimiento feminista**

Visto el ordenamiento jurídico y ante la falta de medidas previstas para las experiencias y situaciones de violencia, desde el movimiento feminista pusieron en marcha una serie de actuaciones que respondían a las necesidades que iban encontrando en el contacto con mujeres que habían sufrido algún tipo de agresión.

La praxis jurídica derribaba del ordenamiento jurídico y de los prejuicios morales y misóginos, que eran la norma y atravesaban todo el corpus de operadores/as jurídicos/as. De ahí que, a la ausencia de respuesta institucional ante estas situaciones, se sumaba un grado de hostilidad elevado contra las mujeres que, como hemos visto, se veían puestas en cuestión desde las Administraciones, en este caso de Justicia.

La denuncia de las agresiones se veía envuelta por multiplicidad de dificultades. La primera de todas es que en muchos casos no se denunciaban las agresiones sexuales. En este sentido, una primera barrera era el propio reconocimiento de las mismas, así como el temor a la estigmatización y el señalamiento, o el desconocimiento

en relación a las posibles medidas para responder a las agresiones. Por lo que desde el movimiento feminista organizaron redes tanto de información, de asesoría como de acompañamiento para estos casos. Además, en el caso en que se llegara a efectuar la denuncia, la praxis policial y jurídica también dificultaba que prosperaran dichas denuncias y que no resultara impune el agresor.

Otra de las dificultades con la que se encontraban era la presión ejercida por el entorno, ya que, por un lado, la denuncia dependía de la palabra de la denunciante y además existía, recordemos, la figura del *perdón*, por lo que ésta podía ser retirada en cualquier momento en el que la mujer decidiera perdonar. De ahí que, las presiones para que se efectuara la retirada de la denuncia eran muy altas. Es por esto que desde el movimiento feminista se exigía la retirada de la figura del *perdón*. La posibilidad del *perdón* y las presiones desde el entorno están muy relacionadas con el hecho de que las cuestiones relativas al campo de la sexualidad y de las relaciones afectivas eran asuntos considerados privados, y por tanto, se debían resolver entre las partes implicadas.

Como decíamos antes, desde la reforma del Código Penal de 1983, el perdón de la "ofendida" ya no funcionaba para los casos de violación pero seguía teniendo vigencia en los demás casos; es decir, en los de violación anal o bucal (que eran considerados "abusos deshonestos"), en los casos de "estupro" (o sea, el violador de una mujer de 12 a 18 años es su padre, hermano, tutor o cualquier familiar o bien su maestro, jefe o superior laboral, etc.), en los de "rapto", y en las agresiones sexuales consideradas como "abusos deshonestos". Las feministas denunciaban "que el perdón siga existiendo quiere decir que si la víctima perdona antes de que haya sentencia, el delito desaparece, como si nunca se hubiera cometido, incluso aunque el agresor lo hubiera reconocido. Desaparece, sin más, por el hecho de ser perdonado, cosa que no ocurre con otros delitos contra las personas" (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1989: 12).

Las Comisiones Antiagresiones conocieron de primera mano las consecuencias, fácilmente predecibles, que generaba esta figura jurídica y así lo denunciaban: "Los chantajes, amenazas e insinuaciones a que se someterá la agredida serán seguras y ello por razones obvias, qué ciudadano no procurará eludir el peso de la ley por ejemplo pagando una cantidad de dinero. El estímulo para emplear toda arma al alcance del agresor es poderoso, a veces, se trata de evitar muchos años de cárcel. Dejando al margen otras consideraciones parece poco oportuno poner a la víctima en este tipo de trances (Frente Feminista, 1986: 10). De manera que con esta limitada derogación del

perdón se mantuvo abierta la posibilidad de que el agresor hostigara y amenazara a la denunciante para conseguir el perdón y así extinguir dicho delito.

La abogada Begoña Zabala relataba en la entrevista las dificultades que encontraban junto a las mujeres agredidas en el acompañamiento y asesoramiento:

“Entonces empezamos a analizar ese tema y nos dimos cuenta que aquí la gente agredía y se iba de rositas y nadie se atrevía a denunciar esto, con todas las dificultades que tenía entonces. En aquellos momentos del procedimiento del código penal, todavía no se había producido la reforma del 89, y estábamos hablando de los delitos contra la honestidad, claro, ya llegar a un juicio penal resulta grave y súper duro, ya de por sí es muy duro, sigue siendo muy duro. Pero un juicio penal en aquellos tiempos, sitúate en los 80, entonces tenías primero que denunciarlo, esa denuncia se podía retirar en cualquier momento porque existía el perdón y a nada que denunciases la denuncia el hombre salía la calle, imagínate las presiones que sufrías por parte de todo el entorno, la 1ª que defendía al violador, su mujer, impresionante, si tenía madre no te digo, contar todo el entorno del violador directamente a que no le denuncies porque sólo depende de tu palabra, al ser un delito contra la libertad sexual es verdad que fundamentalmente depende de tu palabra, si tú dices que alguien te ha forzado y lo ha hecho contra la voluntad, el mismo acto que en sí mismo es gozoso, aunque tenga elementos de violencia y de agresión, es gozoso, y placentero, pues resulta que eso se convierte en un delito, entonces solamente tú puedes decir y él en la medida en que te ha forzado, pero tú puedes decir estaba actuando en contra de mi voluntad, yo no quería, bueno los casos más que la violencia no es que la violencia te atan en una cama, o te violan en grupo, vale, en ese tipo de, entonces esta era la 1ª presión súper terrible... Luego, acompañamiento a juicio y a las puertas de los juicios y apoyarla todo el tiempo pero públicamente porque también la dependencia de abogados y lo demás yo creo que es otra tarea muy importante la de cómo el poner denuncias públicas, y en ese sentido cuando decíamos “mujer denuncia” también insistíamos en que hay cosas que se pueden denunciar a los juzgados y hay cosas que no se pueden denunciar a los juzgados, porque no son eficaces, entonces mujer denuncia es mujer publicita, ¿no?” (E1).

Como hemos comentado estas agresiones se consideraban delitos deshonestos, estaban recogidos en la normativa penal como *Delitos contra la honestidad* lo que suponía que la honestidad, honra y virtud de la mujer denunciante debía ser probada y demostrar que sus conductas eran decentes y que ella no era la depositaria de la responsabilidad de que el agresor le hubiera agredido. A esto hay que unir la responsabilización que recaía sobre las mujeres del comportamiento de los hombres, de alguna manera ellas debían contener el desenfrenado apetito sexual de los hombres que, de alguna manera se entendían que actuaban por impulsos naturales sexuales (que es una de las ideas base de la imagen dominante-hegemónica que existía sobre las violaciones y uno de los mitos sobre las violaciones que las feministas desafiarán ofreciendo otros marcos de interpretación).

Continúa Begoña Zabala en esta entrevista señalando que:

"La segunda -presión- era, que al ser un delito contra la honestidad, de alguna forma tenías que demostrar que eras honesta, porque sin la honestidad ya no eras, si eras una prostituta no había forma, si eras casquivanilla, si tú le habías dicho que sí, si le habías provocado, recurrimos aquellas sentencias, pero a la chica que va en un camión con una minifalda, salimos todas en minifalda a la mani diciendo que bueno que pasa que un camionero se excita porque va en una minifalda y le tiene que violar a la tía... justificaba atenuantes, o el arrebató del señor era un atenuante, un montón de cosas, ¿no?" (E1).

El cuestionamiento de las mujeres era constante, estaba absolutamente imbricado con la culpabilización de las mujeres sobre las agresiones cometidas (contra ellas). Así lo denunciaban desde las Comisiones Antiagresiones: "El desprecio, odio y miedo al mismo tiempo, hacia las mujeres, la consideración de lo valioso que es "ser macho" y de que eso se tiene que demostrar en el terreno sexual es lo que hace de algunos -demasiados- hombres violadores. Todo esto es lo que lleva a que se considere culpable de la violación a la mujer violada. Si nos paramos a reflexionarlo medio minuto resulta terrible: te amenazan, a veces con armas, te agreden, te violan y ¡tú eres la responsable! Y eres la responsable porque deberías saber cómo son los hombres y tendrías que protegerte: no salir de noche, no ir por lugares solitarios... o eres responsable porque



ibas con minifalda y eso "provoca" a los hombres... y, a veces, no solo te hacen responsable, sino que ni siquiera aceptan que haya habido violación: si eres una mujer no casada y tienes relaciones sexuales es evidente que querías esa relación sexual ..."  
(Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1989: 3-5).

Como señala Miriam Cugat (1993: 80) en el plano judicial persistía la concepción antropológica del hombre como ser que actúa sexualmente movido por sus *instintos*, incluso en aquellas sentencias que afirmaran la protección de la libertad sexual. "Se mantiene la idea de que el ánimo delictivo es expresión de un instinto primario e irreprimible, con la consiguiente "adulteración" del contenido de la conducta típica" lo que repercutía en la calificación jurídica de su conducta (...) De tal caracterización de los autores como sujetos dominados por sus instintos, se desprende su tratamiento como "semi-ininputables" casi por definición"<sup>120</sup> (Cugat, 1993: 80-81). El Tribunal Supremo resultaba proclive a esta caracterización en los supuestos en que estuviera probada la ingesta de alcohol por parte del sujeto activo en la medida en que era considerado factor desinhibidor e incluso multiplicador de los impulsos que fundamentaba las correspondientes repercusiones en la determinación de la pena. Tal y como apunta Cugat (1993: 81), dicha caracterización "no sólo tiene la función de exculpar al sujeto activo, sino de "culpar" correlativamente a la mujer que actúa sin tener en cuenta el peligro que acecha bajo cada figura masculina y que no se protege como "debería" ante él, o hasta actúa de manera que provoca los "instintos" de aquél".

En el supuesto de que la violación tuviera lugar dentro de una relación matrimonial tenía su plus de complejidad y de dificultad para que tal acto se considerara delictivo. A pesar de los avances en el reconocimiento formal de la igualdad de hombres y mujeres en el matrimonio, en la práctica judicial seguía persistiendo la noción de *débito conyugal* con lo que se entendía que la satisfacción de las *necesidades sexuales* del marido era un deber con el que las esposas debían cumplir. Como explicaba el Frente Feminista (1986: 7), "según nuestra legislación no comete violación quien yace con su mujer aún con fuerza e intimidación, por estar obligada por el débito conyugal".

---

<sup>120</sup> Como señala Miriam Cugat en su análisis jurisprudencial, respecto al referido tratamiento de *semi-imputabilidad* "se aprecian tipos de "enfermedades" "a medida" de los requisitos de las respectivas atenuantes; como por ejemplo, la "perversión sexual" (STS 16/01/1986) (J.P. 31), la "psicopatía amorosa de origen genético" (STS 22/12/1981) (J.C. 1542) o la "agresividad canalizada hacia la figura femenina" (1993: 81).

La legislación no contemplaba la violación conyugal pero eran prácticas que se daban y resultaban conocidas en las asesorías y comisiones antiagresiones, así lo comentaba Begoña Zabala en la entrevista:

"Dentro del matrimonio no había violación, no era que... el canónico "el débito conyugal" es una obligación de dar placer a tu varón que es tu marido, entonces no te podías oponer si no había forzamiento. Te podías oponer si había forzamiento físico y que daba igual sí en algún momento se pudiera, es un tema de pruebas no de tipificación de delitos. No se decía eso, pero lógicamente si había débito conyugal, y a ver quien era la mujer que lo iba a denunciar, quiero decir, que el camino de denunciar un marido que te ha violado, a ver quien es la mujer que va si además tú tienes que decir que sí porque lo primero que te preguntan es por qué usted le ha dicho que no cuando usted le tiene que decir que sí, fueron unos años penosísimos, y era muy duro ir a los juzgados, era muy duro de la forma que era, luego les preguntaban una serie de cosas" (E1).

Además no se preveían medidas preventivas (cautelares), por lo que las mujeres que denunciaban se encontraban en una situación de desamparo institucional, lo que las colocaba en una posición de vulnerabilidad. No existía la figura de la víctima (jurídicamente), ya que como decíamos, el bien jurídico que protegían estos delitos no eran las mujeres sino la honra y honestidad. Esta carencia de medidas previstas y la situación en la que se encontraban, tanto la presión del entorno como la ejercida por parte del aparato jurídico, llevó al movimiento feminista a articular y organizar acompañamientos a las mujeres para reducir los efectos de esta victimización secundaria.

Frente a la ineficacia del sistema penal para la protección de las mujeres y ante esta ausencia de medidas apropiadas, los grupos feministas activaron una suerte de sistema de penalización informal que consistía en la socialización del agresor y señalamiento del mismo, para que se conociera en la comunidad que un determinado señor había cometido una determinada agresión. Actuaba como un mecanismo de denuncia pública, de reconocimiento de agresores (ante la impunidad e invisibilización

de los mismos) y como forma de protección-prevención también para la víctima. Estando señalado se limitaba su capacidad de actuación en caso de agresión. Las mujeres quedaban prevenidas de las agresiones anteriormente cometidas. Respecto a este tipo de acompañamientos y señalamientos, Begoña Zabala explicaba en la entrevista lo siguiente:

“Pero entonces, vistas todas las medidas, lo que sí veíamos que hacía falta un acompañamiento, teníamos experiencia de que las mujeres venían, nos contaban y tal, entonces que pasaba, que sabíamos de cantidad de violadores que no se podían denunciar, que no había pruebas o que eran conocidísimos y tenían muy buena fama y todo el mundo les arropaba... Si una mujer denuncia, en principio, hay un 1% de margen de error, un 1 por mil probablemente, seguramente es verdad, una estará paranoica, otra no sé qué, otra querrá jorobar a alguno, pues seguramente es verdad y nadie pasa por este calvario de *situ* de ir al juzgado y denunciar esto y lo que sucede, y en aquel entonces la violación estaba equiparada al homicidio, años, era una pena muy grande y si la mujer decía que no era nada, pero todo ese calvario, en principio podemos cometer un error, pero tenemos datos de que es verdad, pues vamos a explicar al mundo que le ha violado. Entonces eran casos, la mayoría de las veces, de gente ya condenada y encarcelada, y ponemos la foto, porque todavía mucha gente no se entera de que a la gente la detienen y la denuncian, está procesada y tiene sentencias condenatorias... de repente venía un cura o un colega que ... y resulta que venía de otra provincia y que si esto se supiese un poco más, que la gente sabe que en otra provincia que los curas, ya ha agredido y viene y de tal sitio y era un agresor. Bueno, pues esta tarea de socializar al agresor, al violador para que se le conozca, para que se le rechace y que la gente no sea tan complaciente, pues decidimos ponerla en práctica, siempre que hicimos esto por supuesto, era con consentimiento y con apoyo de la mujer, que lo hacía siempre. Y todas las veces, por lo menos las que hemos hecho aquí, ya había puesto denuncia y estaba procesado el tío, no estaba condenado, por eso te digo que ahora igual nos meten a la cárcel por hacer estas cosas, no estaba condenado, pero como ahora se dice todo el tiempo eso de presunto... Quiero decir con esto, que hay poca tolerancia para que hagas eso en algunos ámbitos pero antes la gente bueno, pues medio lo veía y medio no lo veía, hemos tenido mucha polémica, yo creo que eso fue una

muy buena táctica porque la mujer se siente segura, la mujer ya ve y los vecinos ven o sea, la mujer ha estado siendo agredida, probablemente por un tío la han agredido donde el chico tiene una responsabilidad y ellas no, y nadie le ha creído si lo ha dicho, entonces, era un grupo de apoyo, con lo cual eso hicimos mucho” (E1).

Otro de los ámbitos en los que era recurrente que tuvieran lugar abusos era en el ámbito laboral, lo que a su vez rompía también con la imagen de que el perpetrador fuera alguien desconocido y ajeno a la víctima. Begoña Zabala menciona varios casos, entre los que se encuentra el de la vinoteca de San Juan en Pamplona,

“Empleadas por ejemplo, nos venían muchos casos de empleadas, entonces no existía tipificada la figura del acoso laboral, que estaban trabajando y de jefes que les obligaban a tener relaciones con ellas o las violaban o que les agredían sexualmente o que las chantajeaban sexualmente, pues teníamos varios casos y otro, el de la librería Bosco en frente de Jesuistas, ... éstos no estaban denunciados, pero judicialmente porque no tenía pruebas, y no tenía pruebas suficientes para demostrar nada pero los denunciemos en la calle” (E1).

Es así que el acoso sexual en los centros de trabajo era otra de las agresiones soterradas que denunciaron desde los espacios feministas, muy cotidianos también pero altamente invisibilizados, ya que el propio marco de las relaciones laborales implicaba dificultades añadidas a la hora de darlas a conocer.

Desde las comisiones antiagresiones señalaban las dificultades específicas del acoso sexual en los centros de trabajo y las consecuencias de sumar las relaciones de poder existentes en los ámbitos laborales: “cuando estos comportamientos se dan por parte de superiores jerárquicos (encargados, jefes o los propios patronos), la situación adquiere una gravedad particular. Así, a las molestias, inseguridades, humillaciones se añade, en el caso de no ceder al chantaje sexual, el temor a las represalias laborales o a la pérdida del puesto de trabajo. Por ello, la situación de especial indefensión de las trabajadoras que son objeto de chantaje sexual nos lleva a exigir su penalización” (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 19-20).

También se fueron viendo los límites del sistema penal para la respuesta e intervención en los casos de violencia, las complejidades de las relaciones y de las diferentes situaciones de violencia a las que dar respuesta, desbordaban las posibilidades que el sistema penal podía ofrecer en ese momento y que acudir a él incluso podía resultar perjudicial.

“Complicado también el sistema penal que eso es otra cosa que podemos hablar, cuando denuncias a una persona y luego quieres retirar la denuncia qué pasa, ¿no? Qué pasa en delito de lesiones y hasta qué punto puedes o no puedes o cómo se solucionan ¿no? complicado el tema pero claro el hecho de que retires la denuncia, que es muy malinterpretado porque no quiere decir que la lesión no hay existido si no que yo desisto de la vía penal porque es muy complicada. Y eso sí que habría que explicarlo en este caso, no nos metemos a más has agredido y punto, y en... lo agresivo que es la denuncia penal y siempre hemos ido buscando alternativas. El caso de la violación por parte del cantante grupo punk... Esto es una vía alternativa, pero lo que no puede ser es que la mujer luego no se sienta arropada... tiene muchos costos las medias alternativas, y son más congruentes pero son muy complicadas ...” (E1).

Siguiendo este planteamiento de los límites del derecho penal para enfrentar estas problemáticas, considerando que el *continuum* de violencia debería conllevar un *continuum* de medidas, de las cuales no todas pasa por el sistema penal, no es la solución ante todas las situaciones y en todos los casos:

"Entonces, todo esto, o sea todo lo que decimos del continuum de la violencia, del inicio, de crear las bases para que después la violencia no tenga respuesta, tienes también un continuum de la acción que no es el juzgado penal, que es el trabajo del movimiento feminista, de los grupos de las mujeres del apoyo y demás. Y después claro, cuando pasó todo este asunto alguna gente pues claro, es que yo había oído, si eso nos lo dicen antes, si antes van denunciando, nos lo van comentando en los grupos quien, cómo pues yo creo que luego te encuentras un poco más protegida. Un poco más avisa, pues eso, yo creo que esas serían las medidas más interesantes alternativas" (E1).

En definitiva, la primera tarea del feminismo fue visibilizar y “poner nombre” a las agresiones sexuales como manifestación de violencia contra las mujeres. Este tipo de comportamientos sexuales estaban jurídica y socialmente considerados desde una perspectiva moral, de protección del honor y de la honra y no de la libertad de las mujeres, lo que conducía a un cuestionamiento sistemático de éstas. Ante la falta de medidas de protección jurídica y social previstas, el feminismo articuló respuestas de denuncia de este tipo de violencia, de asesoría y de acompañamiento de las mujeres que acudían a la Justicia para enfrentar dicha violencia.

## **2.2. Los malos tratos contra las mujeres por parte de sus parejas**

Las experiencias que se aglutinaron alrededor de las asesorías y grupos de mujeres reflejan la variedad y las conexiones entre diferentes expresiones de violencia. Y, aunque en un principio las denuncias estaban enfocadas a agresiones sexuales en la calle por parte de desconocidos, pronto aparecieron experiencias de agresiones en el ámbito laboral y familiar, especialmente en las relaciones matrimoniales.

La visibilización de la violencia en el ámbito familiar y en las relaciones conyugales no estuvo exenta de dificultades. Al igual que ocurría con las violaciones, las consideraciones en relación a la violencia en las familias estaban muy atravesadas por una visión psicologista y asistencial, vinculada con la desestructuración familiar y patologías sociales. Este tipo de violencia se enfrentó a sus propios mitos, aunque en una línea común a la que se enfrentaban el resto de agresiones contra las mujeres.

Uno de los obstáculos fundamentales que tendría que enfrentar la denuncia a las agresiones en el ámbito familiar, especialmente en el matrimonial, era que se consideraban asuntos privados, ya que en este sentido la familia y el ámbito doméstico son los espacios privados por excelencia. A pesar de las transformaciones sociales y de la instauración de la democracia, fenómenos tales como la violencia contra las mujeres por parte de sus esposos seguían considerándose como asuntos privados a resolver entre los/as cónyuges. La consideración de la violencia y de los conflictos en la pareja como una cuestión privada contrasta de forma paradójica con el elevado nivel de regulación de las relaciones de pareja, en la familia y en el ámbito doméstico.

La extendida idea acerca de la privacidad de los asuntos familiares, como la propia existencia de la familia, fue muy criticada por parte del movimiento feminista. Para las feministas, la familia era el lugar emblemático de la dominación de las mujeres. Su discurso aspiraba, cuanto menos, a limitar la desmedida actuación de los maridos, y marcaba una línea de avance en lo que concierne al derecho de las mujeres a decidir sobre sí mismas. En este contexto, la imposición, el abuso o la agresión, que hasta entonces eran consideradas como pautas normalizadas de relación, reciben el nombre de «violencia machista», y ésta es denunciada como una de las manifestaciones más extremas en el ejercicio del poder cotidiano por parte de los hombres.

Diversas investigaciones que se publicaron; así como algunas organizaciones internacionales estaban visibilizando esta violencia. Es en el año 1980 cuando Naciones Unidas reconoce en la *Conferencia de Copenhague* que la violencia contra las mujeres en el entorno familiar es el crimen encubierto más frecuente en el mundo (APDHE y Colectivo Abierto de Sociología 1999:17). En esta *II Conferencia Mundial para la Mujer: "Igualdad, Desarrollo y Paz"*, se reconoció la complejidad del problema de la violencia contra las mujeres, pero se concluyó que el origen de la misma era el aislamiento geográfico y social, las dificultades económicas, la irregularidad del empleo, el abuso del alcohol y las drogas, la inseguridad, el sentimiento de inferioridad y la inestabilidad de las mujeres (Marugán Pintos, 2009: 98).

Era evidente que la imagen de los malos tratos derivaba de una visión muy psicologista, aprehendida a través de los aportes que ofrecía la investigación de tipo psiquiátrico y psicológico, muy centrada en describir tanto el perfil de los agresores (Kaufman y Zigler, 1987), como de las personas maltratadas (Ferreira, 1992), así como "el ciclo de la violencia" (Walker, 1979). De particular importancia, por el impacto que tuvo -y mantiene- resultan las aportaciones de Lenore Walker quien formuló "el ciclo de la violencia", "el síndrome de indefensión aprendida" y el uso de testimonios expertos en los juicios, muy vinculada al derecho de autodefensa de las mujeres agredidas.

Las Comisiones Antiagresiones eran concededoras de este tipo de interpretaciones e intentaban desmontarlas. Muy diversos círculos, incluso instituciones oficiales, achacaban como causas de los malos tratos domésticos: el alcoholismo, el paro, el bajo nivel cultural, etc. Aunque se reconocía que estos factores podían contribuir a generar situaciones de violencia en el marco familiar, no explicaban por qué esa violencia se dirigía específicamente a las mujeres, y, en su caso a los/as hijos/as. Las comisiones

entendían que “las causas de los malos tratos domésticos hay que buscarlas en las desigualdades sobre las que están estructuradas las familias patriarcales” (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 31).

Bajo el lema de "lo personal es político"<sup>121</sup> las feministas españolas se empoderaron y contactaron a su vez con los grupos de mujeres europeos, especialmente con los ingleses, donde a principios de los setenta se habían abierto casas refugio para mujeres en situación de violencia, y, posteriormente, con la asociación *Women Against Rape*, que, como ya hemos dicho, había realizado una importante investigación.

En relación a los malos tratos en el ámbito familiar, uno de los principales obstáculos para las rupturas de relaciones matrimoniales en condiciones de seguridad era precisamente la normativa civil que regulaba las relaciones maritales.

Junto a la campaña de despenalización del aborto, la campaña del divorcio alcanzó su máxima expresión en 1979, coincidiendo con las elecciones generales de ese año y las primeras municipales. Ambas demandas estaban recogidas en la agenda del movimiento feminista desde sus comienzos<sup>122</sup>.

La legislación sobre el divorcio se había ido posponiendo. Así, en 1976 el Gobierno de Adolfo Suárez había declarado que pronto legislaría sobre esta materia. Una vez reconocido constitucionalmente el derecho a la disolución del matrimonio, el gobierno debía abordar la redacción y aprobación de una ley de divorcio. Pero el Proyecto elaborado por el Gobierno de la UCD fue rechazado por los partidos de la izquierda parlamentaria (Verdugo Martí, 2010:274).

Por parte del movimiento feminista se elaboraron distintos proyectos de ley. Por un lado, treinta y siete grupos que formaban parte de la Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas del Estado Español elaboraron una ley sobre divorcio democrática, al mismo tiempo que realizaban una denuncia de la familia patriarcal como uno de los pilares básicos de la opresión de las mujeres. Mientras que, por otro lado, otras organizaciones feministas como la Asociación de Mujeres Separadas, el Movimiento Democrático de Mujeres, la Unión para la Liberación de la Mujer, la Asociación Democrática de la Mujer, el Colectivo Feminista de Madrid, la Federación Provincial de Amas de Casa de Madrid y la Secretaría de la Mujer del Sindicato

---

<sup>121</sup> Consigna popularizada por Carol Hannisch en estrecha vinculación con los grupos de autoconciencia del denominado Feminismo Radical en EEUU.

<sup>122</sup> Como veíamos en el capítulo anterior (vid. supra pp- 82-86, pp. 92-97), durante la dictadura franquista ya existían voces individuales y colectivas que problematizaban la regulación de las relaciones matrimoniales.



Unitario, redactaron también su propio proyecto de ley de divorcio (Verdugo Martí, 2010: 274-275).

Pese a las diferencias, ambas plataformas se unieron a la campaña organizada en todo el Estado bajo el lema: «Por un divorcio sin víctimas ni culpables, democrático, no discriminatorio para la mujer».

Finalmente el 7 de julio de 1981 se aprueba la Ley 30/1981, *por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio*<sup>123</sup>. Esta medida, en parte, da respuesta a las reivindicaciones que se venían dando pero resultaba insuficiente e ineficaz en una variedad de supuestos. Pese a que no cumplió las expectativas del movimiento feminista, es indudable que la legislación se llevó a cabo por la presión ejercida y por las campañas desarrolladas y que sin esta insistencia de las feministas habría sido mucho más restrictiva.

La complejidad del asunto se puede ver materializada en los efectos de las posibilidades de divorcio. En este sentido, las reformas legislativas han ido encaminadas de forma paulatina a facilitar la ruptura de las relaciones matrimoniales y a reconocer de manera formal una posición más igualitaria entre los/as cónyuges. A pesar de estos avances legales, las dificultades y las barreras informales aumentaron como reacción a las rupturas de las relaciones por parte de las mujeres. Esto se materializa en agresiones e incluso asesinatos, que serían las resistencias de los maridos (ahora *ex*) y de la propia familia. Y como consecuencia de la resistencia por parte de los/as jueces/as y otros/as operadores/as jurídicos de implementar las reformas realizadas.

Begoña Zabala nos relata cómo vivieron en la práctica las dificultades en relación a la legislación relativa al divorcio:

“... la primera medida por ej. con la que topamos es la ley de divorcio, era súper insuficiente la ley del 81, tenía que haber culpable o si no tenías que empezar aquel procedimiento que 1º estabas separada 2 años y después pedías el divorcio.

---

<sup>123</sup> En esta reforma también participó María Telo, quien ya había tenido un papel importante en la reforma del Código Civil de 1975.

Y no era de culpabilidad aquellos, sino era de común acuerdo, es decir, la mujer no podía decir bueno no, aquello fue un montón de reformas, desde el principio que no podías ni siquiera separarte, si no metías la demanda el mismo día porque te acusaban de abandono del hogar, aunque te estuviesen agrediendo, es decir, que las medidas legales eran tan insuficientes, tan insuficientes, que siempre terminaban además culpabilizando a la mujer, salvo que si te salía bien te daban a los niños por decreto porque esto piensa los hombres que es un premio y yo creo que claro, es una derivación de que siempre los has tenido y ahora también, pero salvo eso, que efectivamente cuando ya te separabas, en general, el juez o la juez te da a los niños, en aquellos tiempos, y no había estas historias de la custodia compartida... era más duro, salvo eso, no había mecanismos legales, era muy complicado, era muy difícil acceder a la justicia gratuita entonces, bueno, nos metimos en todo ese marasmo que era bien complicado, sobre todo para ver y decíamos, bueno, aquí en el fondo hay, exactamente, una ley muy insuficiente del divorcio, entonces sacamos, bueno, tendría que ser una ley, la primera de una ley del divorcio, entonces cuando una de las dos partes quiere separarse, se separa, punto y aparte” (E1).

El feminismo problematizó las relaciones de poder, y desde sus comienzos manifestó que las reformas legislativas no eran suficientes, sino que había que transformar las relaciones de poder y la posición subordinada de las mujeres. Las explicaciones a la violencia eran estructurales, lejos de entender las agresiones como problemas individuales, una de las primeras tareas, a la que vez que iba dando respuesta a los casos concretos, era ofrecer un marco de interpretación en el que la violencia era una manifestación de la desigualdad de género. Por tanto, se problematizaron instituciones como la familia, el matrimonio y el amor romántico; así como la división sexual del trabajo.

Las distintas reivindicaciones iban además acompañadas por análisis feministas de la desigualdad. Detrás de las reivindicaciones como el derecho a las separaciones y al divorcio subyacía un planteamiento de las relaciones que cuestionaba el paradigma hegemónico de amor y el matrimonio; en el cual se analizaban las posiciones diferenciadas que ocupaban mujeres y hombres dentro de las relaciones, teniendo las primeras una posición subordinada.

Al respecto, señala Begoña Zabala que:

“... Y después, que subyacía de todo esto, bueno, pues nos encontramos, como siempre, con división sexual del trabajo... las mujeres no tienen acceso a los medios del trabajo y entonces, también ahí empezábamos a tratar de ir desflorando qué era lo que había ahí y a poner en blanco y negro nuestra explicación y a tratar de explicar al mundo que eso es lo más difícil... ¿por qué en el paradigma del amor que es el matrimonio se producen estas agresiones? ¡Ah!, mientras los medios de comunicación... las instituciones sigan visibilizando que el que pega a una señora es una asesino en serie, que tiene que ir a la cárcel y que hay que hacer métodos de reinserción, no, la familia y el matrimonio queda a salvo... Entonces tratamos de trascender y decimos bueno, hay muchas causas, como decimos siempre, pero una causa muy importante es el espacio donde se produce la agresión, siempre hay que analizar los espacios en un sentido amplio de la palabra espacio... no espacio físico sino espacio de dominación, la estructura que supone la familia, los silencios, las complicidades, las dominaciones... Entonces, pues tratamos de analizar... y entonces entrar a ese debate, y desde entonces y sigue siendo nuestra tarea principal, el desvelar porqué el matrimonio no es el mejor de los mundos para las mujeres... es más, el matrimonio católico seguramente es el peor de los mundos para las mujeres. Entonces, un desvelamiento de porqué se produce...Y a partir de ahí... pues qué medidas podemos ir poniendo" (E1).

Es así que desde el movimiento feminista se cuestionaba la familia y el matrimonio. En contraste con la imagen hegemónica como reino de armonía, las feministas plantearon que estos espacios estaban atravesados por relaciones de poder y que las mujeres e hijos/as se encontraban en una posición subordinada a la autoridad del padre de familia. Así lo expresaban desde la comisiones antiagresiones integradas en la Coordinadora de Organizaciones Feministas: “para la mayoría de la gente, la familia representa el lugar donde se desarrollan los afectos, la ternura, la preocupación, el cuidado y hasta la devoción por los demás... Esta imagen de la familia, oculta frecuentemente las relaciones de subordinación que se establecen en su seno.

Subordinación de hijas, hijos y de la mujer a la autoridad paterna, autoridad reforzada en los hombres desde que nacen mediante mil mecanismos e ideas y reforzada por ser ellos, en muchísimos casos, quienes llevan el dinero, el salario a casa, autoridad masculina, tan arraigada y avalada socialmente que se mantienen, incluso hoy día, a pesar de que bastantes mujeres, sin dejar de ser amas de casa, tienen también un trabajo asalariado” (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 31).

A pesar de que las diferentes expresiones de violencia patriarcal tienen el mismo origen o causas generales que las pone en relación, éstas ocurren en diferentes ámbitos o espacios que requieren ser cuestionados y analizados. Asimismo, requiere diferentes tratamientos ya que la violencia adquiere sus singularidades dentro de cada uno de ellos. Conforme las feministas fueron encontrándose con la violencia en los entornos familiares, fueron indicando la necesidad de analizar tanto la institución del matrimonio como la de la familia y además señalaban la necesidad de diferenciar los espacios para articular medidas específicas tanto desde el ámbito penal como desde otros ámbitos, ya que también se veían límites a la respuesta penal que no podía resolver por sí sola el problema de la violencia.

En este sentido, precisa Begoña Zabala:

"Entonces aquí ya como que se juntaron las dos agresiones... los dos temas, tanto la agresión física, maltrato dentro del hogar y tal, y tanto la agresión sexual. Claro, no se podían ir, y en esto hay que hacer también autocríticas con el Código Penal de la misma forma que vas a tratar las agresiones sexuales por parte de un desconocido, vamos a decir entre comillas, por parte de quien no tiene relación contigo cotidiana o no es tu marido, ni tu novio, el típico colega, amigo o desconocido, el camionero que va por ahí y te viola. No son las mismas medidas penales que en el tema del maltrato en el hogar, es decir, no puedes dar las mismas herramientas a una persona que va por la calle y uno le da un tirón de bolso, que tú estás viviendo con tu marido y tu marido te roba dinero, por poner un ejemplo, que no es tan grave que vamos a poner, pues no es lo mismo... Evidentemente, cuando ya te estás separando, pero si quieres seguir manteniendo la relación, no es un caso de policía, es una caso de relaciones, entonces, bueno, pues todo nuestro esfuerzo estaba en decir que el problema estaba en la propia relación sin que esto quiera decir, si no todo lo contrario, que el problema pasa

porque la pareja siga junta, o sea, es decir, la solución en principio y en final, sea porque una pareja se separe ya. Esto no tiene solución, esto es una posición de principio desde nuestra parte y no nos vamos a apejar por mucho que el hombre pueda reinsertarse y pueda no pegar a otra, que igual puede en un caso pequeño pero bueno. En el momento en que un hombre le ha pegado a la mujer en ese ámbito y ella no ha podido defenderse y él ya no tiene vuelta atrás, esto ya no tiene vuelta atrás y la solución es que se separe. Lo que sí planteamos es que la solución no es ir a la policía para decir oye sepáreme usted, sino ya me separo yo que ya me lo sé hacer” (E1).

Con estos análisis las feministas fueron planteando debates sobre el papel de las instituciones, del Código penal y sus límites, la autonomía de las mujeres, y el papel del Estado:

"Entonces, estos son unos debates muy interesantes porque tienen que ver con la autonomía de las mujeres, con el papel de las instituciones, con el papel de los códigos penales... Hasta donde el Estado se mete a ver hasta donde eres capaz de vivir y ser más fuerte, todo eso con una visión pues muy feminista y muy de analizar y no de dejarte arrastrar por el sensacionalismo más inútil ¿no? Bueno pues estos fueron y siguen siendo los dos debates no?" (E1).

A continuación me ocuparé de detallar los mecanismos y respuestas concretas de atención a la violencia contra las mujeres se articularon desde el movimiento feminista.

### **2.3. Creación de dispositivos contra la violencia sexista desde el movimiento feminista**

Con el paso de los años se fue haciendo manifiesto que para el movimiento feminista la lucha contra la subordinación social de las mujeres era compleja y que en el nuevo contexto social y democrático era necesario profundizar en los objetivos feministas. A principios de los años 80 apareció con fuerza el problema de la violencia contra las mujeres como un objetivo de la lucha feminista (Bodelón, 2003: 473).

La necesidad de problematizar la violencia contra las mujeres nace de un

contacto directo entre mujeres, que, conforme van expresando las experiencias de violencia, éstas se van perfilando como una cuestión común y cotidiana para el las mujeres. Y así aparece con fuerza este tema en la agenda feminista. Primero tuvo lugar una fase de enunciación, de visibilización y de reinterpretación de la violencia contra las mujeres. Y, después, el trabajo directo y un conocimiento de esta realidad mucho mayor, permitió conocer la complejidad del tema, la magnitud del problema, así como las distintas situaciones que podían darse en relación a la violencia. La violencia contra las mujeres se fue conociendo a medida que se trabajaba sobre ella, las organizaciones feministas van conociendo la realidad a la vez que van interviniendo sobre la misma a partir de la puesta en marcha de iniciativas de encuentro, apoyo mutuo, asesoría y acompañamiento. Es así como va ganando fuerza y protagonismo en la agenda del movimiento feminista.

Las prácticas feministas y dispositivos puestos en marcha desde la segunda mitad de los años 70 evolucionaron hasta las ya consolidadas asambleas feministas y grupos de mujeres en el Estado. De ahí se montaron las asesorías jurídicas, después se articularon las comisiones antiagresiones y, por último, las casas de refugio.

### **2.3.1. Asesorías jurídicas**

Con el inicio de la década de 1980 se crean las asesorías jurídicas, como es el caso del País Vasco que se empiezan a abrir en el año 1981 por parte de las asambleas de mujeres *-Emakumeen asanbladak-* o en Zaragoza, que lo hace en 1982 de la mano del Frente Feminista.

A raíz de la aprobación de la Ley del divorcio en 1981, a partir de la cual se abrió la posibilidad de divorciarse, las mujeres acudieron a las asesorías jurídicas para informarse y asesorarse de cómo separarse de sus parejas. Tal y como comenta Begoña Zabala en la entrevista, muchas de ellas estaban siendo maltratadas por sus parejas:

“Hasta entonces –se refiere hasta el asesinato de Ana Orantes en 1997- nosotras habíamos hecho mucho trabajo con agresiones de mujeres en el ámbito familiar, entonces habíamos montado aquí en el 81, 82 las asesorías para las mujeres, venían los lunes, me acuerdo, hacían todo tipo de consultas y empezamos a ver cómo se podía ir dando salida, y empezamos a descubrir que de 10 mujeres que venían a contarnos que se querían separar, 8 estaban siendo agredidas, de una

forma o de otra, mucho o poco, no eran los casos de asesinatos que conocemos, ¿no?. Entonces, en esta época, en los 80, a principios, había por ej, en Pamplona había varios violadores detenidos, había habido violaciones callejeras, estábamos muy muy sensibilizadas con ese tema y lo más espectacular y grave en el tema de la agresión física y sexual fuerte eran las violaciones. Entonces empezamos a tener conocimiento que las mujeres, ya sabíamos, ya sospechábamos, pero ya con nombre y apellido, contándote historias y con mucha dificultad además para reconocerlo que en sus casas les agredían, además de forma permanente... y entonces se empiezan a separar, en el 81 es la ley del divorcio, se empiezan las mujeres a poder separar y una de las explicaciones que a mi modo de ver, tiene este recrudecimiento de la violencia sexista es que los hombres no aceptan el nuevo rol de las mujeres, una de las explicaciones, hay muchas, es muy concausal seguramente, pero una es esa. Son muchos ex los que apalean a las mujeres, entonces no aceptan el nuevo rol de las mujeres, pues empiezan a pensar que esto es jauja, por decirlo así, quiero decir, pues ahora me divorcio, como lo ves en las películas americanas y resulta que no es tan sencillo, no porque tienes dificultades económicas y porque es complicado, si no porque el señor no quiere y no les gusta ese modelo, y la familia tampoco quiere, y todo el mundo, bueno” (E1).

También en esta primera fase, en el año 1982 en Zaragoza, el Frente Feminista creó la Asesoría jurídica. Por aquellas fechas, las mujeres empiezan a ser conscientes de que tienen derechos y, aunque callen y oculten, sufren problemas de diversa entidad, no por ser personas, sino específicamente por ser mujeres. Ante la demanda de información existente a finales del año 1982, crearon la Asesoría Jurídica. En aquellas fechas no existía ninguna a cargo de las Instituciones, y fueron muchas las mujeres que se acercaron a la asesoría, algunas a recibir información, pero la mayoría de ellas simplemente para hablar, para transmitir su impotencia ante la vida y sus sentimientos de frustración.

### 2.3.2. Comisiones Antiagresiones

Desde el año 1980 al 1985 se fueron creando las Comisiones Antiagresiones a lo largo del Estado, se constituyeron en muchas ciudades y en su mayoría estaban aglutinadas en torno a la Coordinadora de Organizaciones Feministas<sup>124</sup>, que según Rosa Fernández (2008) “fue un pilar fundamental para aunar criterios y transmitir a la sociedad un mensaje coherente”<sup>125</sup>.

Estas comisiones nacieron de la necesidad vista desde los grupos feministas de articular una atención directa a las mujeres que no se estaba dando por parte de las instituciones. En el caso de Zaragoza, a finales de 1983 se pone en marcha la Comisión Antiagresiones del Frente Feminista. Aunque el tema de la “violencia sexista” ya se incluía entre sus reivindicaciones desde 1977; es a principio de los años 80 que toman conciencia de la necesidad de elaborar un discurso que explicara la violencia específica sobre la mujer más allá de la denuncia. En un principio, como hemos comentado de forma previa, la “violencia sexista” estaba más centrada en el tema de violencia sexual que en el de los malos tratos.

En aquellos años, la violencia sexista no era valorada socialmente como un problema, sino que esa problematización se daba en sectores delimitados, por lo que “el mensaje a transmitir era simple pero novedoso: la violencia sobre las mujeres tiene su origen en una determinada concepción de la mujer que impera en la sociedad, y solo modificando las bases de la sociedad patriarcal será posible terminar con esta lacra social”. Mensaje hoy sencillo de entender, pero a principios de los ochenta difícil de asimilar.” Como comenta Rosa Fernández (2008), que formaba parte del Frente Feminista.

Rosa Fernández (2008) distingue cuatro fases en la vida de la comisión

---

<sup>124</sup> En el grupo específico de Anti-agresiones que se reunió en el encuentro de la Coordinadora Estatal estuvieron 13 organizaciones que son las siguientes: Coordinadora de grupos de barrios de Madrid; C. antiagresión de Torrelavega y de Santander; Bloc Feminista de Tarragona; A.M. de Alava; A.M. de Córdoba; Colectivo Feminista de Murcia; A.M. Vizcaya; Coordinadora de Vocalías de barrios de Barcelona; Grupo de mujeres de Leganés; Asociación Feminista de Segovia; Asociación Feminista de La Rioja; Frente Feminista de Zaragoza; A.M. de Burgos (Acta del Grupo antiagresiones de la Coordinadora Estatal de 4 y 5 de octubre de 1986).

<sup>125</sup> Fernández Hierro, R. (2008) Comisión Antiagresiones del Frente Feminista. Ponencia presentada en la charla “Ley ¿integral? contra la violencia de género”. Lasdel8, d-generadas et al. Casa de la Mujer Zaragoza. 11 de Diciembre de 2008.



antiagresiones. En una primera fase, que comprende hasta mediados de los 80. Los objetivos fundamentales eran: sacar a la luz pública la problemática, modificar las leyes existentes y desvelar las causas de la violencia de género.

Como ha ocurrido a lo largo del recorrido de visibilización de la violencia de género, se fueron dando casos de gravedad o extremos que tuvieron su importancia a la hora de tratar de forma pública la cuestión de la violencia. En el caso de Zaragoza, en el año 1981, una chica joven de unos 14 años fue asesinada en un autobús “a manos de un individuo que la acosaba desde hacía tiempo, conmocionó a la ciudad y la sensibilidad creada nos permitió trasladar a la opinión pública nuestros puntos de vista, que crearon gran interés y fomentaron la discusión fuera de nuestro entorno: se requirió nuestra presencia en debates públicos, barrios, institutos, editamos propaganda informativa, artículos de prensa, concentraciones, pancartas, en fin, usamos los medios de la época” (Fernández, 2008).

Después de haber montado la asesoría jurídica, la necesidad de trabajar el tema de la violencia de género en profundidad y no limitarse a realizar campañas de agitación concretas, llevó al Frente Feminista a formar, en el año 1983, la Comisión Antiagresiones.

Según indica Rosa Fernández (2008), el trabajo en la Comisión tenía tres pautas de actuación prioritarias:

1) Por una parte, la faceta reivindicativa que se centraba en varias demandas: la modificación de la normativa legal, la creación de estructuras de apoyo a las mujeres agredidas<sup>126</sup>, la exigencia de información y formación que debía proporcionarse a las mujeres desde las instituciones.

2) Por otra parte, la denuncia pública, a través de numerosos artículos y notas de prensa sobre agresiones, hojas propagandísticas, los boletines informativos, charlas, campañas públicas etc.

3) Por último, debido a los conocimientos limitados en la materia, tenían la necesidad de formación, algo que estuvo siempre presente, el debate era parte esencial de su trabajo. En este sentido, es importante señalar que en diciembre del año 1984, la

---

<sup>126</sup> De hecho en el año 1984 desde la comisión prepararon un proyecto de Casa de Acogida para mujeres maltratadas que presentaron en el Ayuntamiento de Zaragoza, que fue denegado.

Comisión organizó unas jornadas sobre Mujer y Violencia que tuvieron, por su novedad, gran repercusión pública. En ellas se abordaban esencialmente dos temas: la violencia social que se ejerce sobre las mujeres en los distintos ámbitos donde se desenvuelven sus vidas y la problemática concreta de los malos tratos y violaciones.

En una segunda fase, que comprende hasta principio de los años 90, los objetivos se centraban en introducir complejidad al debate, exigir a la administración medidas adecuadas e implicar a las mujeres en la resolución de los conflictos.

En esta época, desde las instituciones se reacciona ante las demandas feministas y se empieza a plantear la necesidad de asistir a las mujeres víctimas de violencia de género: se inician campañas de información sobre las agresiones sexuales, se abren casas de acogida y se insta desde numerosos sectores a la modificación del Código Penal etc. En definitiva, se introduce en la sociedad, por canales formales, el debate sobre el problema.

En estos años se articularon diferentes actuaciones para dar respuesta a las nuevas demandas que planteaban las mujeres.

- Organizaron los Gimnasios de Autodefensa para mujeres. El contacto internacional con otros países fue crucial para la autoformación en autodefensa a través de encuentros con otros países europeos<sup>127</sup>.

- Crearon los grupos de debate entre mujeres agredidas, para propiciar el intercambio de experiencias y transmisión de sus vivencias.

- Llevaron a cabo encuestas puerta a puerta y confeccionaron un censo para conocer la realidad social en que se situaban.

- También realizaron un documental “Siempre el poder del otro” que denunciaba la situación de violencia vivida por varias mujeres.

Rosa Fernández (2008) reproduce un extracto de una ponencia de aquella época que da cuenta tanto del trabajo realizado de la Comisión como de los principios inspiradores del mismo:

“La comisión Antiagresiones del F.F. lleva años trabajando el tema. Nuestra acción ha consistido en el asesoramiento mediante consulta abierta a todas las mujeres que lo han solicitado. Seguimiento de los casos mediante denuncias, seguimiento de

---

<sup>127</sup> En el caso de Zaragoza fue Concha Arnal la encargada de desarrollar esta línea de autodefensa, para ello viajó a Bélgica para formarse con mujeres que llevaban tiempo trabajando en ello.

juicios, acciones en la calle. Análisis de cada acontecimiento recogido o publicado en la prensa como denuncia, con objeto de cumplir una labor globalizadora del problema por encima del caso concreto, explicando situaciones sociales, móviles y culpables. Finalmente hemos hecho públicas esas ideas, luchas y razones para hacer de esta materia tendenciosamente privada, una lacra pública.

Nuestra pretensión nunca ha sido cumplir un papel asistencial en los casos que iban llegando. Ni con los escasos medios que tenemos se puede hacer, ni ha sido nuestro objetivo. Un importante fin nos hemos marcado desde un principio: el encuentro con las mujeres agredidas, violadas o atemorizadas, y no hemos errado, ha sido este contacto nuestra mayor fuente de aprendizaje, de ahí ha salido toda nuestra experiencia en esta sórdida cuestión, además de ayudar en la medida que podíamos a cada mujer.” Esta cuestión del vínculo era muy importante: encuentro, intercambio, conocimiento y apoyo mutuo eran fundamentales para la praxis feminista.

Uno de los logros en relación a la legislación que se consiguió, desde la actividad de las comisiones y que tuvo una especial relevancia, fue el caso de I.L.H, una amiga y compañera de la comisión antiagresiones de Zaragoza que había sufrido una violación vía penetración anal, entonces definida como abusos deshonestos y que decidió llevar su caso hasta el Tribunal Supremo. El alto Tribunal no podía calificar los hechos como violación, pero solicitó al Gobierno la reforma de estos delitos y el Código Penal se modificó. En definitiva, les dieron la razón. La reforma del C.P. de 1989 amplía la definición de violación incluyendo la penetración anal y bucal.

### **2.3.3. Casas Refugios**

Las primeras casas refugio, que después se denominarían casas de acogida, se enmarcan como una respuesta mixta del movimiento feminista y las administraciones públicas<sup>128</sup>. Como hemos ido viendo “el movimiento feminista de los años 80 no sólo hizo consciente a la sociedad española de la importancia del fenómeno de la violencia contra las mujeres, sino que impulsó la adopción de medidas específicas, como la reforma de las leyes penales o la creación de centros de atención para las mujeres maltratadas. Se debe resaltar que los primeros centros de atención a mujeres maltratadas

---

<sup>128</sup> Aunque posteriormente se abordarán las primeras respuestas públicas, entre las que se incluyen también las casas de acogida, ubicarlas como respuestas del movimiento feminista tiene que ver con reconocer de dónde surgen estas propuestas aunque después sean las administraciones públicas, -las que pongan en marcha estos centros, en algunos casos gestionadas desde grupos del movimiento feminista.

fueron impulsados por el movimiento feminista entre los años 84-88 (Bodelón 2003: 474).

La década de los 80 es importante porque además de las aportaciones de nuevos marcos de interpretación sobre la violencia contra las mujeres en un plano más discursivo, las organizaciones feministas y de mujeres habían ido abriendo de forma progresiva lugares de encuentro<sup>129</sup> tanto para compartir experiencias como para significarlas y orientarlas de forma política (frente a la individualización de las mismas); ya fuera a través de las asesorías jurídicas, de centros de planificación familiar, de los espacios de mujeres como eran las librerías de mujeres o los talleres de autodefensa, las comisiones de mujeres en las asociaciones de barrios, y los centros y servicios que se irían creando, éstos ya desde mediados de los 80. En esta época había una voluntad unitaria por parte del movimiento feminista, de creación de redes y fortalecimiento del tejido social, de manera que proliferaron los espacios de encuentro y discusión, así como de formación conjunta y colaboración en campañas estatales.

En este sentido, Begoña Zabala en la entrevista al respecto de cómo a partir de la experiencia de las comisiones antiagresiones se planteó la necesidad de atención directa y de refugio, comentaba que:

“nos pusimos las pilas y vimos que había que hacer una atención directa, que no las estaban dando las instituciones, entonces como forma de reclamo y de poner en evidencia que esto era necesario, teníamos una consulta, con lo cual acudían mujeres que tenían todo tipo de necesidades que colindasen con las agresiones, con que querían abortar, con que se querían separar en esos momentos difíciles de la ley del divorcio, primero sin ley y luego la reducidísima ley del divorcio y que eran agredidas por sus maridos y ya no sabían qué hacer, que se querían separar de sus maridos, y no les daban dinero, todo ese tipo de cosas. Con lo cual tuvimos acceso durante un año o dos que hicimos toda esta experiencia hasta que ya el Ayuntamiento puso un centro de atención a mujeres en el 84, si no recuerdo mal, pues muchísima información y conocimiento y, a

---

<sup>129</sup> En este momento (1979) aparecieron también iniciativas de mujeres dirigidas a un hacer material: editoriales, librerías, bares, asesorías, etc.; que serían nuevos puntos de referencia del movimiento y ensancharían los espacios de actuación y de relación entre mujeres (Grau, 1993: 745).

ver, bueno, pues nosotras pensamos esto, pero cuando abres una consulta y pones barra libre para que venga quien quiera... ves bastante la realidad” (E1).

Contar con casas para estos casos se vio como una necesidad fundamental por lo que se pusieron m,en marcha la creación de las mismas. Las casas de acogida existían en Europa desde 1971, año en que se creó en Inglaterra el primer refugio<sup>130</sup> -*shelter*- , por lo que las organizaciones feministas viajaron a países europeos para conocer las experiencias de estos centros en sus diferentes modalidades.

“... quiero decir, la necesidad de la casa, con marido o sin marido no tiene casa, entonces lo primero es una casa, pero no es esa la función, era mucho más integral cuando nosotras discutimos esto, y se fue a ver Londres, y se fue a ver Holanda, y yo creo que se vio algún país nórdico, en Holanda, me parece que era la casa Damm, la que nos gustaba, y eso, pero bueno se cogió el modelo Londres un poco, ¿no? quitando los fines de semana que dicen que sólo fines de semana mientras los maridos van al fútbol, las mujeres se van allí, porque los maridos vienen borrachos y les pegan, el modelo este que es un modelo mixto entre militante e institucional (...) también discutimos mucho sobre qué modelo de casa refugio, llegamos a la conclusión de que la mejor era la insitucional con fondos públicos, por esa idea que te he comentado que el servicio público pero con personal nuestro, bueno eso es otro debate, vimos varios modelos, el modelo de Holanda, que es muy bonito, que son las casas, no es solamente una casa de mujeres agredidas con todo lo que tiene de refugio del estigma y tal, sino que son casas que, entre otras cosas, tiene, por ejemplo, hacen reuniones, tienen tiendas, tienen tal, y entre otras cosas, tiene habitaciones para que las mujeres allí en un momento puedan acudir, bueno de gestión muy complicada porque son públicos, lógicamente igual con fondos públicos pero una gestión pues asamblearia, con grupos o como sea y luego está el modelo que tenemos aquí, bueno pues lo ponen las instituciones, yo creo que ese es un buen recurso y que está allí, es temporal, es para una gente determinada, no hay que mitificarlo para nada,

---

<sup>130</sup> El primer refugio que se abrió en el mundo específico para mujeres maltratadas y que es reconocido como un hito histórico (Dobash and Dobash 1981b; Pizzey 1977; Schechter 1982; Tierney 1979, 1982; Gagné, 1993) fue el creado en el barrio de Chiswick, Londres, en el año 1972, por el grupo de mujeres Chiswick Women’s Aids. De hecho es considerado en la literatura sobre la materia el inicio del *Battered Women Movement* (Movimiento de mujeres maltratadas).

porque lógicamente esta mujer necesitará una vivienda, pero bueno yo creo que profundizar en casas refugios bien hechas con grupos, con buenas terapias, con actividades, con tal, esto que no se habla, como es secreto el sitio a partir de ahí parece que es secreto todo, yo creo que ahí de la de aquí tengo poquísimo conocimiento, de vez en cuando dicen cuántas denuncias han pasado y demás, pero como es secreto nadie dice nada, y eso a mi me parece, que creo que ahí habría que poner algo más de interés ...” (E1).

A medida que aumentaba el conocimiento de los recursos de acogida abiertos en distintos lugares, emergió la discusión sobre el modelo de casa refugio; así cómo la forma y responsabilidad de gestión del mismo y la relación con la administración pública en la creación de estos recursos propuestos y exigidos desde el movimiento feminista. Begoña Zabala relata estas discusiones en torno a las casas de acogida:

“Entonces empezamos a descubrir... un nuevo mundo. Esto fue a principios de los 80, y entonces ya, desde aquí en la Coordinadora y en todo el Estado empezamos a hacer y a tener un debate a ver si nosotras somos las que asistimos a eso o pedimos a las instituciones que asistan y que eso tiene que ser un servicio público. Nosotras somos una corriente muy de izquierda y de siempre y seguimos siendo... quiere decir muy enfrentada a los paradigmas clásicos del liberalismo y de la derecha y de dominación masculina. Entonces, la cosa pública es muy importante en nuestro programa y sigue siendo la cosa pública en cuanto a tal, con dinero público, con edificios públicos, con lo cual empezamos a reivindicar y a tener ese debate, lo hacemos nosotras, lo hacen los ayuntamientos, lo hacen los gobiernillos, los gobiernos centrales; entonces empezamos a tener ese debate a la vez que la gente empezaba a atender y sigue habiendo, de hecho, yo creo que en Arguía, Baracaldo, Arguía o Arguitana, ahora no me acuerdo, de Baracaldo, sigue haciendo asistencia, vamos a decir militante o con voluntariado a mujeres que van allí. Nosotras lo que hicimos fue hacer esa asistencia y luego decirle al ayuntamiento, que era con quien podíamos negociar en ese momento, esto es lo que hay. Y entonces el ayuntamiento dijo, bueno, pues voy a poner una casa para atender a las mujeres agredidas y además una casa refugio, que se llamaban entonces para que las mujeres puedan vivir allí, fue de las primeras casas, yo creo que la primera con casa refugio en todo el estado

con dinero público y el personal lo poníamos nosotras, bueno, una buena fórmula, mixta. Claro, entonces eso nos dio un conocimiento muy muy impresionante en cuanto a la cantidad de qué es lo que estaba pasando, asesoramientos, y de las limitaciones que tenía la ley, entonces empezamos a trabajar, ya para entonces con el conocimiento que teníamos del todo el Estado, sacamos la plataforma o las reivindicaciones frente a las agresiones, era frente a la prostitución, eran 3 papelitos morados así, que dice frente a la prostitución, frente a los malos tratos, que llamábamos entonces, vamos a decir agresiones en el ámbito familiar, frente a las agresiones sexuales, que era la violación. Y frente a esas 3 cosas teníamos una plataforma de reforma de la legislación<sup>131</sup>. Es decir, que empezábamos con conocimiento mínimo, no era los casos, porque el 1º que yo recuerde así súper grave fue de la Orantes...” (E1)

Concretamente, en 1984 se abre la primera casa de acogida en Pamplona bajo este modelo mixto "militante-institucional":

"Entonces hacíamos así, teníamos 4 mujeres, todas contratadas por nosotras, vamos, seleccionadas del movimiento feminista, y estaban allí y había tareas de todo tipo, y en contacto con asesorías que también eran nuestra. Este experimento duró 4 años, y luego vino la derecha y nos lo quitó, lo conseguimos con el PSOE en aquel tiempo, y luego ya nada, se lo cargaron y entonces pusieron ellos el sistema, y claro tú a una institución no le puedes pedir que te dé cariño y que te dé amor ni que te dé militancia, ni que te de buenos tratos, ese no es su trabajo...entonces a mí me parece que las casas refugio que no han fracasado, en absoluto, de hecho sigue más o menos abriendo, pero es un recurso, que está muy mal aprovechado, muy mal pensado ...si es una persona que está en una proceso de quiebra que necesita apoyos y tal, pues hay que vestir de alguna forma eso, hay que pensar de qué manera se viste, con actividades, con unas cosas, muchas contratadas otras después dar entrada a voluntariado a militantes, pues dar entrada a otro tipo de actividades, ¿no? Esa es donde siempre pensamos que el movimiento feminista, los grupos tiene que hacer, tiene tarea que hacer” (E1).

---

<sup>131</sup> Se refiere a la plataforma que elaboró el documento de *Violencia Machista* que comentaremos en apartados posteriores (vid. *infra*. p 169).

En el caso del Estado español, las casas de acogida comienzan a crearse en 1984, y parten de la experiencia de los modelos que ya estaban en funcionamiento en Europa, se crean directamente por los ayuntamientos y las comunidades autónomas (Cid Santos, 2007: 71). El Instituto de la Mujer asimismo también promovió la creación de las mismas como respuesta a las reivindicaciones del movimiento feminista.

Tanto los antecedentes de las casas de acogida como el impulso para la creación de las mismas se ubican en el movimiento feminista, desde donde se articulaban las respuestas frente la violencia contra las mujeres, ya sea a través de asesorías –sociales, jurídicas, laborales, psicológicas-, de redes que aportaban alojamiento en casos de urgencia, de la organización de talleres de autodefensa. Especial relevancia tuvieron en el Estado, las Comisiones Antiagresiones.

Específicamente, en 1984 se abre la Casa de Acogida para Mujeres Maltratadas de la Comunidad Autónoma de Madrid y un Centro de Acogida en Pamplona, seguidas de Barcelona y Ciudad Real –de éste, se encargó un grupo feminista local-, si bien, es en 1986 cuando se inauguran varias Casas de Acogida del resto del Estado español, como el caso de las Casas de Alicante y Castellón (Grupo Cala, 1994: 9-20). Todos ellos promovidos por grupos feministas que, con un trabajo de años de lucha, convencieron a las instituciones públicas de la necesidad de su creación y de su responsabilidad en este proyecto.

Los colectivos feministas que lucharon por su existencia aportaron también un marco conceptual y una nueva metodología de trabajo para la atención de las mujeres maltratadas, muy diferenciado del concebido en otras instituciones de asistencia social. No hay que perder de vista que a primeros de los años 80, en el contexto político español, se posibilitaron proyectos de nueva creación de interés social en un contexto de cierta posibilidad de cambio.

Es precisamente en estos espacios desde donde se empieza a cuantificar la prevalencia y cualidades de la violencia. Realizaban censos y estadísticas, fueron las primeras en recopilar datos.

Una vez analizadas las primeras respuestas del feminismo frente a las violencias contra las mujeres, me voy a ocupar de las primeras respuestas que se dieron desde el ámbito institucional al respecto.



## **2.4. Primeras respuestas institucionales frente a la violencia contra las mujeres**

Las primeras atenciones institucionales desde principios de los años 80 se enmarcan en un contexto en el que por un lado el movimiento feminista y las organizaciones de mujeres están creando recursos para la atención de la violencia contra las mujeres, a la vez que reivindicaban tanto cambios legislativos y sociales como responsabilidad pública, y paralelamente, se estaban generando las nuevas administraciones democráticas que eran proclives a introducir cambios y generar nuevos recursos y servicios públicos. La década de los 80 estuvo marcada por la creación de servicios sociales y recursos públicos comunitarios.

Además de las reformas legales promovidas por los grupos de mujeres, entre sus logros también se encuentra la creación de servicios sociales y recursos públicos de base, según Monica Threlfall (2009: 40): Más concretamente, la influencia de las mujeres militantes en los partidos políticos de los que formaban parte y que ocupaban las instituciones de gobierno (PCE y el PSOE), fueron las que desencadenaron la creación de estos servicios con fondos públicos.

Además de las medidas promovidas desde el movimiento feminista autónomo, las mujeres tuvieron un importante papel en las políticas desplegadas en el ámbito urbano ya fuera por su participación en las asociaciones de barrio del movimiento vecinal, desde los partidos políticos (muchas de doble militancia), que gestionaban las administraciones, o desde profesionales de servicios públicos con cierta sensibilidad hacia el ámbito en el que trabajaban.

La investigadora Encarna Bodelón, en relación al proceso por el que llega a la agenda pública la violencia contra las mujeres, pone de relieve la importancia del trabajo realizado desde las administraciones locales y preautonómicas, y señala como:

"Hubo algunas asociaciones, algunas personas que ya desde los 80 estaban trabajando el tema y además de una forma muy local. Lo que es interesante en España y que luego se ha invisibilizado, por ejemplo, si yo cojo el caso de Cataluña, es que muchos Ayuntamientos desde los 80 estaban dando servicios, te

daban atención, se estaba interviniendo, con la ayuda de asociaciones sí, se ha impulsado con la ayuda de asociaciones, pero los ayuntamientos ya habían empezado a plantear el tema en sus manos, eso también por ejemplo, sé que pasó en otros lugares, yo hablo de Cataluña pero sé que pasó en otros lugares de España. Entonces de alguna manera se fue tejiendo una red, se fue tejiendo una red, y si tú tejes una red vas visibilizando el problema, vas trabajando, se van viendo las necesidades, entonces ahí cuando se hacen emerger esas necesidades, claro, vuelvo a repetirlo, la emergencia de esas necesidades en el ámbito más local tuvo como un rebote en el ámbito político alto, es decir, que hay un grupo de mujeres sobretodo del partido socialista muy atentas a eso y que lo recogieron y luego lo que podríamos llamar ese efecto de los medios de comunicación. Pero claro, ¿por qué en los medios de comunicación empezaron a saltar esos temas? Porque claro parece que empezaron a saltar por arte de birlibirloque pues saltaron porque previamente se había hecho ese trabajo desde abajo, y España desde ese sentido, y eso lo dicen por ejemplo muchos sociólogos, pues lo que es, las transformaciones de las mujeres se hizo un cambio brutal en poquísimos años, y eso fue por el movimiento feminista clarísimamente, o sea el movimiento feminista en la transición, eso tuvo una influencia muy grande. Entonces yo creo que de alguna manera, esta visibilización del tema de violencia fue uno de los hijos, de las hijas en este caso, del movimiento feminista" (E5).

Beatriu Masià también señala la importancia de la creación de recursos desde las administraciones en las que algunas mujeres ocuparon puestos de responsabilidad política y de la mano de la iniciativa de las organizaciones de mujeres, que a su vez fueron trazando una red entre los diferentes recursos. Algo que ya desde la autonomía de las organizaciones feministas habían llevado a cabo.

"Entonces, esto supuso también, a la vez que evidentemente los primeros recursos para mujeres fueron los recursos de las organizaciones de mujeres. Las antiguas vocalías de mujeres, por ejemplo aquí en Barcelona, ¿no? Pues las antiguas vocalías de mujeres ligadas al Movimiento Vecinal empezaron a hacer una atención a las mujeres, a acompañar a las mujeres a los juicios, acompañarlas a casa a buscar cosas, entonces ahí empezó a surgir todo lo que después se ha definido como los programas de atención a las mujeres. Y ahí, esa

parte que hizo el movimiento feminista, después de alguna manera es lo que fue absorbido, ¿no? Cuando con las primeras elecciones democráticas, con el acceso de mujeres regidoras a los ayuntamientos, ¿no? a los planes de igualdad, empezaron a digamos a beber de esos recursos que se hicieron desde los grupos de mujeres, ¿no? Claro, los recursos, digamos, que se organizaron desde los grupos de mujeres, eran recursos que desde la perspectiva feminista, evidentemente no eran asistencialistas. Es decir, y eso era una parte muy importante, no eran asistencialistas, sino que lo que buscaban eran cómo ayudar a las mujeres, desde el empoderamiento, ayudarlas a poder salir de la situación de violencia en la que estaban y ahí, bueno, fue algo pues muy importante que se pudo hacer desde esta autoorganización. A la vez veíamos también que era importante tejer redes desde las diferentes organizaciones que estábamos trabajando, ¿no? Porque tanto para el tema de acompañar a las mujeres, como para poder digamos poder reivindicar delante de las instituciones públicas, todo el tema de derechos, de las leyes, toda esta parte" (E8).

Como vemos, las organizaciones de mujeres tuvieron una influencia decisiva en los logros de las administraciones pre-autonómicas y en la gestión municipal allí donde se abrieron centros de asesorías y servicios de mujeres. Tales centros sirvieron de cajas de resonancia que se harían eco de los conflictos en las relaciones matrimoniales, abusos domésticos, maltratos e injusticias. Más concretamente, señala Monica Threlfall que "fueron mujeres profesionales de la salud y de la justicia quienes “re-descubrieron” a la violencia en el hogar desde dentro de centros de salud y bufetes" (Threlfall 2009:40-41).

En cuanto a la administración pública, se dieron gestos de modernización y cambió el papel del Estado en relación a la población y se estableció una relación diferente con la ciudadanía, modificando el papel autoritario que había tenido el régimen inmediatamente anterior. Estas condiciones son las que facilitaron cierta permeabilidad a las propuestas feministas, de ahí que se diera una proliferación de las respuestas públicas que constituyeron unas nuevas políticas de Estado

En definitiva, a partir del cambio político que surge como resultado de las elecciones de 1982, con la llegada del PSOE al gobierno, se abre el contexto de oportunidad política (Tarrow, 1998; Mc Adam, 1999) para el movimiento feminista, pero no sólo, sino que resulta un punto de inflexión en las conexiones entre la política institucionalizada y los movimientos sociales (Carballido, 2010: 108). Este cambio

político también supuso un impulso inicial para la contemplación de las políticas de igualdad, que según Carballido se vienen a reforzar y encauzar en los años posteriores con los cambios legislativos y político-institucionales que supone el proceso de europeización<sup>132</sup> a partir de la incorporación del Estado español en la Unión Europea en 1986 (Lombardo, 2004: 17).

La idea de “contexto” o “estructura de oportunidad política” para los movimientos sociales cobra sentido a partir de la articulación de varias dimensiones entre las que destacan, fundamentalmente: el acceso al sistema de partidos, la capacidad estatal de implementar políticas y la estructura de alianzas en relación a un conflicto determinado (Carballido, 2010: 109).

La entrada de mujeres feministas en el gobierno socialista y, sobre todo, la creación en el año 1983 del Instituto de la Mujer<sup>133</sup>, principal organismo o agencia de igualdad<sup>134</sup> van a constituir una plataforma para el desarrollo de ciertos sectores del movimiento y de sus reivindicaciones.

Algunos estudios centrados en examinar los marcos de interpretación y de aplicación de las políticas de igualdad (Lombardo, 2004; Bustelo y Lombardo, 2006) ratifican la idea de que el contenido feminista de dichas políticas depende en buena medida de la relación entre activistas feministas y partidos políticos y sus responsables en la gestión pública. Por tanto, estamos hablando de la importancia del sistema de alianzas entre aquellas y éstos últimos (Carballido, 2010: 109-110).

Además, la capacidad del feminismo de legitimar conceptos de igualdad entre géneros y de defensa de la mujer frente a abusos sexuales contribuyó al cambio de la opinión pública ante temas de no-discriminación y de protección social, y a su vez, ayudó a ampliar el apoyo que concitaron los partidos progresistas. La derecha en general, tuvo que asumir al menos el discurso de la igualdad de género, no sólo en el Estado español, sino en otros países europeos también (Threlfall, 2009: 44-45).

El movimiento feminista fue clave para la rápida europeización del país, dado que las reclamaciones feministas sintonizaban con demandas hechas en otros países

---

<sup>132</sup> El término “europeización” ha sido definido por Closa Montero (2001) como la modificación de los sistemas nacionales, como el resultado directo del proceso de integración o, también, como resultado indirecto de cambios en otras partes del sistema político causadas por el mismo proceso de integración. En lo que respecta al nivel de aplicación, Andersen y Eliassen (1993) definen la europeización como “integración verdadera del *policy-making* que atraviesa los confines” y en la que se realiza una fuerte influencia recíproca entre lo nacional y lo internacional; siendo la europeización aquella parte de la europeización que se refiere a nivel nacional (Lombardo, 2004: 22-23).

<sup>133</sup> Ley 16/1983, de 24 de octubre, de creación del Organismo Autónomo Instituto de la Mujer.

<sup>134</sup> Hasta que en el año 2007 se va a crear un Ministerio de igualdad.

occidentales que ya habían sido reconocidas a nivel de la Comunidad Europea y transformadas en leyes supranacionales. Sin el tipo de voluntad y activismo aportado por el movimiento de mujeres, los cambios socio-políticos hacia la igualdad en ámbitos como la política, el mercado laboral, la enseñanza, la sanidad y la justicia podrían haberse quedado sin ser implementadas. Como señala Monica Threlfall “el feminismo de partido ha transformado la esfera de la política” (Threlfall 2009:45).

### **2.4.1. Creación del Instituto de la Mujer**

Como señala la historiadora Elena Grau (1993) la década de los 80 presentó dos componentes novedosos respecto a las anteriores décadas. Por un lado, la existencia de lo que denomina un “feminismo difuso”, esto es “la recepción y asunción por parte de la población femenina de algunas de las ideas y comportamientos propugnados por el feminismo”. Y, por otro lado, la presencia de feministas en las instituciones y una acción política de gobierno dirigida específicamente a las mujeres (Grau, 1993: 745).

Esta presencia del feminismo en las instituciones se dio sobretodo con la creación de organismos públicos en diferentes niveles administrativos así como áreas de gobierno específicas en materia de igualdad.

Uno de los hitos más importantes, en lo que se ha denominado *feminismo institucionalizado*, fue la creación en 1983 del Instituto de la Mujer<sup>135</sup>. Esta institución cuyo principal función es impulsar la formulación y puesta en práctica políticas públicas en materia de igualdad de género, se ha fundado y consolidado en la mayor parte de los países occidentales desde aproximadamente los años 60. En la literatura en el ámbito de las ciencias sociales este conjunto de fenómenos se denomina "feminismo de Estado" (*state feminism*), "feminismo oficial" o "feminismo institucional", conociéndose con el nombre de "feministas de Estado" (*state feminists*) o "femócratas" (*femocrats*) a las personas que trabajan en tales "instituciones feministas" u "organismos de igualdad" (Valiente, 1994: 1). Hay que señalar que al Instituto de la Mujer le precedió la Subdirección General de la Mujer, dependiente de la Dirección General de Juventud y Promoción Sociocultural del Ministerio de Cultura, y que, además, muchas otras instituciones similares han aparecido después de 1983, sobre todo en el ámbito autonómico y municipal (Valiente, 2006: 26-27, López Gil, 2011: 104).

---

<sup>135</sup> Desde su fundación el Instituto de la Mujer fue un organismo autónomo dependiente del Ministerio de Cultura, en julio de 1988 se creó el Ministerio de Asuntos Sociales, pasando el Instituto de la Mujer a depender de él (Valiente, 1994: 11).

Según Silvia L. Gil, en verano de 1977, las feministas socialistas y algunos grupos del movimiento feministas próximos a los partidos decidieron reunirse con el gobernador civil de Madrid, quien les remitió Ministro de Cultura, Pío Cabanillas. Entre ellos, se encontraban algunos de los más antiguos: la Asociación Democrática de la Mujer, la Asociación Española de Mujeres Universitarias, la Asociación para la Promoción y Evolución Cultural, la Asociación Española de Mujeres Separadas, la Federación Provincial de Amas de Casa, el Movimiento Democrático de Mujeres y el Seminario de Estudios Sociológicos. P. Cabanillas propuso crear un organismo dentro del Ministerio y se decidió hacer una reunión con el resto de grupos de la que era por entonces la Plataforma de Organizaciones Feministas, que agrupaba alrededor de 55 organizaciones de todo el Estado. Pero en agosto el gobierno se adelantó y creó la Subdirección General de la Condición Femenina, encuadrada dentro de la Dirección General de Desarrollo Comunitario. La mayor parte del movimiento feminista se desmarcó de estas conversaciones y criticaron duramente las reuniones mantenidas por estos grupos, al considerar que ponían en peligro la autonomía y la organización asamblearia del movimiento, mantenida cuidadosamente hasta entonces. En septiembre se realizó la reunión con los grupos de la Plataforma y la mayoría se manifestó en contra de cualquier contacto con la Subdirección General: 33 grupos en contra, 14 a favor y 2 abstenciones. Pese a esto resultados se formó una comisión negociadora que siguió conversando con la nueva administración durante meses. (López Gil, 2011: 104-105).

En el proceso de creación del Instituto de la Mujer el movimiento feminista permaneció al margen, ya que este proceso tuvo lugar exclusivamente en el ámbito de la formación política socialista (Valiente, 1994: 10), descartando la posibilidad de una presencia más colectiva y menos partidista (López Gil, 2011: 107). Las asociaciones de mujeres apenas fueron consultadas, ni sobre la conveniencia de fundar en el Estado un organismo de igualdad, ni en relación a cómo debía organizarse la futura institución. “Las mujeres del PSOE no consideraron necesario trabajar al unísono con el movimiento asociativo en el esfuerzo por establecer el Instituto de la Mujer al entender que éste era una tarea que debía realizarse exclusivamente dentro del partido que había conseguido la mayoría de los votos en la consulta electoral de 1982” (Valiente, 1994: 10).

De manera que, la gestación del Instituto de la Mujer resultó conflictiva y tuvo efectos de ruptura entre las alianzas feministas que se habían generado en las luchas de los años anteriores. Los lazos con las mujeres del Instituto que habían tomado parte en las luchas en años anteriores fueron enfriándose poco a poco y el Instituto de la Mujer generó una dinámica ajena y con una serie de prioridades que ya no pasaban por construir un movimiento de mujeres desde la base. Pero además, como comenta Silvia López Gil, "esto sucedía al tiempo que el movimiento feminista comenzaba a debilitarse: los grupos se dispersan y se atomizan, los intereses de las mujeres cambian, las grandes ideologías entran en crisis y las diferencias hacen su aparición cuestionando el sujeto en torno al que se había definido la lucha hasta entonces. Este momento de vulnerabilidad influyó en la falta de capacidad para responder e interpelar a las instituciones en sus nuevas pretensiones de acercamiento a los problemas de las mujeres, o para elevar otras voces que desplazasen la referencia del feminismo institucional" (López Gil, 2011: 107-108).

En cuanto al feminismo institucional, se incorporaron numerosas mujeres que participaron en el movimiento de los años 70, lo que contribuyó al debilitamiento del feminismo como movimiento social, pero también permitió canalizar recursos públicos hacia iniciativas de mujeres (Grau, 1993: 746).

En este complejo contexto, las diferencias y tensiones se agudizaron entre el movimiento feminista y los partidos y las instituciones. Con la llegada al poder del PSOE en 1982 se modificó drásticamente el panorama ya que supuso, un cambio cualitativo en la forma del poder (López Gil, 2011: 107). Los cambios legales exigidos por el movimiento feminista se sucedían rápidamente y en 1983 se creaba el Instituto de la Mujer bajo la dirección de Carlota Bustelo<sup>136</sup>. Estos logros trastocaron las posiciones. Como señala Silvia López Gil, "mientras que en la etapa del franquismo y en los inicios de la transición todo el movimiento se encontraba unido de diferentes maneras, con el PSOE en el poder y la creación del Instituto muchas mujeres que habían militado en el movimiento pasaron a ocupar cargos importantes, lo cual no dejaba de ser contradictorio. Por una parte, se sentía como un triunfo del propio movimiento que revertiría en cambios positivos. Pero, por otro, el movimiento feminista veía como su

---

<sup>136</sup> Carlota Bustelo fue una de las diputadas de la Asamblea Constituyente (Radcliff, 2009: 55). Contaba con un largo pasado de activa "doble militancia", ya que desde los años 60 había pertenecido a diversas asociaciones de mujeres y en 1974 había ingresado en el PSOE y en la Unión General de Trabajadores (UGT). En 1977 fue elegida diputada, no presentándose en 1979 a la reelección en protesta porque el número de mujeres candidatas en las listas del PSOE era menor que en 1977 (Celia Valiente, 1994: 9).

legitimidad y su papel en la enunciación y gestión de diferentes problemáticas iban siendo desplazadas progresivamente” (López Gil, 2011: p. 107).

En cuanto a la problemática de la violencia contra las mujeres, autores como Juan José Medina siguiendo a Miller y Barberet (1995) y Threlfall (1996) afirman que el Instituto de la Mujer “ha sido uno de los grandes motores para el cambio de la situación social de la mujer y de las mujeres víctimas de violencia en particular” (Medina, 2002: 32).

A continuación, me voy a ocupar de las actuaciones llevadas a cabo por parte de las instituciones respecto a la violencia contra las mujeres.

#### **2.4.2. Actuaciones impulsadas desde las instituciones**

Desde principios de los años 80 se empiezan a suceder respuestas por parte de las instituciones ante la violencia contra las mujeres.

En 1983 se legaliza la Comisión de investigación de los Malos tratos<sup>137</sup>, que había sido creada en 1977 y que estaba compuesta por profesionales de diversos ámbitos, fundamentalmente de trabajo social, psicología, derecho; y que tendrá un papel importante en la concienciación de la sociedad sobre el problema de los malos tratos. Esta Comisión estableció contactos con diferentes organismos internacionales y exigió respuestas públicas, interpellando de forma directa a la propia administración pública.

Una cuestión que era fundamental para ampliar el conocimiento sobre la envergadura de la violencia y de la manera en que se daba era la recopilación de datos. Es así que a partir de 1984 se empiezan a recoger estadísticas de las comisarías de policía y las Unidades Especiales de Mujeres policías<sup>138</sup>. Los datos decían que había 16.070 denuncias en 1984 y 13.308 en 1985, de las cuales el 80% correspondían a

---

<sup>137</sup> Según J.J. Medina "el movimiento de la mujer maltratada que nunca adoptó dicha denominación en nuestro país comienza cuando un grupo de 15 de mujeres profesionales pertenecientes a diferentes sectores (abogadas, trabajadoras sociales y psicólogas) crearon la Comisión de Investigación de los Malos Tratos" (Medina, 2002:32).

<sup>138</sup> La existencia de estas Unidades Especiales de Mujeres Policías, desde mediados de los ochenta, les permitió a los cuerpos policiales actuar de vanguardia teórica a finales de los noventa, cuando institucionalmente no se había construido un discurso sobre la violencia contra las mujeres. El discurso institucional se empezó a crear a partir de las reflexiones y experiencias que las personas de estas unidades transmitieron a la clase política y ésta a los medios de comunicación (APDHE, 1999).



mujeres víctimas de malos tratos (Bodelón, 2003: 474). Aunque era un inicio no suponía un mecanismo de recogida de datos fiable sobre la prevalencia de malos tratos sino más bien una aproximación ya que, como señalaba el Defensor del Pueblo en el informe que elaboró en 1998: "en 1984 se presentaron en las comisarías de policía españolas 16.070 denuncias, que sólo representaban, aproximadamente, un 10 por 100 de la realidad, dadas las circunstancias de ocultación social que han caracterizado siempre a estos malos tratos" (Defensor del Pueblo, 1998: 32).

Respecto a la violencia familiar de género, la primera iniciativa institucional importante es la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos en el Senado que, en su sesión de 5 de noviembre de 1986, acordó la creación de la Ponencia de Investigación sobre los malos tratos a Mujeres<sup>139</sup> y que elaboró un Informe sobre el tema (Calvo García, 2014: 177-178). Dicho informe que se publicó en mayo de 1989 constituyó uno de los momentos más importantes en el desarrollo de un discurso público sobre este tema; así como en la elaboración de soluciones sobre el mismo (Medina Ariza, 2002: 25), que abordaremos con más detalle más adelante<sup>140</sup>. Además del clamor creciente de las organizaciones feministas en el Estado y los desarrollos en países de nuestro entorno, resulta ineludible que la efervescencia en el ámbito internacional del movimiento de mujeres en aquellos años y su lucha por el reconocimiento de los derechos de la mujer en el sistema de Naciones Unidas también debió alentar el acuerdo a elaborar dicho informe (Calvo García, 2014: 178).

Según la ponencia elaborada en mayo de 1989 por dicha Comisión del Senado, en 1987 se produjeron 15.209 denuncias por malos tratos y 14.461 en 1988 (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 4,5).

En relación a las agresiones sexuales, no existían datos precisos de las agresiones que se denunciaban, tan sólo los de la Memoria Anual de la Fiscalía del Tribunal Supremo. Esta Memoria anual recogía los procedimientos iniciados por delitos sexuales: en 1.986 se iniciaron 6.665 procedimientos y en 1.987 fueron 7.082 (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 6) .

Desde la Coordinadora Feminista ahondaban en las razones que dificultaban la existencia de datos estadísticos fiables en relación a estos delitos: "La desidia policial en

---

<sup>139</sup> Esta ponencia tiene su antecedente en otra de la misma denominación, que fue creada en la anterior Legislatura dentro de la misma Comisión pero que no concluyó.

<sup>140</sup> Vid. *infra*. p. 172-173.

la persecución de estos delitos, los problemas de procedimiento, las deficiencias de la medicina forense, la actitud de algunos funcionarios y la falta de interés de los poderes públicos por proporcionar medios estadísticos fiables para conocer la realidad de las agresiones sexuales, hace que realmente estas cifras oficiales representen sólo una parte muy pequeña de las agresiones sexuales que se denuncian, que a su vez son una parte mínima de las que en la vida diaria se cometen” (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 6).

Todo ello hizo que se iniciaran las primeras campañas de información sobre las agresiones<sup>141</sup> (Bodelón, 2003: 474) y que, en un clima de cierta sensibilidad social hacia el tema, las instituciones aceptaran ciertos planteamientos feministas sobre la necesidad de asistir a las mujeres, abriendo las primeras casas de acogida. La respuesta institucional se vio reforzada por un movimiento feminista organizado en barrios y pueblos que, desde las Comisiones Antiagresiones, animaba a buscar todo tipo de salidas mientras se repetía lo de "ninguna agresión sin respuesta" (Marugán Pintos, 2009: 99-100).

En el año 1984, se puso en funcionamiento un servicio de información y asesoramiento donde las mujeres que habían sido agredidas física, psíquica o sexualmente pueden conocer cómo deben actuar en estos casos y los recursos de que disponen para ello (Defensor del Pueblo, 1998:56).

Por otra parte, las comisiones de mujeres abogadas llamaron la atención sobre los problemas de la Ley en los casos de malos tratos y violencia doméstica, así como su falta aplicación real. En las comisarías y los juzgados se valoraban las agresiones como “riñas domésticas”; las denuncias no llegaban a tramitarse, y en caso de llegar a juicio, los propios jueces instaban a las mujeres a perdonar a su agresor, y las penas que se imponían resultaban absolutamente ridículas (Marugán y Vega, 2001)<sup>142</sup>. De hecho, ante esta resistencia de la aplicación de los/as operadores/as jurídicas de actuar, en 1987 apareció una Circular del fiscal General del Estado instando a la persecución de los malos tratos a mujeres y niños.

---

<sup>141</sup> Una de ellas centrada en los malos tratos que tenía como lema "Mujer no llores denuncia". La centralidad de la denuncia se ha transmitido hasta hoy como podemos comprobar en la Ley de Medidas Integrales de Protección a la Víctima, la denuncia previa es la puerta de entrada a una serie de derechos y servicios. Begoña Zabala, en la entrevista, matizaba que cuando desde el movimiento feminista decían "denuncia" se referían a publicitarlo, a comunicarlo, no tanto a la denuncia ante la Administración de Justicia (E1).

<sup>142</sup> *Op. Cit.*

En el marco de las investigaciones impulsadas por el Instituto de la Mujer desde 1984<sup>143</sup> se publican en 1988 "La mujer ante la Administración de justicia"<sup>144</sup> y "La justicia ante la libertad sexual de las mujeres"<sup>145</sup>. Como se explica en la introducción de esta publicación, esta investigación partía de la preocupación sobre el tratamiento diferenciado que el derecho hacía respecto al sexo de quién cometiere determinado delito. Es así que analizan el tratamiento del delito de parricidio.

Aunque, por un lado, existía la Constitución que formalmente trata y reconoce como iguales a las personas independientemente de su sexo; por otro lado, existen leyes como el Código Penal que siguen sin reconocer derechos a las víctimas, que continúa teniendo un tratamiento muy deficiente de los delitos de los que con mayor frecuencia son víctimas las mujeres. En otras palabras, que la discriminación se daba, por un lado, en la sociedad pero, por otro lado, también en los cuerpos legales. Aunque el Código Civil se modificó para adecuarlo al principio de igualdad en el año 1981, las modificaciones al Código Penal tardaron mucho más en llegar.

El tratamiento de los malos tratos por parte de la administración de justicia fue una preocupación entre las organizaciones de mujeres. Así, en 1987 se crea *Themis*, una asociación de mujeres juristas que desde sus inicios llevó programas de atención a víctimas de malos tratos. Así relata Altamira Gonzalo, una de sus fundadoras, los inicios de la asociación, en la entrevista:

“Formo parte de Themis desde 1987, que es la fecha de su creación de la asociación. La asociación la formamos una serie de mujeres que nos reuníamos anualmente en el Congreso de mujeres abogadas, y en esos congresos íbamos viendo que no era suficiente una reunión anual o una reflexión anual para profundizar en todo lo que estaba, en todas las deficiencias y todas las discriminaciones que había en nuestro país relacionadas con las mujeres y el derecho. Entonces por esa razón se constituyó Themis y desde el comienzo el problema de los malos tratos preocupó en la asociación. Preocupó pues porque

---

<sup>143</sup> Año en que se publica la primera investigación, Fagoaga, C.; Secanella, P.M. (1984) *Umbral de presencia de las mujeres en la prensa española*. Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer. Madrid.

<sup>144</sup> Fernández Villanueva, C.; Fernández Camtero, A.; Orts Povedas, P (1988) *La mujer ante la Administración de justicia*. Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer. Madrid

<sup>145</sup> Rodríguez Ramos, L.; Álvarez García, F.J.; Gómez Pavón, P. (1988) *La justicia ante la libertad sexual de las mujeres*. Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer. Madrid

veíamos que en los juzgados no se prestaba atención a las mujeres víctimas, porque veíamos que todo se enjuiciaba como falta porque veíamos que la violencia familiar, la violencia en la pareja era violencia de género, porque en la inmensísima mayoría de los casos el agresor era el varón, porque veíamos la actitud de la policía, bueno pues por todas estas razones había mucha sensibilidad y Themis desde el principio hemos tenido programas de atención a mujeres víctimas de malos tratos” (E2).

Estos programas de atención, Themis los realizaba en alianza con la administración, es decir como programas públicos<sup>146</sup>:

"Se viene haciendo desde finales de los años 80 un programa con Castilla La Mancha y de acuerdo con el cual nosotras prestamos asistencia jurídica y asistencia en juicios a mujeres que son víctimas de malos tratos y es la Comunidad Autónoma quien paga directamente a las abogadas y a las procuradoras que se hacen cargo de la defensa de los derechos de las mujeres víctimas. Esto ha hecho que bueno pues, que la asociación haya tenido, tenga una gran experiencia como colectivo trabajando simultáneamente en muchos sitios eso en Castilla la Mancha, pero por otro lado teníamos también programas con el Ministerio de Trabajo para hacer ese tipo de asistencia en el resto del Estado español, entonces hemos acumulado mucha experiencia” (E2).

Siguiendo la línea de la elaboración de planes de igualdad realizados en el marco de la Unión Europea, en 1988 el Instituto de la Mujer pone en marcha el I Plan de Igualdad de Oportunidades. En cuanto al papel del Instituto de la Mujer, como constructor de agenda en relación a las víctimas, se criticó que en el *Primer Plan de Igualdad (1988-90)* no haber incluido a las mujeres que habían sido víctimas de violencia.

A finales de los años 80 se estaba avanzando en la formación de agentes implicados directamente en la atención a situaciones y denuncias de malos tratos, de tal modo que prácticamente en todas las Comunidades Autónomas, desde el año 1989, se

---

<sup>146</sup> Con el tiempo se irán ampliando tanto las actividades (formación, investigación, asesoría...) en relación a la atención y denuncia de los malos tratos, aumentará su protagonismo como agente reconocido por parte de las administraciones como expertas.

imparten seminarios de formación para los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en relación con los delitos contra la mujer (Defensor del Pueblo, 1998:56).

Como hemos visto, a lo largo de la década de los años 80 se empezaron a desplegar diferentes actuaciones desde el ámbito institucional dirigidas a las mujeres en general, y a la violencia contra éstas en particular. Así, se pusieron en marcha servicios desde administraciones municipales, se creó el Instituto de la Mujer y se impulsaron iniciativas para conocer el fenómeno y la magnitud del mismo, así como la situación de las mujeres ante la Administración de Justicia. A continuación me centraré, en la reforma del Código Penal de 1989 en lo que respecta a la regulación de las agresiones sexuales y de los malos tratos en el ámbito familiar.

### **3. Reforma del Código Penal de 1989**

Desde principios de los años 80 los grupos de mujeres y feministas habían profundizado en el conocimiento tanto de la realidad social de las violencias contra las mujeres como de la legislación y el tratamiento de las mismas en el ámbito judicial. El análisis jurídico se había ido afinando y las exigencias de reformas legislativas perfilando y aumentando. Seis años después de la reforma parcial del Código Penal de 1983, el Gobierno Socialista planteó una nueva reforma, esta vez, de forma más amplia y global. Ante la tramitación de la actualización del Código Penal, tanto el análisis como los aprendizajes acumulados de estos años de experiencia cristalizaron en una campaña de Reforma del Código Penal que incluían reivindicaciones sociales y legales.

Para esta campaña varios grupos antiagresiones aglutinados en la Coordinadora de Organizaciones Feministas elaboraron un documento, *Contra la violación: responde. Reforma del Código Penal ya!*, que abordaba de forma global la cuestión y aportaba un análisis feminista de las violencias, la conexión de éstas con las desigualdades de género. Además de ello, ofrecían datos sobre las agresiones, analizaban la legislación en materia de violaciones y demás agresiones sexuales, examinaban los obstáculos en el proceso judicial, estudiaban las sentencias y denunciaban su arbitrariedad así como el machismo de los jueces, exponían la propuesta de reforma del Psoe y planteaban sus

exigencias legislativas<sup>147</sup> y sociales.

Producto de todo ello fue la Ley Orgánica 3/1989 del 21 de junio de actualización del Código Penal<sup>148</sup> modificó sustancialmente el régimen de los diversos delitos de lesiones del Código Penal de 1973<sup>149</sup>. La reforma del código penal del 1989 modificó la regulación de los delitos contra la libertad sexual e intentó abordar la problemática del maltrato familiar (Bodelón, 2003: 474). La violencia contra las mujeres despertó una atención social que generó fuerte presión social que fue encauzada a través de la adopción de diferentes medidas pero sobre todo a través de la adopción de nuevas medidas penales. Como señala Encarna Bodelón, “mientras que el movimiento feminista había subrayado en todo momento que las medidas penales no podían ser el centro de las actuaciones contra la violencia sexista, sino en todo caso un elemento más, la reforma penal de 1989 asumió una gran importancia en el debate institucional sobre la violencia contra las mujeres (Bodelón, 2003: 474).

A continuación me voy a detener en examinar brevemente la regulación de los delitos de contra la libertad sexual por parte de la reforma del Código Penal de 1989 para posteriormente analizar cómo abordó dicha reforma el maltrato en el ámbito familiar.

A partir de la L.O. 3/1989, de 21 de junio, *de actualización del Código Penal*, los delitos contemplados en el Título IX como «delitos contra la honestidad» pasaron a denominarse «delitos contra la libertad sexual» y «de la violación y de las agresiones sexuales» con la importancia simbólica de este desplazamiento en cuanto al bien jurídico a proteger, reconociendo en el preámbulo de la ley que la "libertad sexual" "es el auténtico bien jurídico atacado". En este sentido, también resulta novedosa

---

<sup>147</sup> Las exigencias legislativas fueron las siguientes:

1. Cambiar el título "Delitos contra la honestidad" por el de "Delitos contra la libertad sexual".
2. Que el código Penal contemple que es violación no sólo la penetración vaginal forzada, sino también la anal y bucal, tanto si ha sido con el pene, como con objetos.
3. Que se elimine definitivamente "el perdón de la ofendida" en todos los delitos sexuales y que estos se conviertan en delitos públicos, perseguibles, por tanto, de oficio como los demás delitos.
4. Que se penalice a los funcionarios (policías, fiscales y jueces ) que en la investigación de estos delitos denigren a la mujer violada o la sometan a preguntas inútiles o capciosas. así como. que se impida la investigación sobre la vida privada de la víctima (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1989: 26-27).

<sup>148</sup> Publicado en «BOE» núm. 148, de 22 de junio de 1989, páginas 19351 a 19358

<sup>149</sup> Por primera vez en este código se regula la falta de malos tratos de obra, con la sanción de cinco a quince días de arresto menor. Los códigos anteriores, partiendo desde el Código penal de 1848 y en adelante con algunas modificaciones, castigaba con arresto de uno a cuatro días o multa de uno a cuatro duros y reprensión, al marido que maltratase a la mujer sin causarle lesiones y la mujer que desobedece a su marido, o le provocase o injuriase. Para mayor detalle de los antecedentes históricos, vid. Acale Sánchez (2000: 17-18).

simbólicamente la introducción del término “agresión sexual”.

La modificación introducida en el Capítulo Primero del Título IX del Libro II, supuso la inclusión en el delito de violación, además del coito vaginal, el rectal y bucal; asimismo, con la nueva redacción los sujetos pasivos pueden ser tanto hombres como mujeres.

Conviene destacar que las reformas referidas a agresiones sexuales estuvieron sujetas a fluctuaciones. En un primer momento, cuando se presentó la propuesta legislativa para que fuera discutida en el Congreso de los Diputados, en relación al Título IX, en lugar de "De los delitos contra la honestidad" se llamaría "De la violación y de los abusos sexuales". Pese a este cambio en la denominación la violación seguía manteniendo la consideración restrictiva, es decir, penetración forzada del pene en la vagina, apareciendo un nuevo delito de “acceso carnal”- mucho menos penado que la violación vaginal- que podría incluir la penetración anal sólo con el pene. Y, por último, el término “abusos deshonestos” se cambiaría por el de "abusos sexuales". Es decir, que seguiría, además, vigente: el actual "perdón de la ofendida u ofendido" y que la denuncia del delito sólo la puede hacer la víctima.

Después de haber registrado su Proyecto de reforma del Código Penal en el Congreso de los Diputados, el Gobierno retiró de su propuesta todo lo referente al Título Noveno. Según aseguraba la Coordinadora de Organizaciones Feministas “la publicación en la Prensa de las tristemente famosas sentencias de Lérida y Pontevedra - la "de la minifalda" y la que absolvía a violadores-, la acción del movimiento feminista contra ellas y el enorme eco que los medios de comunicación tuvo la indignación y la repulsa generales que merecieron tales sentencias, todo ello obligó al Gobierno, pillado en falta, a hacer algún gesto para lavarse la cara” (1989: 23, 24). El Instituto de la Mujer en este momento también se hizo eco de estas sentencias pero fue criticado por parte del movimiento feminista por no haberse pronunciado de forma previa.

Finalmente, avanzada la tramitación del proyecto legislativo de reforma del Código penal, se introdujo por la tardía vía de la enmienda del Senado una tímida ampliación del vigente concepto legal de violación, de manera que incluía la penetración anal con el pene (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1989: 24).

En las siguientes páginas me voy me voy a centrar en analizar la penalización de la violencia en de la violencia en el ámbito doméstico llevada a cabo por la L.O. 3/1989, de 21 de junio, *de actualización del Código Penal*.

### 3.1. Penalización de la violencia física habitual en el ámbito doméstico

En pleno proceso de tramitación del Proyecto de Ley de actualización del Código Penal se publicó el Informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos encargada del estudio de la mujer maltratada<sup>150</sup>, al que hacíamos referencia en páginas anteriores. El impacto del informe fue muy notable e impulsó de forma decisiva la atención por parte de las instituciones hacia el problema de la violencia contra las mujeres (Bodelón, 2003: 474), adquiriendo la violencia contra las mujeres en el ámbito de pareja y familiar una dimensión pública y social<sup>151</sup> en el Estado español. Tomando conciencia de la necesidad de separarlo del contexto íntimo y privado de las relaciones familiares en el que permanecían ocultas (Maqueda, 2009: 25).

Este informe puso de manifiesto el amplio alcance del problema y la escasez de los recursos a éste dedicados (Bodelón, 2003: 474). Concretamente, el Informe advertía sobre el carácter estructural de este tipo de violencia (Maqueda, 2009: 25) y reconocía que la violencia contra las mujeres en la pareja es interclasista, se ejerce sobre mujeres e infancia, los hombres que la cometen lo hacen como una forma de demostrar su autoridad en el seno de la familia y su dominio sobre las mujeres, y se basa pues en la desigualdad y en concepciones ideológicas patriarcales (Bosch y Ferrer, 2006).

Más concretamente, Maqueda señala que la influencia del movimiento feminista se hizo evidente en esta primera fase de la reivindicación de la realidad del maltrato

---

<sup>150</sup> Informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos del Senado encargada del estudio de la mujer maltratada (BOCG III Legislatura –Serie I, nº 313, de 12 de mayo de 1989, pp. 12181-12211).

<sup>151</sup> A pesar de la importancia que se confiere a este informe de la Comisión del Senado, las feministas se mostraron críticas con lo poco vinculante que resultó, la poca concreción en la traducción de medidas. Así lo manifestaron en el documento *Contra la Violencia Machista* “hay algo más de lo realizado por las Instituciones que nos merece especial atención. El Senado aprobó en Marzo del 89 un informe que recoge un número importante de medidas para afrontar el problema de malos tratos a mujeres. Si bien es cierto que dicho informe supone un reconocimiento de la realidad social de los malos tratos, y es por tanto una victoria para el Movimiento Feminista, y en definitiva para el conjunto de las mujeres, también es cierto que en dicho informe, después de un análisis sobre la situación actual, sólo se recogen recomendaciones. Se hace hincapié en la necesidad de tomar medidas de carácter informativo, en la potenciación de estudios, y se recomiendan también algunos cambios legislativos y medidas de carácter social. (...) Pero no bastan las recomendaciones, EXIGIMOS medidas y vemos necesaria su concreción y su cuantificación económica, que esta es una administración pública dispuesta a despilfarrar los presupuestos en su empeño de vender una imagen de modernización y "europeidad"”(Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 12).



contra la mujer y de su consideración como un hecho estructural. Esta cuestión quedaba reflejada en el Informe, que señalaba los factores estructurales que generan desigualdad de género, entre ellos, citaba el Informe: la dependencia económica, el reparto de papeles y funciones dentro de la familia en la que la mujer sigue teniendo la consideración de subordinada o el mantenimiento de los estereotipos sexuales. Según Maqueda, "quedaba claro que el discurso que se estaba utilizando para denunciar públicamente el maltrato en la pareja era ya el de la violencia de género" (Maqueda, 2009: 25).

La Ley Orgánica 3/1989 tipificó penalmente la violencia física habitual en el ámbito doméstico considerando por primera vez estas conductas como delito. No obstante, resulta preciso señalar que entre los motivos de la necesidad de "actualización" del Código Penal no se encontraba la preocupación por la violencia doméstica. En este sentido, el Proyecto de ley presentado no incluía la creación de un delito de "maltrato habitual", sino que esta propuesta surgió durante la tramitación legislativa en un momento tardío, en el Senado, a través de una enmienda del Grupo socialista (Asúa Batarrita, 2004: 201) por la presión feminista que convenció a las senadoras socialistas (Pineda, 2003: 14).

El artículo 425 del Código penal, con esta reforma, introdujo en el ordenamiento jurídico el delito de violencia habitual en la pareja dentro de un planteamiento más amplio de condena de la violencia familiar. Esta innovación se vio complementada con una agravación de la pena para los supuestos de maltrato de obra, cuando se tratase de hechos vinculados al fenómeno de la violencia familiar (artículo 582) (Calvo García, 2006: 108).

Es así que el artículo 425 del Código Penal establecía:

"El que habitualmente y con cualquier fin, ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que estuviese unido por análoga relación de afectividad, así como sobre sus hijos sujetos a la patria potestad, o pupilo, menor o incapaz sometido a su tutela o guarda de hecho, será castigado con la pena de arresto mayor".

Un problema que había sido reiteradamente denunciado era la falta de atención judicial al problema de la violencia familiar. El maltrato era considerado por las leyes penales como un delito poco grave (falta penal) y era poco penado. El problema era que el maltrato contra las mujeres era frecuentemente un maltrato leve reiterado. Por ello, se quiso incorporar la idea de crear un tipo penal que castigara especialmente la reiteración

del maltrato (Bodelón, 2003: 474-475).

A pesar de los marcos interpretativos de las organizaciones feministas e incluso del Informe, precisa Maqueda que “el legislador penal no se percató de ello, de modo que, cuando decidió tipificar como delito ese maltrato, lo hizo siguiendo el modelo de una violencia doméstica indiferenciada que, por aquel entonces, incluía las relaciones afectivas, conyugales o no, y las relaciones paternofiliales (Maqueda, 2009: 25).

Respecto al ámbito familiar, esta modificación del Código Penal introduce una nueva modalidad de abandono de familia, consistente en el impago de prestaciones económicas establecidas por convenio o resolución judicial. De este modo, se incorpora al Capítulo III, del Título XII del Libro II del Código Penal un nuevo artículo 487 bis, con el siguiente contenido:

“El que dejare de pagar durante tres meses consecutivos o seis meses no consecutivos cualquier tipo de prestación económica en favor de su cónyuge o sus hijos, establecida en convenio judicialmente aprobado o resolución judicial, en los supuestos de separación legal, divorcio o declaración de nulidad del matrimonio, será castigado con la pena de arresto mayor y multa de 100.000 a 500.000 pesetas”.

La inclusión del delito de impago de pensiones resultó controvertida, tal y como señala Altmira Gonzalo<sup>152</sup>, abogada de Themis que participó como técnica en la modificación del Código penal, "es otro delito que costó mucho a los jueces aplicarlo porque decían que era volver a la prisión por deudas, pero no es una prisión por deudas, porque el bien jurídico es la parte más vulnerable de la familia, que son los niños" (E2).

Los esfuerzos en *pro* del cambio jurídico en relación con la violencia familiar y de género tuvieron un primer fruto importante en nuestro país con esta reforma de 1989, para plasmarse posteriormente en el llamado Código penal de la democracia aprobado en 1995. Como señala Manuel Calvo, estas intervenciones iniciales siguieron la senda "fácil" del recurso a los mecanismos represivos tradicionales de control social (Calvo

---

<sup>152</sup> “Por otro lado, en el año 89, yo estaba trabajando como asesora de la directora general del instituto de la mujer en Madrid, y me tocó participar como técnica en la modificación del Código Penal. Del año 1989, en concreto en la introducción del delito de malos tratos habituales y del delito del impago de pensiones de alimentos, que se introducen los dos delitos en nuestro Código Penal en ese año, entonces me tocó participar en las discusiones con parlamentarios socialistas porque era el PSOE quien estaba entonces gobernando, fue quien introdujo esas reformas” (E2).

García, 2006: 107-108).

Esta legislación suponía un adelanto simbólico en el reconocimiento de los valores constitucionales en el ámbito del Derecho penal al reconocer la libertad sexual como un bien jurídico a proteger (Calvo García, 2006: 108). La incorporación de la habitualidad puede ser considerada como un avance importante en la medida en que la consideración de este fenómeno va más allá de algo puntual. No obstante, desde un punto de vista estrictamente jurídico, el avance es nimio ya que la jurisprudencia exigió tres agresiones probadas, lo cual hacía que su apreciación fuese casi imposible por razones de carácter formal. A pesar de que el artículo 425 del Código penal quizá representase una mejora desde la perspectiva del derecho penal simbólico, su efectividad punitiva, con lo que ello también conlleva, es prácticamente nula (Calvo García, 2014: 180-181).

Aunque esta reforma conllevó un avance considerable, adolece de varias carencias importantes. Esta legislación no atiende a una perspectiva de género, cuando tipificó como delito ese maltrato, lo hizo siguiendo el modelo de una violencia doméstica indiferenciada que incluía las relaciones afectivas, conyugales o no, y las relaciones paternofiliales<sup>153</sup>, por lo que no daba cuenta de las relaciones de poder existentes en las propias relaciones en el ámbito familiar. De manera que se disocia este tipo de violencia con la desigualdad de género.

En el preámbulo de la ley, resulta explícito este enfoque al explicar que “Respondiendo a la eficiente protección de los miembros físicamente más débiles del grupo familiar frente a conductas sistemáticamente agresivas de otros miembros del mismo, se tipifican como delito los malos tratos ejercidos sobre menores o incapaces; así como los ejercidos sobre el cónyuge”. Que la mirada al legislar contra los malos tratos hacia las mujeres se dirigiera hacia la vida doméstica obedeció, según Patricia Lorenzo, al razonamiento según el cual la institución familiar, por su propia naturaleza, favorece el desarrollo de relaciones de poder y subordinación entre sus integrantes que, en caso de abuso por parte de quienes ocupan las posiciones de dominio, pueden desembocar en agresiones hacia los miembros más débiles del grupo. Concretamente señala que “se impuso así el modelo de la violencia doméstica como base de una

---

<sup>153</sup> La agravación y especificidad vienen determinadas por la especial relación de pareja, marco de relación en el cual se incluyen las parejas de hecho como relación análoga a la de matrimonio, entre la persona agresora y la víctima; no se diferencia en modo alguno entre hombre y mujer como agentes.

estrategia político-criminal que se plasmó en la formulación de delitos específicos destinados a captar un conjunto de situaciones de vulnerabilidad asociadas a la relación de parentesco –u otras asimiladas– que une a la víctima con el autor” (Laurenzo Copello, 2007: 41).

Maqueda atribuye las deficiencias de esta reforma a la precipitación y la escasa reflexión con la que se decidió, "a instancia del Grupo Socialista del Senado, sin debate previo en el Congreso y sin una toma de conciencia de las complejas cuestiones que debía resolver la nueva regulación penal, en la que resultaba discutible -y discutido- desde la selección de los sujetos de tutela hasta la forma y el alcance de la protección de la propuesta<sup>154</sup>. Lo que se castigaba con penas de prisión que fueron aumentando con los sucesivos cambios legislativos<sup>155</sup>, eran actos leves de violencia física habitual en el ámbito de la convivencia familiar” (Maqueda, 2009:114).

Desde un principio, fueron manifiestas las razones de fracaso del modelo legislativo adoptado. Todos tenían que ver con su distanciamiento de la realidad que, supuestamente, se proponía regular. Por ejemplo, resultaba difícil de explicar que el legislador penal se propusiera reprimir la violencia en la pareja concentrando el objeto de tutela en la familia, o que, desoyendo las recomendaciones del Informe de la Comisión del Senado, omitiera cualquier alusión a los casos de violencia psíquica, tan común y tan grave como la física (Maqueda, 2009: 26).

Según Encarna Bodelón (2003), la reforma no cambió prácticamente la realidad judicial española por diversos motivos. En primer lugar, porque no se abordó el necesario cambio cultural de los/as operadores/as jurídicos/as. En segundo lugar, porque la aplicación del nuevo delito del art. 425 requería un maltrato reiterado que resultaba de difícil prueba en la práctica. En tercer lugar, porque estas medidas sancionadoras no se vieron acompañadas de medidas cautelares o procesales que garantizaran los derechos de las mujeres agredidas durante el proceso, ni de las necesarias medidas sociales y económicas que posibilitaran la denuncia. El efecto de todo ello fue que "muchas mujeres continuaron sin denunciar sus situaciones de violencia doméstica por el temor a no obtener una respuesta judicial efectiva o a sentirse desamparadas socialmente y sin recursos" (Bodelón, 2003: 475).

---

<sup>154</sup> Vid. Maqueda, M. L. (2001) La violencia habitual en el ámbito familiar: razones de una reforma. En Quintero Olivares, G. y Morales Prats (coords.). El Nuevo Derecho Penal Español. Estudios penales en Memoria del Profesor Valle Múñiz. Pamplona: Aranzadi. Pp. 1515-1540

<sup>155</sup> Pasando de la pena de uno a seis meses, bajo la regulación de 1989 (art.425), a la de seis meses a tres años bajo el Código Penal de 1995 (art.153)

Aunque esta reforma legal fue bien recibida por un amplio sector de las organizaciones de mujeres no fue ajena a críticas de relieve, siendo rápidamente enjuiciada de forma crítica por el movimiento feminista. En 1990, la Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas del Estado español lanzaba una nueva campaña con la publicación del documento *Contra la violencia machista*<sup>156</sup>. Este documento resumía la posición y el análisis del movimiento feminista sobre el problema de la violencia contra las mujeres.

La propuesta del documento para combatir la violencia sexista era en general doble: utilizar la sanción penal para hacer visible socialmente el problema de la violencia sexista, pero insistiendo a la vez en la necesidad de atender las necesidades sociales de las mujeres; vinculando la lucha contra la violencia sexista con la lucha general por la liberación de las mujeres (Bodelón, 2003: 476).

El documento denunciaba la indefensión legal en la que se encontraban las mujeres maltratadas que se veía agravada tanto por la insuficiente tipificación de estos delitos en el Código Penal, por la lentitud de los trámites en los casos de separación o divorcio como por la falta de efectividad de las medidas provisionales.

La estrategia feminista que desarrolla el documento es la de ampliar los derechos de las mujeres y su autoestima como forma de lucha contra los malos tratos domésticos. Tal y como se explica en el propio documento “seguir trabajando, en definitiva, para que las mujeres maltratadas recuperen su autoestima y respondan plantando cara a cualquier intento de violencia física o psicológica por parte de maridos, ex-maridos o compañeros” (Coordinadora de Organizaciones Feministas, 1990: 34-35). Ninguna de las medidas se dirigía a los hombres. La dimensión emancipatoria era fundamental, entre las múltiples medidas propuestas todas están encaminadas a aumentar la autonomía de las mujeres a la vez que su defensa social y jurídica. De manera que las medidas exigidas incluían dos tipos: legislativas y sociales.

En cuanto a las medidas legislativas<sup>157</sup> proponían: la penalización de los malos tratos físicos y psíquicos, la adopción de medidas que faciliten la interposición de la denuncia y su resolución, mayores garantías para la seguridad de las mujeres, incluían a menores que fueran agredidas por familiares en el mismo domicilio. A su vez

---

<sup>156</sup> Las propuestas reflejadas en este documento elaborado y publicado por la Coordinadora de Organizaciones feministas se referían a cuatro tipos de agresiones sexuales: 1) acoso sexual en los centros de trabajo, 2) violencia sexual, 3) malos tratos domésticos y 4) la violencia específica que sufren las prostitutas.

<sup>157</sup> Para ver con detalle las medidas legislativas, Vid. Coordinadora de Organizaciones Feministas (1989: 36-38).

planteaban la adopción de medidas civiles que facilitarían la ruptura de la convivencia matrimonial, la protección de los/as hijos/as y la protección de las mujeres que solicitan la separación o denuncian malos tratos.

Entre las medidas sociales<sup>158</sup> que se demandaban estaba la creación de centros de urgencia para el apoyo de las mujeres maltratadas que fueran gestionados por el movimiento feminista, la promoción de la casa refugio como medida provisional para las mujeres maltratadas, la concesión de subsidios sociales a las mujeres maltratadas desempleadas, formación para el acceso a trabajos remunerados, la implementación de un servicio de asistencia psicológica y medidas que le facilitarían el acceso a la vivienda y el cuidado de los hijos.

Exigían a los poderes públicos que pusieran los medios necesarios para asegurar la supervivencia posterior y así promover que las mujeres puedan romper con las relaciones de malos tratos.

La movilización por la reforma del Código Penal finalizó en 1989 con la inclusión del artículo 425 del "maltrato por el cónyuge" y la sustitución del título de "Delitos contra la honestidad", por "Delitos contra la libertad sexual". El estado de opinión emergente, que vino a dar respuesta a la reforma penal, se había creado a partir de los objetivos políticos diseñados desde el Instituto de la Mujer; que recogía reivindicaciones anteriores del movimiento de mujeres, que conocía profundamente el ámbito sobre el que intervino la reforma, sobre todo a partir de experiencias como las comisiones antiagresiones, las casas de acogida, la comisión de investigación de los malos tratos, los despachos profesionales de abogadas y los servicios sociales. Pero esta traducción de las reivindicaciones al sistema penal pronto mostraría sus limitaciones.

Tras estas modificaciones, el debate sobre la violencia dentro del movimiento feminista perdió protagonismo y dejó paso al de la sexualidad ante las nuevas posibilidades como la transexualidad, que cuestionaban todo un universo dicotómico de géneros en el que el feminismo se había asentado teóricamente, incluso empezará a consolidarse un cuestionamiento de "la mujer" como sujeto político del feminismo.

La emergencia pública de la violencia, que tuvo su apogeo a finales de la década de los 80, se transforma e incluso desaparece como reivindicación encabezada por el movimiento feminista. Aunque habrá grupos que se mantendrán trabajando en alianza

---

<sup>158</sup> Para ver con detalle las medidas sociales, vid. Coordinadora de Organizaciones Feministas 1989: 39)

con la administración, desplazamiento que veremos con más detalle en el siguiente capítulo.

En definitiva, la autodefensa, como una respuesta ante las agresiones, era una de las vías para potenciar la acción conjunta de las mujeres. Sin embargo, el debate sobre el Código Penal acabó siendo el eje central del trabajo feminista de finales de los 80. De hecho, la publicación que durante aquella campaña lanzó la Comisión Anti-Agresiones y la Coordinadora de Grupos de Mujeres de Barrios y Pueblos se titula: “Ante la violación: responde. Reforma del Código Penal ¡ya!” (Marugán y Vega 2001).

Al igual que hemos señalado que la creación de las nuevas administraciones democráticas a principios de los años 80, la composición de las mismas, así como su vinculación con determinados sectores de los movimientos sociales posibilitaron la puesta en marcha de respuestas públicas reivindicadas por parte del movimiento feminista, el contexto en la transición y en los primeros años de democracia era complejo y existieron tensiones entre las instituciones y los movimientos sociales, en concreto con el movimiento feminista, especialmente con el autónomo y la propia asunción de determinadas políticas por parte de las instituciones también tendrían sus consecuencias e incluso costes.

Desde el movimiento feminista se habían desarrollado numerosos mecanismos para responder a la violencia contra las mujeres, en contraste con la impunidad que se venía dando. Sin embargo, recojo las palabras del Grupo Anti-agresiones de Euskadi, que señalaban que “éramos conscientes de que hacíamos todo lo que estaba en nuestras manos, pero siempre venía a nuestra cabeza la impotencia que sentíamos. Nos costaba confiar en nuestra propia fuerza, en nuestra capacidad de respuesta” (1988: 317). De alguna manera, surgían los límites del alcance de las respuestas desde el movimiento, por lo que planteaban soluciones más estables que pudieran responder de forma más amplia y sostenida a las situaciones de violencia. El movimiento feminista se enfrentaba a una doble lucha que además resultaba agotadora, ya que, por un lado, se luchaba contra la violencia en sí y, por otro lado, ante la insuficiencia de las respuestas institucionales y los problemas que derivaban del propio ordenamiento jurídico, así como de su aplicación.

Es así que a este contexto de institucionalización del feminismo se unía un debilitamiento del movimiento tal y como se conocía hasta entonces. En relación al

contexto destacan dos cuestiones de telón de fondo del desarrollo de la década de los 80: la institucionalización del Feminismo y la fragmentación y desplazamiento del Movimiento Feminista, más en concreto en relación con la violencia hacia las mujeres. Esta situación se verá agudizada en la década de los 90, como veremos a continuación en el siguiente capítulo.



### **CAPÍTULO 3: Consolidación de la violencia doméstica frente a la violencia contra las mujeres (1990-2003)**

El periodo que comprende desde 1990 hasta 2003 se corresponde con una segunda fase en relación a las respuestas contra la violencia contra las mujeres en la agenda política y en la creación de iniciativas legislativas. Esta fase se caracteriza por el desplazamiento del protagonismo del Movimiento Feminista en la enunciación del problema, sobre todo, hasta finales de la década de los 90, momentos en que adquirirá de nuevo una fuerte visibilización en la elaboración y desarrollo de plataformas y campañas a favor de una ley integral contra la violencia de género. Esto se da a la vez que la consolidación de la institucionalización del feminismo, lo que también conlleva algunas alianzas de organizaciones de mujeres con el ámbito institucional.

En el ámbito internacional, durante la década de los 90, la violencia contra las mujeres pasará a asentarse en la agenda política y normativa de las instituciones internacionales. Aunque en la Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing en 1995 se define la violencia de género que se irá asentando como concepto.

Paralelamente, en los medios de comunicación aparecen casos de extrema violencia, esto tendrá efectos tanto en la aparición de nuevas víctimas (las niñas del Alcázar) como en el tratamiento de violencia contra las mujeres como ocurrirá sobre todo a partir del asesinato de Ana Orantes en 1997 en el que se acotará la problemática así como su contribución a un giro penalista en el debate público sobre este tipo de violencia.

En cuanto a la respuesta pública, las primeras reformas legislativas se mostraron ineficaces y numerosas investigaciones e informes dan cuenta de ello. Sobre todo desde la legislación se impone el concepto de la violencia doméstica y la focalización de la violencia contra las mujeres en el ámbito doméstico. A la vez que se desarrollan servicios específicos que se dirigen a la atención de la violencia, también surgen los planes de acción estatales, tanto específicos como de igualdad de oportunidades, que incluyen como eje el de violencia.

Resulta destacable, en esta etapa de desplazamientos de los lugares de enunciación, que los grupos feministas de trabajadoras en recursos de acogida y, en ocasiones, las mujeres que se alojan en ellos por haber pasado por una relación de maltrato, plantean los límites de las atenciones de recursos públicos y articulan formas

de acción e intervención más allá de ellos, incluyendo la autoorganización de mujeres que habían sido maltratadas.

En relación a las reformas legislativas, este periodo se caracteriza por seguir siendo la respuesta penal la protagonista en la legislación, siguiendo la estela de la primera reforma de 1989. Este periodo concluye con la aprobación en 2003 de la Ley de Orden de Protección con la Ley de medidas contra la violencia doméstica.

## **1. Desplazamientos relativos a la consideración de la violencia contra las mujeres: debates, sentidos y agentes sociales.**

### **1.1. La “violencia contra las mujeres” en los organismos internacionales.**

La internacionalización de la violencia contra las mujeres por parte del movimiento feminista se fortalece a partir de diversas conferencias y eventos internacionales que se van a celebrar en la década de los 1990's. Orientadas a analizar, denunciar y proponer políticas a favor de los derechos de las mujeres y contra la discriminación de las mismas. Las reivindicaciones y discursos feministas se expanden a través de estos encuentros mundiales constituyendo la base de las declaraciones institucionales realizadas por los organismos internacionales. Estos foros internacionales ofrecerán recomendaciones a los Estados sobre los derechos de las mujeres en general, y sobre violencia contra las mujeres, en particular; las cuales, a su vez, serán utilizadas por las feministas y algunas organizaciones del Estado español para reclamar derechos a nivel nacional como una herramienta de refuerzo de sus reivindicaciones.

Tras las declaraciones internacionales se encontraba el trabajo y la presión social ejercida por parte de las organizaciones de mujeres que introdujeron en la agenda internacional los derechos de las mujeres como uno de los grandes retos de la democracia moderna. Aunque existen antecedentes de referencias a la violencia contra las mujeres en las convenciones internacionales en años anteriores a la década de los 1990's, las consideraciones respecto a la misma eran más esporádicas y se abordaba con una menor incidencia de la perspectiva de género. Entre los antecedentes cabe destacar

la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, reunida en Copenhague en 1980, en la que la problemática de la violencia contra las mujeres se plantea de forma expresa por primera vez. En esta II Conferencia Mundial sobre la Mujer, se constataba, como ya señalábamos en el capítulo anterior<sup>159</sup>, “que «la violencia contra las mujeres en el entorno familiar era el crimen encubierto más frecuente en el mundo», pero se atribuía su origen a motivos coyunturales (aislamiento geográfico y social, dificultades económicas, irregularidad del empleo, abuso de alcohol y de drogas, inseguridad, sentimiento de inferioridad e inestabilidad de las mujeres) que se expresan en individuos concretos” (Marugán Pintos, 2012: 157-158).

El año anterior, en 1979, las Naciones Unidas aprobaron *la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la Mujer*<sup>160</sup> (conocida como la CEDAW). En términos de derechos humanos resulta un avance, pero también muestra las dificultades en términos de reconocimiento de derechos específicos de protección frente a la violencia contra las mujeres. De acuerdo con Manuel Calvo (2014: 162-163) “La historia de las mujeres nos muestra que, si ya fue difícil la conquista de los derechos de la mujer, el reconocimiento del derecho de la mujer a una vida sin violencia de género todavía lo ha sido más”. Cuestión que se ve reflejada en el hecho de que la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer* no recogió de forma expresa la violencia de género en 1979. Posteriormente serán las Recomendaciones generales nº 12 (1989) y nº 19 (1992) del *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer*, las que incluyeron la violencia de género como forma de discriminación contra las mujeres.

Primero la RG nº12 del Comité recomendó a los Estados partes que incluyeran en sus informes información sobre la legislación vigente para proteger a las mujeres de cualquier tipo de violencia; así como de otras medidas para erradicar esa violencia, servicios de apoyo o datos estadísticos sobre la frecuencia de cualquier tipo de violencia contra la mujeres y sobre las mujeres víctimas de violencia. Tras años de presión del

---

<sup>159</sup> Vid. *supra*. p. 138.

<sup>160</sup> España ratificó la Convención en 1983 a través del *Instrumento de Ratificación de 16 de diciembre de 1983 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979*, publicado en el BOE el año siguiente. «BOE» núm. 69, de 21 de marzo de 1984, páginas 7715 a 7720. Esta ratificación por parte de España se realiza con la reserva respecto a las disposiciones en materia de sucesión a la Corona. Asimismo, en 2000 España ratificó el Protocolo Facultativo de la Convención mediante el *Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecho en Nueva York el 6 de octubre de 1999*. Publicado en el «BOE» núm. 190, de 9 de agosto de 2001, páginas 29707 a 29710.

movimiento feminista y de las organizaciones de mujeres y del impulso de la Tercera Conferencia Mundial de Mujer (Nairobi, 1985), el Comité que vela por el cumplimiento de la Convención, en 1992 declara, mediante la Recomendación General nº19, que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (párrafo nº 1) (Barrére, 2008: 32-33). De manera que, a través de la Recomendación general nº 19, se incluye la violencia contra las mujeres como discriminación contra la mujer, la cual incluye “la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que le afecta en forma desproporcionada. Incluye actos que infligen daños o sufrimientos de índole física, mental o sexual, amenazas de cometer esos actos, coacción y otras formas de privación de la libertad” (párrafo nº 6). Asimismo, añade que la Convención también es aplicable a la violencia perpetrada por las autoridades públicas.

A través de esta RG nº19, el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer confirmó que en virtud del derecho internacional y de los pactos específicos de derechos humanos pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar indemnización (párrafo 9). En definitiva, la violencia contra la mujer se considera explícitamente como una violación de derechos humanos que atañe a la responsabilidad de los Estado y genera obligaciones para estos (Calvo García, 2014: 207).

Vemos así como en dos décadas se había pasado de hablar de la violación a los malos tratos físicos y de estos a la violencia contra las mujeres en sentido amplio (Marugán, 2013:158). Además del reconocimiento de la violencia contra las mujeres como un problema de gran envergadura e impacto; también en las declaraciones de los organismos internacionales se pone de relieve el carácter sociohistórico de la desigualdad de género y se enmarca la violencia como una manifestación de esta desigualdad histórica y mecanismo de dominación/subordinación (siguiendo una línea de desnaturalización de la misma).

La Conferencia Mundial de Derecho Humanos celebrada en Viena en 1993 abrió un camino de reconocimiento de los derechos de las mujeres (Bodelón, 2009: 82) marcando un hito en la evolución de compromisos internacionales relativos a los derechos humanos. Esta Conferencia declaró que los derechos de las mujeres y niñas eran derechos humanos, lo que llevó a la Comunidad Internacional a reconocer la

violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos fundamentales. Asimismo, se acordó la creación de la figura de un/a Relator/a Especial sobre Violencia contra las Mujeres.

A partir del reconocimiento de que la violencia contra las mujeres en sus diversas formas –física, psicológica o sexual- constituye un problema extendido en todo el mundo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 20 de diciembre de 1993 la *Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer* (conocida como DEDAW por sus siglas en inglés). El cual constituye el primer instrumento internacional que abordó de forma explícita la violencia contra las mujeres estableciendo a su vez un marco para la acción nacional e internacional. Reconoce que ésta “constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre”<sup>161</sup>. A su vez la Declaración define, en términos similares a la Recomendación General nº19, la violencia contra las mujeres como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada” (art. 1).

En 1993 la Asamblea General de las Naciones Unidas hacía suya la Resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social de 24 de mayo de 1990 en el que se declaraba que “la violencia contra la mujer en la familia y en la sociedad se ha generalizado y trasciende las diferencias de ingresos, clases sociales y culturas” (Maqueda Abreu, 2006a: 4). Diferenciando así de la II Conferencia Mundial para la Mujer celebrada en 1980 que concluía que el origen de la misma estaba asociada a factores sociales vinculados con la exclusión social como inestabilidad en el empleo o el abuso de drogas o alcohol.<sup>162</sup>

---

<sup>161</sup> Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas. 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

<sup>162</sup> Estas consideraciones en relación a las causas de la violencia son persistentes, de hecho, siete años más tarde, se publicaban en España los resultados del Eurobarómetro realizado en los quince países de la Unión Europea que daba como resultado que el 46,1 % de los europeos achacaban la violencia doméstica

Las convenciones y los protocolos se complementaron con el desarrollo de instrumentos de política a nivel internacional que proporcionaron orientación detallada sobre las medidas que los Estados y otras partes interesadas debían adoptar para reforzar el marco jurídico con el fin de abordar todas las formas de violencia contra la mujer. Dichos instrumentos incluyen declaraciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Naciones Unidas, y los documentos producidos en las conferencias y cumbres de las Naciones Unidas.

La Plataforma para la Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995 (Plataforma para la Acción de Beijing) resultó especialmente relevante en varios sentidos. Para empezar, porque en los procesos preparativos de la misma se dio una gran implicación de colectivos feministas y por tanto, una mayor coordinación interna y dinamización del feminismo (Carballido, 2010: 123). Otro aspecto clave que marca la diferencia es la cobertura informativa y el impacto mediático sin precedentes en la historia de las Conferencias análogas celebradas hasta entonces (Giménez, 2007:91). Otro elemento importante radica en el aumento de los compromisos de la comunidad internacional en torno a ejes transversales de trabajo como son potenciar el papel de la mujer en la sociedad (*empowerment*) así como la sistematización e integración de la perspectiva de género en las políticas (*mainstreaming*). Y finalmente, estableció un procedimiento de seguimiento de los compromisos adquiridos, siendo la propia plataforma de actuación de Beijing la que lleva a cabo la evaluación y revisión del grado de desarrollo de los países de los objetivos ahí marcados. Cabe señalar que tras Pekín y con el propósito de dar cuenta de los resultados, se han realizado cada cinco años conferencias de seguimiento de los compromisos adquiridos en Beijing<sup>163</sup>.

En lo que respecta a la violencia contra las mujeres, esta IV Conferencia sobre las Mujeres situó ésta entre sus 12 esferas principales de preocupación, por considerar que *“en todas las sociedades, en mayor o menor medida, las mujeres y las niñas están sujetas a malos tratos de índole física, sexual y psicológica, sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura”* (párrafo 112). La *Conferencia de Beijing* confirmó además que los derechos de las mujeres son derechos humanos, que se sitúan por

---

a las provocaciones de la mujer, el 90 % señalaba como causa el alcoholismo o las drogas y el 70 % el paro y la pobreza. Diario “El País” 5 de febrero de 2000. Pág. 28 (Maqueda Abreu, 2006a: 4).

<sup>163</sup> Beijing+5 (junio 2000), Beijing+10 (2005), Beijing+15 (2010), Beijing+20 (2015), Beijing+25 (septiembre 2020).

encima de diferencias culturales o tradiciones, y en ella los gobiernos se comprometieron a mejorar los mecanismos nacionales e internacionales destinados a prevenir la discriminación por razón de sexo y la violencia derivada de la misma (Aministía Internacional, 2002: 7)<sup>164</sup>.

En términos similares a la DEDAW, la IV Conferencia Internacional de Beijing de 1995 proclama que la violencia contra las mujeres es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, que ha conducido a la dominación masculina, a la discriminación y a impedir el pleno desarrollo de la mujer” (párrafo 118). No obstante, en esta conferencia se da un cambio en relación a la definición de violencia contra las mujeres, con ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial de las Mujeres celebrada en Beijing (1995), lo que hasta entonces era “violencia contra la mujer” entendida como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino”<sup>165</sup> pasa a ser entendida como “todo actos de violencia basado en el género”<sup>166</sup>. Como apunta Encarnación Fernández (2006: 150) es a partir de este momento cuando la expresión “violencia de género” obtiene carta de naturaleza<sup>167</sup>. Aunque textualmente se seguía aludiendo a la “violencia”, sin embargo, Begoña Marugán (2009: 101) señala esta última conferencia “como el momento en el cual el concepto de “género” pasó de la teoría feminista de las instituciones y se apeló a la especialización académica en “perspectiva de género”, lo que en algunos casos ha supuesto la supeditación del campo teórico a las demandas institucionales”.

El proceso de reconocimiento de la violencia contra las mujeres como violación de derechos también ha ido teniendo expresión propia en los órganos regionales de protección de los derechos humanos. A este respecto las organizaciones regionales de

---

<sup>164</sup> Informe *No hay excusa Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España*.

<sup>165</sup> Artículo 1 de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres aprobada en 1993.

<sup>166</sup> “La expresión “violencia contra la mujer” se refiere a todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la privada” (párrafo 113) Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

<sup>167</sup> Aunque en principio ambas denominaciones aluden a una misma realidad y pueden por ello considerarse como sinónimas, María Ángeles Barrére (2008: 30) de acuerdo con Izquierdo (1998: 28-29) señala que ya en la propia Conferencia celebrada en Beijing “se hizo notar no sólo el empleo ambiguo del término “género” sino la sustitución, a través del empleo de este término, de las referencias al poder”. Es así que la utilización del término “género” suscitó una sospecha de largo alcance, “que un concepto neutro pudiera sustituir al patriarcado como marco interpretativo de la violencia contra las mujeres o, mejor dicho, que utilizando una categoría neutra como la de género, la violencia contra las mujeres terminara pudiendo ser una violencia que recayera en hombres” (Barrére Unzueta, 2008: 30).

derechos han reconocido la violencia contra las mujeres como la violación de los derechos humanos de las mujeres y han exigido a los Estados garantizar este derecho (Calvo García, 2014: 211).

En este sentido, la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer* (1994), también conocida como la *Convención de Belém do Pará*, resulta especialmente relevante ya que fue la primera convención internacional vinculante dirigida exclusivamente a la eliminación de la violencia contra la mujer. Establece que “toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado” (artículo 3) y la obligación de los estados para garantizar dicho derecho. Entre estas obligaciones (artículo 7), los Estados partes deben actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer, así mismo contiene disposiciones detalladas relativas a las obligaciones de los Estados de promulgar legislación.

En el ámbito de la Unión Europea, el Parlamento Europeo inició en 1986 una serie de resoluciones que comenzaron con la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la violencia contra las mujeres*, de junio de 1986 y que culminó con la *Resolución del Parlamento Europeo sobre la violación de los derechos de las mujeres*, de 14 de abril de 1997. En este marco, el 16 de septiembre de 1997 se aprobó la Resolución del Parlamento Europeo (A4-0250/1997) sobre la *Campaña Tolerancia Cero ante la violencia contra la mujer*<sup>168</sup>, la cual fue desarrollada por la Comisión europea a los largo de los años 1999 -designado como “Año Europeo contra la violencia hacia las mujeres”- y 2000 con la finalidad de sensibilizar y movilizar a la sociedad en contra de la violencia machista contra las mujeres (Calvo García, 2014: 212). Dicha Resolución (A4-0250/1997) vincula la violencia contra las mujeres “al desequilibrio en las relaciones de poder entre los sexos en los ámbitos social, económico, religioso o político” y solicita que los Estados miembros de las Naciones Unidas hagan lo posible para que la Declaración de Pekín se convierta en un Convenio vinculante para todos los signatarios (párrafo 1). Y “pide a los Estados miembros en los que la violencia contra las mujeres aún no sea una figura delictiva que prevean esta medida sobre la base de la definición de la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las

---

<sup>168</sup> El modelo de “tolerancia cero” ya se había implementado en EEUU como respuesta legitimadora de políticas públicas represivas en el marco de las racionalidades políticas neoliberales de los ochenta (Martín, Miranda y Vega, 2005: 13)



formas de discriminación contra la mujer y que apliquen una política en consonancia con las obligaciones previstas en dicha Convención” (párrafo 4).

Lejos de limitarse al ámbito familiar los organismos internacionales reconocían que la violencia contra las mujeres implicaba múltiples formas de expresión; así como ámbitos en los que tiene lugar. De esta manera el Parlamento Europeo retomaba la definición de violencia contra las mujeres que las Naciones Unidas elaboraron en la Plataforma de Acción para Pekín. Asimismo, señala en su párrafo 3 que “cualquier debate sobre la violencia contra las mujeres debe celebrarse desde la perspectiva de éstas y facultarlas para luchar contra ellas”.

La puesta en marcha de la Campaña de “Tolerancia Cero” contra la violencia a las mujeres, acompañada de la iniciativa DAPHNE, un programa de acción comunitaria que depende de la Dirección General de Justicia e Interior de la Comisión Europea, cuya finalidad es apoyar medidas preventivas destinadas a combatir la violencia ejercida sobre los/as niños/as, los/as adolescentes y las mujeres. Estas medidas se desarrollan a través de los diferentes proyectos que conforman este programa. Su principal objetivo es por tanto *prevenir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes, las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo*. Esta iniciativa surge con la intención de apoyar el trabajo que realizan organizaciones no gubernamentales (ONGs), entidades e instituciones públicas implicadas en el combate de este tipo de violencia.

Por su parte, en el marco del Consejo de Europa, en 1998 se puso en marcha el Plan de Acción para Combatir la Violencia contra la Mujer, elaborado por el Grupo de especialistas para combatir la violencia de género (EG-S-VL), que constituye el primer marco político europeo para abordar este problema y que contenía una serie de recomendaciones para los Estados en diversas áreas. El desarrollo posterior de este Plan de Acción proporcionó el primer marco político integral para las administraciones nacionales.

Como hemos visto en el recorrido por la normativa internacional a lo largo de la década de los 90 se dio una definición amplia de la violencia contra las mujeres que comprende multiplicidad de expresiones tanto en las formas que adquiere como en los espacios o relaciones en las que tiene lugar. Reconociendo de alguna manera que atraviesa toda la sociedad.

Anteriormente, en años previos a la década de los 1990’s, veíamos cómo en las

declaraciones internacionales se situaba el origen de la violencia contra las mujeres en factores como el aislamiento geográfico o social, la inestabilidad en el empleo o el abuso de drogas o alcohol, de manera que se entendía que el origen de la violencia se encontraba en factores sociales asociados con clases más bajas o excluidas de la población. Sin embargo, durante los 90 se va consolidando la idea de que este tipo de violencia se da en cualquiera de las clases sociales, de forma global independientemente de la religión, cultura o condición social. Y se vincula a relaciones históricas de poder.

En definitiva, se consolida una llamada internacional a los gobiernos de los Estados-nación a que tomen medidas para prevenir y evitar este tipo de violencia apelando a su responsabilidad pública en esta cuestión. Se pone de relieve la necesidad de que estas medidas contemplen una amplia variedad, yendo más allá de la criminalización de la violencia y de la atención puntual a la emergencia. Se pone en valor la necesidad de ampliar el conocimiento sobre un hecho que hasta ahora había estado invisibilizado y no reconocido, así es que plantean la necesidad de aumentar los mecanismos de recogida de datos sobre esta realidad por parte de las instituciones, tarea que han venido realizando en buena medida (al principio sólo ellas) las diferentes organizaciones de mujeres como de forma incipiente alguna administración. A su vez la UE pone en marcha iniciativas de promoción y financiación de proyectos de investigación.

Como veremos a continuación, esta marcada apertura en la definición de la violencia contra las mujeres -de género, desde la Conferencia de Beijing de 1995- que se consolida en las declaraciones y normativa internacional, contrasta con la focalización y limitación a la violencia doméstica que caracterizará la normativa estatal junto con la expansión de la intervención del derecho penal como principal respuesta legislativa.

## 2. Rearticulación del movimiento feminista y de la intervención feminista ante la violencia contra las mujeres

En la década de los años 90 del S. XX se suceden grandes cambios sociales y económicos a través de los cuales el escenario se reorganiza de forma drástica. Se producen cambios en el trabajo y las formas de producción, la familia, el rol que desempeñan las mujeres, las políticas públicas, las formas de consumo, las nuevas tecnologías y la comunicación, los estilos de vida y, además, los grandes movimientos sociales desaparecen de manera definitiva, etc. (López Gil, 2011: 68).

En consonancia con estos cambios, la movilización social también cambia sus formas de organizarse y de acción. A diferencia del movimiento de carácter unitario y de las grandes movilizaciones comunes, que habían caracterizado las décadas anteriores, se produce un proceso de atomización, de mayor singularidad y multiplicidad subjetiva. De manera que se organizan en pequeños colectivos que componen un mapa de grupos descentralizados que impulsan otras prácticas a la luz de los cambios sociales, políticos y económicos que se dan y que remiten una subjetividad impregnada por la movilidad y la precariedad (López Gil, 2011: 68). Entre los grupos organizados encontramos las lesbianas, las insumisas y las antimilitaristas, personas *queer*, transexuales, las “autónomas internacionalistas”, precarias, trabajadoras sexuales, okupas, migrantes o universitarias entre otros<sup>169</sup>.

La multiplicidad que comentamos, se vio reflejada en las *Jornadas feministas de Madrid en 1993*, “Juntas y a por todas”. A pesar del agotamiento del movimiento feminista en tanto que movimiento unitario, estas jornadas fueron un éxito, la participación fue más abierta y variada que nunca, así como los temas que se trataron (Uría Ríos, 2009: 139). Durante las Jornadas se realizaron ponencias, entre otros asuntos, sobre reflexiones feministas respecto al Código penal, relaciones entre mujeres, sobre ecología y ecofeminismo, la mujer y el mundo rural, acerca de la crisis económica, cuestiones laborales y trabajo doméstico, mujeres y cárceles, ceguera y mujer; así como charlas de solidaridad con mujeres de otros países y culturas. Participan también en la exposición de los debates y talleres, empleadas de hogar, transexuales, trabajadoras sexuales, mujeres gitanas que tratan la problemática de la

---

<sup>169</sup> Otra razón que explica la proliferación comentada es que muchas mujeres que formaban parte de estos grupos no se reconocían en el movimiento feminista, debilitado, fragmentado y con el que, además, se daba escaso diálogo intergeneracional. De alguna manera se señalaba así que se echaba en falta una política capaz de reconstruir representaciones más plurales de las mujeres en el imaginario colectivo (López Gil, 2011: 68, 69).

mujer gitana (Asociación de Mujeres Gitanas “ROMI”) y mujeres del mundo académico (VVAA, 1994).

En cuanto a las transformaciones en la movilización social, también constituyó un factor importante el cambio de época que se dio en Estado español. Según Paloma Uría (2009: 141), con el segundo triunfo electoral del PSOE se creó conciencia de que la transición, aunque cerrada en falso, se había consumado. La movilización social disminuyó, casi desapareciendo, excepto en momentos puntuales de luchas sindicales, pasando las demandas sociales y políticas a ser canalizadas a través de las instituciones o amparadas por ellas, lo que también afectó al movimiento feminista (Uría Ríos, 2009: 141).

La creación organismos “de la mujer” junto con otros espacios institucionales similares, abrieron las puertas a la participación de mujeres, de las cuales muchas procedían del movimiento feminista. Sin embargo, muchas otras, como las feministas del movimiento vinculadas a la Coordinadora de Organizaciones feministas, se mantuvieron al margen, por lo que su capacidad de influir en el feminismo institucional quedó muy mermada, por no decir nula (Uría Ríos, 2009: 142). En lo que específicamente se refiere a la enunciación pública de la violencia, es preciso señalar que como reivindicación del movimiento feminista sufre una transformación e incluso desaparece como tal (Marugán Pintos y Vega Solís, 2001). De hecho, en las *Jornadas Feministas* de Madrid mencionadas, la violencia contra las mujeres no fue el tema de ninguna de las comunicaciones presentadas<sup>170</sup>. Según Marugán Pintos y Vega Solís (2001) el movimiento feminista se retiraba de este espacio, abriéndose un paréntesis que se prolongaría casi una década en la que el problema de la violencia contra las mujeres sólo reaparece puntualmente, casi siempre en relación a polémicas legislativas.

En la década de los 90 la situación de la presencia pública del movimiento feminista cambia, el espacio público se multiplica y se fragmenta, así como la propia actividad del feminismo. Las asociaciones y grupos feministas (previas o nuevas) convivían con diversas organizaciones especializadas en temas concretos, muchas veces, de carácter asistencial, a la vez que fueron cobrando más fuerza los grupos de mujeres que abordaban cuestiones sectoriales (derecho, sanidad, enseñanza, actividad sindical...). Todo ello supuso un volumen de trabajo y participación importantes, pero

---

<sup>170</sup>170 A excepción del Taller de autodefensa o que pudiera aparecer al abordar temas más generales, pero no se dieron comunicaciones específicas al respecto.

mucho menos visible y con una menor influencia en la opinión pública (Uría, 2009: 144). Además de que paralelamente se produjo un auge del feminismo institucional.

### **1.2.1. De las comisiones antiagresiones a las casas de acogida**

Como explicaba Rosa Fernández (2008)<sup>171</sup> en relación a las fases vividas desde las comisiones antiagresiones, en la década de los 90, éstas entran en su tercera fase que se extendió hasta finales de la década. Esta vez los objetivos se centraron en el replanteamiento de la función del movimiento feminista ante la nueva sensibilidad social existente y el debate intenso sobre las reformas legislativas que se fueron sucediendo.

Tras la anterior fase, a principios de los años noventa para la Comisión Antiagresiones vino una disminución en la actividad, tanto a nivel interno como externo, algo que estaba extendido entre más comisiones del Estado español. Esto se debió a razones de diversa índole: el cansancio militante, la oferta institucional que hacía innecesarios los servicios de apoyo de las comisiones, la pérdida de protagonismo en la prensa, la profesionalización de feministas en los campos de atención a mujeres, etc.

Según valoraba Rosa Fernández, del Frente Feminista de Zaragoza, “nos sentíamos bastante impotentes ante una sociedad que ya daba por trasnochado y asumido el discurso feminista y pretendía resolver la problemática que implica la violencia sexista haciendo abstracción de causa y origen, de alguna manera, se nos usurpa el discurso formal, sin comprender, ni atender, al fondo del mensaje” (Fernández 2001: 452-453)<sup>172</sup>.

Esta época coincidió con distintos proyectos sobre la modificación del Código Penal. En este sentido, los esfuerzos estuvieron enfocados a situar el tema, valorando qué es el sistema penal, qué relaciones tienen las mujeres con el derecho penal y qué se puede esperar del mismo.

Ya la cuarta y última fase viene a coincidir con un intenso debate público sobre la violencia de género. En 1997, el Caso de Ana Orante con gran repercusión pública y que incrementó cierta sensibilidad. A partir de esa fecha el debate renace en la sociedad

---

<sup>171</sup> *Op.cit.*

<sup>172</sup> Intervención en las Jornadas Feministas de Córdoba celebradas en 2000 titulada “Violencia sexista: distintas aproximaciones”, Vid. Jornadas Feministas de Córdoba (comp) (2001) *Feminismo, es ... y será. Córdoba 2000*. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba, pp. 451-455.

con matices diferentes, se incrementaron las medidas de apoyo, se introdujeron en el Código Penal diferentes medidas en aras a proteger a la mujer víctima de agresiones y surgieron nuevos bríos desde el feminismo para retomar la cuestión. La cual será abordada con mayor profundidad más adelante<sup>173</sup>.

A la progresiva desaparición de las comisiones antiagresiones y de su vinculación más directa con las casas de acogida contribuyeron las políticas de privatización de los servicios públicos. En algunos casos los grupos de mujeres pudieron permanecer convirtiéndose en asociaciones<sup>174</sup> o entidades que pudieran competir en este nuevo marco y otras no.

Las Casas de Acogida establecieron como fundamento de su intervención un modelo de referencia en la intervención psico-social con mujeres maltratadas y priorizaron la formación de las trabajadoras desde un enfoque integral que favoreciera la toma de conciencia, la recuperación emocional, el crecimiento personal y el cambio en base a la propia autonomía de las mujeres que acudían a la Casa<sup>175</sup>. La restitución de las mujeres a su proyecto de vida fue considerada, ya entonces, fundamental en cualquier intervención con mujeres maltratadas.

A través de la Coordinadora Estatal de Casas de Acogida se impulsaron espacios como las *Jornadas sobre Malos Tratos a Mujeres*, donde las reflexiones desde una perspectiva de género pretendían además de estimular la solidaridad femenina a través de redes, denunciar la situación de violencia sufrida por las mujeres y realizar una labor de divulgación y concienciación social.

En todo caso, tanto la filosofía como los métodos de trabajo de las Casas de Acogida y de la Coordinadora Estatal, recogían muchas de las aportaciones teóricas y prácticas del llamado “feminismo de la segunda ola”.

A mediados de los años 1990 existían más de cuarenta recursos de acogida, entre Casas de Acogida y Pisos Refugio, repartidos por todo el Estado. Cada uno de estos centros estaba adscrito al área de Servicios Sociales, de titularidad pública o gestionados por asociaciones de mujeres que dependían económicamente de las subvenciones públicas (Grupo Cala, 1994: 9,10). Sin embargo todos ellos han sido promovidos por

---

<sup>173</sup> Vid. *infra*. p. 248. ss.

<sup>174</sup> Este es el caso de la Casa de Acogida de Castellón creada en 1986 que tras tres años de gestión directa con personal contratado, en 1990, tras una decisión política -enmarcada dentro de la política de privatización de servicios públicos-, el Grupo Cala accede a la gestión y coordinación de la Casa de Acogida de Mujeres de Castellón (Grupo Cala, 1998:11).

<sup>175</sup> VV.AA. *Casas de acogida para mujeres maltratadas. Propuesta de intervención de un modelo de referencia*. Madrid. Coordinadora de Casas de Acogida, 1993

grupos feministas que, con un trabajo de años de lucha, han podido convencer a las instituciones públicas de la necesidad de su creación y de su responsabilidad en este proyecto.

Los colectivos feministas que lucharon por su existencia, aportaron también un marco conceptual y una nueva metodología de trabajo para la atención de las mujeres maltratadas, muy diferenciado del hasta entonces concebido en otras instituciones de ayuda social. No hay que perder de vista que a primeros de los años 80, en el contexto político español, se posibilitaron proyectos de nueva creación de interés social *en pos* de una sociedad de bienestar social (Grupo Cala, 1994:10).

El grupo Cala es miembro fundador de la Coordinadora Estatal de Casas de Acogida. Dicha Coordinadora se constituyó como asociación con el objetivo de introducir la máxima profesionalización en el trabajo de las casas de acogida pero, siempre, a partir de los fundamentos feministas con que nacieron las primeras de ellas. El perfil de las trabajadoras, su actitud personal y capacitación profesional, es objeto de estudio y revisión permanente. Además, desde la Coordinadora Estatal, se potencia y organiza el reciclaje de los equipos de trabajo, y los aforos de encuentro de reflexión colectiva, desde donde se aborda la problemática global y pormenorizada de los centros así como el modelo de intervención más idóneo, manteniendo un referente necesario para las casas de acogida de nueva creación. Puesto que partimos de un marco conceptual inequívocamente feminista, en este recorrido tratamos de definir nuestro trabajo buscando y cuestionando lo que nos oprime, condiciona o discrimina en tanto que mujeres (Grupo Cala, 1994:11).

Aunque las comisiones antiagresiones fueron desapareciendo a inicios de los años 90 seguía habiendo recursos de acogida públicos con personal del movimiento feminista, tal y como comenta en la entrevista Beatriu Massià desde su propia experiencia:

"En el 91, empiezo a, de forma digamos como ocasional, empiezo a trabajar en la casa de acogida para mujeres maltratadas de Barcelona, que en aquel momento lo gestionaba el Movimiento Feminista, el grupo Alba. Y ahí empecé a tomar contacto digamos directo con el tema de la violencia hacia las mujeres. Antes pues había estado en las Jornadas de Santiago contra la violencia machista, es decir, y bueno estaba en contacto con el Movimiento Feminista y con las movidas que había. Pero, empecé a tomar contacto con

el tema ahí en la casa de acogida. Entonces ahí, al tomar contacto en la casa de acogida con la problemática, también bueno, conocimos un grupo de mujeres que estábamos vinculadas al Movimiento Feminista, y ahí digamos que empezó como el proceso de lo que hoy es Tamaia, en el sentido de que nos dábamos cuenta de que las mujeres que estaban en la casa durante un tiempo, después de la salida de la casa necesitaban seguir teniendo espacios para hablar entre ellas, para apoyarse entre ellas. Y, así fue como en el 92, a, empezamos a, empezamos ya como Tamaia y empezamos con la, digamos, con la facilidad ¿no? O con la acogida que nos dio la Comisión contra las agresiones de Barcelona, la Comisión contra las agresiones de Barcelona en aquel momento estaba, bueno, con una actividad baja y tal y entonces, bueno, pues nos dieron una parte también, una parte económica importante, para poder empezar como grupo y también en Ca la dona, cuando en Ca la dona estábamos ahí, en otro espacio y ahí empezó Tamaia, en el año 92 de una forma interna, hasta que en el año 95 nos constituimos como asociación" (E8).

Precisamente Tamaia surge como un planteamiento de los límites de la acogida y asistencia que se plantean desde los recursos articulados desde la Administración. Tamaia surge de la necesidad de un espacio más allá de la acogida y de reflexionar sobre las intervenciones que se estaban haciendo con las mujeres. Así, Beatriu Massià comenta:

"Entonces ahí, surge como la necesidad, primero de la demanda de las mujeres y después también desde la reflexión de decir bueno, es que las intervenciones que se están haciendo con las mujeres no pueden ser las que son, ¿no? Hay que ir un poco más allá" (E8).

Desde una perspectiva feminista, cobra importancia la relación y vínculo entre las mujeres, profesionales que trabajando en recursos de acogida no se sienten en el papel diferenciado y rol profesional que se diferencia y distancia de las mujeres que han pasado por relaciones de violencia, de ahí que Tamaia se pone en marcha de forma conjunta con mujeres que en esos momentos:



“Sí, sí, ese espacio se genera de forma conjunta con algunas de las mujeres que estaban en la casa de acogida, es decir, digamos que las que estábamos en un rol profesional, ¿no? Buscamos la organización y toda la y bueno, todas las partes más técnicas digamos, ¿no? Pero sin la implicación de las mujeres que querían avanzar más sobre su propio proceso yo creo que no hubiera hecho nada” (E8).

Más específicamente, los grupos feministas que trabajaban en las casas de acogida realizaban una evaluación y reflexión sobre su trabajo de forma continua, abiertas a los cambios que pudieran surgir en el proceso de aprendizaje continuo que suponía ir profundizando en la problemática del maltrato. Las orientaciones feministas diferenciaban estas casas de acogida y asociaciones de otras que tenían un carácter más tradicionalmente asistencialista. En este sentido, la relación con las otras, o incluso el cuestionamiento de la diferenciación de un nosotras-ellas ha sido un eje de problematización constante:

“Claro, digamos que, ahí, bueno ahí ha habido un proceso, yo creo, también dentro del Movimiento Feminista, entre considerar que las mujeres que estaban sufriendo violencia eran mujeres que no tenían nada que ver con nosotras, a considerar que las mujeres que están sufriendo violencia tienen mucho que ver con nosotras, porque si hacemos un análisis desde la perspectiva estructural de la violencia, es decir, es que nos toca a todas, nos toca a todas. Entonces ahí, hubo ese punto de decir no podemos continuar haciendo esto de buscar casa, recursos, no, es que estamos hablando otra cosa, estamos hablando de que las situaciones de violencia vienen por una situación de discriminación histórica y de no valorización de las mujeres, ¿no? Entonces ahí, eso de alguna manera definió, yo no sé si eso es algo también como muy específico de Tamaia, ¿no? pero por ejemplo, sé que mujeres, las mujeres de Madrid, de las de la casa de ahí ahora Pilar Blanco, que tienen lo del espacio que hacen atención en temas de agresiones sexuales, ¿entre nosotras? no, ahora no recuerdo el espacio de mujeres que es, que también parten de la perspectiva de que no es que vayamos a ayudar a estas mujeres, sino que vamos a ver qué es lo que podemos compartir entre nosotras, qué cosas, y también como qué podemos aprender, las

mujeres que les está sucediendo eso, ¿no? Y a partir de aquí, ver qué podemos construir” (E8).

Desde el Grupo Cala también se diferenciaban de un tratamiento "conservador", asistencialista. Ellas se mostraban críticas con las propias casas de acogida en las que trabajaban y se cuestionaban tanto el papel del centro como su propia intervención. Tal y como comentaban ellas mismas: “Nos preguntábamos cómo era posible que a pesar de nuestros esfuerzos, no se cumpliera, en el cincuenta por ciento de los casos, uno de los objetivos para el que estaba dispuesto el servicio -se esperaba que las mujeres que, tras un tiempo de reflexión concluyeran separándose de su marido o compañero agresor ¿Qué estaba fallando? Los discursos de concientización feminista no parecían incidir tanto como esperábamos en las mujeres atendidas; toda la documentación a la que teníamos acceso no daba respuesta a nuestra incógnita. El debate en el interior del equipo estaba planteado. Así pues, decidimos cambiar de dirección en la búsqueda de respuestas. Sin perder la perspectiva crítico-feminista, abordamos, desde una formación anterior ecléctica, el estudio de estos tres paradigmas: Feminista/de reencuentro<sup>176</sup>, Terapia Familia Sistémica y Psicoanálisis. De este modo, después de haber estado indagando en todas direcciones, buscando de entre los conocimientos de otros, pudimos darnos cuenta, con sorpresa, de que nos habíamos perdido la mayor fuente de información y de formación sobre el tema que nos ocupa: la propia mujer maltratada (Grupo Cala, 1998: 13).

Es cierto que existe un agresor y una víctima, pero restringir la cuestión a esta dualidad no sólo reduce a lo privado el problema de los malos tratos a mujeres, desvinculándolo del orden de valores que rigen nuestro sistema social, sino que tiene, además, otro peligro: el de sacralizar tanto el lugar del agresor, como elemento activo, condenando al fracaso todo posible intento de modificación por su parte, y a la mujer en el lugar de la víctima, como elemento pasivo, condenándola a perpetuarse en una identidad tradicionalmente femenina. Mientras se mantenga a la mujer maltratada en el lugar pasivo de la víctima, se le estará privando de la oportunidad de poder actuar para modificarlo. *En el momento en que esta mujer pueda considerarse como sujeto activo de una historia que le concierne, obtendrá la posibilidad de intervenir en ellas* (Grupo Cala, 1998: 13).

---

<sup>176</sup> Para conocer el comienzo de este nuevo paradigma, vid. Fina Sanz, *Psicoerotismo masculino y femenino. Para unas relaciones placenteras, autónomas y justas*. Barcelona, Kairós, 1990

### **1.2.2. Consolidación del feminismo institucional y alianzas**

Como se señalaba en el capítulo, anterior el feminismo institucional en el Estado español comenzó años antes de los 90, constituyendo un hito del mismo la creación del Instituto de la Mujer en 1983. Desde los años 80 y, especialmente durante la década de los 90, fueron aumentando en número y tamaño<sup>177</sup> las instituciones u organismos cuya finalidad era el impulso de la formulación y puesta en práctica de políticas dirigidas a las mujeres y/o a alcanzar la igualdad entre mujeres y hombres. En correspondencia con ello, durante los 90, proliferó un amplio sector relacionado con la cuestión de género a través de las áreas de la mujer, agentes de planes de igualdad y especialistas en género (López Gil, 2011: 115).

En esta fase, a lo largo de la década de los años 90, no solo se consolida el feminismo institucional referido a aquellas feministas o líneas de actuación feminista llevadas a cabo por las administraciones y posiciones de gobierno, sino también la colaboración y alianzas entre organizaciones feministas, académicas y profesionales de diferentes ámbitos (trabajo social, derecho, psicología, del ámbito de la salud...) que han participado con las instituciones (ya sean relativas al poder legislativo o ejecutivo), en la discusión y, en ocasiones, en la puesta en práctica de iniciativas para hacer frente a la violencia contra las mujeres.

En un contexto de repliegue del conjunto del movimiento feminista más afín a posiciones autónomas en relación a la articulación de respuestas frente a la violencia contra las mujeres, se produce un despliegue de colaboración e incluso intervención directa de algunas organizaciones de mujeres que llevaban años trabajando en esta problemática así como de sectores profesionales y de forma más específica desde el ámbito académico.

En este sentido, es preciso, al menos, tener dos cuestiones generales en cuenta, que a su vez están interrelacionadas (también con el desplazamiento de las representaciones e interlocuciones en relación a la violencia contra las mujeres), por un lado como comentábamos anteriormente en cuanto a los movimientos sociales en general y el feminismo en particular se da una atomización de las formas de organización, participación y acción política. Esto tiene dos declinaciones particulares respecto al feminismo y la violencia contra las mujeres. Por un lado se multiplican y

---

<sup>177</sup> El Instituto de Mujer a principios de década, en el año 1992, había aumentado su presupuesto en un 194% desde su creación y su plantilla también había ido creciendo contando por esas fechas (1992) con unas ciento setenta personas aproximadamente, la mayoría de ellas funcionarias (Valiente, 1994: 11).

fragmentan los espacios y ámbitos de actuación feminista pudiendo distinguir entre feminismo activista o de movimiento, feminismo académico y relativos a diferentes sectores profesionales. Y por otro lado lo que Carballido (2010) denomina *micromovilización* dentro del propio feminismo, refiriéndose a la posición de algunas asociaciones y organizaciones de mujeres más significadas que durante la década de los 90's se fueron erigiendo en portavoces del movimiento feminista en la lucha contra la violencia contra las mujeres (como la Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas, la Comisión de Investigación de Malos tratos a Mujeres, la Asociación de Mujeres Juristas Themis o la Federación de Mujeres Progresistas, entre otras), las cuales han conformado el núcleo duro en la tarea de definición, de delimitación y de activación de propuestas para combatir la violencia contra las mujeres (Carballido, 2010: 82-83).

Como se irá mostrando a lo largo del capítulo, van a ser estas organizaciones las que generen una alianza y relación relativamente estable con las instituciones y con los principales partidos políticos. Ya sea participando en las discusiones parlamentarias relativas a la valoración de la legislación o de planes de acción; así como en la puesta en marcha de programas de atención a la violencia contra las mujeres o de asesorías jurídicas, así como en el ámbito de la investigación.

Efecto de la institucionalización emerge la idea de que el feminismo es una cuestión de especialistas y no de mujeres de los movimientos sociales (López Gil, 2011: 112). La progresiva exigencia de incorporar las cuestiones de género a las políticas públicas en general y, a las relativas a combatir la violencia contra las mujeres en particular, ha conllevado la tendencia a que los grupos de "expertas en género" se fueran convirtiendo para muchas instituciones públicas en las interlocutoras cualificadas, reemplazando de este modo a los grupos de mujeres feministas, desplazando con ello sutil y veladamente a los movimientos de la sociedad civil, tal y como señala Sonia Reverter (2011: 226).

A su vez, el reconocimiento por parte de los partidos políticos de la condición de expertas a representantes de organizaciones feministas requiere también que se ajuste al convencionalismo de los escenarios y del lenguaje institucional aportando argumentos e información experta acerca del problema (Carballido, 2010: 114). Además, las reivindicaciones formuladas en el interior de las instituciones son sometidas a otras prioridades políticas: presupuestos, las estrategias de largo alcance o las conveniencias políticas del momento; una forma de hacer que según Silvia López Gil (2011: 112)

“salpica de un modo u otro al movimiento feminista, a veces limitado en su margen de acción por la política de subvenciones<sup>178</sup>”.

Como veremos en apartados posteriores a finales de la década de los 90 se dará una reactivación de las movilizaciones sociales en relación a la violencia contra las mujeres.

### **1.3. Tratamiento mediático de la violencia contra las mujeres: del terror sexual a la violencia doméstica extrema**

Otro de los desplazamientos que tienen lugar en la década de los noventa es el creciente papel de los medios de comunicación en la información en relación a las violencias contra las mujeres, lo que influirá en la orientación y consideración al respecto de las mismas. En la década de los 90 dos asesinatos se convirtieron en hitos que marcaron el tratamiento mediático de la violencia contra las mujeres<sup>179</sup>. Más concretamente, tuvieron un fuerte impacto social a principios de la década: la violación y asesinato de tres chicas adolescentes de Alcàsser y, a finales de la década, el asesinato de Ana Orantes a manos de su exmarido.

#### **1.3.1. La violencia sexual como suceso y relato de terror sexual**

A principios de la década de los 90 tuvieron lugar diversas violaciones y desapariciones de adolescentes y niñas, pero el caso que impactó con mayor fuerza fue el triple crimen de Alcàsser, lo que se constituye según denomina Nerea Barjola, (2018) un relato de terror sexual.

El 13 de noviembre de 1992, Antonia Gómez, Desiré Hernández y Míriam García desaparecieron en las inmediaciones del municipio de Alcàsser, en el que residían. Las tres adolescentes se dirigían a una fiesta que se celebraba en la discoteca de Picassent, una localidad próxima. De acuerdo con los datos oficiales, las jóvenes realizaron autostop y subieron a un coche ocupado por al menos dos hombres. Después

---

<sup>178</sup> Algo que veíamos anteriormente en relación a las casas de acogida y del margen de actuación en ocasiones limitado, desde una perspectiva feminista de transformación social.

<sup>179</sup> Alberdi y Matas (2002: 252) también señalan como un caso que tuvo enorme repercusión en el ámbito internacional el de Lorena Bobbit, una mujer norteamericana que, en 1993, después de sufrir tremendas agresiones por parte de su marido atacó violentamente a éste mientras dormía amputándole parte del aparato genital.

de tres meses, el 27 de enero de 1993, se hallaron sus cuerpos sin vida en un paraje conocido como La Romana. El hallazgo de los cuerpos reveló evidencias de que habían sido sexualmente torturadas. De los dos implicados en este caso se condenó a Miguel Ricart, ya que Antonio Anglés permanece hasta la actualidad en paradero desconocido<sup>180</sup>.

En esos momentos estaba abierto el debate en torno al Código Penal ya que en 1992 se presentó el Anteproyecto de Reforma del Código Penal que culminaría con la reforma del Código Penal en 1995. A finales de la década de los 90 en buena medida el debate feminista se había centrado en términos generales en el cambio de tipificación de los delitos que pasaron a ser con la reforma de 1989 delitos contra la libertad sexual. Sin embargo, el asesinato sexual de tres adolescentes de Alcàsser produjo cambios en los debates, el sentido y los agentes sociales involucrados cambiaron, y la aparición de “otras víctimas”, los padres-madres. En términos generales, se pasó de defender la libertad sexual a defender la integridad, marcando el asesinato y violación de las niñas de Alcàsser un momento de transición entre estos discursos (Marugán Pintos y Vega Solís, 2002a).

Respecto a este tipo de desplazamiento en los debates Begoña Zabala se expresaba en la entrevista en los siguientes términos:

“Esa fue una línea que la cogimos desde el principio, y luego llegó a su punto más álgido y más terrible con el conocimiento de la violación en grupo de las niñas de Alcàsser. Entonces ahí fue, pues bueno, una puesta en escena y en público de todo lo que habíamos hecho, que era muy poco conocido, pero yo creo que nos lo habíamos peleado mucho, y teníamos posturas, habíamos sacado todas las reivindicaciones, habíamos sacado ya varias plataformas explicando lo que queríamos y diciendo cómo queríamos la reforma, cómo nos gustaba y cómo no, y, ahí se inició una nueva etapa de debate, interesante, ¿no?, pero diferente, ya con otras connotaciones. Bueno, y ahí se plasmó el culmen de toda nuestra lucha, ahí estuvo y entraron otros agentes y ahí empezó el otro debate. Hasta esa fecha éramos nosotras las únicas que

---

<sup>180</sup> En 2019, después de más de 25 años se estrenó un documental sobre este caso, el cual mantiene la consideración de suceso. Vid. Campos, R. (productor), Siminani, E. L. (director). (2019) El caso Alcàsser (Documental). España: Bambú Producciones, Netflix.

empezamos a plantear que esto era una demencialidad cómo estaba planteado, que no queríamos más cárcel, era un debate muy complicado, igual luego contaré más despacio, porque no pedíamos más cárcel, no pedíamos más años, como pueden pedir los padres y las madres, quizá con mucha lógica de sentimiento y afecto, ¿no?, y de víctima, pero no era este nuestro planteamiento, entonces queríamos introducir en profundidad porqué pasaban las agresiones” (E1).

La cobertura mediática de este triple asesinato sexual fue de una intensidad sin precedentes también en la dimensión de espectacularidad y de profundización de los detalles tanto de la tortura a la que fueron sometidas como en la exposición de los cuerpos y los datos médico forenses, todo ello despojado de toda dimensión de violencia sexista. La respuesta popular, horrorizada ante el triple asesinato y poderosamente influida por los mensajes televisivos, se tradujo en la intensificación de las posturas punitivas que se extendieron incluso hasta alcanzar a los propios movimientos sociales (Marugán Pintos y Vega Solís, 2001). Según explicaba Begoña Zabala en las *Jornadas Estatales Feministas* de 2000, a partir de este caso “se producen las diferencias entre nosotras y con otros grupos. Aparece una creciente corriente penalizadora, que no es feminista ni de mujeres exclusivamente, sino que también abarca a familiares-víctimas y a otros movimientos sociales” (Zabala, 2000: 444).

José Luis Corcuera, entonces Ministro de Interior, prometió endurecer las penas frente a las agresiones sexuales en la calle (Marugán Pintos y Vega Solís, 2001). Más concretamente, afirmó que no había cabida, ya que nos encontrábamos sin duda en presencia de “algunas de las fieras que, a veces, en ocasiones muerden o llegan más lejos, como en este caso” (Barjola, 2018: 166), asumiendo de esta manera el relato de la excepcionalidad que impregnó todo el caso en tanto que violencia sexual.

Una de las cuestiones con mayor importancia radica en la disrupción que marcó este caso en el abordaje de las violencias contra las mujeres y, en concreto, respecto a las agresiones sexuales. El relato que se hizo sobre el mismo supuso un instrumento para contrarrestar el avance del movimiento feminista (Barjola, 2018: 20) La narrativa del crimen sexual de Alcàsser condensó en un relato de terror sexual todos los mitos asociados a la violencia sexual que las feministas habían estado desmontando: se deslizó la responsabilidad sobre las adolescentes, el hilo conductor del relato se basó fundamentalmente en lo que las adolescentes no debieron hacer y dentro ello la práctica

de autostop encauzó la idea de peligro (y de vigilancia social sobre las actitudes de las adolescentes), se legitimaron algunas conductas violentas de los hombres desde la ciencia médica, especialmente desde la psiquiatría, creando oposiciones binarias como el hombre-civilizado frente al no-hombre-animal (separando la norma de la excepción) (Barjola, 2018).

A pesar de que las interpretaciones feministas<sup>181</sup> se mostraron contundentemente a través de concentraciones, comunicados y artículos “la mayoría de los artículos con perspectiva feminista fueron publicados como artículos de opinión en los periódicos; a través de las revistas y también por medios de divulgación propios del Movimiento Feminista” (Barjola, 2018: 156). Pero estos no eran los medios más frecuentados por parte de las y los adolescentes, a quienes sí llegaban los mensajes televisivos. Es así que las voces feministas contaron con grandes dificultades para que sus discursos permearan el relato mediático que se estaba haciendo en tanto que suceso centrando la mirada en lo terrorífico.

Pese a las interpretaciones feministas respecto a la violencia contra las mujeres en general, y la violencia sexual, en particular, el tratamiento *mainstreaming* del tema careció de perspectiva feminista. Asimismo, el relato como suceso de extrema violencia, en general, supuso una desactivación política (Barjola, 2018) en cuanto a la interpretación y consideración de las violaciones y asesinatos. Las propias características del crimen y toda la información y literatura morbosa e hiriente imposibilitaron una lectura política –con amplio alcance– desde las mujeres, de manera que el relato feminista quedó excluido por omisión y sin éste lo que queda, como señala Nerea Barjola es el terror sexual.

De alguna manera, aunque con diferentes intensidades de información, el asesinato de las niñas de Alcàsser se mantuvo presente prácticamente toda la década de los 90, ya que el proceso judicial se llevó a cabo de mayo a julio de 1997, pero ni siquiera la lectura de la sentencia de condena a Ricart acabó de cerrar el caso, ya que parte de la sociedad se negaba a cerrarlo<sup>182</sup>. Tal y como señala Nerea Barjola (2018: 189), la teoría de la conspiración impidió cerrar el proceso, dejándolo constantemente

---

<sup>181</sup> El movimiento feminista incluso participó de forma activa en el proceso judicial, la asociación Clara Campoamor (fundada en 1985 por un grupo de mujeres del movimiento feminista) ejerció la acusación popular en el juicio por el asesinato de las niñas de Alcàsser.

<sup>182</sup> Miguel Ricart y Ricardo Anglés fueron los hombres identificados en el crimen. Pero Anglés desapareció y nunca fue encontrado. Además, se generaron teorías de la conspiración, fundamentalmente en la idea de que hubo más implicados, incluso personas con poder político y económico.



abierto, pero sobretodo, dejó en libertad al “hombre malo” que está en todas partes y puede ser cualquiera.

Desde una disociación del crimen de su carácter sexista, el relato construido en torno al crimen de Alcàsser funcionó como justificación para sanear la institución familiar y reinstaurar su poder en el centro de la organización político-social, convirtiéndose la vuelta al hogar y el reforzamiento de la institución familiar en la contramedida que la sociedad aporta como solución a la violencia sexual (Barjola, 2018: 274).

El relato del crimen tuvo efectos diferenciados en función del género. Mientras que para las mujeres, en general, y las niñas y adolescentes, en particular, supuso un mensaje de disciplina y de autocontrol tanto de sus comportamientos como de sus movimientos, para los hombres (y adolescentes) conllevó el ahondar en su rol protector; lo cual reviste la paradoja según la cual “el sujeto que protege es, además, el mismo que tiene el privilegio social –del cual puede hacer o no uso- de agredir. Lo que se protege, en realidad, es el sistema heterosexista. Por lo tanto, la protección masculina es exactamente eso: se protegen a ellos mismos, no a las mujeres” (Barjola, 2018: 266-267).

En definitiva y parafraseando a Nerea Barjola podemos sintetizar el sentido y efectos que tuvo el tratamiento mediático del triple crimen sexual de las chicas de Alcàsser: “Los medios de comunicación – y fundamentalmente la televisión- banalizaron la violencia sexual e hicieron de ella un espectáculo. El tratamiento del caso resultó una forma de impedir que las consecuencias derivadas de un acto tan salvaje posibilitaran la apertura de un debate que cuestionase la organización social y la posición de las mujeres dentro de ella. La fuerza del castigo debía estar a la altura de lo que se pretendía frenar, un telón que encubría el alcance real de una violencia sexual y sexista cotidiana. El mensaje subjetivo in-corporaba la disciplina del terror sexual y trivializaba la violencia sexual. No conferirle la importancia política significaba definir el relato como un suceso, un hecho aislado. De esa manera, la violencia sexual era expulsada del relato desde su perspectiva política e incluida en la narrativa como peculiaridad” (Barjola, 2018: 275).

### 1.3.2. La violencia doméstica como fenómeno mediático: efectos

El asesinato de Ana Orantes, quien había aparecido en un programa televisivo narrando la violencia a la que había sometida por parte de su exmarido, el cual le prendió fuego unos días después, está considerado en la un hito como en relación a la respuesta pública por el impacto mediático que tuvo y de sensibilización de la opinión pública. Tal y como señala Pilar López: “este caso revistió tanta gravedad como muchos que se habían producido contra otras mujeres con anterioridad, sin embargo constituye un revulsivo que los medios reproducen y citan en primera página” (2002: 144). En este sentido, hasta esa fecha no había figurado de forma habitual en primera página de los periódicos ni abierto la edición de los informativos o telediarios a pesar de las movilizaciones de las organizaciones que se venían dando desde los años 70<sup>183</sup> (Villaplana, 2008: 182).

Tanto el trabajo realizado por los diferentes grupos feministas, el Instituto de la Mujer y la reforma del Código Penal eran conocidos por pocos/as y sin una amplia resonancia pública, no se prestaba demasiada atención a estas cuestiones. Esto cambió con el asesinato de Ana Orantes en diciembre de 1997 -año en que murieron 91 mujeres a manos de sus maridos o ex maridos<sup>184</sup>-. Sin embargo, la muerte de Orantes desencadenó una serie de respuestas que no tenían precedentes en la historia de la respuesta social a los malos tratos en España (Medina 2002: 38).

Además, como señala Medina, ese mismo año (1997) se había ido produciendo una especie de acumulación de tensión en relación con este tema durante todo el año a medida que se habían aireado en la prensa el contenido de declaraciones internacionales sobre el tema y otros casos de malos tratos especialmente dramáticos o significativos, como el asesinato de la funcionaria de prisiones Mercedes Collado<sup>185</sup> en Cuenca o la granadina María Compay asesinada por su marido<sup>186</sup>, miembro de la guardia civil<sup>187</sup>. Se

---

<sup>183</sup> A partir del caso de Ana Orantes, la cobertura periodística del tema dio un salto cuantitativo importante, puesto que, duplicó el volumen de informaciones con respecto a los años 80 y lo triplicó con respecto a los años 70 (Vives Cases, 2004: 87).

<sup>184</sup> De las cuales, el 98% habían denunciado las agresiones (Defensor del pueblo, 1998: 27).

<sup>185</sup> Pablo Ordaz (1997, 12 de mayo) Un hombre mata a su ex en Cuenca delante de su hijo de siete años. *El País*. [https://elpais.com/diario/1997/05/12/espana/863388012\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/05/12/espana/863388012_850215.html)

<sup>186</sup> Alejandro V. García (1997, 6 de junio) Un guardia civil se suicida en Granada tras matar a su esposa y a uno de sus hijos. *El País* [https://elpais.com/diario/1997/06/06/espana/865548022\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/06/06/espana/865548022_850215.html)

<sup>187</sup> El caso de Mercedes Collado también revistió espectacularidad, ya que fue asesinada por su ex-pareja en una plaza pública, que se encontraba acompañada tanto por su entonces actual pareja, quien también recibió un disparo y una compañera de trabajo que también resultó herida leve, todo ello en presencia del hijo común de Mercedes Collado y de su ex-pareja.

daba así lo que en los *media* se denomina “casi tendencias” (Medina, 2002: 38).

A partir del asesinato de Ana Orantes, los malos tratos pasaron al debate público, a la vez que se ponía en evidencia la desprotección en la que se encontraban las mujeres en contextos de ruptura y maltrato; así como la necesidad de respuestas efectivas que no se estaban dando, responsabilidad que se solicitaba al estado que asumiera<sup>188</sup>.

La agitación provocada por este caso fue considerable, desde el día siguiente las diferentes agrupaciones de mujeres exigían medidas para solucionar el problema de los malos tratos y criticaban la actitud machista y la ligereza en el tratamiento que mantenían los jueces. También el día después en el Congreso, diputadas de todos los grupos parlamentarios mostraban su disposición a exigir reformas legales para combatir la violencia contra las mujeres. Las parlamentarias españolas se concentraron espontáneamente ante los medios de comunicación y expresaron su repulsa y condena por el hecho de que fueran ya tantas las mujeres muertas en el año 1997 como consecuencia de la violencia doméstica. Las diputadas de todas las tendencias políticas, pedían soluciones políticas para acabar con lo que algunas de ellas denominaban “terrorismo privado”, término que empleaban para dotar de seriedad y peso suficiente para que la violencia contra las mujeres fuese considerada una cuestión de Estado.

A medida que fue pasando el tiempo, diversos políticos fueron ofreciendo respuestas más concretas sobre cómo atajar este problema y demandaban una respuesta más contundente, sobre todo por parte de la justicia penal. No todos, sin embargo, compartían esta opinión. En esta fase inicial jueces y fiscales, a través de sus asociaciones, hacían declaraciones mostrando su resistencia a la introducción de reformas para combatir los malos tratos por considerar que el sistema de justicia penal no puede hacer nada por las víctimas del maltrato, ya que consideraban que éste es un problema cultural que requiere otro tipo de soluciones<sup>189</sup> (Medina 2002: 39-40).

Las consecuencias del impacto de este asesinato son ambivalentes porque, por un lado, tuvo el impacto mediático comentado, ampliando la visibilidad de la violencia

---

<sup>188</sup> Además de lo dramático y brutal del asesinato de Ana Orantes que fue quemada por su exmarido, se ponía de relieve la deficiencia de las respuestas de protección planteadas desde la administración de justicia, ya que ante la denuncia de Ana Orantes, la protección consistió en uno/s de los cónyuges habitara un piso de la casa, medida que resultó completamente insuficiente.

<sup>189</sup> Muchas de estas declaraciones mostraban una escasa sensibilidad y sentido de la oportunidad. Por ejemplo, José Luis Requero, el portavoz de la Asociación de la Magistratura, justo el día después de la muerte de Ana Orantes y conociendo la circunstancia del caso, se mostraba convencido de que el ordenamiento jurídico de España era suficiente para amparar a las mujeres que son víctimas de malos tratos. Agencia Servimedia (1997, 19 de diciembre) La APM opina que la Ley actual basta para amparar a las mujeres maltratadas. El País [https://elpais.com/diario/1997/12/19/espana/882486016\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/12/19/espana/882486016_850215.html)

contra las mujeres, pasando tanto las agresiones a mujeres como las acciones del movimiento feminista a ser objeto de una atención mediática sin precedentes. Esta amplificación mediática provocó una respuesta institucional inmediata y nuevas reformas legales. Pero, por otro lado, tuvo el efecto de reducir las violencias contra las mujeres a un tipo muy específico de violencia, violencia de los hombres contra las mujeres dentro de una relación de pareja (matrimonial), en la que los malos tratos se materializan en agresiones físicas muy graves y dramáticas que, en muchas ocasiones, generan la muerte.

El asesinato de Ana Orante marca un antes y un después no sólo en el impacto con el efecto que tuvo en la sensibilización pública, sino que resultó muy relevante en cuanto a la representación en los medios de la violencia conyugal machista. Los medios reprodujeron tanto la intervención de Ana Orantes en el programa de televisión como su posterior asesinato. Esto produjo un giro en la atención mediática sobre la violencia porque según Elvira Altés “cuando la televisión, en una práctica habitual de este medio, ofrece “la confesión” de la mujer en vivo y en directo lo que hace es convertirse en fuente de información, de tal manera que puede mostrar un documento “real”, cuya difusión multiplicará el efecto de “realidad”. No es una mujer anónima la que han matado, es la que ha salido en la tele. Como está representada socialmente por los medios, existe mucho más que cualquier otra<sup>190</sup>” (Altés, 1998: 7).

Con este caso la “violencia doméstica” convertida en un fenómeno mediático, pasa al debate público. Los medios de comunicación “redescubren la violencia”. El protagonismo de los medios a partir de 1998 es incuestionable, pues éstos han jugado un papel importante en la representación de la violencia. Aquí se da un nuevo desplazamiento en lo que se refiere a los agentes enunciadore e interpretadore de la violencia sexista, que como veíamos desde los 80 venía siendo el movimiento feminista el principal productor de discurso pero de forma muy minoritaria. Mientras que cuando los medios de comunicación redescubren la violencia, ésta salta a la opinión pública. De hecho, los medios de comunicación aparentan haber descubierto este tema dando carpetazo a los antecedentes que protagonizaron principalmente los grupos feministas.

---

<sup>190</sup> “quan la televisió, en una pràctica habitual d'aquest mitjà, ofereix "la confessió" de la dona en viu i en directe, el que fa és convertir-se en fonts d'informació, de tal manera que pot mostrar un document "real", la difusió del qual multiplicarà l'efecte de "realitat". No és una dona anònima, la que han mort: és aquella que va sortir a la tele. Com que està representada socialment pels mitjans, existeix molt més que qualsevol altra” (Altés, 1998: 7).

Asimismo, al limitarse las noticias a hablar de asesinatos ocultan la voz de las víctimas y de los colectivos representantes (Vives Cases, 2004: 87).

Respecto al tratamiento de las informaciones que los medios ofrecen de la violencia contra las mujeres, un aspecto que destaca es el sensacionalismo con el que se abordan, lo cual ayuda a ocultar la realidad estructural y cotidiana de la violencia ocurriendo la mayoría de las veces que no se plantean las razones profundas de la violencia y se atiende preferentemente a los detalles escandalosos y morbosos (Alberdi y Matas: 2002: 255). Esto contrasta con los esfuerzos de explicación de las causas tras las violencias que se hacían desde el movimiento feminista, tal y como señala Begoña Zabala en la entrevista:

“Es decir, que empezábamos con conocimiento mínimo, no era los casos, porque el primero que yo recuerde así súper grave fue de la Orantes, porque lo que tuvo de mediático, de espectacular, de duro, de quemarla, de todo eso. Pero claro, conocíamos casos y llegó aquel y sí que nos quedamos espeluznadas, y entonces empezaron a contar los asesinatos, los números, entonces ya, digamos que nos situamos en otro momento en la pelea, ¿no? Cuando empezamos a ver que hay agresiones que hay tal, bueno pues hacemos lo que hacemos siempre las feministas, analizar, no pedir más policía, volver a insistir en eso, no es esa la solución, vamos a analizar qué es lo que está pasando aquí y cuáles son las medidas” (E1).

Desde el movimiento feminista – a medida que fue avanzando en el conocimiento- se hablaba de la violencia sexista, violencia patriarcal, machista, señalando el carácter estructural y que comprendía diferentes formas de violencia en diferentes espacios y relaciones que estaban interconectadas entre sí y que tenían como elemento común el origen, esto es, las relaciones de desigualdad de género en el que las mujeres ocupaban una posición subordinada. El tratamiento de la *violencia doméstica* por parte de los medios operará a su vez un desplazamiento en el significado de estas violencias. En este sentido, la “violencia doméstica” como fenómeno mediático oculta el resto de la violencia contra las mujeres. Se pierde el sentido amplio de la violencia contra las mujeres asentando el concepto “violencia doméstica”, poco preciso y encubridor del problema por lo que la violencia se vuelve a reprivatizar, en el sentido de

que se refuerza el tratamiento de la misma como problema individual, a su vez este concepto suele considerar la violencia en el ámbito doméstico y familiar de manera indiferenciada en relación al género.

La espectacularización aparece como una de las características más destacadas del momento y la individualización del tratamiento hace que se demanden medidas asistenciales para las personas que han sufrido maltrato y medidas punitivas para los maltratadores. De forma muy frecuente predomina el sensacionalismo de los casos de violencia más llamativos, perdiendo una visión realista y adecuada de la violencia, que en la mayoría de los casos no reviste esas condiciones de espectacularidad (Alberdi y Matas, 2002: 255). Otro elemento del tratamiento mediático que aborda los casos de violencia como excepcionales es la visión terapéutica y compasiva de los agresores buscando la causa en la vida personal y en los problemas individuales, como traumas o experiencias infantiles que expliquen su comportamiento violento, lo que desvía la atención del problema y lo convierte en un caso particular en vez de en un problema social, contribuyendo así a mantener el mito del maltratador marginal o desequilibrado (Alberdi y Matas, 2002: 256).

A pesar de los efectos negativos comentados sobre la representación de la violencia doméstica por parte de los medios, en el que el asesinato de Ana Orantes marcó un antes y un después, esta agresión también “tuvo un impacto singular en la conciencia social con respecto a la violencia de género y dio lugar a importantes iniciativas institucionales y legislativas, pudiendo decirse, sin lugar a dudas, que fue el auténtico catalizador que provocó las reformas que la inquietud social creciente y las acciones de los movimientos de mujeres venían demandando desde hace años atrás” (Calvo García, 2014: 184).

A continuación, me voy a encargar de revisar las principales actuaciones institucionales frente a la violencia contra las mujeres que se llevaron a cabo durante la década de los 90 y principios de los años 2000.

## **2. Respuestas institucionales: actuaciones de gobierno y legislación**

En los últimos años, como consecuencia de la mayor información y la gran repercusión que tuvieron en los medios de comunicación el elevado número de mujeres asesinadas anualmente por sus maridos, o exparejas, se fue tomando conciencia de este problema y de su gravedad. Según Marín de Espinosa (2001: 57) fue precisamente esa actitud de la sociedad la que obligó a los poderes públicos a intervenir tanto a través de proyectos y proposiciones de ley como de Planes concretos para la prevención, protección y erradicación de la violencia contra las mujeres.

### **2.1. De la violencia contra las mujeres en los Planes de Igualdad de Oportunidades a los Planes de Acción contra la Violencia Doméstica**

En la etapa que nos ocupa en este capítulo (1990-2003) se aprobaron cuatro planes de acción de gobierno: en los dos primeros se abordaban medidas dirigidas contra la violencia contra las mujeres en los planes más generales de igualdad de Oportunidades hasta que en 1998 se aprueba de forma específica el I Plan de Acción contra la Violencia doméstica, lo que también contribuye a la consolidación de la focalización en la violencia doméstica. En el 2001 se aprueba el II Plan de Acción Integral contra la violencia doméstica.

#### **2.1.1. II y III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres**

A principios de la década de los 90 se pone en marcha el II Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1993-1995) que, a diferencia del I Plan, sí incorpora líneas de actuación relativas a la violencia contra las mujeres. Enmarcadas en un área más amplia relativa a “mejorar los aspectos socio-sanitarios que afectan específicamente a las mujeres”, cuenta entre sus objetivos el de desarrollar programas dirigidos a mujeres maltratadas y agredidas sexualmente (Objetivo 8. 7) que contemplaba 6 líneas de actuación.

Entre ellos, se encontraba el impulsar la creación de un Grupo de Trabajo que contara con representantes de varios Ministerios (del Interior, Sanidad y Consumo, de Asuntos Sociales) y de las Asociaciones de Mujeres para elaborar un protocolo de

malos tratos y agresiones sexuales a las mujeres. Asimismo, incluía la homologación de criterios de actuación de las casas de acogida y de los mecanismos de seguimiento posteriores.

También se contemplaban líneas de actuación de sensibilización para la población en general y para los colectivos que trabajaran con mujeres que sufren violencia, así como programas de formación para dichos colectivos.

Se incluye como actuación dar continuidad a la participación activa en el Plan Concertado<sup>191</sup> del Ministerio de Asuntos Sociales, lo que también incluía elaborar un modelo de formación para impartir a los profesionales que trabajaran en dicho Plan Concertado.

En este II Plan de Igualdad no se contempla ninguna actuación de reforma legislativa pese a las ya existentes críticas en relación a la eficacia de la legislación penal.

El III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (1997-2000) del Instituto de la Mujer, aprobado por el Consejo de Ministro el 7 de maro de 1997, incluye esta vez la violencia contra las mujeres<sup>192</sup> como un área específica de actuación, de manera más amplia que el anterior, en consonancia con la Resolución de Tolerancia Cero contra las mujeres formulada por el Parlamento Europeo<sup>193</sup>. De manera explícita este III Plan de Igualdad introduce compromisos adquiridos de la Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Pekín, así como las orientaciones vertidas del IV Programa de Acción Comunitaria.

Desde estos planteamientos, el III Plan de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, establece diez áreas para el período 1997-2000, que hace coincidir con algunas adaptaciones, las áreas definidas en la IV Conferencia de Pekín, y para cada una de las cuales plantea medidas concretas. En lo que respecta al ámbito de violencia, establece que el objetivo es la eliminación de toda forma de la misma, tanto en el ámbito privado

---

<sup>191</sup> Según señalaban Marugán y Vega (2002b) “La práctica de estos planes, entre otras cosas, estimula la transferencia de la gestión y las subvenciones a distintos organismos no gubernamentales –el célebre reconocimiento a la iniciativa de los grupos de mujeres, ahora bajo otra racionalidad– y a empresas de servicios que serán las encargadas de impartir cursos a funcionarios, gestionar las casas de acogida y elaborar campañas de sensibilización”.

<sup>192</sup> De forma previa las Comunidades catalana y andaluza habían aprobado *Planes de actuación* para avanzar en la erradicación de la violencia contra las mujeres y, con posterioridad, muchas otras Comunidades Autónomas se sumaron a esta iniciativa (Calvo, 2014: 183).

<sup>193</sup> Resolución del Parlamento Europeo (A4-0250/1997) sobre la Campaña Tolerancia Cero ante la violencia contra la mujer, de 16 de septiembre de 1997 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997IP0250&from=ES>



como laboral y en la sociedad en general, ya que las mujeres están sujetas a malos tratos físicos, o psíquicos en todas las sociedades y sin distinción de clase social, ingresos o cultura, lo que contribuye a mantenerla en un papel subordinado.

Como mencionábamos, el III Plan dedica un área específica a la violencia contra las mujeres<sup>194</sup> (además una medida en el área de educación en materia de prevención de la violencia). Entre los objetivos relativos a la violencia contra las mujeres en el III Plan encontramos: la realización de campañas de información y sensibilización; potenciar la creación de servicios dirigidos a mujeres víctimas de violencia; formación al personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como de la judicatura; impulsar unidades específicas de atención a mujeres víctimas de agresiones sexuales o malos tratos integrados principalmente por mujeres en las comisarías y servicios de la Guardia Civil; facilitar a las mujeres víctimas de abusos y agresiones sexuales una guía de recursos disponibles en la Administración para estas mujeres; desarrollar programas de asesoramiento; rehabilitación y apoyo para mujeres, niñas y adolescentes que hayan sido objeto de abusos y agresión sexual; promover investigaciones sobre las causas de la violencia, así como perfeccionar las estadísticas para tener conocimientos más precisos de la situación.

En términos legislativos, se prevén dos líneas de actuación: por un lado, una específicamente penal relativa a “impulsar la modificación de la legislación penal, con el fin de garantizar, que en los procesos de abusos y agresiones sexuales cometidos contra menores, no sea válido el consentimiento prestado por éstos, así como que sean penalizados con prisión los abusos sexuales” (Actuación 7.1.7). Y, por otro lado, desde un enfoque más global “estudiar la aplicación de la legislación sobre agresiones sexuales y malos tratos con el fin de impulsar las modificaciones normativas que procedan” (Actuación 7.1.8).

---

<sup>194</sup> Que a su vez, se subdivide en los siguientes objetivos: 1) Promover medidas integradas para prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres, 2) Erradicar el acoso sexual en los centros de Trabajo, 3) Promover medidas tendentes a eliminar el tráfico de mujeres y niñas y la explotación de la prostitución.

## **2.1.2. Planes de acción contra la Violencia Doméstica**

### **2.1.2.1. I Plan de Acción contra la violencia doméstica (1998-2000)**

A pesar de los efectos adversos comentados respecto a la representación de la violencia contra las mujeres, sin duda, el asesinato de Ana Orantes tuvo un impacto crucial en la conciencia social respecto a este fenómeno y dio lugar a importantes iniciativas institucionales y legislativas, pudiendo decirse que fue el revulsivo que provocó que la inquietud social creciente y las acciones de los movimientos de mujeres se generalizasen, haciendo que las reformas legales y las iniciativas institucionales que estos movimientos venían demandando desde años atrás comenzaran a materializarse (Calvo García, 2006: 110).

Como reacción inmediata en enero de 1998 el Consejo de Ministros aprobó una serie de medidas urgentes contra los malos tratos a mujeres. Pocos meses después, en abril del mismo año, el Gobierno Central, elaboró y aprobó el denominado Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 1998-2000<sup>195</sup>. Éste era el Plan nacional específico contra la violencia doméstica que se elaboró en el marco del III Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombre y Mujeres (1997-2000) y que proponía medidas específicas para eliminar la violencia.

Según el propio Plan, éste es fruto del amplio consenso alcanzado con vistas dar soluciones urgentes al gravísimo problema de la violencia, de manera que el Gobierno pretende dar respuesta a la situación de violencia que sufren muchas mujeres y a la demanda social provocada por esta violencia (Dancausa, 1998: 143).

---

<sup>195</sup> Cabe señalar que el Instituto de la Mujer de forma conjunta con el Consejo General del Poder Judicial organizaron unas Jornadas sobre «la violencia en el ámbito familiar con el fin de analizar la legislación existente sobre el asunto y los procedimientos legales» los días 15 y 16 de diciembre de 1997 en Madrid. Entre las propuestas formuladas en dichas Jornadas se encontraba la de “Elaboración de un Plan de Acción contra la Violencia, para los tres próximos años, que recoja los principios de tolerancia de la Plataforma para la Acción de la IV Conferencia Mundial de las Mujeres, celebrada en China en septiembre de 1995 y del informe del Grupo de Especialistas del Consejo de Europa. Este Plan se ha concebido para servir de plataforma en la que las administraciones públicas y organizaciones no gubernamentales puedan diseñar estrategias dirigidas a corto plazo, a limitar y a largo plazo a eliminar la violencia contra las mujeres” (Defensor del Pueblo, 1998: 59)

En estas Jornadas también se propuso: la creación de una Comisión Interministerial, compuesta por los Ministerios de Educación y Cultura, Justicia, Interior, Sanidad y Trabajo y Asuntos Sociales, con el fin de coordinar las actuaciones que se lleven a cabo para reducir la violencia y paliar sus consecuencias. La realización de una campaña de sensibilización en el año 1998 a nivel nacional en medios de comunicación audiovisuales, radio y prensa escrita. Y finalmente, la revisión de la legislación existente y de los procedimientos legales, así como revisión y seguimiento de las sanciones impuestas por los delitos de violencia contra las mujeres (Defensor del Pueblo, 1998: 59)

El I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica impulsado por el Instituto de la Mujer plantea por primera vez un trabajo conjunto de las distintas administraciones<sup>196</sup> para establecer una serie de medidas que den respuesta a la violencia en este ámbito. Las actuaciones previstas en este Plan se articulan en torno a los siguientes seis bloques: sensibilización y prevención; educación y formación; recursos sociales; sanidad, legislación y práctica jurídica e investigación.

El área de educación y formación incluye la potenciación de la incorporación de contenidos relativos a la prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito educativo dirigido tanto al alumnado como al profesorado. También se propone incrementar la formación dirigida al personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, de los órganos judiciales y profesionales del derecho; así como a profesionales de los servicios sociales.

En relación al bloque de sensibilización y prevención, destacan las campañas oficiales de sensibilización en los medios de comunicación. La primera campaña se realizó en 1998 “Siempre se puede volver a empezar” y al año siguiente se lanzó desde el Instituto de la Mujer la segunda campaña “Que no te marque el miedo” (1999), y la tercera campaña “La violencia contra las mujeres no duele a todos, nos duele a todas” (2000) (García, Román y Gayoso, 2010: 6-10).

En lo que respecta a recursos sociales, el Plan propone incrementar el número de unidades específicas de atención a las mujeres víctimas de violencia en las comisarías y servicios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>197</sup>; así como implantar las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de violencia en los órganos judiciales y fiscales<sup>198</sup>. Además del servicio telefónico de emergencia, 24 horas, de información y asistencia, el Plan también propone habilitar nuevas casas de acogida en aquellas zonas donde las circunstancias lo requieran; así como la creación de una red de Casas de acogida y Pisos Tutelados que permita la movilidad de las mujeres entre diferentes Comunidades Autónomas. También se incluyen diversos programas que incluyen uno integral para facilitar la salida de mujeres y menores de las casas de acogida, el acceso a viviendas

---

<sup>196</sup> En el que participaron activamente, bajo la coordinación del Instituto de la Mujer del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, los Departamentos Ministeriales de Educación y Cultura, Interior, Justicia y Sanidad y Consumo.

<sup>197</sup> El Plan pretende alcanzar los 46 Servicios de Atención a la Mujer (S.A.M) en el año 2000, así como potenciar el número de personas que integran los Equipos de Mujer y Menores (E.M.U.M.E.S).

<sup>198</sup> Según las previsiones del I Plan, “en 1998 se crearán 12. En 1999, 23 y en el 2000, 53” (Dancausa Treviño, 1998: 145).

sociales, la formación y reinserción laboral. A su vez, el plan propone la puesta en marcha de programas de tratamiento psicológico a aquellas personas que infligen el maltrato como complemento a las medidas penales<sup>199</sup>.

Este Plan contempla medidas legislativas y judiciales, entre las medidas legislativas cabe resaltar la propuesta de modificación de diversos artículos del Código Penal y de las Leyes procesales para endurecer la respuesta penal y la protección de las víctimas; así como medidas judiciales encaminadas a agilizar la respuesta penal y hacerla efectiva (Calvo García, 2014: 185), que se traducirán en las reformas del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento criminal de 1999.

Más específicamente, se propone incluir en el artículo 153 del Código Penal, el castigo de la violencia psíquica o plantearse otra ubicación sistemática a la vista del bien jurídico protegido. También contempla la modificación del art. 57 del CP para incluir como pena accesoria la prohibición de aproximación a la víctima. A su vez, el Plan también indica la necesidad de modificar la LECrim para incorporar como medida cautelar penal el distanciamiento físico del agresor con la víctima

Respecto a las medidas judiciales, el Plan prevé trasladar al CGPJ la necesidad de que los órganos judiciales dicten a la mayor celeridad posible las medidas provisionales y coetáneas. De igual modo, se propone poner a disposición de los órganos judiciales los medios necesarios para favorecer la agilización de los procedimientos por malos tratos, tanto por delitos como por faltas; así como los procedimientos civiles de separación.

Algunas de estas medidas se dirigen a la Fiscalía, de manera que se solicita la actuación de oficio del Ministerio Fiscal para la aplicación del art. 153 CP cuando existan faltas reiteradas, así como una posición más activa en la búsqueda de pruebas y en el seguimiento de la ejecución de las sentencias. Las actuaciones hacen referencia además a la necesidad de especialización de los/as fiscales mediante Planes de formación continua. El Plan también prevé implantar en los Decanatos y Fiscalías un registro y programa informático para que cuando se reciba una denuncia de malos tratos se tenga constancia inmediata de denuncias anteriores; así como la elaboración de un protocolo de coordinación entre las distintas instancias – sanitarias, policiales, judiciales

---

<sup>199</sup> Como medidas a medio y largo plazo, se subvencionaron tres programas integrales de recuperación de mujeres víctimas de malos tratos propuestos por la Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas. También se realizaron tres programas de rehabilitación de agresores en los que los hombres maltratadores recibían tratamiento como complemento, en su caso, de las medidas penales correspondientes (Alberdi y Matas, 2002: 218).

y asistenciales- que intervienen en los casos de malos tratos.

Finalmente, respecto a la asistencia jurídica, se prevé la colaboración con los Colegios de Abogados para la creación de un turno de abogados/as especializados/as en esta materia para dar asistencia jurídica incluso en supuestos de faltas, a las mujeres; así como establecer un turno prioritario para los casos de malos tratos en la Comisión de Asistencia Jurídica Gratuita.

Dentro del área de investigación se incluyen tres líneas de actuación. En primer lugar, la de elaborar un protocolo estadístico homogeneizado que facilite la recogida de datos en diversos ámbitos. En segundo lugar, la realización de estudios e investigaciones sobre las causas, incidencias, frecuencias, formas y consecuencias de la violencia contra las mujeres, así como sobre su victimización. Y, finalmente, se señala la creación un área específica, dentro del Observatorio de la Mujer, sobre la violencia contra las mujeres.

Respecto a la segunda línea de investigación, el Plan propone la realización de una macroencuesta sobre violencia, a nivel de todo el Estado, para medir el estado de la cuestión. Con ello se pretende averiguar cuántas mujeres son víctimas de actos de violencia, malos tratos y/o abusos sexuales; así como cuáles son las causas o circunstancias que originan y contribuyen a su aparición, según la opinión de las propias mujeres. De la misma manera, dicha macroencuesta también contribuye a aportar información necesaria para la toma de decisiones respecto a las políticas de lucha contra la violencia. Es así que el Instituto de la Mujer encarga en 1999 la elaboración de esta primera macroencuesta de victimización que publicando sus resultados en 2000<sup>200</sup>.

De forma previa a esta I Macroencuesta, existían diferentes dispositivos de medición de la violencia contra las mujeres que usaban metodologías diferentes y, por tanto, los datos que se obtenían diferían entre sí. A mediados de los años 90 comienzan a conocerse las estadísticas del Ministerio del Interior sobre este tema. A finales de la década se muestran las discrepancias entre las cifras que manejaban las asociaciones de mujeres —en concreto la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas, pionera en España en ocuparse de las mujeres en situaciones de violencia— y las proporcionadas por el Instituto de la Mujer, cuya fuente era el Ministerio del Interior.

---

<sup>200</sup> Seis de estas encuestas (2000, 2002, 2006, 2011, 2015 y 2020) han sido realizadas hasta la fecha.

La metodología seguida por la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas, en cuanto a la recopilación de datos sobre la violencia de pareja con resultado de muerte, consistía en la realización de un seguimiento sistemático de la prensa diaria y registrar los casos de asesinatos de mujeres por parte de las parejas masculinas, ya fuera en situaciones de conyugalidad o fuera de ella, en relaciones vigentes o pretéritas. Interior, por su parte, se limitaba a contabilizar la violencia ejercida por los cónyuges o parejas de hecho (incluidas estas últimas desde 1998), sin tener en cuenta la que tenía lugar por parte de ex cónyuges, y mucho menos entre novios, ex novios o pretendientes; además, no incluía los datos de la Ertzaintza y de los Mossos d'Squadra. Previsiblemente, siempre resultaban inferiores las cifras de Interior<sup>201</sup>.

Con la Macroencuesta se pretendía estudiar el número de actos violentos, especialmente en el ámbito doméstico, en los que las víctimas eran mujeres, violencia perpetrada «por alguna de las personas que convive en su hogar, o por su novio». Es decir, el Instituto comenzaba a modificar por entonces sus criterios aun cuando todavía ello no se viera reflejado en sus estadísticas, que provenían del Ministerio del Interior." Esta tensión entre las diferencias de datos manejados se resolvería en el 2007 con la adopción institucional de los criterios de las organizaciones de mujeres (Osborne, 2008: 106). Asimismo, también se pretendía conocer los factores que determinaban la aparición de la violencia, las consecuencias que conllevan y la opinión de las víctimas sobre las posibles medidas a tomar por parte de la Administración para erradicar la violencia y paliar sus efectos.

En el informe se hace referencia a dos tipos de maltrato: maltrato técnico (tipo A) y maltrato declarado (tipo B). Por un lado, se define el maltrato tipo A «técnico»: «Las mujeres tipo A son aquéllas que afirman que, en la actualidad, alguna persona de su hogar (o su novio/ pareja que no convive con ella) es causante, “frecuentemente” o “a veces”, de al menos una» de las trece situaciones descritas en el cuestionario<sup>202</sup>

---

<sup>201</sup> Por ejemplo, mientras que en 1999 el Instituto de la Mujer manejaba las cifras de 42 mujeres muertas, la Federación manejaba la de 68 mujeres.

<sup>202</sup> Las mujeres tipo A son aquéllas que han respondido «frecuentemente» o «a veces» a alguna de las trece frases reseñadas a continuación: 1) Le impide ver a la familia o tener relaciones con amigos, vecinos; 2) Le quita el dinero que Vd. gana o no le da lo suficiente que necesita para mantenerse; 3) Le insulta o amenaza; 4) Decide las cosas que Vd. puede o no hacer; 5) En ciertas ocasiones, le produce miedo; 6) No tiene en cuenta las necesidades de Vd. (le deja el peor sitio de la casa, lo peor de la comida...); 7) Cuando se enfada llega a empujar o golpear; 8) Le dice que a dónde va a ir sin él/ella (que no es capaz de hacer nada por sí sola); 9) Le dice que todas las cosas que hace están mal, que es torpe; 10) Ironiza o no valora sus creencias (ir a la iglesia, votar a algún partido, pertenecer a alguna organización); 11) No valora el trabajo que realiza; 12) Delante de sus hijos dice cosas para no dejarle a Vd. en buen lugar; 13) Insiste en tener relaciones sexuales aunque sepa que usted no tiene ganas.

(Instituto de la Mujer 2000: 10). Y, por otro lado, el maltrato tipo B «declarado»: se incluyen bajo este apartado a las mujeres «que afirman haber sufrido alguna situación durante el último año por la que se hayan considerado maltratadas por algún familiar, por su novio o por alguna persona de las que conviven en su hogar, es decir, se autoclasifican como maltratadas» (Instituto de la Mujer, 2000: 10).

Siguiendo esta clasificación, los resultados de la Macroencuesta mostraban que el 12,4% de las mujeres, 1.865.000, admitían en el momento de la encuesta lo que se había denominado “maltrato técnico”, esto es, que aunque no se hubieran reconocido explícitamente como maltratadas reconocían mediante una batería de preguntas que su pareja les insultaba, amenaza o controlaba frecuentemente.

En relación a *las consideradas Mujeres tipo B*, es decir, que se autoclasificaban como maltratadas, el informe señalaba que: «El 4,2% de las mujeres españolas mayores de 18 años declara haber sido víctima de malos tratos durante el último año por alguna de las personas que convive en su hogar, o por su novio, lo que representa un total de 640.000 mujeres entre los 15.028.000 de mujeres españolas de 18 o más años» (Instituto de la Mujer, 2000: 89).

En cuanto a las especificaciones sobre el sujeto agresor, según recopilaba Raquel Osborne: en la mayor parte de los casos declarados en la Macroencuesta—el 52%—, el agresor es el marido, la pareja o la expareja. Correspondiendo el resto a maltrato por otros miembros de la familia: un 12,5% de las que se declaran maltratadas lo son por los hijos/as, un 11% por el padre, un 11,4% por la madre, un 17,9% por hermanos/as y un 13,8% por otras personas, familiares o no familiares. Por lo que respecta a las mujeres consideradas como «técnicamente» maltratadas, el 74,2% lo son a manos del marido, la pareja o la expareja, el 14,1% por los hijos/as, un 13,5% por el padre, un 12,8% por la madre, un 3,6% por hermanos/ as y un 3,1% por otras persona, familiares o no familiares (2008: 110).

La Macroencuesta sobre la violencia contra las mujeres fue celebrada como un gran avance en el conocimiento de la problemática del maltrato porque suponía una implicación seria por parte de la Administración del Estado. Según Raquel Osborne, estas iniciativas tienen lugar, por tanto, sólo a partir del momento en que se reconoce política y socialmente la gravedad de esta violencia" (2008: 101).

Recapitulando, vemos cómo las principales aportaciones del estudio eran la disposición por primera vez de información sobre malos tratos referidos a toda la población femenina mayor de edad; la amplia muestra utilizada —fueron entrevistadas 20.552 mujeres— que aportaba datos sobre las variables de control asociadas a la experimentación de actos de violencia, a fin de establecer un perfil de las mujeres víctimas y sobre las consecuencias o sintomatología, tanto física como psicológica, producidas por tales actos (Instituto de la Mujer 2000: 3). En este sentido, Raquel Osborne valora que en todo momento el trabajo compara a las mujeres maltratadas con el conjunto de la población de mujeres (al igual que compara a los varones maltratadores con el conjunto de los varones), con lo cual resulta plausible elaborar los perfiles de las situaciones de maltrato. De la misma manera, la categoría de “maltrato técnico” permite detectar muchas situaciones de maltrato oculto, no verbalizado como tal, uno de los graves problemas a los que se enfrentan las políticas preventivas en este terreno. Asimismo, Osborne destaca que “en relación con esto, es de agradecer que se profundice en la problemática del maltrato y no sea sólo de muertes de lo que se hable—muertes entendidas realmente como la punta del iceberg de un problema muy extendido, de hondas raíces y graves consecuencias—” (Osborne, 2008: 111).

A continuación me ocuparé del II Plan de Acción contra la Violencia Doméstica (2001-2004).

#### **2.1.2.2. II Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2001-2004)**

El *Informe de ejecución del Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 1998-2000*, (Instituto de la Mujer, 2001) ofrecía datos sobre las actuaciones llevadas a cabo en el marco del mismo, entre las que se incluía la realización de más de 800 actividades formativas para aumentar la sensibilización social y prevenir la violencia, la creación de más de 200 programas destinados a mujeres víctimas de violencia y sus hijos e hijas; la creación de 130 servicios de atención especializada de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, tanto de la policía (SAM) como la guardia civil (EMUME); la habilitación de 125 centros de acogida y también centros de información y oficinas de asistencia a víctimas en juzgados y fiscalías; o la realización de la Macroencuesta antes



comentada. Sin embargo, Bosch y Ferrer (2006)<sup>203</sup> señalan que “a pesar de los avances que supuso, este plan no logró ni mucho menos los ambiciosos objetivos que se había propuesto”.

El II Plan Integral contra la Violencia Doméstica fue aprobado por el Consejo de Ministros el 11 de mayo de 2001 que estuvo vigente hasta 2004. Muchas de las medidas del primer plan tienen continuidad en el segundo plan.

Concretamente, el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica 2001-2004 establece el marco de estrategias a desarrollar con el fin de conseguir cuatro objetivos principales: 1) fomentar una educación asentada en el respeto para evitar la reproducción de comportamientos violentos basados en estereotipos sobre género; 2) mejorar la legislación y el procedimiento legal para conseguir una mayor eficacia en los procesos, una mejor protección de la víctima y una penalización más contundente del comportamiento de los agresores; 3) completar el mapa de recursos sociales en todo el territorio nacional con el fin de que todas las mujeres víctimas, independientemente de donde vivan, dispongan de servicios de atención; y 4) potenciar la coordinación entre las actuaciones de los diferentes organismos y de las organizaciones sociales implicadas en la prevención, eliminación y asistencia a las víctimas (Instituto de la Mujer, 2002: 126). Para alcanzar estos objetivos, las actuaciones comprendidas en este II Plan Integral contra la violencia doméstica se articulan en las siguientes cuatro grandes áreas: medidas preventivas; medidas legislativas y procedimentales; medidas asistenciales y de intervención social y el área de investigación.

En cuanto a las medidas legislativas y procedimentales contempladas en este Plan tienen como objetivo general común “establecer un marco legal que permita proteger a las posibles víctimas de los actos violentos y sancionar a quienes cometen tales actos” (Instituto de la Mujer, 2002: 131) para lo que se proponen 13 líneas de actuación, que incluyen el análisis del Código Penal así como de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Entre las medidas dirigidas al Código Penal, el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica proponía analizar el sistema de penas en lo relativo a sustituir las actuales penas de multa en los casos de falta de violencia doméstica por trabajos en beneficio de la comunidad; la modificación del Código penal encaminada a condicionar la concesión de la suspensión condicional de la pena al cumplimiento de determinadas

---

<sup>203</sup> *Op. Cit.*

obligaciones<sup>204</sup>-prohibición de acudir a determinados lugares, obligación de comparecer ante el juez para informar de sus actividades y justificarlas, etc-; incorporar al art. 153 la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento en los casos de violencia física o psíquica cuando el interés del menos lo aconseje.

Junto a esto, el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica proponía estudiar los mecanismos oportunos para hacer más eficaz la posibilidad legal de suspender el régimen de visitas y comunicación del agresor respecto de sus hijos/as, así como impulsar en las fiscalías la medida cautelar de que el agresor abandone de inmediato el domicilio conyugal (Instituto de la Mujer, 2002: 131).

A su vez, en el marco de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal este Plan contempla analizar varias cuestiones. Entre estas cuestiones, se encontraba la de regular la posibilidad de que los Juzgados de Guardia puedan adoptar medidas provisionalísimas en caso de separación y divorcio, con el fin de hacer efectiva dicha separación. También se proponía establecer una nueva medida cautelar mediante la que privar al agresor de la tenencia y permiso de armas desde la interposición de la denuncia; así como simplificar y agilizar los procedimientos penales en los casos de delitos y de faltas mediante la utilización de los juicios rápidos.

En relación a la coordinación entre las jurisdicciones civil y penal, otra mejora necesaria que incluye el plan es “estudiar con el Consejo General del Poder Judicial que la instrucción de las causas por delitos y faltas de violencia doméstica se concentren en un mismo juzgado y que se garantice una adecuada coordinación con los procedimientos civiles” (Instituto de la Mujer, 2002: 132), que en ese momento se juzgaban en tribunales separados y no existían mecanismos de coordinación entre procesos penales (delitos y faltas) y civiles (separación y divorcio).

Teniendo en cuenta la inclusión de la violencia psíquica en las reformas del Código Penal de 1999, el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica señalaba la necesidad de incluir ésta en los programas de formación sobre violencia en el ámbito doméstico dirigidos a todo/as los/as profesionales de la administración de justicia y de la abogacía, para integrarla adecuadamente para su correcta determinación en los

---

<sup>204</sup> Amnistía Internacional explicaba en el informe *No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España* (2002) que al cierre del mismo ninguna de estas reformas habían sido acometida, a pesar de que se ha reformado el sistema de penas del Código Penal en el contexto del “Plan de Lucha contra la delincuencia” (Amnistía Internacional, 2002: 46).

procesos penales.

Finalmente, entre este tipo de medidas planteadas por el II Plan se encontraba la de “proponer y colaborar con el Consejo General del Poder Judicial para realizar un seguimiento de los procesos iniciados por malos tratos y las sentencias dictadas por los Tribunales desde la aprobación de las modificaciones del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal” (Instituto de la Mujer, 2002: 132). Esta medida se vio concretada en septiembre de 2002 con la creación del *Observatorio de Violencia Doméstica* (llamado a partir de julio de 2003 *Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género*). Este Observatorio tiene como principal objetivo realizar un seguimiento de los procesos judiciales iniciados por malos tratos y las sentencias dictadas por los tribunales con objeto de plantear pautas de actuación en el seno del Poder Judicial; así como sugerir aquellas modificaciones legislativas necesarias para conseguir una mayor eficacia y contundencia en la respuesta judicial.

Aunque la creación del Observatorio es una medida que supuso un avance importante en el control y evaluación de las prácticas del ámbito judicial en casos de violencia de género intrafamiliar, el mismo año se creaba la *Red Estatal de Organización Feministas contra la violencia* (ROF), la cual tenía entre sus cometidos la contabilización de los casos de violencia contra las mujeres, ya que partían de una consideración más amplia de la violencia que la consideración legislativa e institucional en general<sup>205</sup>.

Entre las medidas asistenciales y de intervención social se plantea el establecimiento de Puntos de Encuentro donde se lleven a cabo las visitas de padres y madres a menores en los casos de separación y divorcio con antecedentes de violencia doméstica. En este sentido, también se estudiará la implantación generalizada de un sistema policial de control personal a distancia, con la utilización de dispositivos electrónicos que permitan la rápida localización de las víctimas de violencia. Otra medida telemática que se pretende potenciar son los sistemas de denuncias telefónicas y por vía internet a la Policía Nacional (Instituto de la Mujer, 2002: 132).

---

<sup>205</sup> Como ya pasaba anteriormente con la contabilización llevada por la Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas.

Concretamente, en este Plan se proponen tres medidas destinadas a los recursos de acogida: 1) Financiar la creación y adaptación de los Centros de Acogida de Mujeres, priorizando la instalación de Centros de Emergencia 24 horas y de pisos tutelados; 2) Apoyar a las ONGs que desarrollan servicios de atención y programas integrales que contengan la atención jurídica, laboral, psicológica y social que facilite a las mujeres su autonomía personal e 3) Impulsar que se priorice el acceso a las mujeres y menores que hayan tenido que abandonar su hogar a los diferentes sistemas de protección social: ayudas económicas de emergencia, programas de formación, etc. (Instituto de la Mujer, 2002: 134).

A pesar que con el tiempo fueron aumentando las propuestas que tendían a que no fuese la mujer que sufre violencia la que se viera obligada a abandonar el domicilio, la realidad era que muchas mujeres se veían en la necesidad de buscar un espacio seguro para poder preservar su integridad física e incluso la vida. El Defensor del Pueblo del Estado en su informe monográfico sobre violencia doméstica afirmaba que “las casas de acogida deben ser auténticos centros de recuperación integral para las mujeres que han sufrido violencia” (Defensor del Pueblo, 1998: 138).

No obstante, los recursos de acogida y la intervención que se hacía desde los mismos resultaban insuficientes para las necesidades existentes y con una intencionalidad más asistencial que de recuperación. En este sentido, como apuntan Bosch y Ferrer (2006)<sup>206</sup>, la excepción la constituyó la *Federación de Mujeres Separadas y Divorciadas*<sup>207</sup> ya que en 1991 inauguró en la Comunidad de Madrid el primer Centro de Recuperación Integral para mujeres y niños/as víctimas de la violencia de género, que posteriormente pasó a denominarse Centro de Atención, Recuperación y Reinserción de Mujeres Maltratadas (CARRMM). Más específicamente, puede decirse que desde sus inicios ha desarrollado una intervención integral, proporcionando, además del acogimiento, un extenso programa destinado a las mujeres estructurado en cinco áreas de trabajo (jurídica, psicológica, formativa, trabajo social y convivencia) y apoyo a sus hijos/as. Como siguen señalando Bosh y Ferrer (2006): “este fue un centro pionero y, aunque posteriormente se desarrollaron algunas otras experiencias en las que se realizaba un abordaje más o menos amplio del problema, su abordaje integral (y no sólo la existencia de casas de acogida o de programas de atención parciales) ha sido una clara reivindicación del movimiento feminista a lo largo de los años siguientes”.

---

<sup>206</sup> *Op. Cit.*

<sup>207</sup> Esta asociación inició sus programas de régimen ambulatorio en 1974

Aunque en 2002 todas las Comunidades Autónomas contaban con alguna casa de acogida, según la *Comisión para la Investigación de Malos Tratos* (2002: 102) “la implantación de recursos resulta desigual dependiendo de las distintas comunidades autónomas, en muchos casos existe cierta duplicidad o solapamiento de servicios, y, fundamentalmente, se detecta un gran déficit en cuanto a la coordinación de los servicios”. Esta desigual distribución de la red de centros existentes ponía de relieve que en bastantes comunidades autónomas del conjunto del estado no se cumplía con el estándar mínimo previsto por el Parlamento Europeo en su *Resolución de 11 de junio de 1986*, reiterado por la *Conferencia de Expertos/as de Viena* organizada por la Unión Europea en 1998<sup>208</sup>. Esta misma apreciación y recomendación había sido hecha por el Defensor del Pueblo en su informe monográfico sobre violencia doméstica en 1998<sup>209</sup>. Asimismo, la *Comisión para la Investigación de los Malos Tratos* (2002: 102) denunciaba que entre los recursos existentes continuaban existiendo muchas dificultades: escasez de plazas, precariedad en los recursos económicos que producían a su vez falta de personal especializado, etc.

Por su parte, Amnistía internacional denunció que el acceso a los servicios y recursos de atención a la violencia estaban resultando discriminatorios para algunas mujeres. Por un lado, las mujeres extranjeras en una situación administrativa no regularizada no estaban siendo admitidas en centros de acogida y de Emergencia<sup>210</sup>. Otro requisito de entrada en este tipo de centros sería la previa “realización de la denuncia de malos tratos ante la Policía Nacional”, lo que suponía un límite para el acceso para aquellas mujeres que no interpusieran una denuncia penal, en general, y suponía una dificultad añadida a las mujeres que ni tuvieran su situación administrativa regularizada. Este tipo de requisitos de admisión de estos centros vulneran gravemente las directrices de Naciones Unidas y de la UE en materia de protección a mujeres

---

<sup>208</sup> Se trata de la obligación de prever, como mínimo, una plaza para cada mujer con hijos/as por cada 10.000 mujeres.

<sup>209</sup> En este sentido, el Informe señala que se aumente, por parte de las administraciones con competencias en esta materia, el número de casas refugio existente en nuestro país, adaptando de esa forma el número de plazas disponibles a la recomendación del Parlamento Europeo. Vid. Defensor del Pueblo, *La violencia doméstica contra las mujeres*, Madrid, 1998, p. 138. <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/1998-01-La-violencia-dom%C3%A9stica-contra-las-mujeres.pdf>

<sup>210</sup> En el informe de Amnistía Internacional (2002: 38) como ejemplo, se citan las normas de admisión de mujeres del Centro de Emergencia del Ayuntamiento de Leganés perteneciente a la red de la Comunidad de Madrid: “quedan excluidas las mujeres inmigrantes en situación de irregularidad, salvo que se prevea que se le pueda dar salida a alguna otra opción para su autonomía dado que no procede ningún recurso de institucionalización de larga duración”.

inmigrantes, ya que condicionaba la posibilidad de acceso en estos centros a que su estancia en España esté regularizada (Amnistía Internacional, 2002: 37).

Por otro lado, también se ponía de manifiesto las especiales desventajas para acceder a la justicia y obtener protección por parte de las mujeres rurales víctimas de violencia de género. Amnistía Internacional lamentaba que “a pesar de que la violencia de género en el medio rural presenta dificultades añadidas y la sensación de lejanía que estas mujeres pueden tener respecto a los dispositivos de apoyo, el Instituto de la Mujer no ha previsto en sus dos Planes ningún tipo de actuación específica respecto a este colectivo” (Amnistía Internacional, 2002: 61).

Efectivamente, los problemas en relación a los recursos de acogida desde asociaciones y organismos sociales no se ven reflejados en las medidas adoptadas por el plan.

En relación al área de investigación se propone hacer un esfuerzo para conocer el impacto económico y los costes de los malos tratos, mediante la elaboración de estadísticas específicas que permitan conocer la incidencia de los malos tratos en las diferentes instituciones sanitarias. Asimismo, se propondrá a la Comisión Europea la adopción de un sistema de indicadores comunes para el seguimiento y evaluación de la violencia en todos los estados miembros (Instituto de la Mujer, 2002: 134).

Según Ferrer y Bosch (2006), cabe señalar que estos dos planes contra la violencia doméstica fueron auspiciados por gobiernos conservadores y suscitaban fuertes críticas desde el movimiento feminista por el abordaje parcial del problema que proponían y por considerarlos insuficientes, tanto en cuanto a las medidas que planteaban como en cuanto a la dotación económica para su puesta en práctica. Las asociaciones de mujeres hicieron una crítica a la dotación presupuestaria de este II Plan Integral contra la Violencia Doméstica, que consideraban precaria e insuficiente para ejecutar las medidas contenidas en el mismo, ya que la mayoría de las dotaciones propuestas no eran más que los gastos habituales de buena parte de la Administración central (Alberdi y Matas, 2002: 223).

En la comparecencia ante la *Comisión Mixta de Derechos de la Mujer* de las Cortes Generales del 19 de junio de 2001, la Secretaria General de Asuntos Sociales defendió el presupuesto y descartó la necesidad de poner en marcha una ley integral contra la violencia; también justificó la elaboración del II Plan sin disponer de una evaluación del primer plan, dada la urgencia de aprobar el II Plan. Por su parte, el diputado de CiU Josep Varela, propuso la necesidad de hacer un pacto de Estado para la

erradicación de los malos tratos, que quedase reflejado en un documento firmado por el Gobierno y las Comunidades Autónomas (Alberdi y Matas, 2002: 223).

Aunque los planes de actuación se veían como necesarios fueron criticados por no responder a las mejoras reivindicadas y otras cuestiones problemáticas desde las organizaciones y ámbitos profesionales, por aprobarse de manera precipitada sin contar con un evaluación del impacto de las medidas previas y por la falta de dotación presupuestaria.

Vistos los Planes de actuación elaborados por los distintos gobiernos durante la década de los 90, en el siguiente apartado se analizarán las reformas legislativas protagonizadas por las reformas del Código Penal, primero la aprobación del denominado Código Penal de la democracia y las reformas operadas en 1999 sobre éste y la LECrim.

## **2.2. El Código penal como principal respuesta legislativa**

### **2.2.1. El maltrato habitual en el Código Penal de la Democracia**

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre reformó el Código Penal, en lo que se denominó el Código Penal de la democracia. Según Manuel Calvo no revistió especiales novedades en materia punitiva de violencia familiar y de género, sino que más bien refrendó las reformas anteriormente presentadas en 1989 ahora se revalidaban dentro del llamado Código penal de la democracia (Calvo García, 2006: 109, 2014: 181).

Esta reforma regula el delito de violencia habitual dentro del marco de lesiones habituales, que pasó al art. 153 del Código penal<sup>211</sup> (basado en el anterior 425), añadiendo como exigencia la existencia de análoga relación de afectividad de carácter estable, lo cual supuso una mayor restricción de sus posibilidades de aplicación (Faraldo, 2006: 77). Se plasmaba así en el texto penal lo que la jurisprudencia estaba exigiendo en la práctica para la apreciación del delito (Marín de Espinosa, 2001: 126).

---

<sup>211</sup> Art. 153 CP 1995 en su redacción original: «El que habitualmente ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad o sobre los hijos propios o del cónyuge o conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela o guarda de hecho de uno u otro, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder por el resultado que, en cada caso se causare»

También amplió el margen de personas protegidas incluyendo los/as ascendientes, incorporó una mención expresa a que los/as hijos/as podían ser «propios o del cónyuge o conviviente»; se eliminó la necesidad de que los pupilos y los incapaces se hallasen sometidos a su tutela o guarda de hecho, pues bastaba la convivencia, y se incluyeron todas las personas que se hallaren sujetas «a la potestad, tutela, curatela o guarda de hecho de uno u otro», convivan o no con él. A su vez, el nuevo art. 153 aumentó el castigo, pasando de a ser castigado con la pena de arresto mayor a la pena de prisión de seis meses a tres años.

Se mantuvieron los requisitos de convivencia y habitualidad, así que se sigue legislando sobre un ámbito estrictamente doméstico o familiar, sin contemplar medidas directas de apoyo a las mujeres víctimas, a diferencia de lo que se iba estipulando en las declaraciones y recomendaciones en el ámbito internacional, de manera que el concepto utilizado por la legislación seguía siendo el de violencia doméstica.

Además, lejos de acabar con los debates acerca de la noción de habitualidad, los complica al introducir un artículo 94 en el que se da un concepto técnico de la noción de habitualidad que aún restringe más la posibilidad de aplicar este precepto, al exigir tres condenas previas en el plazo de cinco años (Calvo García, 2014: 181).

Asimismo, esta reforma repite el mismo "olvido" del que ya adolecía la reforma de 1989 no incluyendo la violencia psicológica ni el trato degradante<sup>212</sup>. Sigue sin incorporarse la violencia psíquica a pesar de que fuera reconocida en el ámbito internacional, como veíamos en la *Recomendación general n° 19* (1992) del Comité de seguimiento de la CEDAW que la incluía en su definición, al igual que la Declaración de las Naciones Unidas sobre la *Eliminación de la Violencia contra las mujeres* (1993). Así, “ya se reconocía a escala internacional la violencia psicológica como maltrato a la mujer y, sin embargo, dos años después de esta estimación consensuada internacionalmente, no se expresó en este sentido en el ámbito nacional. Por lo que resulta criticable seguir restringiendo el tipo tan sólo a la violencia física sin incluir la psíquica, en este sentido merece el mismo reproche que su antecesor” (Gorjón Barranco, 2010: 156).

Por su parte, la falta de maltrato de obra en el ámbito familiar pasó al art. 617.2 del Código penal, el cual también amplió el ámbito de sujetos pasivos, en coordinación

---

<sup>212</sup> Las enmiendas que proponían incluir la violencia psíquica, las situaciones de separación en la pareja – y en algún supuesto el trato degradante- fueron rechazadas en la tramitación parlamentaria.



con el delito correspondiente, incluyendo a su vez una agravación de la pena para estos supuestos.

Como veremos más adelante<sup>213</sup>, a través de las investigaciones realizadas sobre el tratamiento judicial durante la década de los 90, Gorjón Barranco señala que puede decirse que desde 1989 hasta 1999, el delito de violencia doméstica quedó casi inaplicable en la práctica judicial y que en la mayoría de las ocasiones se llevaría a la falta de malos tratos debido a la complejidad de la interpretación de los requisitos que en el delito se establecía, sobre todo el de habitualidad. De ahí que, lo que los Juzgados, en muchas ocasiones, estimaban más fácil recurrir al art. 617.2 que el farragoso 153, con lo que conlleva en cuanto a las consecuencias derivadas de la responsabilidad criminal, que en el caso de las faltas solía ser la multa. Esto demuestra el carácter simbólico denunciado desde la entrada en vigor en el año 89 (2010: 158-159).

La ausencia de aplicación de estas normas legales (que ya se daba desde la reforma del Código penal de 1989) provoca en algunos ámbitos un mayor escepticismo respecto al recurso al Derecho penal, constatando que más derecho penal no es sinónimo de mayor aplicación o protección (Olabbarría, 1998: 213). En este sentido, estas reformas legislativas se consideraron insuficientes desde la perspectiva de las organizaciones feministas, que comenzaron a reivindicar una *Ley Integral* contra la violencia hacia las Mujeres desde el año 1991 (Calvo García, M., 2006: 110), como veremos más adelante<sup>214</sup>.

Poco después de la aprobación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, *del Código penal* se aprobó la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, *de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual*.<sup>215</sup> Esta ley regula, por una parte, las ayudas de contenido económico a las víctimas de delitos violentos y, por otra parte, la asistencia a las víctimas de todo tipo de delitos mediante los deberes de información por parte de la Administración de Justicia y de las autoridades policiales, así como a través de la implantación de las Oficinas de asistencia a las víctimas.

Dicha ley también mostró problemas en su aplicabilidad y por tanto en su eficacia, ya que según el informe emitido por el Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas), a petición de esta institución. A finales del mes de febrero de 1998 no se había concedido ningún tipo de

---

<sup>213</sup> Vid. *infra*.pp. 237-247.

<sup>214</sup> Vid. *infra*. p. 250.

<sup>215</sup> «BOE» núm. 296, de 12 de diciembre de 1995, páginas 35576 a 35581.

ayuda en relación con los delitos violentos y contra la libertad sexual que se habían perpetrado en el ámbito familiar. Por ello, el Defensor del Pueblo, en su Informe de 1998, manifestaba que era preciso solicitar una modificación de dicha ley, para que sus ayudas puedan ser también recibidas por las personas víctimas de los delitos a los que venimos refiriéndonos (Defensor del Pueblo, 1998:120). En el Informe también se aludía a las Oficinas de asistencia a las víctimas de delitos violentos contra la libertad sexual, señalando la necesidad de superar los inconvenientes para su puesta en marcha con la finalidad de cubrir la totalidad del territorio español (Defensor del Pueblo 1998: 120).

Las modificaciones realizadas al delito de malos tratos en el ámbito familiar, por la LO 10/1995, de 23 de noviembre, se limitaron a retocar algunos aspectos mínimos (Marín de Espinosa, 2001: 124-125). Sin embargo, pocos años después las reformas del Código penal llevadas a cabo en 1999 realizarían cambios más profundos, tal y como vamos a ver a continuación.

### **2.2.2. Reformas del Código Penal de 1999**

Las reformas de 1999 se llevaron a cabo en un contexto de sensibilización social en buena medida por el impacto que generó el asesinato de Ana Orantes. Según la opinión de Acale Sánchez (2000) el legislador de 1999 se vio presionado por los casos en medios de comunicación y por una opinión pública muy sensibilizada.

A su vez, desde diversos ámbitos institucionales<sup>216</sup> se habían propuesto diferentes reformas legislativas. Tanto el I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica, el Informe del Defensor del Pueblo, como la Circular 1/1998, de 24 de octubre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la persecución de los malos tratos en el ámbito doméstico y familiar*, “evidenciaron la necesidad de modificar el artículo 153 del Código Penal de 1995, dadas las dificultades hermenéuticas surgidas para hacerlo efectivo –como ya ocurriera por lo demás con el antiguo artículo 425 CP introducido por la reforma de 1989” (Calvo García, 2014: 186). En definitiva, “los avances en la visualización del problema y en la concienciación social contra la violencia de género *demandaban* “un paso decisivo”, para hacer frente a una situación

---

<sup>216</sup> Desde el ámbito institucional internacional cabe recordar que La Unión Europea declaró el año 1999 como el Año Europeo de Lucha contra la Violencia de Género (vid.,*supra*. p.188).

insostenible y corregir las insuficiencias de la respuesta jurídica a la misma” (Calvo García, 2014: 186).

Después de una tramitación parlamentaria accidentada se produjeron las reformas de 1999, que supusieron 2 cambios legislativos. Por un lado, la Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, *que modifica el Título VIII del Libro II del Código Penal, relativo a delitos contra la libertad e indemnidad sexuales*<sup>217</sup>, por medio de la cual se introdujo la posibilidad de que se pudieran acordar medidas de alejamiento así como la prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima operando como pena accesoria y medida preventiva (Calvo García, 2014: 187). La necesidad de imponer o no esta medida debe valorarla el/la juez/a en cada caso, siendo por tanto, potestativa.

De esta manera, la reforma incorporó el art. 57 CP como nueva pena accesoria para ser de aplicación especialmente en los supuestos de malos tratos como “la prohibición de que el reo se aproxime a la víctima o se comunique con ella o su familia”. Esta medida también se añade a los artículos 83.1 y 105.1 respectivamente del Código penal, como una forma sustantiva de la ejecución de las penas privativas de libertad y de la libertad condicional, y como medida de seguridad respectivamente.

Y finalmente, en consonancia con las modificaciones realizadas, es decir, para aplicar las diferentes medidas de seguridad y las penas no privativas de libertad; se da una nueva redacción al artículo 617.2 añadiendo a la falta de maltrato de obra la prohibición de que *el reo se aproxime o se comunique con el ofendido o con su familia*.

Por otro lado, se aprueba la Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, *de modificación del Código penal de 1995 en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, que marcó un momento decisivo en la línea de ampliación del tipo y de la extensión de la protección que ofrecía (Faraldo Cabana, 2006: 78). Aunque la LECrim (art. 13) recogía como primera diligencia la de dar protección a la víctima, garantizando su seguridad, sin embargo, en la práctica no ofrecía una protección efectiva a la víctima (Marín de Espinosa, 2001: 75). Por tanto,

---

<sup>217</sup> Debido a la urgencia social de la violencia contra las mujeres y con la finalidad de agilizar la anunciada reforma del Código Penal y LECrim, se aprovechó el Proyecto de Ley de modificación de los delitos contra la libertad sexual para incorporar algunas cuestiones sobre el maltrato doméstico. Algunas de las enmiendas presentadas en este sentido en el Congreso fueron aprobadas, pero la relativa a la modificación del art. 153 y las faltas de malos tratos y amenazas presentadas en el Senado fue rechazada por la falta de debate en el Congreso. Estas fueron las razones por las que esta reforma fue tan limitada (Marín de Espinosa, 2001: 132-133).

con la reforma operada por la LO 14/1999, como pone de relieve la Exposición de Motivos, se “persigue el objetivo de facilitar la inmediata protección de la víctima en los delitos de referencia, mediante la introducción de una nueva medida cautelar que permita el distanciamiento físico entre el agresor y la víctima, medida que podrá acordarse entre las primeras diligencias”.

Esta ley toca de lleno el artículo clave, el 153<sup>218</sup> del Código penal que, a pesar de seguir ubicado en el Título dedicado a las lesiones se hace eco al fin de las críticas y de las peticiones doctrinales y jurisprudenciales (Gorjón Baranco, 2010: 164). Tanto el reconocimiento de la violencia psíquica como violencia tipificada ante la que ofrecer protección penal, la extensión de incluir a ex convivientes, como la delimitación de la habitualidad habían sido reivindicaciones realizadas desde el movimiento feminista y desde algunos ámbitos institucionales.

Así, el Defensor del Pueblo en su informe monográfico<sup>219</sup> “La violencia doméstica contras las mujeres”, entre sus recomendaciones dirigidas al Ministerio de Justicia apuntaba que se debía reformar el art. 153 “en el sentido de introducir la correspondiente sanción para los malos tratos psíquicos, y que el término de habitualidad que se menciona en ese precepto sea interpretado como todos aquellos comportamientos reiterados, pese a que no exista previa condena, interpretación que deberá constar en el citado artículo” (Defensor del Pueblo, 1998: 123). En relación a la habitualidad, esta institución considera que en el artículo citado “debería describirse de forma más adecuada el concepto de habitualidad, que a estos efectos podría ser considerada como toda actuación repetida en el mismo sentido, con o sin condenas previas, dándose así al término habitualidad una interpretación criminológica-social, y no sólo como concepto jurídico-formal” (Defensor del Pueblo, 1998: 118). También instaba a la ampliación del ámbito subjetivo de los artículos 153 y 167 del Código Penal

---

<sup>218</sup> Se tipifica, en el art. 153 CP 1995, como delito específico la violencia psíquica ejercida con carácter habitual sobre las personas próximas, es decir, contra el cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada al agresor de forma estable por análoga relación de afectividad, o sobre los hijos propios o del cónyuge o conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de uno u otro; se mantiene la tipificación de la violencia física ejercida con carácter habitual sobre indicadas personas próximas; y se reforma la habitualidad en el maltrato, tanto físico como psíquico, que, ahora con la nueva redacción, existirá cuando haya reiteración en la conducta sin necesidad de que exista sentencia judicial en procesos anteriores, atendiendo para la apreciación de la habitualidad al número de actos de violencia que resulten acreditados; así como a la proximidad temporal de los mismos, con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferentes víctimas de las comprendidas en el art. 153 CP 1995, y de que los actos violentos hayan sido o no objeto de enjuiciamiento en procedimientos anteriores.

<sup>219</sup> Este informe surgió a raíz del gran número de quejas que comenzaron a recibirse a finales del año 1997 y especialmente de la queja procedente de la *Asociación Lobby de Dones de Mallorca*.

“incluyendo a los ex cónyuges o ex compañeros que estuvieron unidos de forma permanente por análoga relación de afectividad” (Defensor del Pueblo, 1998: 123).

Con esta reforma del art. 153 del CP se introducen algunos elementos muy importantes que vienen a subsanar carencias que habían sido señaladas en la redacción anterior del mismo. Como comentábamos, esta reforma también supuso que el *delito de violencia habitual en el grupo familiar* se extendiera a los casos en los que la pareja ya no conviviera. La razón de no haberla incluido antes era que los delitos contra ex esposas o parejas se consideraban igual que contra cualquier tercero, debido a que la relación de convivencia se había disuelto. Sin embargo, tal y como apuntan Alberdi y Matas (2002: 167), era sabido que con la separación el riesgo de agresión aumenta y, por tanto, el delito de violencia familiar se extiende más allá de las fronteras de la convivencia en el hogar.

Otra de las novedades importantes de esta reforma del 99 es la introducción de la definición típica de la habitualidad por primera vez en la historia del delito (Gorjón Barranco, 2010: 166) delimitando el concepto de habitualidad a partir de indicadores numéricos y temporales.

A partir de la L.O. 14/1999 la perseguibilidad de oficio se hace extensible a las faltas de violencia. Así, a través de la reforma del artículo 620 del CP, las faltas contenidas en este artículo cuando la ofendida sea alguna de las personas a que se refiere el art. 153 CP, dejaron de ser falta de carácter semipúblico para ser consideradas como faltas públicas, excepto en el caso de injurias leves que siguieron necesitando denuncia para su persecución.

En relación a las faltas, se deroga una de las novedades incorporadas (en el art. 617) por la anterior reforma unos meses antes, en cuanto a la prohibición de aproximación y comunicación con la víctima, que en esta ocasión se establece en el art. 57 CP a modo de disposición común aplicable a ambas faltas, la del 617 C y 620 CP añadiendo a su vez a *otras personas que determine el juez o tribunal* (Gorjón Barranco, 2010: 168-169).

En relación a la LECrim, la reforma de los arts. 13, 544 bis y 109, trata de facilitar la inmediata protección de la víctima de determinados delitos (los del art. 57 CP 1995), dando respuesta jurídica, desde el respecto al principio de legalidad, a una necesidad planteada tanto por la doctrina como por los operadores jurídicos; de modo que se instaura en nuestro ordenamiento una nueva medida cautelar personal penal.

La gran novedad de las reformas de 1999 radica en las medidas cautelares (Calvo García, 2014: 189). En este sentido, la LO 14/1999 añade un nuevo artículo 554bis a la LECrim que establece que: “En los casos en los que se investigue un delito de los mencionados en el artículo 57 del Código Penal, el juez o tribunal podrá de forma motivada y cuando resulte estrictamente necesario al fin de protección de la víctima, imponer cautelarmente al inculcado la prohibición de residir en un determinado lugar, barrio, municipio, provincia u otra entidad local, o Comunidad Autónoma. En las mismas condiciones podrá imponerle cautelarmente la prohibición de acudir a determinados lugares, barrios, municipios, provincias u otras entidades locales, o Comunidades Autónomas, o de aproximarse o comunicarse, con la graduación que sea precisa, a determinadas personas”. De esta forma, las penas privativas de derechos contempladas en el art. 57 pueden ser aplicadas como medidas cautelares de alejamiento e interdicción de la comunicación con el fin de proteger preventivamente a las víctimas.

También, se reforma el art. 104 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, según la Exposición de motivos de la LO 14/1999, para permitir la persecución de oficio de las faltas de malos tratos, eliminando, de paso, la obsoleta referencia que se contenía en el mismo sobre la desobediencia de las mujeres respecto de sus maridos o de los hijos respecto de los padres. Asimismo, se revisa el art. 103 con la finalidad de poner su redacción en consonancia con el Código Penal de 1995.

Finalmente, la reforma de los arts. 448, 445, 707 y 713, dando respuesta a una línea jurisprudencial especialmente nociva para los/as menores víctimas de abusos sexuales, pretende evitar la victimización secundaria de la víctima menor de edad, en la medida en que se otorga cobertura legal necesaria para que, en las declaraciones testimoniales y careos, tanto producidas en sede sumarial, como en fase de juicio oral, no se produzca la confrontación visual entre aquéllos y el imputado o acusado, utilizando, incluso, los medios audiovisuales, para tal fin.

Los cambios operados por las reformas de 1999 supusieron según Manuel Calvo (2006: 112) “un giro importante y una nueva actitud de rechazo activo frente a la violencia familiar y de género. La novedad de las medidas cautelares, la existencia de una legislación penal y la puesta en marcha de políticas sociales de ámbito estatal y autonómico que parecían tomarse la violencia familiar de género “en serio” promovieron importantes expectativas, que habrían de ponerse de manifiesto en la implementación del nuevo marco legislativo y, en particular, en su dimensión judicial” .

En términos generales, se puede decir que estas reformas fueron bienvenidas por organizaciones de mujeres y concitaron el acuerdo político y doctrinal. No obstante, quedaron pendientes algunos debates sobre el alcance de las reformas realizadas que exigían ir más allá de sus virtualidades simbólicas y analizar la eficacia real de estas normas, punto en el cual las mencionadas reformas se mostraron claramente insuficientes (Calvo García, 2006: 112-113).

En este sentido, Amnistía Internacional expuso ciertas problematizaciones acerca del ámbito subjetivo y del conjunto de agresiones contempladas en la ley. Pese a que valoraba positivamente tanto la inclusión de los excónyuges o exconvivientes como posibles autores del delito y la ampliación de la conducta punible a la violencia psíquica, a su vez exponía que se trata “de un tipo penal que abarca desde los castigos desmedidos contra hijos o hijas, hasta la violencia contra los familiares ancianos, pasando por la violencia de género cuando se produce en el ámbito doméstico” (Amnistía Internacional, 2002: 43). De ahí que planteara la pertinencia de un debate público en el que se abordara si una tipificación tan amplia (y neutra) que no da cuenta de la especificidad de la violencia contra las mujeres se correspondía con las normas y directrices internacionales. Ya que, como explicaban, “no hay que olvidar que la descripción de una conducta delictiva por parte del Estado es la manera que éste posee de nombrar lo inaceptable en una sociedad y enviar un mensaje claro al respecto hacia la sociedad. Como advierten diversas organizaciones de mujeres, este tipo de tipificaciones ambiguas pueden perder parte del efecto simbólico que tienen las normas penales, la de no describir con claridad las conductas objeto de reproche” (Amnistía Internacional, 2002:43).

En definitiva, aunque a nivel simbólico y sobre papel se avanzara sobre la protección desde el sistema penal, y en parte respondiera a determinadas demandas de la sociedad civil, especialmente de organizaciones de mujeres y demandas del cuerpo doctrinal, se siguió centrando la respuesta en el sistema punitivo sin acabar de resolver los debates en torno al alcance de la efectividad de este tipo de respuestas. Por un lado, la efectividad de la denuncia penal como principal mecanismo de protección estaba en cuestión. Y, por otro, tal y como se reclamaba desde diferentes organizaciones, especialmente desde el ámbito feminista, para responder ante las violencias machistas de una forma más efectiva se debían afrontar desde una visión más global que incluyera

medidas sociales y la garantía de derechos que impactara sobre el problema de fondo sobre el que se asienta la violencia que es la desigualdad social, de forma más concreta en las relaciones de género.

A continuación, analizaremos la implementación y eficacia de la legislación relativa a los malos tratos, sobre todo, a través de las investigaciones llevadas a cabo.



### 2.3. Límites de la eficacia de la protección frente a los malos tratos desde la Administración de Justicia

Como ya ocurría con la implementación de la reforma de 1989, existían también resistencias de los/as operadores/as jurídicos/as para aplicar las ya de por sí insuficientes medidas planteadas para responder a las situaciones de violencia. Es decir, el rechazo simbólico del derecho penal frente a los malos tratos no se vio acompañado de forma automática por un rechazo social-cultural en las instituciones jurídicas.

Pese a las reformas legales, existía una preocupación compartida sobre la eficacia y alcance del sistema de protección que se articulaba desde la Administración de Justicia tanto desde la sociedad civil, por parte de organizaciones de mujeres como desde algunas instancias institucionales. Fueron este tipo de preocupaciones las que motivaron diversas investigaciones, estudios e informes, como fue el caso del monográfico ya mencionado que elaboró el Defensor del Pueblo *La violencia doméstica contra las mujeres*, en el que se afirmaba que el número de denuncias por este tipo de delitos apenas alcanzó un 5 por 100 de los casos reales que se produjeron (Defensor del Pueblo, 1998: 33). En el mismo sentido, desde otras administraciones se impulsó la realización de investigaciones sobre la aplicación de la ley.

Precisamente, tanto el tratamiento deficiente de los delitos, como la discriminación observada desde su experiencia en la asistencia a jurídica a mujeres, llevó a la Asociación de Mujeres Juristas Themis a realizar la investigación *Respuesta penal a la violencia familiar*<sup>220</sup>, en la que se analiza el tratamiento judicial de los procedimientos seguidos por malos tratos en el ámbito doméstico en la Comunidad de Madrid en los años 1992-1996<sup>221</sup>. Esta investigación es fruto de un convenio elaborado por el Pleno del CGPJ, que por acuerdo el 12 de noviembre de 1997 aprobó el Convenio de colaboración con el Consejo de la Mujer de Comunidad de Madrid. Lo que permitió que este organismo –el Consejo de la Mujer- pudiera acceder a los libros, archivos y resoluciones judiciales en el territorio de la Comunidad de Madrid entre los años 1992-1996, a fin de llevar a cabo dicho estudio (Marín de Espinosa, 2001: 25). Este trabajo fue pionero, marcando, de alguna manera, la pauta para la investigación

---

<sup>220</sup> Vid. Themis, *Respuesta penal a la violencia familiar*. Comunidad de Madrid, 1999.

<sup>221</sup> El estudio examinó procedimientos de 15 juzgados de instrucción (13% del total); 10 juzgados de lo penal (32% de los existentes) y las 10 secciones de lo penal de la Audiencia Provincial de Madrid, es decir, todas. La muestra obtenida es de 2.430 denuncias y sus correspondientes procedimientos judiciales: 2.286 juicios de faltas, 79 procedimientos seguidos ante el juzgado de lo penal y 65 ante la Audiencia Provincial (Themis, 1999: 10).

sobre el tratamiento de la violencia doméstica ante la Administración de Justicia (Calvo García, 2014: 190).

Al respecto de esta investigación, Altamira Gonzalo, jurista de la Asociación Themis, comentaba en la entrevista realizada en el marco de la presente tesis, los principales resultados del mismo:

“Eso nos llevó a hacer un par de trabajos, uno de ellos, no me acuerdo de las fechas, de veras, en el año 1999 una investigación que llamamos “Respuesta penal a la violencia familiar”, que se editó por el Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid y ahí se analiza de forma sistemática el tratamiento judicial de los procesos penales del tema de los malos tratos sufridos en el ámbito doméstico en procedimientos iniciados en los años 1992-1996 en la Comunidad de Madrid, la muestra fue de 2430 procedimientos, que es muchos, 2286 de faltas y 79 por delito. Y de ahí sacamos una serie de conclusiones que fueron importantes a la hora de elaborar la propuesta de Ley Integral, ¿no? Pues, por ejemplo, una de las conclusiones: en el 90% de los procedimientos estudiados el agresor es el varón; las diligencias policiales eran siempre incompletas; se limitaban a recoger las manifestaciones de las denunciadas; no se tramitaban procedimientos judiciales por lesiones psíquicas de las víctimas; en el 56% de los casos las mujeres desistieron de las denuncias o no comparecieron en juicio o perdonaron al agresor; o los jueces de instrucción tendían a calificar como faltas la mayor parte de las denuncias aunque los hechos podían haberse calificado como delitos; las amenazas de muertes se enjuiciaban como faltas generalmente; el delito de malos tratos habituales era generalmente inaplicado porque una gran resistencia judicial y doctrinal tanto con ese, para aplicar ese delito, como el del impago de pensiones de alimentos, y tuvieron que pasar unos cuantos años hasta que se normalizó la aplicación tanto de uno como de otro, ¿no? (E2).

Este estudio tuvo continuidad en *La violencia familiar en el ámbito judicial*<sup>222</sup>, que analizó los procedimientos relativos a violencia familiar durante los años 1999 y

---

<sup>222</sup> Vid. Themis, *La violencia familiar en el ámbito judicial*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha. 2003.

2000 en la Comunidad de Castilla La Mancha<sup>223</sup>. Esta investigación fue apoyada desde la Dirección de la Mujer dentro del marco de desarrollo del Plan contra la violencia de Género de la Comunidad de Castilla-La Mancha.

A nivel estatal, dentro del marco del *Observatorio de Violencia Doméstica y de Género*, también surgen los primeros esfuerzos institucionales para evaluar la eficacia de las normas legislativas que permitieron evaluar el alcance de las reformas estudiadas (Calvo García, 2014: 190). De esta manera, el Laboratorio de Sociología Jurídica de la Universidad de Zaragoza llevó a cabo el estudio *El tratamiento de la violencia doméstica en la Administración de Justicia*<sup>224</sup>. Esta investigación fue convocada por acuerdo de la Secretaría General del Consejo General del Poder Judicial de 27 de julio de 2000, la cual analiza las sentencias y los respectivos procedimientos sobre violencia doméstica que se produjeron en la Administración de Justicia en el Estado español<sup>225</sup> durante el año 1999. Asimismo, este estudio tuvo continuidad en *El tratamiento de la violencia familiar de género en la Administración de Justicia. Años 2001-2002*<sup>226</sup>.

Estas investigaciones a la que vez que aportaban bases empíricas sobre el alcance de las reformas relativas a la violencia familiar, fueron apoyando en buena medida las críticas vertidas desde las organizaciones feministas y de mujeres desde hacía años; respaldando así las demandas tanto sociales como legislativas que habían ido formulando. Tal y como señalaba Ángela Díaz Olivares (2003), Presidenta del Consejo de la Mujer de la Comunidad de Madrid, en la presentación de la investigación *Respuesta penal a la violencia familiar*, “las conclusiones desgraciadamente son muy similares a las que se venían denunciando por los colectivos de mujeres”.

Para conocer el tratamiento penal de la violencia en el ámbito familiar no es suficiente conocer el Código Penal, sino que también resulta necesario tomar en consideración las normas de procedimiento incluidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal; así como la doctrina sentada por jueces y tribunales, esto es, la jurisprudencia. Todos estos aspectos están estrechamente conectados, de hecho, los resultados de las sentencias dependen en gran medida de los aspectos procesales, de la actuación de fiscales y de la interpretación jurisprudencial por la que se guían los jueces y juezas. De

---

<sup>223</sup> Se analizaron un total de 1.039 procedimientos penales y 404 procedimientos civiles (Themis, 2003: 23)

<sup>224</sup> Su resultados pueden verse en Calvo García, M. (coord.), *El tratamiento de la violencia doméstica en la Administración de Justicia*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2003.

<sup>225</sup> Se realizaron un total de 4648 registros distribuidos entre 15 Comunidades autónomas (todas a excepción de Canarias, Mallorca y Ceuta y Melilla (Calvo García, 2003a: 35).

<sup>226</sup> Vid. Calvo García, M. (coord), *El tratamiento de la violencia familiar de género en la Administración de Justicia. Años 2001-2002*. Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género. 2003.

manera que nos encontramos ante un terreno en el que la práctica de la aplicación de las normas legislativas tiene una enorme trascendencia. Es por todo ello que en este apartado señalaremos algunos de las conclusiones más significativas en relación a la implementación de la legislación.

Como venimos viendo en las sucesivas reformas, en la legislación española, la violencia contra las mujeres en el ámbito familiar no se había tipificado como delito específico<sup>227</sup>, sino que forma parte de un tipo penal referido a la *violencia habitual* entre algunos tipos familiares<sup>228</sup>, lo que era común en las legislaciones de los Estados europeos. Y esto se daba a pesar de que su origen fue la toma de conciencia de violencia contra las mujeres como problema social (Amnistía Internacional, 2002:42).

Aunque el ordenamiento jurídico español consideraba este tipo de violencia de forma indiferenciada desde una perspectiva de género, las investigaciones constataban que en la mayoría de los casos el agresor era hombre y la persona agredida la mujer, de manera que se evidencia que este tipo de violencia está generizada.

A este respecto, los resultados de las investigaciones ponían de manifiesto dos cuestiones destacables sobre las características de las violencias en el ámbito familiar. Por un lado, que la mayoría de estas violencias se daban en el contexto de la pareja o ex pareja, y por otro lado, que los agresores eran fundamentalmente hombres en cualquiera de las manifestaciones de violencias denunciadas en el ámbito familiar (Themis, 1999, 2003; Calvo García, 2003a, 2003b).

La investigación elaborada por Themis sobre procedimientos de malos tratos en los años 92-96 de la Comunidad de Madrid, constataba que el 90% de los casos examinados el agresor era un hombre. A su vez, señalaba que en el 84% de las ocasiones la violencia se dan entre parejas (matrimonio o pareja de hecho: el 69%) y exparejas (separado/as de hecho, separados/as legales o divorciados/as) mientras que el 14% restantes a las agresiones de hijos/as a padres o madres y de padres o madres a hijos/as (Themis, 1999: 13).

---

<sup>227</sup> A diferencia de lo que ocurre con el ordenamiento penal sueco, el cual además de los delitos de lesiones, amenazas, homicidio, etc, de carácter genérico, ha creado dos delitos autónomos: la violencia de hombres contra mujeres y la violencia contra menores. Según Amnistía Internacional (2002: 42), quizá esta sea una forma interesante de clarificar contra lo que se quiere luchar, identificando el aspecto central en la violencia de género, el sexo de autor y víctima.”

<sup>228</sup> El Consejo General del Poder Judicial, en el *Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 23 de marzo de 2001 sobre la problemática jurídica derivada de la violencia doméstica*, lamenta “en el artículo 153 no están todos los posibles integrantes de un núcleo de convivencia familiar, lo que hace necesaria la extensión del tipo penal para defender a sujetos que presentan idénticas necesidades de protección” (CGPJ, 2001:24).

En la misma línea, apuntaban los resultados del análisis de los procedimientos de violencia familiar de los años 2001 y 2002 en el Estado español (Calvo García, 2003b). Es así que las víctimas fundamentalmente eran mujeres, independientemente de la relación que se diera en el ámbito intrafamiliar (de pareja, y relaciones entre descendientes y ascendientes). Así y todo donde esto se manifestaba con mayor rotundidad es en los supuestos de violencia en la pareja, ya que las víctimas eran mujeres en el 86,7% de los casos según el informe *El Tratamiento de la violencia familiar de género en la Administración de justicia. Años 2000-2002*. Según esta misma investigación, cuando se enfocaba en los casos más graves, enjuiciados como delitos ante las Audiencia y los Juzgados de lo penal, este porcentaje se elevaba por encima del 95% (Calvo García, 2003b: 45).

La dimensión de género en los casos de violencia en el ámbito familiar se apreciaba aún con más claridad analizando el sexo de las personas inculpadas. De manera que los hombres eran mayoritariamente las personas inculpadas en las tres categorías consideradas<sup>229</sup>, como ya ocurría en el estudio llevado a cabo en 1999 (Calvo García, 2003a). En los supuestos de agresión a menores el porcentaje de hombres inculpados supera al 75%. Este porcentaje alcanza prácticamente el 85% cuando se trata de violencia contra ascendientes u otros (Calvo García, 2003b: 45).

En relación a los delitos tipificados por el Código Penal, el maltrato psíquico (incorporado por la LO 14/1999), presentaba numerosas problemáticas en la aplicación. El primero de los problemas era demostrar la efectiva relación causal, que entrañaba especiales dificultades en el caso de las lesiones psíquicas, ya que en muchas ocasiones resultaba complicado determinar que la lesión era consecuencia directa del daño producido. Según indicaban Alberdi y Matas (2002: 166) tanto la valoración de la intencionalidad (*dolo*) de hacer daño psíquico y la valoración de la causalidad entre la conducta agresiva, como la valoración de la gravedad del daño, eran problemas que no estaban resueltos. Para estos casos el diagnóstico de psiquiatras peritos resultaba fundamental para probar la existencia del delito. Sin embargo, como señalaban variedad de autores, este tipo de práctica contaba con un escaso desarrollo. En este sentido, Delgado Martín (2001: 51) señala que “las víctimas de violencia doméstica no suelen ser reconocidas por el médico forense, ni por otro facultativo, para acreditar la existencia de lesiones psíquicas y/ o la concurrencia de tratamiento médico necesario

---

<sup>229</sup> Violencia en la (ex)pareja, violencia contra descendientes y violencia contra ascendientes y otros/as.

para su curación; debiendo añadirse el hecho de que esos médicos no suelen tener formación en materia de enfermedades o alteraciones psíquicas”.

Otra problemática en la aplicación de la legislación, constatada por las investigaciones, tenía que ver con la habitualidad del maltrato. A pesar de los últimos intentos de concretar la habitualidad (LO 14/1999), ésta seguía siendo problemática en su aplicación. Tal y como se recogía en la normativa, la reiteración o habitualidad, que es uno de los requisitos que configura el delito de violencia familiar, era interpretada por parte de los tribunales de formas muy diversas. Entre esta diversidad de interpretaciones Amnistía internacional (2002: 43) entendía que la jurisprudencia más acorde con los derechos humanos de las mujeres era aquella que consideraba que la condición de *habitualidad* no precisaba de reiteración de denuncias o de agresiones probadas con otro tipo de documento como podían ser los partes médicos. Sino que resultaba necesario que el juez o la jueza estimara acreditado el clima de “agresión constante” que se diera en torno a la violencia denunciada (Amnistía Internacional, 2002: 43). En este sentido, Amnistía Internacional (2002: 43, 44) señalaba dos sentencias del Tribunal Supremo del año 2000 en el contexto de la línea garantista de la jurisprudencia. Por un lado, la STS 1208/2000, de 7 de julio de 2000, en la que se afirmaba que “lo relevante para apreciar la habitualidad, más que la pluralidad en sí misma, es la repetición o frecuencia que suponga una permanencia en el trato violento, siendo lo importante que el Tribunal llegue a la convicción de que la víctima vive en un estado de agresión permanente”. Por otro lado, la STS 927/2000, de 24 de junio de 2000, apuntaba en el mismo sentido, que “lo relevante es (...) que atente contra la paz familiar y se demuestre en agresiones que dibujen ese ambiente de dominación y temor sufrido por los miembros de la familia, abstracción hecha de que las agresiones hayan sido o no denunciadas o enjuiciadas...”.

A pesar de ello, existía un gran margen de discrecionalidad en la interpretación en este ámbito derivada de la indefinición de la habitualidad en el Código Penal, lo cual añadía grandes dosis de incertidumbre a este tipo de procesos. En respuesta a esta problemática, las asociaciones de mujeres recomendaban que se incluyese en los atestados policiales datos detallados de posibles agresiones previas y, en el caso de que hubieran sido denunciadas, se indagara sobre el estado de las actuaciones con respecto a las mismas para anexar esos datos al atestado policial de la denuncia presente.

Según los estudios realizados por Themis, se constataba que la mitad de las víctimas relataban en las denuncias haber sufrido malos tratos anteriormente. Sin embargo, por un lado, los agentes de policía no preguntaban por datos concretos de cuándo y dónde se produjeron las anteriores agresiones; y por otro, sistemáticamente se enjuiciaban las agresiones aisladas como faltas, sin abrirse diligencias previas por delitos de maltrato habitual. De manera que este tipo penal no estaba teniendo aplicación en la práctica (Themis, 1999). En un estudio posterior, en este caso realizado en Castilla La Mancha, señalaba que en un 58% de las denuncias se relataban agresiones anteriores y que sobre el total de mujeres un 23% habían denunciado agresiones anteriores (Themis, 2003: 49)<sup>230</sup>.

En relación al tratamiento de los juzgados ante este tipo de denuncias, según Themis, la mayoría de las agresiones denunciadas estaban siendo enjuiciadas como infracción leve o archivadas (Themis, 2003: 198)<sup>231</sup>. En este estudio se afirmaba asimismo que en los juicios por infracciones penales leves las sentencias resultaban en un 75% absolutorias y que cuando existía condena se imponía una multa, en general, la pena de arresto se imponía en un bajo porcentaje disminuyendo su aplicación tras la Ley 14/99 (Themis, 2003: 199).

El estudio de *El tratamiento de la violencia familiar de género en la Administración de Justicia. Años 2001-2002* (Calvo García, 2003b) aportaba datos en esta misma dirección constatando que dos años después (2000, 2002) la absolución seguía siendo la norma en el caso de las faltas. Y concretaba que en los Juzgados de Instrucción se daban un 71% de absoluciones frente a un 29% de sentencias condenatorias. De la misma manera, cuando se analizaban las sentencias de Juzgados de Primera Instancia y de Instrucción, un 75% eran absolutorias y un 25% condenatorias. Sin embargo, en los Juzgados de lo Penal las absoluciones apenas alcanzaban el 16% de los casos; en las Audiencias Provinciales también se invertían los porcentajes aunque en menor medida, ya que resultaban un 25% de absoluciones frente a un 25% de sentencias

---

<sup>230</sup> A pesar de que en esta investigación los resultados generales en buena medida eran desalentadores en relación con la efectividad de la protección provista de la administración de justicia, Themis respecto al anterior estudio (1999) percibe leves mejoras que también señala: “existe una mejora en el relato de los hechos ocurridos con anterioridad en las denuncias, que obedece a la existencia de una mayor información a la víctima y un mejor tratamiento por parte de las fuerzas de seguridad” (Themis, 2003: 50).

<sup>231</sup> Datos de 1999 y 2000, en la Comunidad de Castilla La Mancha.

condenatorias por término medio. Estas cifras se acentuaban en los supuestos de violencia en la pareja (Calvo García, 2003b: 47).

Pese a esta inversión del porcentaje en los Juzgados de lo Penal y en las Audiencias Provinciales, son los Juzgados de Instrucción los que estaban absorbiendo el grueso de denuncias al ser el juicio de faltas la respuesta por excelencia del sistema punitivo frente a la violencia familiar de género y que es donde mayor porcentaje de absoluciones se estaban dando

Tal y como señalaba el Consejo General del Poder Judicial (2001: 25): el enjuiciamiento de este tipo delictivo conlleva, por su propia naturaleza, especiales problemas probatorios. Tanto la falta de acusación como la insuficiencia de prueba estaban sirviendo de justificación del elevado número de absoluciones en los juicios de faltas, con lo cual la falta de funcionalidad de los juicios de faltas se acentúa (Calvo García, 2003b: 47). Estos problemas probatorios se ven aumentados por la falta de credibilidad del testimonio de la víctima denunciante. Aunque, como apuntaba en el informe de Amnistía Internacional (2002: 45), de acuerdo a la jurisprudencia reiteradamente establecida al respecto por el Tribunal Supremo (STS 645/1999, de 29 de abril de 1999, STS 927/2000, de 24 de junio y STS 1208/2000, de 7 de julio de 2000, entre otras), el testimonio de la víctima, aunque no haya otros testigos del hecho delictivo, puede ser suficiente para fundamentar una condena y desvirtuar la presunción de inocencia, pues según la STS 927/2000, de 24 de junio de 2000: “nadie ha de sufrir el perjuicio de que el suceso que motiva el procedimiento penal se desarrolle en la intimidad entre la víctima y el inculpado, dado que, en otro caso, se provocaría la más absoluta de las impunidades”. Además, ésta era la opinión manifestada por el Consejo General del Poder Judicial en su Acuerdo de 21 de marzo de 2001. A pesar de todo esto, seguían existiendo sentencias en todos los niveles jurisdiccionales que podían en cuestión la credibilidad de la víctima por hechos como “que la denunciante tardara tanto tiempo en manifestar al Juzgado esos gravísimos hechos”, según la STS 645/1999, de 29 de abril de 1999 (Amnistía Internacional, 2002:46). De manera que el cuestionamiento de las víctimas hacía que los juicios por violencia se convirtieran en juicios sobre el comportamiento de la mujer.

Una de las actuaciones contempladas en el I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica fue la creación de medidas cautelares que posibilitaran la salida del agresor



del domicilio y la protección de la víctima de violencia. En este sentido, como señalábamos anteriormente, la novedad más importante introducida a través de la reforma operada por la LO 14/1999 radica en la posibilidad de imponer como accesoria una pena de alejamiento. Según las investigaciones de Themis, durante 1999 y 2000, las medidas de seguridad tuvieron una aplicación escasa en los juicios de faltas y aunque aumentaba su aplicación en los procedimientos por delito el porcentaje seguía siendo bajo. Con una sentencia condenatoria, en los juicios de faltas el 94% de los casos no tenía ningún tipo de medida de seguridad, y en los juicios por delito el 80% no contó ninguna medida de seguridad (Themis, 2003: 199).

En relación a la posibilidad del alejamiento como pena accesoria, la investigación *El tratamiento de la violencia familiar de género en la Administración de justicia*, con datos de los años inmediatamente posteriores, es decir 2000-2002, señalaba la importancia de que los órganos judiciales hubiesen acudido a este recurso sancionador y de protección de la víctima en un 23% de los supuestos en los que había recaído sentencias condenatorias, habiendo sido la medida de aproximación a la víctima la que se había impuesto con mayor abundancia (Calvo García, 2003b: 48).

En este sentido, diversas organizaciones de mujeres denunciaron que la práctica judicial demostraba que se incumplía frecuentemente la aplicación de medidas cautelares. Así, Amnistía Internacional señalaba que “desde estas organizaciones se ha reclamado un mayor control sobre este tipo de medidas, cuyo quebrantamiento podría estar produciendo el efecto inverso al deseado, es decir, aumentando la sensación de impunidad del autor y el temor de la víctima” (Amnistía Internacional, 2002: 47).

Esta escasez en la aplicación de medidas de protección contrasta con el hecho probado por las investigaciones de que las separaciones y los momentos de crisis en las relaciones de pareja constituían situaciones de riesgo, constituyendo un 53% de los casos (Calvo García, 2003b: 45). Como se señalaba en el estudio mencionado, “en definitiva, los datos obtenidos siguen poniendo en evidencia, primero, que las situaciones de crisis de la pareja son un factor de primer orden a considerar en cuanto a este tipo de violencia; segundo, que la ruptura de la convivencia no anula la posibilidad de agresión, sino todo lo contrario” (Calvo García, 2003b: 46).

Para el control del cumplimiento de las medidas contra la violencia en el ámbito familiar, el Consejo General del Poder Judicial en el Acuerdo del 21 de marzo de 2001, instó la creación de un “agente” de control de las medidas de alejamiento. Las funciones

que debería cumplir este agente son las siguientes: “detección de irregularidades en el cumplimiento de las medidas de alejamiento y comunicación inmediata con el fiscal, juez y policía; coordinación entre jurisdicciones civil y penal; así como con los distintos organismos encargados de la persecución del delito. Para la creación de esta figura «de control» sería necesaria una dotación presupuestaria y la elaboración de una normativa con un estatuto que determinara las funciones de este agente. Sería útil atribuirle funciones de ayuda, vigilancia y control del cumplimiento de las medidas en cada caso” (CGPJ, 2001: 60).

Por su parte, la Fiscalía General del Estado, en su Informe de 1999 sobre los “Malos Tratos familiares” había recalcado la importancia de hacer uso de la medida de alejamiento siempre que se dieran las circunstancias que lo aconsejaran. En dicho informe se establecían las circunstancias que deberían tenerse en cuenta por el Ministerio Fiscal para solicitarla, esto es: “el peligro que represente el agresor (atendiendo, fundamentalmente, a la reiteración de las conductas violentas y, muy especialmente, a la existencia de una línea de gravedad creciente en las acciones delictivas) y la gravedad de los hechos” (Amnistía Internacional, 2002: 48).

El Consejo General del Poder Judicial ante la preocupación de la efectividad de las respuestas del sistema penal ante la violencia en el ámbito familiar, señalaba que “constituye un hecho objetivamente constatable en la actualidad la sensación de desamparo que padecen las víctimas de este tipo de delitos y, paralelamente, la de impunidad que acompaña a los autores de este tipo de agresiones” (CGPJ, 2001: 39-40). Este mismo organismo en este informe reconocía asimismo que las causas que generaban este resultado indeseable eran múltiples, pero entre ellas destaca dos por la importancia que les confería: por un lado, el reducido número de sentencias condenatorias que hemos comentado en relación con el número real de agresiones que se comenten en el ámbito familiar, y por otro lado, “la falta de inmediatez de la respuesta judicial en los escasos supuestos en que se formulan denuncias, inmediatez que resulta imprescindible para provocar en los agresores la reflexión, el temor y, finalmente, el abandono de sus conductas violentas ante la reacción fulminante y contundente en su contra del sistema legal” (CGPJ, 2001: 40).

Pese a las reformas legales realizadas en relación a la introducción de la posibilidad de medidas cautelares como formas de protección para las víctimas, los procesos eran largos y sus resoluciones se alargaban en el tiempo. Según los datos del estudio coordinado por Manuel Calvo García, “El tratamiento de la violencia familiar de

género en la Administración de justicia” relativo a los años 2000-2002: “el fallo tardó 278 días por término medio en producirse. Desagregando estos datos en función del tipo de órgano, desde el momento en que se presenta la denuncia el fallo habría tardado 180 días en Instrucción; 586 días en los Juzgados de lo Penal; y 846 días en los casos vistos ante Audiencias Provinciales. Cuestión aparte será la de evaluar como inciden estas reformas en las garantías y derechos de las partes y en la defensa efectiva e integral de los derechos de víctima” (Calvo García, 2003b: 46-47).

En suma, lo aquí recogido da cuenta de la fragilidad del sistema para garantizar y responder ante las denuncias por violencia de género en el ámbito familiar. A ello habría que añadir las condiciones precarias en las que las mujeres acudían al sistema penal en caso de buscar protección. En la mayoría de los casos las víctimas acudían sin defensa tanto a los juicios de faltas (infracciones penales leves), como en los procedimientos por delitos, a pesar de existir programas donde se garantizan la asistencia jurídica gratuita. Tal y como constaba la investigación de Themis (2003), en los casos de juicios de falta, el 11% acuden con abogado/a (Themis, 2003: 69) y en los juicios por delito acuden con abogado/a el 18% (Themis, 2003: 99).

Si a esto sumamos que pese a ser infracciones de carácter público, el Fiscal no recurría los autos archivados basados en la retirada de la denuncia por parte de la víctima salvo en alguna actuación aislada (Themis, 2003: 198). Lo que también da cuenta del escaso interés en la persecución pública de este tipo de agresiones.

En definitiva, las investigaciones sobre el tratamiento de la justicia sobre los malos tratos en el ámbito familiar y, en concreto, contra las mujeres, ponen de manifiesto problemas importantes respecto a las aplicación de los derechos de protección frente a la violencia, y más en concreto, la ineficacia en relación al maltrato psíquico, maltrato habitual, casi inoperancia del delito de malos tratos a favor de una utilización en la mayoría de los casos de la falta, y en buena medida absoluciones, falta de credibilidad del testimonio de la víctima denunciante, escasa aplicación de medidas de seguridad.

Todas las problemáticas ahondaban en el cuestionamiento de la efectividad de la protección del sistema penal, lo que justificaba aún más la necesidad de una ley integral que ampliara su actuación en relación a la prevención y protección frente a esta violencia más allá de la repuesta y garantizara protección social.

A continuación me voy a ocupar de abordar las demandas de diversas

organizaciones de mujeres y del movimiento feminista para la aprobación de una ley que diera una respuesta integral frente a la violencia contra las mujeres. Asimismo, recojo iniciativas en el ámbito parlamentario a favor de una ley integral contra la violencia de género y las primeras leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres que regulan medidas y derechos relativos a la prevención, protección y asistencia.

### **3. Propuestas hacia una protección integral frente a la violencia contra las mujeres: movilizaciones e iniciativas legislativas.**

Tras las sucesivas reformas llevadas a cabo durante los 90, a finales de década e inicios de los años 2000, se abren espacios de reflexión sobre el abordaje de la violencia contra las mujeres<sup>232</sup>; así como se produce una cierta rearticulación del movimiento feminista y nuevas formas de organización frente a la violencia machista (plataformas, redes, grupos de ayuda mutua). También aumenta la presencia tanto de organizaciones de mujeres y del tema de la violencia contra las mujeres en la agenda política, y más particularmente en el ámbito parlamentario.

En diciembre de 2000, se celebraron las *Jornadas Feministas Estatales Femisnismo, es ...y será* en Córdoba los días 6-9 de diciembre. Como veíamos en las primeras páginas de este capítulo, a diferencia de las Jornadas de 1993, la violencia contra las mujeres vuelve a tener presencia en las jornadas. Además de otras intervenciones, tuvo lugar una Mesa Redonda sobre el tema “La violencia sexista. Distintas aproximaciones”. Buena parte de lo tratado en las jornadas en torno a la violencia contra las mujeres incluye una reflexión de la trayectoria y el estado actual.

Se plantearon las violencias desde diferentes perspectivas y en diversas manifestaciones como el acoso sexual, la violencia ejercida en los conflictos bélicos, las agresiones sexuales o la violencia en el ámbito de pareja y familiar. En las jornadas se realizan múltiples reflexiones sobre el abordaje de la violencia como las siguientes: foco en la violencia doméstica (ya no se habla tampoco de violencia sexual), desaparece el componente sistémico de la desigualdad de género del discurso, legislación centrada en

---

<sup>232</sup> Como se aludía en el primer apartado del capítulo (vid., *supra*. p. 191. ss), a lo largo de la década de los 90 proliferan multitud de grupos, aquí nos referimos a las Jornadas Feministas Estatales ya que es un espacio amplio del Movimiento feminista en el que confluyen diferentes subjetividades y perspectivas políticas.

el Código penal, consideraciones sobre la institucionalización de la violencia contra las mujeres, aparición de otras víctimas y de mensajes punitivistas, asistencia en vez de plantear políticas públicas encaminadas a que las mujeres estén en una mejor posición para romper con la relación de violencia, ausencia de la cuestión de la prevención limitándose a señalar la necesidad de educación y campañas puntuales de sensibilización o los límites del derecho penal respecto a la protección efectiva y sobretodo en relación a la prevención y la reparación, entre otras.

En cuanto a la organización frente a la violencia contra las mujeres, surgen grupos autoorganizados de mujeres afectadas de forma directa por la violencia, centradas fundamentalmente en las relaciones de pareja y familiares. Aunque ya vimos ejemplos de grupos mixtos como Tamaia (1992), que partía de la organización conjunta de trabajadoras de casas de acogida con mujeres que habitaban dichas casas. A finales de la década de los 90 y principios de los 2000, se crean diferentes grupos de ayuda mutua en los que el papel de las mujeres maltratadas va más allá de mujeres víctimas asistidas. Así, en julio de 2002, en Huelva<sup>233</sup>, la asociación “Miriadas” fue creada por un grupo de mujeres que “tras vivir todas sus socias la situación de malos tratos, ver las deficiencias del sistema y hacer un largo caminar de encuentros entre sus socias fundadoras,” decidieron “finalmente crear un proyecto que diera respuesta a la problemática conjunta de aquellas mujeres que han sido o son víctimas de la violencia de género.”<sup>234</sup> En cuanto a las razones que motivaron esta iniciativa de autoorganización de mujeres que habían sido maltratadas, Alicia Narciso, de la asociación Miriadas, psicóloga y criminóloga, indicaba:

“Nació de la necesidad de una mujer que, después de estar siete meses en una casa de acogida, entendió que el hecho de denunciar, romper la situación de maltrato e incluso pasar por un acogimiento, no es el fin de un proceso, sino todo lo contrario. Entendió también que nosotras, las mujeres maltratadas, siempre habíamos actuado como receptoras de servicios y nunca como gestoras de ellos”<sup>235</sup>

---

<sup>233</sup> Posteriormente se abrieron sedes en otras ciudades andaluzas como Córdoba y Sevilla.

<sup>234</sup> Explicación de la asociación Miriadas sobre sí mismas <http://miriadas.blogspot.es/> (Consultado el 27 de junio 2008).

<sup>235</sup> Extracto de la entrevista hecha a la entonces coordinadora de de la Asociación Miriadas para la revista digital “la dinamo” (Septiembre-Octubre 2005), por Ángel Luis Lara, Miriadas. *Rebelarse contra la violencia de género*. <http://www.ladinamo.org/ldnm/articulo.php?numero=18&id=445> (Último acceso 24 de septiembre de 2020).

Desde un planteamiento similar se creó en la localidad barcelonesa de Sant Boi, la asociación EMI, en contra de la violencia de género en el ámbito familiar (Amnistía Internacional, 2005: 83). Después de un año funcionando como grupo de ayuda mutua, se constituye la asociación EMI, contra la violencia familiar. Su principal objetivo es el de visualizar y resolver la globalidad de la problemática derivada de las situaciones de maltrato. Este tipo de grupos irán proliferando a lo largo de la década de los 2000 hasta la actualidad.

Además surgen otras formas de organización y agrupación para demandar de forma específica una ley integral, más global y de mayor alcance relativa a la violencia contra las mujeres, tanto desde la sociedad civil como desde las redes de asociaciones de mujeres de un sector del feminismo.

Aunque a principios de los años 2000 cobraron mayor protagonismo y presencia en el espacio público, impulsando movilizaciones sociales más amplias, podemos situar los antecedentes de la demanda de una ley integral a principios de la década de los 90. Según señala Durán Febrer (2006: 43) las asociaciones de mujeres españolas estuvieron reivindicando una Ley Integral contra la violencia hacia las mujeres desde el año 1991, cuando tuvieron conocimiento de la Ley 54/1989 de Puerto Rico de *Prevención e Intervención con la Violencia Doméstica*, que fue la primera ley que contemplaba una definición detallada de violencia doméstica; así como una serie de medidas sociales, policiales, civiles y penales, incluyendo la órdenes de alejamiento. Posteriormente, en el *VII Congreso Estatal de Mujeres Abogadas* celebrado en 1993, la Asociación de Mujeres juristas Themis, presentó una propuesta de resolución para la creación de una comisión que elaborara un estudio legislativo de una ley global contra la violencia doméstica en el que se recogieran medidas civiles penales y administrativas (Durán Febrer, 2006: 43).

Como venimos señalando, sobre todo a finales de los años 90, había bastante sensibilización social respecto a los malos tratos, constituyendo el asesinato de Ana Orantes un revulsivo para la sociedad en el Estado español. Uno de los efectos que tuvo en el ámbito de las movilizaciones fue la creación de la *Plataforma de Mujeres Artistas*. Esta organización compuesta por mujeres de los diferentes ámbitos artísticos y culturales creó esta iniciativa con el objetivo de que sirviera de plataforma para la toma de conciencia y sensibilización de la sociedad frente a la violencia de género y las desigualdades. De ahí nació la *Plataforma de Mujeres Artistas contra la Violencia de*

*Género*<sup>236</sup>. La idea consistía en hacer de portavoces ante el Gobierno y todas las Instituciones Públicas, ante los partidos políticos y ante la sociedad en un proyecto de presión y sensibilización sobre esta problemática. La Plataforma comenzó a elaborar su hoja de ruta. En este sentido, con anterioridad a las Elecciones Generales del 2.000, mujeres pertenecientes a dicha plataforma se entrevistaron con los Secretarios Generales de todos los partidos políticos; así como con el Presidente del Gobierno, José María Aznar, y con SS.MM. los Reyes de España, además de celebrar reuniones con otras instituciones públicas y sociales.

De hecho, durante la campaña electoral del 2000, la Plataforma se reunió con el Presidente del Gobierno José María Aznar, en aquel momento candidato del Partido Popular, en la que se comprometió a poner en marcha una Ley Integral en el caso de llegar a gobernar. A su vez, Javier Arenas asumió públicamente la propuesta en diversas ocasiones (Mujeres en Red, 2005)<sup>237</sup>. Este grupo de mujeres que iniciaron la Plataforma llevaron la petición a todos estos espacios institucionales, y en nombre de más de 50 Organizaciones de Mujeres, de la elaboración de una Ley Integral contra la Violencia de Género. Tuvieron una amplia presencia en los medios de comunicación y aprovecharon todos sus conciertos musicales y apariciones públicas para reclamar dicha Ley<sup>238</sup>.

También participaron en otros eventos organizados desde redes feministas internacionales y estatales. Así es que el 25 de junio convocaron un acto en el Congreso participando en la *Marcha Mundial de Mujeres* de 2000<sup>239</sup>, en el Día internacional de la violencia contra las mujeres (25 de noviembre), acudieron a las *Jornadas Estatales Feministas* celebradas en diciembre de ese mismo año en Córdoba y se sumaron a la Campaña por el indulto de Tani, Teresa Morena Maya, mujer condenada a catorce años

---

<sup>236</sup> Iniciativa de la cantante Cristina del Valle y en la que acabaría participando de forma activa y como miembro de honor, Raquel Orantes, hija de Ana Orantes. Para profundizar en la trayectoria de esta plataforma veáse <https://plataformademujeresartistas.wordpress.com/curriculum-2/>

<sup>237</sup> Mujeres en Red, 2005, *Historia de la Ley Integral contra la violencia de género española* <http://www.mujeresenred.net/spip.php?article1315> (Último acceso el 23 de septiembre de 2020).

<sup>238</sup> Otras asociaciones profesionales de la comunicación se apoyaron la Plataforma de Artistas contra la violencia de género como la plataforma de mujeres periodistas, *Emilias comunicación feminista*, liderada por Nuria Varela.

<sup>239</sup> La *Marcha Mundial de las Mujeres* es un movimiento transnacional de acciones feministas (se define a sí misma como feminista y anticapitalista), integrado por organizaciones de mujeres y mixtas de diferente orígenes étnicos, religiosos, culturas políticas, clases, edades y orientación sexual (Díaz Alba, 2017: 59). En el año 2000, la Marcha se movilizó por primera vez a nivel internacional con una plataforma política de 17 reivindicaciones para eliminar la pobreza en el mundo y erradicar la violencia contra las mujeres. Estas reivindicaciones apoyadas por aproximadamente cinco millones de firmas de todo el mundo, fueron presentadas ante el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y las Naciones Unidas (ONU) en octubre del mismo año (Díaz Alba, 2017: 60).

de cárcel tras matar a su marido en defensa propia<sup>240</sup> durante una de las palizas habituales que recibía por parte de éste, quien finalmente conseguiría el indulto. Durante todos esos meses, las mujeres de la *Plataforma de Mujeres Artistas contra la Violencia de Género*, continuaron entrevistándose con cargos institucionales, con organismos oficiales como Naciones Unidas, con ONGs y participaron, además, como Plataforma en la *Ponencia Contra la Violencia Doméstica* de la Comisión Mixta de Derechos de la Mujer.

En el ámbito institucional, y sobre todo en el ámbito parlamentario, en estos años (finales de los 90 y principios de los años 2000) también aumentó la presencia, por un lado, de la cuestión de la violencia contra las mujeres y, por otro lado, de organizaciones de mujeres que hacían de interlocutoras en calidad de expertas o incluso colaboradoras. De hecho, el mencionado Informe *La violencia doméstica contra las mujeres* del Defensor del Pueblo (1998), constituye según Vives Cases (2004: 74) uno de los primeros casos de trabajo conjunto entre las instituciones políticas y grupos feministas en relación con la violencia contra las mujeres. Tal y como explica en la introducción, el estudio fue consecuencia del número de quejas recibidas y especialmente de la procedente de la *Asociación Lobby de Dones de Mallorca*. También señala que desde “desde la institución del Defensor del Pueblo se han mantenido reuniones con la Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas, con la Asociación de Mujeres Juristas Themis, con la Asociación de Lobby de Dones de Mallorca, con la Asociación de Asistencia a mujeres violadas y con diferentes abogadas expertas en este tipo de materias” (Defensor del Pueblo, 1998: 9). Lo que indica un sistema de alianzas entre ciertos sectores del movimiento feminista, las instituciones y los principales partidos políticos, en la línea que ya avanzábamos en las primeras páginas de este capítulo<sup>241</sup>.

En los primeros años de los 2000, en el ámbito parlamentario se incrementaron las preguntas al gobierno y las peticiones de comparencias para informar sobre las actuaciones del gobierno en materia de violencia contra las mujeres<sup>242</sup>. Uno de los motivos por los que se intensificaron los debates fue la propuesta de elaboración del

---

<sup>240</sup> En el Estado español, a diferencia de EEUU la cuestión de la autodefensa no ha ocupado una centralidad en el debate público sobre la violencia, a excepción de ciertas campañas puntuales. Vid. Gagne, Patricia Lorraine. *The battered women's movement in the "post-feminist" era: new social movement strategies and the Celeste clemencies*. 1993. Tesis Doctoral. Ohio State University <https://etd.ohiolink.edu/>

<sup>241</sup> Vid. *supra* p. 199-201.

<sup>242</sup> En su mayoría fueron formuladas por el Grupo Parlamentario Socialista, que se encontraba en la oposición ya que en PP ganó las elecciones de 2000.



Protocolo de Atención Sanitaria a las Víctimas de malos tratos, incluido entre los contenidos del *I Plan de Acción contra la violencia doméstica*.

A su vez, en torno al debate de la respuesta institucional frente a la violencia contra las mujeres, se incrementan las intervenciones a favor de una ley integral. Así, en junio de 2000 el Grupo Parlamentario Socialista presentó una moción solicitando al Gobierno que llevara a la Cámara una iniciativa legislativa de ley integral, entendiéndola como un compromiso común -ya que durante la campaña electoral se habían manifestado a favor de la misma- que finalmente fue rechazada por el Partido Popular. Ante esta negativa, el PSOE inició los trabajos de elaboración de una Proposición de Ley Integral contra la Violencia de Género, en la que participaron personas expertas en el ámbito jurídico (penal, civil, procesal, laboral); así como en el sanitario, y educativo, y contó con aportaciones de algunas organizaciones del movimiento feminista, que trabajaban desde diferentes ámbitos contra la violencia de género. Justa Montero (2002: 103) apuntaba sobre esta Proposición de Ley que a pesar de que el PSOE la presentó como resultado de un acuerdo con el movimiento feminista, éste, en su mayoría no la había discutido, ni por tanto la apoyaba (Montero, 2002: 103). Asimismo, el Grupo Parlamentario Socialista presentó una Proposición no de ley que instaba a la creación de una Delegación del Gobierno contra la violencia de género<sup>243</sup>, con rango de Secretaría de Estado, propuesta que también sería rechazada.

Una Ley integral resultaba de interés especialmente en dos aspectos fundamentales: de una parte, regular las medidas contra la violencia por Ley Orgánica significa convertir el vivir sin violencia en un derecho de las mujeres, que el Estado tiene la obligación de cumplir y, de otra parte, el carácter integral de la misma afecta a todos los ámbitos que tienen que ver con la violencia de género, desde la prevención a la protección, a la atención sanitaria, social, laboral, etc., y, además, hace posible la coordinación judicial.

Hasta mediados de 2001, que se aprobó el *II Plan Integral contra la violencia doméstica*, los debates en el Parlamento se centraron fundamentalmente en la necesidad de evaluar los resultados del *I Plan de Acción contra la violencia doméstica*. Una amplia variedad de expertas/os procedentes de diferentes ámbitos comparecieron en la *Ponencia para el Estudio para la erradicación de la violencia doméstica*<sup>244</sup>, constituida

---

<sup>243</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. D-61 de 22/09/2000 (p. 9)

<sup>244</sup> Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2000. VII Legislatura. Núm 14. 24 de octubre de 2000. P. 219-239. La propuesta de creación de esta Ponencia fue acordada en el Senado

en el seno de la *Comisión Mixta de Derechos de la Mujer* en las Cortes Generales<sup>245</sup>. Las intervenciones realizadas en dicha Ponencia no sólo supusieron un incremento de la frecuencia de tratamiento del tema en el Parlamento y de su aparición en el orden del día de las sesiones parlamentarias, sino que también contribuyeron a la incorporación de mayor variedad de interlocutores (Vives Cases, 2004: 158).

El 13 de diciembre de 2001, el Grupo Parlamentario Socialista registra una *Proposición de Ley (orgánica) Integral contra la violencia de género*, que es admitida a trámite el 21 de diciembre de 2001<sup>246</sup>. En esta Proposición de Ley se da una definición amplia de la violencia de género, que va más allá del ámbito doméstico, que era la línea general marcada por la legislación estatal hasta ese momento. Sin duda, y como veremos más adelante, esta Proposición de Ley del PSOE en la oposición era más amplia y ambiciosa de la que acabaría aprobando en el 2004, esta vez ya en el Gobierno.

En esta Proposición de Ley, la terminología cambia, ya que no habla de violencia doméstica -que había venido siendo el concepto hegemónico en las políticas públicas y especialmente en las iniciativas legislativas- sino de violencia de género. El art. 1 de dicha proposición se define violencia de género de la siguiente manera:

#### Artículo 1. Definición de violencia de género.

Constituye violencia de género todo acto de violencia, basado en la pertenencia de la persona agredida 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 privada. Este tipo de violencia se extiende también a los hijos e hijas menores de edad. Su objetivo último es el sometimiento de la mujer

Esta definición no acota las manifestaciones de violencia al ámbito doméstico ni a las relaciones sentimentales y/o familiares y asume la dimensión de género de esta

---

el 27 de Junio de 2000.

<sup>245</sup> La Comisión Mixta de Derechos de la Mujer se constituyó en sesión celebrada el 25 de mayo de 2000 en el Palacio del Senado. Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. VII Legislatura. Año 2000. Núm 5 de 25/05/2000. P. 15-17 [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L7/CORT/DS/CM/CM\\_005.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L7/CORT/DS/CM/CM_005.PDF)

<sup>246</sup> *Proposición de Ley 122/000163 Integral contra la violencia de género* (Orgánica) presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. BOCG. VII Legislatura. 21 de diciembre de 2001, Serie B. Núm. 183-1.

violencia, a diferencia del tratamiento neutro que venía considerando la legislación.

Al ser una ley integral, su objeto de ley es más amplio de lo que había sido nunca ninguna normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, en su art. 2 señala que:

La presente Ley tiene por objeto prevenir la violencia de género, mediante la regulación de los mecanismos necesarios que permitan luchar con eficacia contra la misma, así como establecer un catálogo de derechos de las víctimas que garanticen su asistencia, protección y reparación.

De esta manera, la Proposición de Ley Integral contra la violencia de género incluía medidas preventivas y de intervención, por parte de determinados órganos administrativos y medidas jurídicas. En el Título relativo a la prevención e intervención, la Proposición de Ley establecía medidas en el ámbito educativo, la modificación de la Ley General de Publicidad, un “impacto” de género (en lo que se refiere a la elaboración de proyectos de ley y disposiciones reglamentarias); así como medidas de apoyo a las víctimas de violencia. Estas últimas englobaban el derecho a la información, recursos de apoyo y recuperación, una asistencia jurídica especializada, medidas de apoyo económico, otras medidas de protección en el ámbito social y el Fondo de Garantías de Pago de Alimentos.

Respecto a las medias jurídicas, se proponía la modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, modificación de la Ley Orgánica del Código Penal, medidas de protección que pueden adoptar el/la Juez de Igualdad y Asuntos Familiares, la modificación de la Ley de Enjuiciamiento civil y la modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

La toma en consideración de la Proposición de Ley Integral contra la violencia de género se discutió en el Pleno del Congreso los Diputados el 10 de septiembre de 2002, resultando rechazada<sup>247</sup> con el siguiente resultado: 165 votos en contra, 151 a favor<sup>248</sup>. Todos los grupos parlamentarios apoyaron la iniciativa a excepción del Grupo Popular que votó en contra.

---

<sup>247</sup> Diario de sesiones del Congreso de los Diputados. VII Legislatura. Núm 183 de 10/09/2002. BOCC. Congreso de los Diputados. VII Legislatura. Serie B. Núm 183-2. 16 de septiembre de 2002.

<sup>248</sup> <http://www.congreso.es/votoplenoh/L7/20020910002.pdf>

Al día siguiente, fruto de una interpelación realizada una semana antes<sup>249</sup>, el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida presenta una moción que se plantea así “El Congreso de los Diputados acuerda promover un Pacto de Estado para dar una respuesta integral de todas las administraciones, agentes sociales y fuerzas parlamentarias que frene y supere el terrorismo de género y sus efectos sociales, económicos y políticos con las adecuadas partidas presupuestarias en cada caso”. Además le acompañan una serie de medidas concretas, que en ningún caso hacen referencia a la necesidad de una ley integral. Ante esto, todos los grupos políticos presentan enmiendas, pero sólo dos Grupos Parlamentarios plantean una enmienda de adicción a la moción que hace referencia a una ley integral. Estos grupos son Coalición Canaria y el Grupo Parlamentario Socialista. Finalmente, tras la retirada de la moción por parte del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida ante la falta de acuerdo, se negoció un texto alternativo por el cual se acordó, por parte de todos los grupos parlamentarios, la creación de una Subcomisión “para concretar en el plazo máximo de 4 meses, la articulación de un Acuerdo entre todas las fuerzas con representación Parlamentaria, con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género”. Fue aprobado el 17 de septiembre de 2002.

Un día después, en la sesión de control al Gobierno, el entonces Secretario General del PSOE, José Luis Rodríguez Zapatero, pidió al Presidente de Gobierno, José María Aznar, su compromiso ante el Parlamento para promover una ley integral en el marco en el marco de la Subcomisión mencionada. A su vez le recordó que en la campaña Aznar se comprometió a impulsar una ley integral contra los malos tratos, tras reunirse con representantes de la *Plataforma de Mujeres Artistas contra la violencia de género*. El presidente del Gobierno replicó que "si hubiéramos comprometido una ley integral contra la violencia doméstica la hubiéramos puesto en marcha" Y añadió que recuerda "muy bien" que manifestó a las representantes que acudieron a La Moncloa sus "muy serias dudas" sobre que la norma integral sea "el camino más adecuado"<sup>250</sup>.

---

<sup>249</sup> El 4 de septiembre de 2002 el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida presentó una Interpelación Urgente al Gobierno, para su debate en pleno, con el objeto de que el gobierno explicara el balance de las medidas puestas en marcha hasta ese momento y las que pensaba adoptar para acabar con la violencia de género.

<sup>250</sup> A pesar de la negación de José María Aznar, varias noticias dejan en evidencia la promesa que él hizo respecto a la aprobación de una ley integral durante la campaña electoral de 2000. Vid. Iribar, Amaya, (2000, 9 de febrero), Varias cantantes llevan a Aznar y Almunia el mensaje de las maltratadas PSOE y PP prometen una ley contra la violencia doméstica, El País, [https://elpais.com/diario/2000/02/10/sociedad/950137209\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2000/02/10/sociedad/950137209_850215.html) (último acceso 8 de noviembre

En enero de 2002 se crea la *Red de Organizaciones Feministas contra la Violencia de Género* (ROF), impulsada por nueve organizaciones<sup>251</sup>, con el objetivo de presionar a las autoridades para que asumieran la violencia de género como un problema de Estado y pusieran en marcha la reclamada Ley integral contra la violencia de género. Ante la ineficacia de las medidas aprobadas por parte de la Administración contra la violencia contra las mujeres, grupos feministas generaron un mecanismo para unir fuerza y presencia para ejercer presión para la consecución de medidas efectivas contra la violencia contra las mujeres o “terrorismo doméstico”, como se denominaba en determinadas ocasiones incidiendo en la necesidad de considerarlo como una cuestión de Estado<sup>252</sup>.

El 10 de septiembre de 2002, a la vez que se discutía la toma en consideración de la Ley Integral de violencia de género en el Congreso, la ROF inició una campaña para reclamar una ley integral contra la violencia hacia las mujeres. Los lemas de esta campaña fueron: "¡Cuidado!: El machismo mata" y "Contra la violencia de género, Ley Integral". Muchas asociaciones apoyaron esta campaña impulsada por la Red de Organizaciones Feministas contra las Violencia de género, la cual incluyó reuniones con los/as secretarios/as generales de los partidos con representación parlamentaria y con los/as presidentes autonómicos/as, a las que también acudieron representantes de algunas organizaciones de mujeres de las diferentes Comunidades Autónomas, que trabajaban para erradicar la violencia de género con el objetivo de promover su compromiso y apoyo a la puesta en marcha de una ley integral. La Red valoraba de forma crítica las medidas adoptadas hasta el momento por parte de la Administración, que consideraban absolutamente ineficaces, a la vez que achacaban esta ineficacia a una falta de consideración de la violencia de género con la suficiente seriedad por parte de los poderes públicos. Desde la Red se exigía la aprobación de una ley que supusiera la coordinación de todos los recursos del Estado y abordar el problema a largo plazo y desde la óptica de la protección de los derechos humanos de las mujeres. Esta Red,

---

de 2020), y La `web´ del Gobierno prueba que Aznar prometió una ley integral contra los malos tratos. (19 de septiembre de 2002) El País. Recuperado de [https://elpais.com/sociedad/2002/09/19/actualidad/1032386405\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2002/09/19/actualidad/1032386405_850215.html) (último acceso 8 de noviembre de 2020)

<sup>251</sup> Mujeres Progresistas, Asistencia a Víctimas de Agresiones Sexuales, Mujeres Juristas (Themis), Enclave Feminista, Comisión para la Investigación de Malos Tratos, Mujeres Vecinales de España, Asociación de Medios de Comunicación y Fundación Mujeres. En buena medida coincide con las organizaciones de mujeres que suelen ser convocadas a las comparecencias del congreso así como las que tienen en general mayor alianza con las instituciones.

<sup>252</sup> En una clara alusión a la preocupación del Estado por políticas anti-terroristas y la ausencia de la misma hacia la violencia contra las mujeres.

siguió con actividad en los años posteriores, además de numerosas actuaciones públicas, con mayor o menor repercusión en los medios de comunicación según los casos, tuvo una importante presencia en Internet, convirtiendo así a las nuevas tecnologías en vehículo para la denuncia directa, la transmisión de información y el acceso a amplios sectores de población (Bosch y Ferrer, 2006)<sup>253</sup>. Asimismo, la Red de Organizaciones Feministas contra la Violencia de género, asumió el relevo del cómputo de los casos de muertes y agresiones que inicialmente fue realizado por la Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas.

El *Informe de la Ponencia de estudio para la erradicación de la violencia doméstica*<sup>254</sup> constituida en el seno de las Cortes Generales, que empezó su actividad a mitad de año, se aprobó en la *Comisión Mixta de Derechos de la Mujer* en diciembre de 2002. Aunque el Informe, en su análisis de la situación, plantea la necesidad de una respuesta integral frente a la violencia doméstica, entre las propuestas de reforma no incluyó la elaboración de una ley integral. Sin embargo, varias de las comparecencias que se efectuaron en la misma<sup>255</sup>, indicaban la necesidad de una ley integral. Cabe señalar que el Consejo el Poder Judicial apuntó en su comparecencia que no era partidario de una ley integral<sup>256</sup>.

Por su parte, la *Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género*, creada finalmente en el seno de la *Comisión de Política Social y Empleo* del Congreso, el 20 de noviembre 2000, aprobó su Informe el 25 de marzo de 2003<sup>257</sup>. Las conclusiones de la Subcomisión incluían la creación de una orden de protección a las víctimas de delitos de violencia doméstica; así como medidas penales y procesales, de respuesta policial inmediata, de asistencia sanitaria, del ámbito educativo, relacionadas con los medios de comunicación, así como medidas de protección y asistencia social. Como veremos en páginas posteriores, en parte estas medidas serán recogidas por la legislación en materia de violencia doméstica

---

<sup>253</sup> *Op.cit.*

<sup>254</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Sección Cortes Generales. VII Legislatura. Serie A. Núm. 374. 4 de diciembre de 2002.

<sup>255</sup> La Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres, la Plataforma de Mujeres Artistas contra la Violencia de Género, la Plataforma «Emilias Comunicación Feminista», Themis, Departamento Confederal de la Mujer de la Unión General de Trabajadores (UGT).

<sup>256</sup> “El Consejo General del Poder Judicial no es partidario de una ley integral porque las medidas jurídicas estrictamente son medidas de carácter de derecho sustantivo penal y derecho procesal, y eso supondría que leyes penales y procesales se contuvieran en una legislación especial y no en un único código de derecho procesal penal y derecho penal.” (BOCG. VIII Legislatura. Serie A. Núm. 374, pp. 10-11)

<sup>257</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. VII Legislatura. Serie D. Núm. 511. 25 de marzo de 2003.

que se aprobaría en el 2003.

Una vez revisadas las principales movilizaciones e iniciativas que demandaban y promovían la creación de una ley integral a nivel estatal, a continuación me voy a detener brevemente en analizar las leyes autonómicas que fueron apareciendo para luchar contra la violencia de género. Estas leyes regularon medidas sociales en materia de prevención y protección, ampliando así la protección centrada en el ámbito penal de la legislación estatal.

### **3. 1. Primeras leyes autonómicas frente a la violencia contra las mujeres**

De forma coetánea a las iniciativas en el ámbito parlamentario estatal y a las movilizaciones sociales y del movimiento feminista a favor de una ley integral estatal y de forma previa a la legislación estatal de 2003, se aprobaron 3 leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres en Castilla La-Mancha, Navarra y Canarias<sup>258</sup>.

Estas primeras leyes autonómicas comparten, y a diferencia de la legislación estatal, un concepto amplio de violencia contra las mujeres; así como las medidas y los derechos relativos a la prevención, protección y asistencia frente a la violencia, adelantando así la consideración de “integralidad” en la respuesta legislativa a la violencia contra las mujeres<sup>259</sup>.

Es así que la primera Comunidad Autónoma que aprobó una ley en materia de violencia contra las mujeres fue Castilla-La Mancha en 2001 mediante la Ley 5/2001, de 17 de Mayo, *de prevención de malos tratos y de protección a las mujeres maltratadas*. El objeto de esta ley consiste en prevenir la violencia contra las mujeres, así como proteger y asistir a las víctimas (art. 1). La ley comprende medidas de sensibilización (título I), medidas de acción preventiva (título II) y medidas de atención a las víctimas (título III).

---

<sup>258</sup> Tanto la ley de Castilla-La Mancha de 2001 como la de Navarra de 2002 fueron derogadas en años posteriores y la de Canarias reformada. El interés aquí consiste en considerar estas leyes en la forma en que se aprobaron, un análisis más profundo de la legislación autonómica en materia de violencia contra las mujeres, de sus reformas y evolución serán abordadas en los capítulos siguientes. (vid. *infra*. pp. 313-415, pp. 547-572)

<sup>259</sup> Teniendo en cuenta las limitaciones competenciales de las CCAA en lo que respecta a medidas en legislación civil y penal.

Un año después, en 2002, se aprueba en la Comunidad Foral de Navarra la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, *para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista*. Es la primera legislación en el Estado español en cuyo título alude a medidas integrales para hacer frente a la violencia, siendo el objeto de dicha ley la adopción de medidas integrales para la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia sexista; así como la protección y asistencia a las víctimas de agresiones físicas y psicológicas (art. 1)<sup>260</sup>.

Más específicamente, la Ley Foral Navarra 22/2002, adopta una definición de violencia contra las mujeres amplia siguiendo las consideraciones de los organismos internacionales, de hecho en la Exposición de Motivos hace referencia tanto a la Organización de las Naciones Unidas como la Organización Mundial de la Salud y más específicamente, la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres de Beijing (1995). De manera que la a efectos de la Ley Foral 22/2002 se entiende por violencia sexista o de género todo acto de violencia o agresión, basado en la superioridad de un sexo sobre otro, que tenga o pueda tener como consecuencia daño físico, sexual o psicológico, incluida la amenaza de tales actos y la coacción o privación arbitraria de libertad, tanto si ocurren en público como en la vida familiar o privada (art. 1). Además se explicita en el ámbito de aplicación (art. 2) que las medidas contempladas en la ley serán de aplicación a toda persona víctima de cualquier tipo de *violencia de género*.

Las medidas contempladas en esta Ley Foral 22/2002, comprenden: medidas de sensibilización (capítulo I), medidas de prevención (Capítulo II), protección y asistencia a las víctimas (Capítulo III) y prestaciones económicas (Capítulo IV).

La tercera ley autonómica en materia de violencia que se aprueba en el Estado es la Ley 16/2003, de 8 de abril, *de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género* de la Comunidad Canaria. Además de aludir en su título al carácter integral de las medidas, la *violencia de género* es definida por la Ley como “todo tipo de actuación basado en la pertenencia a dicho sexo de la víctima, y con independencia de la edad de ésta, que, a través de medios físicos o psicológicos,

---

<sup>260</sup> Al año siguiente a través de la Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra las violencia sexista, se incluyó en el objeto de la ley establecer mecanismos para la reeducación y reinserción social de los agresores.



incluyendo las amenazas, intimidaciones o coacciones, tenga como resultado posible o real un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, y se realice al amparo de una situación de debilidad o de dependencia física, psicológica, familiar, laboral o económica de la víctima frente al agresor” (art. 2).

Asimismo, la ley canaria especifica las formas de violencia de género (art. 3): a) malos tratos físicos, b) malos tratos psicológicos, c) malos tratos sexuales, d) abusos sexuales a menores, e) acoso sexual, f) tráfico o utilización de mujeres con fines de explotación sexual, g) mutilación genital femenina, h) Violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, i) maltrato o malos tratos económicos, j) cualquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad, integridad o libertad de la mujer.

También diferencia las situaciones de violencia de género (art. 4) en a) situaciones de violencia doméstica, b) situaciones de violencia laboral y docente y c) situaciones de violencia social.

La Ley 12/2003 canaria incluye medidas relativas a: Del sistema canario integral de prevención y protección de las mujeres contra la violencia de género (Título II), Del Programa de prevención frente a la violencia de género (Título III), Del Programa de Servicios Sociales frente a situaciones de violencia de género (Título IV), Competencias de las administraciones públicas canarias (Título V), De las entidades colaboradoras del sistema (Título VI).

A diferencia de la legislación y de los planes de acción estatales centrados en la violencia doméstica, las leyes autonómicas parten de definiciones amplias de violencia contra las mujeres (en sus diferentes acepciones como violencia sexista o de género) en sintonía con las definiciones y directrices de los organismos internacionales.

Después de haber revisado las principales demandas sociales y parlamentarias, así como las primeras leyes autonómicas contra la violencia contra las mujeres, a continuación me voy a centrar en las reformas legislativas que se llevaron a cabo en 2003, las cuales siguieron centradas en el ámbito penal.

#### **4. Legislación securitaria: Orden de protección y medidas concretas en materia de violencia doméstica**

A principios del siglo XXI, se produjo una “auténtica avalancha” de reformas legales encaminadas a subsanar las carencias jurídico-penales detectadas en materia de violencia familiar (la inadecuación e ineficiencia de los juicios de faltas, la excesiva demora en la respuesta jurídico-penal y la falta de efectividad de los medios de protección). Estos cambios legislativos insisten, por un lado, en la profundización y reforzamiento de la intervención penal como recursos frente a las carencias mencionadas y, por otro lado, tratan de avanzar en la línea de una prevención más eficaz, buscando intervenciones más rápidas y una protección integral de las víctimas (Calvo García, 2014: 191). Lejos de ser medidas legislativas integrales estaban enmascaradas en un paradigma securitario. Alimentado además por el ambiente securitario internacional que se dio tras el 11S. En este sentido, la legislación en materia de violencia doméstica promulgada durante 2003 se da en un contexto de “contrarreforma”<sup>261</sup> continuada del Código penal. Así, esta gran reforma del 2003 se llevó a cabo a través de un goteo de reformas parciales<sup>262</sup> (González Cussac, 2003:14).

Entre las reformas penales y procesales operadas durante el 2003, cabe mencionar en particular la Ley 27/2003, de 31 de julio, *reguladora de la orden de la protección de las víctimas de violencia doméstica*, la LO 11/2003, de *medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjero* y, las posteriormente aprobadas que complementaron las ya mencionadas, la LO 13/2003, de 24 de octubre, *de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional* y la LO 15/2003, de 25 de noviembre, *por la que se*

---

<sup>261</sup> Vid. González Cussac, J.L. "La contrarreforma penal de 2003: nueva y vieja política criminal", en *Revista Xuridica Galega*, 38, 2003, pp 13-38.

<sup>262</sup> En 2003 se aprobaron numerosas leyes que reformaron tanto el Código Penal como la Ley de Enjuiciamiento Criminal: Ley Orgánica 5/2003, de 27 de mayo, que introduce los Juzgados Centrales de Vigilancia Penitenciaria para el control de los delitos instruidos y enjuiciados por la Audiencia Nacional; Ley Orgánica 6/2003, de 30 de junio, que regula los estudios universitarios penitenciarios; Ley Orgánica 7/2003, de 30 de junio, *de medidas para el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas privativas de libertad*; Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, *de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional*; Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que establece una nueva regulación penal para extranjeros/as; Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica el Código Penal.

*modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.*

Respecto a dichas estas reformas legales, nos vamos a centrar en el análisis de la Ley 27/2003 y de la LO 11/2003, ya que son las normas más directamente relacionadas con la violencia contra las mujeres en el ámbito de relaciones afectivas y familiares y las que definían la política criminal que caracteriza las políticas legislativas referidas a este tema.

La Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, fue una ley específica en materia de violencia doméstica. Sin embargo, llama la atención que la otra ley, la LO 11/2003, que también regula la violencia doméstica, lo haga a la vez que una serie de cuestiones de tan diversa índole como *medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjero*. Lo que da cuenta, de lo que afirmó el Gobierno de que sólo iba a aprobar medidas concretas respecto a la violencia, a pesar de la demanda amplia social que existía para la creación de una ley que abordara la violencia contra las mujeres de una manera más integral. Así, la legislación siguió centrándose en el ámbito penal y con marcado carácter securitario.

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

Como veíamos en apartados anteriores<sup>263</sup>, según las investigaciones las intervenciones penales se mostraban en buena medida ineficaces, generando situaciones de desamparo que alimentaban la desconfianza<sup>264</sup> sobre éstas, sobre todo para la aplicación de medidas de protección. La mayoría de los casos que llegaban a la Administración de justicia -el 75'6%- se trataban como faltas (Calvo García, 2003b: 30). La figura jurídico penal de las faltas no permitía adoptar sobre el imputado la prisión provisional, ni otras medidas cautelares que resultaran eficaces, por lo que, siendo la calificación judicial del hecho más frecuente la de la falta, la denunciante no

---

<sup>263</sup> Vid. *supra* p. 237-247.

<sup>264</sup> Vid. M. Calvo García: Informe I e Informe II sobre el tratamiento de la violencia doméstica en la Administración de Justicia. Según el II Informe en los años 2000-2002, se trataban como delitos el 24.3% de los casos, con un 16% de absoluciones y como faltas el 75.6%, y en los procedimientos por estas resultaba entre un 71 y un 75% de absoluciones, datos en los que el autor identifica la fuente de "la impresión generalizada sobre la ausencia de condenas en los casos de violencia doméstica", cfr. p. 30 y 31.

encontraba casi nunca la protección que esa u otra medida cautelar pudieran ofrecer frente al peligro de realización o reiteración de las violencias.

Específicamente, el *Informe de la Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género, creada en el seno de la Comisión Política Social y Empleo* contenía entre sus conclusiones la necesidad de una Orden de Protección. De conformidad con ello, todos los Grupos Parlamentario presentaron de manera conjunta la *Proposición de Ley Reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica*<sup>265</sup>.

Así, la nueva Orden de Protección, introducida por la Ley 27/2003 de 31 de julio, *reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de violencia doméstica* marca el inicio de un proceso de cambios legislativos fuertemente influenciados por las reivindicaciones de medidas efectivas del movimiento feminista y dirigidos a otorgar una protección integral a la víctima de malos tratos. Se considera un avance encaminado hacia una protección más integral, ya que la orden de protección supone un intento de articular un sistema rápido y eficaz de medidas cautelares penales y civiles; así como apoyos sociales o terapéuticos dirigidos a la defensa y protección de las víctimas de la violencia familiar y de género (Calvo García, 2014: 192).

Esta orden de protección, de carácter judicial, se crea con el objetivo fundamental, según la propia Exposición de Motivos de la Ley 27/2003, de proteger la integridad de la víctima y de la familia frente al agresor y, el acceso a la misma se constituye como un derecho de la víctima.

Junto al principio de protección, la orden se fundamenta en los principios de aplicación general -tanto a los delitos como a las faltas-, de urgencia, de accesibilidad y de integralidad. Es decir, al menos en la teoría, se pretende que, a través de un procedimiento sencillo y rápido, la víctima obtenga un "estatuto integral de protección" que comprenda medidas cautelares de naturaleza penal, civil y de protección social.

La orden de protección es una medida cautelar adoptada en el proceso penal cuya finalidad es la protección de las víctimas de violencia doméstica, esto es, a las personas protegidas por el art. 153 del Código Penal<sup>266</sup>. Tal y como señala el

---

<sup>265</sup> Proposición de Ley 122/00300 Reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. Presentada por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista, Vasco (EAJ-PNV), Federal de Izquierda Unida, Catalán (Convergència i Unió), Mixto y de Coalición Canaria. BOCG. VII Legislatura. Serie B. Núm. 342-1. 6 de junio de 2003.

<sup>266</sup> Como veremos en el siguiente apartado (vid. *infra* p. 271.ss.), con las reformas operadas por la Ley

magistrado-juez Delgado Cánovas: “se trata de un instrumento que permite, desde un primer momento, amparar, tutelar, informar y ayudar a las víctimas activando la acción penal, acordando medidas inmediatas de carácter procesal, civil y de atención especializada, medidas todas ellas dirigidas a perfeccionar la respuesta que debe brindar el sistema penal a este fenómeno unificando, a partir de una sola solicitud, los diferentes instrumentos de protección de la víctima previstos por el ordenamiento jurídico, a saber, penales y civiles, así como de protección y asistencial social” (Delgado Cánovas, 2004: 262).

Concretamente, el art. 544 ter apartado 4 de la Ley 27/2003, establece que el término temporal máximo establecido desde la solicitud hasta la resolución sobre la adopción de orden de protección, es de 72 horas. La orden de protección implicará el deber de informar permanentemente a la víctima sobre la situación procesal del imputado, así como el alcance de la vigencia de las medidas cautelares adoptadas. En particular, la víctima será informada en todo momento de la situación penitenciaria del agresor, dándose cuenta a tal fin de la orden de protección a la Administración penitenciaria e inscribiéndose en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica<sup>267</sup>.

En este sentido, la Orden de Protección regulada en la Ley 27/2003 introduce el art. 544 Ter en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, establece un procedimiento para la adopción y articulación de medidas de protección integradas de tres tipos, penales, civiles y asistenciales o sociales<sup>268</sup>.

Respecto a las medidas cautelares de naturaleza penal, son las recogidas en el art. 544 Bis de la LECrim, incorporando la posibilidad de que se acuerden medidas cautelares penales en las faltas. Conforme al art. 544ter.6 LECrim, las medidas penales que los/as jueces/zas de instrucción pueden decretar podrán consistir en “cualesquiera

---

Orgánica 1/2003, de 29 de septiembre, *de medidas concretas en materia de seguridad, ciudadanía, violencia doméstica e integración social de los extranjeros*, la orden de protección pasará a dirigirse a las personas mencionadas en el art. 173.2.

<sup>267</sup> Conforme al Protocolo de Coordinación entre los Órdenes Jurisdiccionales Penal y civil, en cumplimiento de la recomendación 2002/5 del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia: las Oficinas de Atención a la Víctima habrán de desempeñar una tarea decisiva en su labor de informar permanentemente a la víctimas sobre las cuestiones mencionadas.

<sup>268</sup> Según afirma Durán Febrer (2004b: 156), estas reformas de la L 27/2003 están en relación directa con la leyes reguladoras de los juicios rápidos por delito y por falta, LO 8/2002, de 24 de octubre y la Ley 38/2002, de 24 de octubre, ambas de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, *sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado*.

de las previstas en la legislación criminal”, regulándose sus requisitos, contenido y vigencia conforme a la LECrim, con las adaptaciones pertinentes al criterio del/de la Juez/a instructor/a, atendiendo a la necesidad de protección integral e inmediata de la víctima.

Por su parte, el órgano jurisdiccional podrá también acordar, en cualquier momento de la tramitación, las medidas del art. 544 bis LECrim, que se refiere a la prohibición de residir en determinados lugares (barrio, municipio, provincia, o Comunidad Autónoma), a la prohibición de acudir a éstos o a la prohibición de acercamiento o comunicación con personas determinadas.

Una de las novedades principales que introduce la Orden de protección fue la posibilidad de reunir en una misma resolución medidas cautelares y civiles. La Ley 27/2003 establece que las medidas de naturaleza civil podrán ser solicitadas cuando existan hijos/as menores o incapaces. Estas medidas podrán consistir en la atribución de uso y disfrute de la vivienda familiar, determinar el régimen de prestación de alimentos, así como cualquier disposición que se considere oportuna a fin de apartar al/a la menor de un peligro o evitarle perjuicios (art. 544 ter.7.1º LECrim).

Las medidas civiles de la Orden de protección tienen una vigencia temporal de 30 días. En el caso de que se incoe un proceso de familia ante la jurisdicción civil, las medidas adoptadas permanecerán en vigor durante los 30 días siguientes a la prestación de la demanda. Las medidas deberán ser ratificadas, modificadas o dejadas sin efecto por el juez de 1ª instancia que resulte competente (art. 544 ter.7.2º LECrim). Las personas relacionadas con la víctima no pueden demandar la adopción de medidas civiles sino únicamente interesar la orden.

Con anterioridad a esta ley, ya el juez instructor podía adoptar medidas cautelares de naturaleza civil cuando había hijos/as menores en base al art. 158 CC a partir de la modificación operada con la Ley Orgánica de protección jurídica del menor<sup>269</sup> (Durán Ferrer, 2004b: 158).

Nada más aprobarse la ley, María Durán Ferrer, alertaba de los riesgos de la no aplicación de la orden de protección. En relación a las medidas cautelares civiles señalaba que por la inmediación con que deben adoptarse, deben ser un medio efectivo para la mujer que desea el cese de la violencia. Sin embargo Durán Ferrer indicaba,

---

<sup>269</sup> Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, reformada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

refiriéndose al análisis de los primeros resultados en la aplicación de la Orden de Protección<sup>270</sup>, que no había razones para un excesivo optimismo, dada la interpretación restrictiva que se hacía sobre la adopción de las mismas. En los casos en que se deniega la solicitud, los jueces se han amparado en la inexistencia de "causas objetivas", obviando que en todos los casos la solicitud tiene que ser expresa y que ha habido previamente denuncia por agresión o malos tratos (Durán Ferrer, 2004b: 158). Otro argumento para la no aplicación que se estaba dando era la prudencia con la que había que afrontar esta reforma ya que muchos jueces (de Madrid) entendían "*que existe un claro riesgo de criminalizar asuntos cuya vía es la civil y de congestionar de asuntos los juzgados de guardia*"<sup>271</sup> (Durán Ferrer, 2004b: 158).

Como consecuencia de todo ello, Durán Ferrer (2004b: 158-159) apuntaba que la falta de resolución puede dejar, en muchas ocasiones, en una situación de desamparo a las solicitantes, sin tomar ninguna decisión relativa a la guarda y custodia de los hijos, uso de la vivienda familiar y alimentos y contribución a las cargas de la familia, con remisión al proceso en la jurisdicción civil, con la consecuente demora que ello conlleva, más en el caso de aquellas personas que por carencia de ingresos deban de acudir a la justicia gratuita.

Siguiendo la línea del Estatuto Integral de protección que confiere la Ley 27/2003, de 31 de julio, la orden de protección además de las medidas cautelares de orden penal y civil, comprende medidas de asistencia y protección social. La orden judicial de protección supone, a su vez, que las distintas Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, activen inmediatamente los instrumentos de protección social establecidos en sus propios sistemas jurídicos; según la propia Exposición de Motivos, en ello consiste precisamente su elemento más innovador.

Es así que el apartado 8º del artículo 544 ter dispone que para la adopción de medidas de protección, sean éstas de seguridad o de asistencia social, jurídica, sanitaria, psicológica o de cualquier otra índole se establecerá reglamentariamente un sistema integrado de coordinación administrativa que garantice la agilidad de estas comunicaciones.

---

<sup>270</sup> Según el CGPJ desde la entrada en vigor de la Ley 27/2003 hasta el 15 de septiembre de 2004, un total de 1573 solicitudes se acordaron 733 medidas de naturaleza penal, 68 medidas de naturaleza civil y en 401 casos se han adoptado medidas civiles y penales.

<sup>271</sup> Según señalaba un magistrado de Madrid en Hernández, J. A., 110 mujeres piden protección judicial en Madrid en el primer mes de la ley contra la violencia doméstica. El País. 8 de septiembre de 2003. Recuperado de [https://elpais.com/diario/2003/09/08/sociedad/1062972004\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/09/08/sociedad/1062972004_850215.html) (Último acceso el 8 de noviembre de 2020)

Según desarrollaba posteriormente el *Protocolo de implementación de la orden de protección*<sup>272</sup> las comunicaciones interorgánicas habrían de articularse en torno a los siguientes ejes:

1º Se establecerá un punto de coordinación al que el Juez remitirá la orden de protección y desde el que se posibilitarán las ayudas que sean solicitadas por la víctima o que resulten necesarias, contempladas por el ordenamiento jurídico

2º Se establecerá asimismo un sistema de comunicación, preferentemente telemático, que permita la rápida remisión de la orden de protección desde el Juzgado de Guardia al Centro de Coordinación correspondiente.

3º El punto de coordinación asignará la asistencia y protección adecuadas a las necesidades de la víctima facilitando el acceso a tiempo real a las ayudas que soliciten las víctimas.

De forma transitoria, hasta el establecimiento del sistema integrado de coordinación administrativa, el Juez de Instrucción comunicará la orden de protección al órgano competente en materia de asistencia social de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Tal y como se explicaba en el *Protocolo de implementación de la orden de protección*: la orden de protección emitida por el Juez confiere a la víctima un estatus integral de protección que incorpora un título habilitante para acceder a las medidas de asistencia social establecidas por el ordenamiento jurídico y, en particular, la renta activa de inserción social (RAI) regulada en el artículo 2.2.c) del Real Decreto 945/2003, de 18 de julio, la asistencia jurídica gratuita y especializada y cualquier otra asistencia o medida de protección que prevean las leyes.

La duración, contenido, alcance y vigencia de las ayudas concedidas se fijarán en función de los criterios establecido por cada Administración, dependiendo siempre de las necesidades de la víctima y de las circunstancias de su entorno familiar.

El Real Decreto 945/2003 contempla el abono de 10 mensualidades del 75% del SMI en los casos de tener acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia doméstica y estar inscrito/a como demandante de empleo (art. 2.2 c). Asimismo, concede una ayuda de tres mensualidades si por causa de la violencia doméstica han tenido de cambiar de residencia (art. 6). Para que la víctima tenga

---

<sup>272</sup> Comisión de Seguimiento de la implantación de la Orden de Protección de Víctimas de Violencia Doméstica. Consejo General del Poder Judicial. 2004.



derecho a esta ayuda económica deberá haber obtenido del Juez una Orden de Protección (art. 12.1), que servirá de título acreditativo de la condición de víctima de violencia doméstica.

Con el fin de completar las medidas llevadas a cabo en 2003, tras la Orden de protección, se llevaron a cabo diversas reformas. Por un lado, la LO 13/2003, de 24 de octubre, *de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional*, dispone que “El juez o tribunal tendrá en cuenta para adoptar la prisión provisional la repercusión que esta medida pueda tener en el imputado, considerando sus circunstancias y las del hecho objeto de las actuaciones, así como la entidad de la pena que pudiera ser impuesta.” Por otro lado, la LO 15/2003, de 25 de noviembre, que introduce como novedad el Registro Central de las medidas cautelares<sup>273</sup>.

Aunque se veía como un avance por algunos sectores, lo cierto es que otros del ámbito judicial no veían la necesidad de esta resolución judicial, porque entendían que ya venía recogida en la legislación aprobada en 1999. Pese a que, en general, se valoró de forma positiva la Orden de Protección, como un avance en la protección de las mujeres, no estuvo exenta de críticas y de polémicas. En este sentido, se criticó que en la Comisión de Seguimiento de la Orden de Protección no se incluyeran a organizaciones de mujeres que trabajan en la erradicación de la violencia de género. En la propia Ley se creó una Comisión de seguimiento de la Orden de Protección, en la que se encuentran representados/as los/as distintos/as operadores/as jurídicos/as, algunos ministerios y entidades locales y autonómicas. En dicha Comisión el legislador no previó la necesidad de que en la misma se incluyera a las organizaciones de mujeres, que se dedican a promover la erradicación de la violencia de género. Como explicaba Themis "Esta Comisión ha creado un protocolo y un modelo de solicitud normalizado, en el que se advierten diversas lagunas que muy probablemente no habrían existido si hubieran participado en su elaboración las organizaciones de mujeres, lo cual habría redundado en beneficio de la sociedad y más concretamente de las víctimas de violencia de género"<sup>274</sup>.

A pesar de que ley reguladora de la Orden de protección, en la exposición de motivos, habla de violencia de género, Themis argumenta que no exime de la necesidad de crear una ley integral que también dé cuenta del carácter estructural de la violencia

---

<sup>273</sup> Este registro central finalmente se crea con por Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, *para la protección de las víctimas de la violencia doméstica*.

<sup>274</sup> Conclusiones del Taller de debate sobre la ley 27/2003 de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica. Taller celebrado el 21 noviembre 2003. Themis.

de género. Hablan de que la violencia en las relaciones de pareja sólo es una manifestación de la violencia de género, pero que existen más manifestaciones de violencia de género.

Específicamente, Themis presentó una enmienda en la que proponía la modificación del artículo 493 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal<sup>275</sup> con el objetivo de que la protección fuera más efectiva y así lo explicaba Altamira Gonzalo cuando la entrevisté:

“Sí, la ley reguladora de la orden de protección, sí, porque para nosotras la seguridad total estaba en las 72 horas que el juez puede tardar en dictar la Orden de Protección desde que se interpone la denuncia hasta que la cita, pues es el periodo de máximo peligro. Entonces nosotras proponíamos un sistema parecido al de Austria, en el que la policía puede retirar las llaves del domicilio familiar al agresor y esa medida puede ser retirada sobre la marcha, quiero decir, esa medida puede ser ratificada o revocada por el juez en un plazo de 7 días, entonces creíamos que de esa manera se protegía mejor a las mujeres. -¿Qué respuestas hubo a esta enmienda?- No se acogió y ya está...Entonces, bueno, pero no obstante reconocemos vivamente la importancia de esta ley porque ha permitido resolver los problemas no sólo penales sino civiles más urgentes en el momento de la interposición de la denuncia” (E2).

Como señala Altamira en la entrevista, el sistema que ellas proponían en la enmienda tenía precedentes en legislaciones de otros países, y así lo explicaban en la

---

<sup>275</sup> Themis proponía añadir “La Autoridad o agente de Policía judicial podrá adoptar medidas de protección a las víctimas de violencia doméstica en aquellos casos en que exista una situación objetiva de riesgo para la víctima; concurran indicios fundados de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de alguna de las personas mencionadas en el artículo 153 del Código Penal, y no proceda la detención del presunto responsable del delito o falta. Las medidas de protección que se podrán adoptar como diligencias de prevención con carácter de urgencia serán:

- El desalojo de la vivienda del presunto agresor.
- La prohibición de aproximarse o comunicarse con la víctima y su familia.

Estas medidas serán comunicadas inmediatamente al Juez de guardia, quien deberá revocarlas o confirmarlas en el plazo mas breve posible y en cualquier caso en un plazo máximo de setenta y dos horas.” Para consulta con mayor profundidad la justificación de esta propuesta Véase el documento “Propuesta de Enmienda de la Asociación de Mujeres Juristas Themis a la proposición de ley presentada por el grupo parlamentario popular, socialista, catalán (ciu), federal izquierda unida, vasco (eaj-pnv), coalición canaria, mixto y aprobada por el congreso de los diputados el día 12 de junio 2003 y remitida al senado, denominada “reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica”

justificación de la enmienda presentada: “la articulación de garantías para la víctima de violencia doméstica de forma inmediata a la denuncia, está prevista en las legislaciones de países como Irlanda, Alemania o Luxemburgo. El más similar a esta propuesta es el modelo austriaco<sup>276</sup>, en el que la policía puede decretar la expulsión del domicilio familiar, pudiendo solicitarse la revisión judicial de la medida transcurridos dos días. Asimismo señalaban que la necesidad de una inmediata protección a las víctimas figuraba entre las recomendaciones de las instancias internacionales, como la Dirección General de Trabajo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea<sup>277</sup> y el informe de 2003 de la relatora Especial de Naciones Unidas<sup>278</sup>.

Una vez analizada la *Ley 27/2003 reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica*, me queda para cerrar este Capítulo 2 ocuparme de las reformas que introdujo la Ley Orgánica 11/2003 de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

#### **4.2. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros**

En 2003 se aprobó 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*<sup>279</sup>. Supone una reforma profunda en cuanto a las modificaciones en la regulación de la violencia doméstica fundamentalmente en tres aspectos. En primer lugar, cambia el título bajo el cual se regulan las conductas de violencia doméstica habitual que pasan a contemplarse como delitos contra la integridad moral. En segundo lugar, se amplía de nuevo el círculo de sujetos pasivos de este delito. Y, por último, el maltrato ocasional pasa a considerarse delito y a regularse en el art. 153 del

---

<sup>276</sup> Práctica recomendada en la “Guía de buenas prácticas y usos forenses” 2001 Asociación de Mujeres Juristas Themis.

<sup>277</sup> Recomendación de la Comisión Europea, en la Conferencia Ministerial sobre Violencia contra las Mujeres, Conferencia de Colonia, 29 y 30 de marzo de 2000.

<sup>278</sup> Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer 2003. Radhika Coomaraswamy. Presentado en la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. 59º periodo de sesiones. Tema 12 a) del programa provisional. E/CN.4/2003/75. 6 de enero de 2003.

<sup>279</sup> Diario de Sesiones del Senado. Sesión del Pleno. Año 2003 VII Legislatura Núm. 255, celebrada el miércoles, 17 de septiembre de 2003.

Código Penal<sup>280</sup>, tipificando así como delito conductas que antes constituían meras faltas de lesiones, de malos tratos o amenazas, cuando éstas fueren ejecutadas sobre alguna de las personas que el nuevo artículo 173.2 considera sujetos pasivos de violencia física o psíquica habitual.

Particularmente, el delito de violencia habitual, que hasta esta reforma venía recogido en el artículo 153, cambia de ubicación sistemática para situarse en el Título VII del Libro II del Código Penal denominado *de las torturas y otros delitos contra la integridad moral*, concretamente en el apartado segundo del art. 173.

Otro aspecto importante de la LO 11/2003 lo constituye la ampliación del círculo de sujetos pasivos que, en esta ocasión, además de añadir alguna relación de parentesco que no era contemplada en regulaciones anteriores –como es el caso de “los hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge conviviente-, ofrece, según Lorenzo Copello (2003: 7), importantes novedades desde el punto de vista político criminal.

En esta ampliación destacan dos novedades. Por un lado, la inclusión de relaciones de noviazgo actuales o pasadas –“persona que esté o haya estado ligada a él por análoga relación de afectividad aun sin convivencia”, según el art. 173.2. Aunque hubo sectores doctrinales que consideraron desacertada esta decisión por el riesgo que implica para la seguridad jurídica<sup>281</sup>. En este sentido, se vio plenamente justificado conceder un trato similar a las ex relaciones –personas separadas, divorciadas y, en general, ex-convivientes- ya que, tal y como apuntan los estudios criminológicos, precisamente son los momentos posteriores a la ruptura de la relación los más peligrosos para la víctima de maltrato.

Por otro lado, la otra gran novedad respecto a los sujetos pasivos radica en la incorporación de situaciones de subordinación o dependencia con el agresor que, como señala Lorenzo Copello (2003: 7): “poco o nada tienen que ver con las relaciones de afectividad, parentesco o afines que hasta ahora daban sentido al delito de violencia doméstica”. Así, con la reforma se da cabida al maltrato habitual sobre “personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros

---

<sup>280</sup> Castigándose con pena de prisión de tres meses a un año o trabajos en beneficio de la comunidad de 31 a 80 días

<sup>281</sup> Vid. Fernández Pantoja, “Los sujetos en el delito de malos tratos físicos y psíquicos en el ámbito doméstico”, en Morillas Cuevas, L. y Aránguez Sánchez, (coord.) *Estudios penales sobre la violencia doméstica*, Editoriales de Derecho Reunidas. EDERSA. Madrid, 2002, p. 99.

públicos o privados”. En estas situaciones, la relación entre la persona que realiza la agresión y quien es agredida se caracteriza en estos casos por una relación de prestación de servicios marcada por una posición de dependencia fáctica de quien recibe esos servicios, no por la existencia de un vínculo familiar o de afectividad ni por la convivencia habitual (Laurenzo Copello, 2003: 7).

Además, se incluyeron como sujetos pasivos de los malos tratos a los/as descendientes del agresor o conviviente, así como a los/as menores y a las personas amparadas en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de la convivencia familiar.

Muchas voces fueron críticas con esta nueva tipificación. Así, desde muy temprano la Profesora Ana Rubio sostenía que “no había por qué construir un tipo farragoso como el del 173.2 del CP; bastaba con haber establecido con claridad el bien jurídico que se protege, conocida la especificidad de la realidad criminológica que supone el maltrato contra las mujeres y los menores<sup>282</sup>. En el esfuerzo por imaginar todas aquellas personas que pueden vivir o, estar sometidas a la violencia del *pater familias* o asimilado, en un deseo de exhaustividad, imposible de alcanzar, se olvida de nuevo lo relevante: qué es lo que en realidad se desea proteger con este tipo el contexto familiar y las relaciones que en el mismo se producen o a las mujeres de la violencia de género” (Rubio, 2004: 47).

Ana Rubio problematiza así cómo desde la legislación no se estaba facilitando un silogismo claro para que los/as operadores/as jurídicos/as aplicasen de forma concreta este tipo, ya que no quedaba claro cuál era el bien jurídico que se estaba protegiendo. Tal y como seguía explicando Ana Rubio (2004:47) “no parece que la enumeración que recoge el artículo 173.2 del CP aclare de modo contundente el objetivo del tipo, esto es: sancionar la violencia de género, una violencia que puede gestarse fuera<sup>283</sup> y dentro del ámbito familiar”.

En esta reforma legislativa se recogió la idea de incluir a las "personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros

---

<sup>282</sup> En muchas ocasiones el maltratador utiliza la violencia contra los menores o ascendientes como una forma complementaria de presión contra la víctima, incrementándole su sentimiento de culpa. El maltratador le hace creer que ella es la responsable, por su mal comportamiento, del daño producido.

<sup>283</sup> Este sería el caso de las mujeres separadas o en trámite de separación y que viven alejadas del domicilio familiar.

públicos y privados". De esta manera, cada vez se difumina más el significado genuino de la violencia de género en el ámbito de la pareja, convirtiéndose la figura de "maltrato habitual" en una especie de híbrido de supuestos asimilados a la "violencia doméstica"; dando con ello entrada tanto los abusos y tratos vejatorios en las residencias de tercera edad, como en ámbitos escolares y hospitalarios. Como explicaba Asúa Batarrita, esta ampliación "sitúa el acento en la "vulnerabilidad" de las eventuales víctimas, lo cual a mi juicio, no es argumento para justificar la imitación. Claro que si se toma la opción de configurar un tipo enfocado desde el prisma de la relaciones de sujeción y vulnerabilidad, lo equivocado no es la ampliación del elenco de sujetos pasivos, sino el mantenimiento bajo tales parámetros de lo que constituye violencia y maltrato contra las mujeres en la convivencia de pareja después de haber cesado esto. Pero entonces lo que resulta engañoso es presentar las reformas como forma de respuesta al preocupante fenómeno de la "violencia doméstica", en el que el 90% de los casos lo constituyen agresiones en la pareja con una incidencia importante de situaciones de ruptura en la convivencia" (Asúa Batarrita, 2004:219).

En la tónica que venía siendo habitual en la legislación se siguió sin atender la dimensión generizada de la violencia que se pretende atender. Como sostenía Adela Asúa, se prima la condición de vulnerabilidad, cuestión que no es natural y es diferente en función de las diferentes relaciones que se dan en el ámbito doméstico y familiar. En definitiva, la ampliación del círculo de sujetos pasivos en las líneas descritas da como resultado una figura híbrida de malos tratos compuesta por una amalgama de situaciones dispares que ya poco tienen que ver con las notas características de la violencia doméstica (Laurenzo Copello, 2003: 8).

Asimismo, cabe destacar que la L.O. 11/2003, de 29 de septiembre, dotaba de nuevo contenido al art. 153, elevando a la categoría de delito lo que hasta entonces eran simples faltas de lesiones, malos tratos o amenazas leves con armas cuando se las causan entre sí los sujetos mencionados en el art. 173.2 (Boldova y Rueda, 2004: 14); aspecto que Laurenzo Copello (2003: 8) señala como el que, sin duda, es el más arriesgado de la reforma operada por esta ley.

De esta manera, adquieren la condición de delitos las siguientes conductas constitutivas de falta cuando la víctima sea alguna de las personas contempladas en el art. 173.2: a) Causar por cualquier medio o procedimiento "un menoscabo psíquico o

una lesión no definida como delito”, b) Golpear o maltratar de obra sin causar lesión<sup>284</sup> y c) Amenazar de modo leve con armas u otros instrumentos peligrosos.

Esta transformación de “delito” de las faltas de lesión, maltrato y amenaza con armas cuando se produzca contra alguna de las personas del amplio círculo descrito en el art. 173.2 constituyó, según Asúa Batarrita (2004: 222), una novedad importante de dudosa justificación desde criterios de proporcionalidad, adecuación y necesidad. Según esta misma jurista “la precipitación y la impaciencia inciden en esta decisión que venía proponiéndose desde distintos foros por motivos pragmáticos. En la base se encuentra la insatisfacción por las deficiencias del antiguo art. 153, que antes de la reforma de 1999 restringía la aplicación del delito de violencia doméstica a los actos de acometimiento físico” (Asúa Batarrita, 2004: 222-223).

María Luisa Maqueda también se muestra crítica con este nuevo concepto «omnicomprensivo» de violencia introducida por esta ley y de su ampliación a los malos tratos y las amenazas leves con armas en el ámbito doméstico. Según Maqueda (Maqueda, 2010a: 118-119) una improvisada predicción del Consejo General del Poder Judicial, conocida un par de años antes, sirvió de coartada al legislador penal para valorar esos hechos, por poco importantes y aislados que fueran, como el origen de una violencia grave y continuada, que es la que supuestamente se trataba de combatir. Concretamente se está refiriendo al *Acuerdo del Pleno del CGPJ sobre la problemática de la violencia doméstica*, que afirmaba que, según la experiencia acumulada en los últimos años “en muchas ocasiones, estas primeras agresiones, sólo en apariencia desprovistas de gravedad, llevan en sí el germen de la violencia, de una violencia moral que algunas veces tiene un reflejo físico evidente, pero que, incluso en aquellas otras en que no se materializa en forma de golpes o lesiones, comporta una gravedad intrínseca apreciable, cuyas nefastas consecuencias se acaban manifestando con el tiempo” (CGPJ, 2001: 41). El CGPJ deducía que las conductas constitutivas de falta carecían de un adecuado tratamiento legal “por no prever para aquéllas sólo una respuesta penal muy limitada, y por no servir para frenar la progresión cuantitativa y cualitativa de las

---

<sup>284</sup> Como ya se advirtiera en páginas anteriores (Vid. *supra*. p. 229), la falta (art. 617.2) que hasta la reforma de la LO 11/2003 recogía este tipo de conductas ha sido uno de los instrumentos más utilizado por los/as operadores/as del derecho para sancionar episodios de violencia doméstica, hasta el punto de considerarlo un auténtico estorbo para la lucha contra el maltrato (Laurenzo Copello, 2003: 9). De hecho, el Consejo General del Poder Judicial, en el citado Acuerdo de 2001 (Vid. *supra*. p.244), ya proponía su eliminación así como la elevación de estos hechos a la categoría de delito.

acciones violentas en el seno familiar, ni coadyuvar a la erradicación de las causas que las originan” (CGPJ, 2001: 41, 42).

A juicio de Maqueda, esa decisión expansiva del legislador no seguía un línea continuista con las campañas institucionales abiertamente combativas frente al maltrato en la pareja o, más genéricamente, frente a la violencia contra las mujeres. Si no que “más bien parece que las utilizó como pretexto para hacer llegar su reconocida vocación punitivista a un amplio ámbito de relaciones –domésticas o cuasidomésticas<sup>285</sup>– marcadas por el común denominador de la vulnerabilidad de sus víctimas” (Maqueda, 2010a: 119). De nuevo, se había puesto de manifiesto el desencuentro entre la ley penal y la realidad de la violencia de género, con un primer efecto inadmisibles, que acabaría condicionando el futuro de sus relaciones: el de identificar a la mujer en la pareja como un ser vulnerable. Una suerte de victimización impuesta que Maqueda también problematiza en el obligatorio sometimiento a una pena de alejamiento<sup>286</sup>.

A ello se suma que la aplicación de la ley iba a poner de manifiesto de forma muy temprana que la urgencia por criminalizar con penas, a veces desproporcionadamente elevadas, actos leves de maltrato desincentivaría a los tribunales a investigar las situaciones graves de violencia, que podían quedar escondidas detrás de la primera denuncia de malos tratos. Consolidando así una inercia judicial perversa y peligrosa para la seguridad de las mujeres. De esta manera, la ampliación de los delitos conllevaba un efecto perverso en relación a la protección de las mujeres.

Lo cierto es que en lugar de fomentar entre los/as jueces/zas y fiscales cambios en la forma de proceder, se optó por endurecer la ley, dejando abierta la posibilidad a

---

<sup>285</sup> Todavía hoy descritas en el artículo 173,2 CP, que incluye relaciones no sólo conyugales o de afectividad análoga y estrictamente familiares ascendientes, descendientes o hermanos), sino también relativas a personas «amparadas en cualquier otra relación por la que se encuentren integradas en el núcleo de convivencia familiar» o que «por su especial vulnerabilidad se encuentren sometida a custodia y guarda en centros públicos y privados».

<sup>286</sup> Fue obra de la ley 15/2003, de 25 de noviembre que reformó en ese sentido el artículo 57,2 CP. Denunciaba ese efecto victimizador inaceptable una de las primeras sentencias que conoció del problema: «el Tribunal considera absolutamente improcedente que se adopten medidas de protección de la víctima ... en contra de la voluntad expresa de la propia víctima, cuando ésta es una persona adulta y dotada de plena capacidad de obrar, a la que hay que suponer en plenitud de facultades mentales y en condiciones de juzgar sobre sus propios intereses ... Otra cosa sería tratar a las víctimas de la violencia de género como sujetos cuya capacidad de autodeterminación se encuentra abolida o limitada y cuyo interés ha de ser, por tanto, tutelado institucionalmente por encima de su propia opinión, al modo de los menores o incapaces, lo que francamente nos parece ofensivo para la dignidad personal de la víctima que precisamente se pretende proteger» Considerando 4 de la Sentencia de la Sección 4ª de la Audiencia Provincial de Sevilla de 15 de julio de 2004 (Maqueda, 2010a: 119).



perpetuar defectos en su aplicación. En este sentido, Lorenzo Copello (2003: 10) preveía riesgos al afirmar que “si las dificultades derivadas de la tramitación de los hechos como falta no convencieron a los operadores del Derecho sobre la necesidad de indagar a fondo en la auténtica magnitud de la violencia escondida detrás de una primera denuncia, ¿qué cabe esperar ahora que la ley les facilita la aplicación de penas de prisión y medidas cautelares contundentes –incluida la prisión provisional– ante un episodio único de maltrato ocasional? No es difícil pronosticar que este cambio legislativo condena a una función casi residual al delito de violencia habitual...que cederá todavía más terreno a la antigua falta de malos tratos hoy convertida en delito”.

Además, las modificaciones llevadas por la LO 11/2003 también alcanzaron el ámbito de las circunstancias agravantes e introdujo algunas novedades en materia de penas. A las correspondientes penas de prisión previstas en los delitos de violencia doméstica, ambos preceptos añaden otras sanciones hasta ahora no contempladas.

Por último, cabe señalar otra de las novedades introducidas por la LO 11/2003, que es la modificación del art. 149 del CP, por el cual se tipifica de manera específica y dentro del capítulo de las lesiones, el delito de mutilación genital o ablación, señalándose pena de 6 a 12 años y posibilidad de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad o tutela, si los autores son los padres o familiares directos.

De acuerdo con la exposición de motivos de aquella norma, la reforma se planteó *desde el reconocimiento de que con la integración social de los extranjeros en España aparecen nuevas realidades a las que el ordenamiento debe dar adecuada respuesta. Así, como novedad igualmente reseñable, se tipifica el delito de mutilación genital o ablación. Y ello porque la mutilación genital de mujeres y niñas es una práctica que debe combatirse con la máxima firmeza, sin que pueda en absoluto justificarse por razones pretendidamente religiosas o culturales. Esta reforma ya había sido planteada en el seno de las Cortes a través de una proposición de ley que pretendía introducir una cláusula interpretativa sobre la represión de la mutilación genital femenina. En la actual reforma se modifica el Art. 149 del Código Penal, mencionando expresamente en su nuevo apartado 2 la mutilación genital, en cualquiera de sus manifestaciones, como una conducta encuadrable entre las lesiones de dicho artículo, castigadas con prisión de seis a 12 años.*

En concreto, el mencionado precepto establece que: Art. 149.2: *El que causara a otro una mutilación genital en cualquiera de sus manifestaciones será castigado con la pena de prisión de seis a 12 años. Si la víctima fuera menor o incapaz, será aplicable la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de cuatro a 10 años, si el juez lo estima adecuado al interés del menor o incapaz.*

Nos encontramos con que en el caso de la mutilación genital o ablación, se repite la indiferenciación de género como ocurre en los tipos de malos tratos habituales y de violencia ocasional leve. Cuando el legislador definió el resultado del delito como *El que causara a otro una mutilación genital...* el carácter genérico de esta redacción presupone que la víctima pueda ser tanto una mujer como un hombre, supuesto que sólo se establece también en Bélgica. Asimismo, la expresión *una mutilación genital en cualquiera de sus manifestaciones* evitó el riesgo de impunidad de aquellas conductas que no se hubieran descrito específicamente (tal y como recomienda ONU-Mujeres) pero generó otro problema que ha identificado el profesor Llabrés Fuster “el uso de la expresión “en cualquiera de sus manifestaciones” obliga a incluir en el tipo del 149.2 cualquier práctica mutilatoria de las muy variadas consideradas como mutilación genital femenina (...); es decir, teniendo en cuenta que los efectos sobre la salud de las afectadas pueden ir desde el simple pinchazo en el clítoris hasta el cierre artificial de la vagina tras haber escindido el clítoris, no las hace igualmente merecedoras del grave reproche penal del Art. 149.2 CP” (2006: 81,82): .

Dos meses después de la promulgación de la Ley Orgánica 11/2003, se introduce por LO 15/2003 de, 25 de noviembre, por la que se modifica el Código Penal, cambios en las penas y medidas aplicables en caso de violencia doméstica,: ampliación de las penas accesorias específicas (patria potestad, régimen de visitas) y de la duración de la pena de "alejamiento" (prohibición de aproximación y comunicación), adición de requisitos para la concesión de la suspensión condicional de la pena, para la sustitución de la pena y para el acceso a la libertad condicional (Asúa Batarrita, 2004: 209- 210). De manera que mediante esta reforma, disminuye la pena de prisión de mínima que pasa a ser de tres meses en vez de seis (art. 48 CP). Por el contrario, se introduce un aumento de la duración máxima de las penas previstas en el art. 48 (que procede del art. 57 de la LO 11/1999): a) prohibición de residir y acudir a determinados lugares; b) prohibición de aproximación a la víctima u otras personas y, c) prohibición de comunicación con la víctima u otras personas.

Se modifica también el art. 46 CP, precisando que el/la juez/a o tribunal podrá acordar la pena de inhabilitación para el ejercicio del derecho de patria potestad respecto de todos/as o alguno/a de los/as menores que estén a cargo del penado, en atención a las circunstancias del caso. En el art. 57 CP se establece que sin un delito de lesiones, contra la libertad, de torturas o contra la integridad moral, la libertad e indemnidad sexuales, etc, es cometido por alguno de los sujetos establecidos en el art. 173. 2 (introducido por la LO 11/2003), se aplicará en todo caso la pena de prohibición de acercarse a la víctima, que no excederá de diez años si el delito fuera grave y de cinco si fuera menos graves. Cabe resaltar que, a través de esta reforma, se impone al/a la juez/a la obligación de dictar la pena accesoria (art. 57.2), por lo que deja de ser potestativo.

Recapitulando, tal y como hemos visto en este capítulo, desde la década de los años 90, se consolida la focalización de las políticas públicas y la legislación a nivel estatal en la violencia doméstica. A diferencia de las recomendaciones internacionales, de la perspectiva feminista más amplia de la violencia patriarcal, e incluso de planes de actuación y de legislación de diferentes Comunidades Autónomas.

Tras las sucesivas reformas realizadas en los 90, que adolecían de carencias evidentes, empíricamente demostradas por las investigaciones; a finales de década e inicios de los 2000 se refuerza la reivindicación de una ley integral, que generan movilizaciones de la sociedad de considerable alcance. Una legislación y políticas que, además de contemplar la violencia contra las mujeres en sus distintas manifestaciones, modulen una respuesta más global, que articule derechos más allá del código penal y que resulten más eficaces en términos de prevención y protección.

A pesar de esta creciente demanda en este sentido, la normativa aprobada a principios de los años 2000, centrada en la violencia doméstica, no articuló una respuesta integral, sino que siguió el camino de incrementar la intervención penal. No obstante, la Ley 27/2003, reguladora de la Orden de Protección, amplió de alguna manera los ámbitos de protección, constituyendo la base sobre la que se articula la Ley Integral, que se aprobó finalmente a finales del año siguiente, como veremos a continuación en el Capítulo 4.

## **CAPÍTULO 4. La protección integral frente a la violencia de género (2004-2014)**

### **Desarrollo de Derechos desde las leyes autonómicas.**

La aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género constituye un hito en la trayectoria de la política legislativa en el Estado español en materia de violencia contra las mujeres. Entre las principales novedades que supone esta ley destacan el reconocimiento formal de una violencia por razón de género, como una violencia estructural, la asunción de responsabilidades de los poderes públicos en la remoción de los obstáculos que impiden la igualdad y la vocación de “integralidad”, que amplía el marco de protección. De manera que, la protección integral frente a la violencia de género constituye el paradigma de abordaje de la violencia de género desde el 2004. Aunque, como veremos en el siguiente y último capítulo, será ampliamente cuestionado sobre todo a partir de 2014.

No obstante, la LO 1/2004 no aporta como tal una definición de *protección integral*, sino que apunta un contenido cuyas líneas generales serían la prevención, la protección y la sanción de la violencia de género. En la medida que son las leyes autonómicas las que desarrollan ese contenido son las que concretan el significado de dicha protección integral en su ámbito territorial y, en algunas ocasiones, redefinen las categorías jurídicas provistas desde el marco estatal.

A su vez, esta protección integral con una mayor presencia de la protección social requiere del desarrollo de una legislación por parte de las Comunidades Autónomas que dote de contenido a esa protección desde sus competencias y adaptar los preceptos generales de la LO 1/2004 a sus propios aparatos de implementación de la ley. De manera que, pese al marco estatal, la definición de la protección integral, más allá de la Administración de Justicia, se detalla en un nivel autonómico. De ahí que para concretar qué significa la asistencia social integral, en particular, y la protección, integral en general, se requiere analizar en qué derechos y medidas se traduce en la legislación autonómica.

A pesar de ampliar el marco de la protección frente a la violencia de género, la LO 1/2004 siguió vinculando en gran medida esta protección a la denuncia penal. Así, el ámbito autonómico y de entidades locales han constituido espacios donde se han articulado derechos de protección ante la violencia para aquellas mujeres que no hubieran denunciado por la vía penal o no dispusieran de una orden de protección a su favor. En este sentido, en la formulación de la legislación autonómica cobra mayor protagonismo el espacio social y el reconocimiento de los DESC.

Este capítulo se compone de tres partes. Una primera parte incluye un análisis sucinto del proceso de aprobación de la LO 1/2004, en el que se reflejan las principales polémicas suscitadas por la propuesta legislativa sobre todo en materia de política criminal; así como las principales aportaciones de esta ley respecto a la trayectoria legislativa previa en el reconocimiento de una violencia estructural por razones de género y la ampliación del marco de protección que desborda el ámbito penal.

En la articulación y desarrollo de la protección integral introducida por la LO 1/2004, la legislación de las Comunidades Autónomas tienen un papel clave en desplegar dicha protección en los territorios. Por ello, la segunda parte del capítulo, que es la principal, se centra en el análisis socio-normativo de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, tomando especialmente en consideración la implementación de la misma a partir del desarrollo de la legislación autonómica, y más en concreto, de la Ley 4/2007 de Prevención y Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón y de la Ley 5/2008 del Derecho de las Mujeres a Erradicar la Violencia Machista. De manera que se incluye el análisis de las aperturas generadas a partir de los desarrollos legislativos por parte de las Comunidades Autónomas. Se van a analizar de forma comparada el desarrollo de derechos y, en su caso, la redefinición del derecho a la protección integral desde las leyes autonómicas, tomando de referencia el marco general de la LO 1/2004.

En la tercera parte se va a hacer una breve valoración del análisis comparando señalando las aperturas generadas tanto por la legislación estatal como en la autonómica; así como los límites y resistencias detectadas en la expansión de derechos frente a la violencia contra las mujeres.

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

Es común escuchar que la Ley de violencia de género fue producto de un consenso, sobre la que hubo unanimidad, ya que la lucha contra la violencia es una cuestión muy demandada. Y efectivamente, la ley se aprobó de forma unánime por los grupos parlamentarios. Sin embargo, la tramitación y aprobación de la ley se caracterizó por profundas polémicas. Pese a esta unanimidad formal, en el voto para la aprobación del texto legal, las discusiones que se dieron en el proceso parlamentario y de forma extraparlamentaria despertaron una de las mayores controversias en cuanto a legislación de la democracia. En lo que respecta al proceso parlamentario, la propuesta legislativa sufrió ciertas modificaciones -¿concesiones?- que irán siendo explicitadas en las siguientes páginas y que fueron determinantes para que finalmente la ley fuera aprobada con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios..

No obstante, desde la publicación del *Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer*, la ley provocó acaloradas discusiones. En este sentido, las mayores resistencias tuvieron lugar o, mejor dicho, se escenificaron con mayor fuerza fuera de la sede parlamentaria, especialmente en el ámbito judicial, desde su máximo órgano, el Consejo General del Poder Judicial, en la que participaron tanto de la judicatura como de la doctrina jurídica. Además, esta polémica, lejos de acabar con la aprobación de la ley, fue objeto de numerosas objeciones y recursos de inconstitucionalidad en los años que siguieron a su promulgación<sup>287</sup>. Tal y como afirmaba la abogada María Durán, perteneciente a la Red Feminista de Organizaciones contra la violencia de género: “contra la ley integral ha habido más cuestiones de inconstitucionalidad<sup>288</sup> que contra todas las leyes que ha promulgado el Estado en toda la democracia porque esta ley representa otra manera de legislar donde ninguno ni ninguna puede ser ajeno a las obligaciones que le establece esa ley”<sup>289</sup>.

En términos generales, la propuesta de ley fue bienvenida por el movimiento feminista y las organizaciones de mujeres y de profesionales, en tanto que iniciativa y propuesta encaminada a garantizar los derechos de las mujeres que sufren violencias, pero las críticas respecto al proceso y

---

<sup>287</sup> Se puede decir que este cuestionamiento y resistencias permanecen en el presente aunque el peso y visibilidad pública de las mismas vaya fluctuado con el transcurso del tiempo.

<sup>288</sup> En 2008 se contabilizaban 180 recursos desde la aprobación a la ley (14 de mayo de 2008) *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/sociedad/2008/05/14/actualidad/1210716006\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2008/05/14/actualidad/1210716006_850215.html) (Acceso el 9 de diciembre de 2020).

<sup>289</sup> Rueda de prensa de la Red Feminista de Organizaciones contra la violencia de género “La ley no es el problema” en el que denuncia la falta de aplicación de la ley, especialmente de la falta de puesta en marcha de medidas sociales así como la campaña contra la ley y de descrédito de la misma. 26 de junio de 2007

<https://www.youtube.com/watch?v=hdYF0GoA75g>

al contenido del texto legal estuvieron presentes. Específicamente, fue considerada por amplios sectores del feminismo como efectivamente un logro para el movimiento feminista, en particular por el más vinculado a las instituciones y más afines al PSOE, aunque esto no quiera decir que suscribieran la totalidad del texto, como veremos más adelante<sup>290</sup>.

Al hilo de comentar tanto la trayectoria de la demanda de la ley integral del movimiento feminista como la resistencia por parte del *establishment* a aprobar una ley específica, con carácter integral, y la polémica suscitada por la misma, especialmente entre ciertos sectores, Altamira Gonzalo comentaba en la entrevista:

“Claro, es que la ley integral es muy revolucionaria, realmente es una ley muy rompedora y es una ley valiente, y yo creo que es una ley que no quedó otro remedio en el año 2004 que votarla, pero realmente es una ley valiente incluso para el PSOE porque es una ley que recoge la filosofía del movimiento feminista, con que no se puede, consistente en que no se puede tratar de manera igual a los desiguales, recogiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, a los desiguales hay que tratarlos de manera desigual para corregir la desigualdad, y esa es la filosofía de la ley de medidas de protección integral. Eso es lo que los jueces no han aceptado, y hay tantas resistencias que todavía persisten, eh todavía” (E2).

La consideración de logro tenía más que ver con la vocación de que la norma fuera una ley en la que además de medidas jurídicas, se recogieran medidas sociales, económicas, preventivas de protección, etc., y con el reconocimiento de una violencia estructural específica dirigida contra las mujeres, ya que, como veíamos en el capítulo anterior<sup>291</sup> existía presión social para la aprobación de una ley integral. El movimiento feminista, desde las primeras reformas (1989), además de la reforma penal exigía medidas sociales. Dicha demanda fue cobrando mayor fuerza con el transcurso de los años, especialmente en los años previos a la aprobación de la última propuesta legislativa, la ley integral. En la trayectoria histórica recogida, en esta tesis doctoral, tanto el movimiento feminista como las asociaciones de mujeres han sido determinantes en la visibilización de la violencia de género, en la atención a las víctimas y en evidenciar la necesidad de una Ley Integral contra este tipo de violencia. Como apunta Durán Febrer (2004a: 12) “ha sido un logro de las mismas conseguir incorporar esta reivindicación en la agenda política, que el PSOE aceptara la iniciativa y que el Gobierno de España presentara el Proyecto al Parlamento”. En este

---

<sup>290</sup> Vid. *infra*. p. 299.ss.

<sup>291</sup> Vid. *supra*. p. 248.ss.

sentido, la Exposición de Motivos indica que “*En la realidad española, las agresiones sobre las mujeres tienen una especial incidencia, existiendo hoy una mayor conciencia que en épocas anteriores sobre ésta, gracias en buena medida, al esfuerzo realizado por las organizaciones de mujeres en su lucha contra todas las formas de violencia de género. Ya no es un delito invisible, sino que produce un rechazo colectivo y una evidente alarma social*”.

La propuesta de ley presentada por el Gobierno generó preocupación y debate en sectores del feminismo por distintos motivos. Más específicamente, se señaló de forma crítica la premura con la que se tramitó esta ley (Asamblea Feminista, 2004; Justa Montero, 2004; Carmena, 2005), que puede entenderse, al menos, en un doble sentido. Por un lado, la ley incluye medidas puestas en marcha por la legislación aprobadas el año anterior (agosto de 2003), de manera que no hubo tiempo para realizar una valoración de la eficacia de estas medidas, y, por otro lado, el apremio en la tramitación parlamentaria, lo que, como indicaba Justa Montero no permitió “un debate amplio, en el que se pudieran expresar planteamientos y posturas críticas de distintos grupos profesionales implicados y los también formulados desde las diversas organizaciones feministas sobre aspectos centrales de una ley que tanta trascendencia puede tener para las mujeres. Sin embargo, se ha silenciado cualquier crítica y se ha aireado una unanimidad que no refleja la realidad y que hará muy difícil cualquier modificación posterior, una vez aprobada” (2004: 17).

El Gobierno socialista, de acuerdo con su promesa electoral según la cual la primera ley en ser aprobada por el Parlamento había de ser la ley contra la violencia dirigida a las mujeres, aprobó en reunión del Consejo de Ministros el 4 de junio de 2004 el *Anteproyecto de Ley orgánica integral contra la violencia ejercida sobre las mujeres*<sup>292</sup>. El Anteproyecto de Ley fue sometido a examen de los altos órganos consultivos, los cuales emitieron informes con carácter preceptivo, a saber, el Consejo General del Poder Judicial, el Consejo Fiscal, el Consejo Económico y Social, el Consejo Escolar del Estado y el Consejo de Estado. Las opiniones sostenidas por dichos órganos explican en buena medida las modificaciones al Anteproyecto que se concretaron en el Proyecto de Ley presentado.

Finalmente, el Proyecto de Ley, presentado el 25 de junio de 2004 para ser sometido a discusión en las cámaras parlamentarias, cambió de denominación a *Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*.

---

<sup>292</sup> De forma previa, el 23 de abril, el Consejo de Ministros aprobó las líneas generales de la denominada “Ley integral contra la violencia de género”.



Del contenido del Anteproyecto, al Proyecto de Ley registrado en el Parlamento, ya se produce un cambio significativo referido al objeto de ley y a la violencia considerada por la misma. Así, que en el Anteproyecto el objeto es, según el artículo 1:

1. La presente Ley tiene por objeto prevenir la violencia ejercida sobre la mujer, mediante la regulación de las medidas necesarias para luchar con eficacia contra la misma, y garantizar la asistencia, protección y resarcimiento de los daños padecidos.
2. A los efectos de esta Ley, se entenderá por violencia ejercida sobre la mujer la utilizada como instrumento para mantener la discriminación, la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres. Comprende la violencia física y la psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto en la vida pública como privada, cuando el principal factor de riesgo lo constituya el hecho de ser mujer.

En el Proyecto de Ley presentado, el artículo 1 referido al objeto de ley establece que:

1. La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.
2. Por esta Ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a sus víctimas.
3. 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.

Concretamente, se produce una acotación en relación a lo que se define como “violencia”. Así, mientras en el Anteproyecto se refiere a ámbitos más generales en los que se producen la manifestaciones de violencia “tanto en la vida pública como privada, cuando el principal factor de riesgo lo constituya el hecho de ser mujer”; el Proyecto de Ley establece como objeto la violencia que “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”. Entre estos dos textos se produce una reducción al ámbito al de las relaciones entre cónyuges o similares relaciones de afectividad. Como veremos más adelante<sup>293</sup> esta limitación de la violencia generará ciertas inconsistencias entre la filosofía de la ley, tal y como se manifiesta en la exposición de motivos e incluso en el título y el reconocimiento de derechos a la protección integral frente a la violencia de género, además de ser objeto de una de las principales críticas a la ley.

Es así que, a pesar de esta restricción del objeto de la ley, el texto legislativo promulgado señala en su Exposición de Motivos el carácter estructural de la violencia contra las mujeres: “La intensidad y la gravedad que aún tiene en nuestro país la violencia ejercida sobre la mujer, hace que nadie pueda sentirse satisfecho de un modelo de relaciones sociales que convive con un fenómeno de estas características. No es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión”.

Otra cuestión muy importante y que, sin duda, marca la diferencia de esta ley respecto a la legislación previa, es el carácter de “integralidad”. Según, Rey Martínez, no es la primera norma jurídica, ni en el ámbito estatal ni en el autonómico contra la violencia ejercida contra las mujeres y “tiene, sin embargo, una vocación de tratamiento integral que la convierte en norma de referencia, y no solo dentro de nuestras fronteras” (2004: 510).

De la misma manera, para Patricia Laurenzo (2007) la LO 1/2004 representó un cambio significativo en la deriva legislativa previa puramente represora, y así se deduce del catálogo de medidas extra-penales en los ámbitos de prevención y protección social dirigidos a reforzar cierta autonomía de las mujeres afectadas por la violencia de género; así como un sentido de la ley encaminado a la promoción de valores igualitarios y la remoción de los obstáculos que perpetúan las relaciones de poder de género. A pesar de esto, como indica Patricia Laurenzo: “la nueva Ley no consiguió escapar a la fascinación por el Derecho penal que hoy invade toda la sociedad y una vez más sucumbió a la tentación de profundizar en la vía represiva para plasmar en la legislación positiva española una de las decisiones político-criminales más controvertidas de los últimos tiempos” (2007: 36). Especialmente y como consecuencia de la creación de agravantes específicas dirigidas a proteger de manera exclusiva a las mujeres ante las agresiones procedentes de su pareja masculina actual o pasada.

---

<sup>293</sup> Vid. *infra*. p. 234.ss

Aunque el espectro de medidas planteadas por la ley fue más amplio, fueron las referidas al ámbito penal, es decir, las decisiones político-criminales, las que acapararon el centro de las polémicas. En resumen, según Acale las reformas operadas por la LO 1/2004 en el ámbito de la tutela penal (recogidas en su título IV) pueden sintetizarse en 3 grupos (2018: 411- 414).

- En el primer grupo se incluyen aquellas que afectaron al sistema de suspensión y sustitución de la pena privativa de libertad de corta duración<sup>294</sup>, con la introducción de un régimen específico ahora los supuestos de “violencia de género (de acuerdo con lo que define el art. 1 LOPIVG), del que quedaban al margen los condenados por delitos cometidos sobre las otras personas especialmente vulnerables que convivieran con el autor (art. 83, 84, 80 y 88 del CP).

- Dentro del segundo bloque de reformas, se encuentran las que afectaron a la parte especial del Código Penal, que distinguían la pena a imponer según el concreto miembro de la unidad familiar objeto de violencias. De esta manera, el art. 148 agravó la pena del delito de lesiones del art. 147 “si la víctima fuere o hubiere sido esposa, o mujer que estuviere o hubiere estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia”, y “si la víctima fuera una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor”. En esta línea, También se modificaban los delitos de maltrato singular (art. 153), amenazas (art. 171) y coacciones (art. 172). ... En paralelo a estos 3 supuestos, se establecía una pena específica para quien sometiera a *parecidos* actos de violencia “a alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2, exceptuadas las contempladas en el apartado anterior de este artículo”.

- Y finalmente, en tercer lugar, dentro del grupo de reformas que afectan a la parte especial del Código Penal, se encuentra el delito de quebrantamiento de condena, que según el art. 468.2, se impondrá en todo caso la pena de prisión de 6 meses a 1 año a los que quebrantaren una pena de las contempladas en el art. 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza impuestas en procesos criminales “en los que el ofendido sea alguna de las personas a que se refiere el art. 173.2”, sin distinguir, por consiguiente, dentro del ámbito familiar, a ninguna víctima en particular.

El Proyecto de Ley en lo relativo a la especial protección se limitó solo a las lesiones, amenazas y coacciones. En lo que se refiere a los tipos agravados, por un lado, en el artículo 148 se incorpora uno específico cuando la lesión se produzca contra quien sea o haya sido la esposa del autor o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia. Y por otro lado, se añaden nuevos apartados a los artículos 171 y 172 del Código Penal, donde se castigan como delito las coacciones leves y las amenazas leves cometidas contra esas mujeres. Pero,

---

<sup>294</sup> Posteriormente modificadas por la LO 1/2015.

durante la tramitación parlamentaria del procedimiento legislativo, se introdujeron una serie de modificaciones. Entre estas modificaciones destacan: por una parte, la especial protección a la mujer que abarca también al delito del artículo 153. De forma que las agresiones físicas o psíquicas leves y los malos tratos de obra no habituales, que no causan lesión (que ya son delito desde el año 2003) cuando tienen lugar en el ámbito familiar o similar están castigados ahora con una pena más grave cuando la víctima es la esposa del sujeto activo o mujer ligada a él por análoga relación de afectividad. En cambio, si el sujeto pasivo es otro miembro del grupo familiar, la pena es menor. Por otra parte, se incorporan como sujetos pasivos, y en el mismo nivel que la mujer, a las personas especialmente vulnerables que convivan con el autor. Así, además del tipo agravado de lesiones del artículo 148 en caso de que la víctima sea mujer, se introduce uno nuevo si la víctima fuera una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor. La misma previsión se hace en el delito del artículo 153 y en los supuestos de amenazas leves y coacciones leves que pasan a ser delito.

## **1.1. Principales polémicas suscitadas**

Las previsiones referidas a la tutela penal suscitaron gran polémica y fueron objeto de duras y numerosas críticas, nos referiremos a las más importantes y que en buena medida, motivaron el cuestionamiento de la constitucionalidad de la ley.

Las líneas de la polémica que suscitó el texto legal de la LO 1/2004, desde el Anteproyecto hasta el texto finalmente promulgado como ley, se pueden resumir en 3 grandes bloques: 1) el cuestionamiento del respeto al principio de igualdad ante la ley y el uso de la acción positiva en el derecho penal, 2) el ataque al principio de culpabilidad y el riesgo de caer en derecho de autor y 3) los sujetos incluidos en el ámbito de protección y bien jurídico a proteger.

### **1.1.1. Cuestionamiento de respeto al principio de igualdad ante la ley y el uso de la acción positiva en el derecho penal.**

Lo que desde el feminismo se celebró de la ley en lo que se refiere al reconocimiento de una violencia específica y estructural basada en desigualdades sociales constituyó, precisamente, el núcleo de conflicto en otras corrientes detractoras de la ley.

En primer lugar, se pone en duda la constitucionalidad de estos preceptos en relación al principio de igualdad ante la ley penal. En este sentido, las posturas que defienden esta perspectiva lo hacen aduciendo dos cuestiones, por un lado, que no existe una situación previa de desigualdad y, por otro lado, que en el ámbito del derecho penal no está justificada la discriminación positiva.

Estas son las dos argumentaciones plasmadas por el Informe mayoritario sobre el Anteproyecto de Ley del Consejo General del Poder Judicial<sup>295</sup> -CGPJ de aquí en adelante- que incide en estas cuestiones. Este informe señala que “las medidas de acción positiva resultan improcedentes cuando en el ámbito de que se trate no exista esa situación de desequilibrio previo y, además, no hay escasez en los bienes a los que accede la mujer” y en este sentido apunta en su argumentación que “el límite de la acción positiva es la restauración del equilibrio, y no puede conducir a un desequilibrio inverso por exceso”<sup>296</sup> (CGPJ, 2004a: 23).

Es así que el CGPJ entiende ilegítima la discriminación positiva si conlleva como contrapartida el perjuicio hacia quienes pertenecen a otro grupo, en este caso, los hombres. El Informe del CGPJ defiende lo inapropiado de la discriminación positiva en lo penal y judicial que plantea el Anteproyecto de Ley: “en efecto, cuando se trata de la tutela penal y procesal, en la medida en que se tutelan derechos fundamentales, no cabe apreciar como punto de partida esa desigualdad. Ni en lo que se refiere a la protección penal, ni en cuanto a la tutela judicial efectiva. Como se dijo más arriba (vid. *supra*. p. 288), no estamos ante una situación de “bienes escasos”, limitados, de forma que sólo un grupo favorecido puede acceder a ellos”<sup>297</sup> (CGPJ, 2004a: 24). Ante esta postura del CGPJ, Patricia Faraldo señala de forma crítica que “el desequilibrio se ha de analizar en la tutela material, punto de vista que permite constatar una necesidad mayor de protección para la mujer en la pareja. Y tampoco tiene en cuenta el Consejo que no desaparece la tutela de la víctima de sexo masculino, manteniéndose la de menores, personas dependientes y ancianos al mismo nivel que la de la mujer, aunque se trate de fenómenos cuantitativamente menos significativos” (2006: 89).

Esta resistencia se mantendría tras la aprobación de la Ley. En 2005 se presentaron desde el ámbito judicial dos cuestiones de inconstitucionalidad<sup>298</sup> ante el Tribunal Constitucional dirigidas a

---

<sup>295</sup> En un principio, el CGPJ encargó la redacción del Informe sobre el Anteproyecto de Ley a la vocal Montserrat Comas, también miembro de la Asociación de Juristas Progresistas. Este informe elaborado por Comas no fue aprobado por la Comisión de Estudios del CGPJ, por lo que se encargó a José Luís Requero la redacción de un nuevo informe que sí fue aprobado por la Comisión de Estudios y después por el Pleno del CGPJ en una ajustada votación de 10 votos a favor y 9 en contra. De manera que se formuló un voto particular de 7 miembros del CGPJ en el que defendían la constitucionalidad del Anteproyecto y respaldaban los planteamientos centrales del mismo. Tal y como afirman Coll Planas *et al* (2008: 91): “El contenido del informe redactado por Requero generó gran polémica, siendo blanco de las críticas de muchas organizaciones e instituciones, como el Instituto de la Mujer o la Red de Asociaciones Feministas contra la violencia de género. El voto particular de Comas tuvo también una considerable repercusión en la prensa, siendo sus argumentos utilizados por las organizaciones y personas que defendían el planteamiento del anteproyecto de ley”.

<sup>296</sup> Informe al Anteproyecto de la Ley Orgánica de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer. Consejo General del Poder Judicial, p. 23.

<sup>297</sup> *Ibidem* p. 24

<sup>298</sup> Ambas fueron presentadas por la magistrada de Murcia, María Poza Cisneros, una el 29 de julio de 2005 sobre la regulación de los malos tratos ocasionales del art. 153 del Código penal español (PA. 305/05) y, la otra el 3 de agosto

eliminar cualquier referencia explícita a la mujer en la tutela penal argumentando que la discriminación positiva está proscrita en el ámbito punitivo (Maqueda, 2006a, 2006b).

Ciertamente, no faltaron posturas que defendieron la constitucionalidad de la propuesta legislativa en lo que se refiere a su incumplimiento con el principio de igualdad ante la ley. A diferencia del informe del CGPJ mayoritario, que no aceptaba que existiera una “cultura machista o sexista”, los/as vocales que suscribieron el voto particular del mismo afirmaban que “entendemos que el Anteproyecto ahora informado contiene un conjunto de prescripciones que, en ocasiones, habilitan a los poderes públicos para emprender actuaciones que tienen por objeto lograr la erradicación de una cultura de superioridad y dominio del varón sobre la mujer, por desgracia más extendida en nuestra sociedad de lo que sería deseable, o a paliar las graves consecuencias que padecen las mujeres que han sido víctimas de actos de violencia (con frecuencia reiterados hasta el punto de tener que soportar en su vida cotidiana un constante clima de violencia)”<sup>299</sup>.

Para contrarrestar las críticas de la constitucionalidad de la tutela penal reforzada de la mujer, las posturas que defendían la ley, incluido el Gobierno, recurrieron a la acción positiva avalada por la Constitución en el artículo 9.2. Entre las figuras defensoras del amparo constitucional de la norma, se encontraba Gregorio Peces Barba, que asistió como experto en Derecho Constitucional a la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales para defender la constitucionalidad del Proyecto de Ley<sup>300</sup>. En ella realizó una disertación crítica sobre las categorías jurídicas liberales y la igualdad formal. Asimismo, defendió lo oportuno del uso de la discriminación positiva, de la igualdad promocional y el entendimiento de los sujetos situados. Avaló el derecho a la diferencia desde el artículo 9.2<sup>301</sup> de la Constitución, en la obligación de los poderes públicos de remover los obstáculos que no permiten la igualdad social, valorando de forma positiva la innovación que hacía en este sentido la Ley integral y su uso legítimo en el ámbito del derecho penal. Expresando de forma explícita en su comparecencia señaló: “Lo que puedo decir es que a mi juicio es perfectamente constitucional el amparo a esa dimensión penal. Y yo desde luego afirmo la constitucionalidad plena del proyecto de ley y también de la parte penal”<sup>302</sup>.

---

de este mismo año sobre las amenazas leves del art. 171.4 del propio texto legal (PA 574/05). Estas fueron las primeras de las que vinieron después.

<sup>299</sup> Voto particular que formulan siete vocales del CGPJ al informe de la Comisión de Estudios del 21 de junio. p. 2-3.

<sup>300</sup> Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, Sesión núm. 5 celebrada el lunes, 19 de julio de 2004. Comparecencia del señor rector de la Universidad Carlos III (Peces-Barba Martínez). (Número de expediente 219/000026). Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 64, de 19 de julio de 2004, pp. 2-11.

<sup>301</sup> *Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.* (art. 9.2. CE 1978)

<sup>302</sup> Comparecencia, p. 4.

De forma previa a su comparecencia, Peces Barba escribió un artículo en la prensa titulado *El debate sobre la violencia de género*<sup>303</sup> en el que defendía la constitucionalidad de la discriminación positiva de la mujer por su situación de desigualdad real. Transcribo el siguiente párrafo que sintetiza su posición ante las críticas de inconstitucionalidad del Proyecto de Ley; a la vez que respondía de forma contundente a las severas y acaloradas críticas vertidas por sus detractores:

“No sé si había otras razones técnicas criticables en el proyecto de Ley Orgánica de violencia de género: éstas que se han esgrimido son insustanciales y signo de una patente ignorancia sobre la situación actual de la cultura de los derechos humanos. Los hombres no dejan de estar protegidos si se ejerce violencia sobre ellos en este escenario de las relaciones de pareja. Lo están por los cauces ordinarios del Código Penal en los delitos de lesiones, de homicidio, de asesinato o parricidio atinentes al caso. Dejen de rasgarse las vestiduras quienes ven en este supuesto una situación de inconstitucionalidad. Estudien y profundicen más en la evolución del pensamiento jurídico en materia de derechos humanos y sobre el constitucionalismo social. El Gobierno lo ha hecho bien y la opinión pública puede y debe estar tranquila. Una Ley protectora de la mujer contra la violencia de género es claramente constitucional, es oportuna y es justa. Deben cesar las críticas en este terreno y buscar el rechazo de la política gubernamental en otros más acertados. De nuevo proliferan los argumentos estúpidos, signos de ignorancia, o, lo que es peor, de voluntad de confundir. Por el contrario, una medida de este tipo es prueba de buen sentido. No por gritar mucho ni por rasgarse las vestiduras con muchos aspavientos se convierte en razón a la sinrazón.”

El CGPJ, por su parte consideraba inapropiado la discriminación positiva en lo penal, después de haber explicado que este órgano interpreta que las situaciones de subordinación son neutras y que la violencia contra las mujeres es una cuestión meramente estadística, y cuya semejante diferencia cuantitativa (91 frente a 9 aprox) no debe ensombrecer violencias a grupos más minoritarios, como son los hombres, ancianos/as y menores. Sobre esta cuestión nos detendremos más adelante (vid. *infra*. p.297.ss) al abordar la cuestión de la universalización de los sujetos pasivos.

---

<sup>303</sup> Peces Barba, G. (23 de junio de 2004) El debate sobre la violencia de género. *El País* [http://elpais.com/diario/2004/06/23/sociedad/1087941609\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/06/23/sociedad/1087941609_850215.html) (acceso 23 de octubre de 2020).

En este sentido, las afirmaciones contenidas en el informe del CGPJ se corresponden con una dogmática jurídica tradicional que se asientan sobre los presupuestos del Estado Liberal y desde un principio general de igualdad de todos/as los/as ciudadanos/as ante la ley. Según Balaguer Callejón, esta exigencia de generalidad apelada por el CGPJ: “decae en los Estados Sociales como consecuencia de la necesidad de atender a los desfavorecidos, y así lo viene entendiendo la doctrina constitucionalista desde su inicio en los años ochenta”. De manera que los criterios de igualdad ante la ley no se construyen, a día de hoy, desde la generalidad de los/as destinatarios/as de la norma, “sino con la racionalidad de la diferenciación, y la justificación de la pertinencia de un tratamiento distinto cuándo estamos ante situaciones que exigen medidas legislativas diferentes” (Balaguer Callejón, 2004: 23).

Estas diferencias –de posiciones desiguales en la relaciones de poder– justifican y exigen tratamientos diferenciados. En el caso que nos ocupa, Balaguer Callejón considera que “si la ley fuera igual, al no serlo las condiciones materiales de las mujeres, no se estaría persiguiendo la igualdad, sino consagrando la desigualdad” ya que precisamente “la ausencia de perspectiva de género produce desequilibrios en el derecho. La neutralidad produce desequilibrios también en el derecho penal” (2004: 23-24). En la misma línea, Faraldo afirma que “responde al principio de igualdad tratar de manera desigual lo que es desigual, y la situación real de hombre y mujer frente a la violencia en la pareja no es la misma” (2006: 90).

En nuestro ordenamiento jurídico, y en un contexto de desigualdad social de género, la introducción de la perspectiva de género se fundamenta en la obligación constitucional de los poderes públicos de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y de remover los obstáculos que impidan o dificulten la plenitud tal y como avala el artículo 9.2 de la Constitución (Balaguer Callejón, 2004; Peces Barba, 2004, Faraldo, 2006; Lorenzo Copello, 2005b, 2007; 2010, Comas D´argemir, 2004, etc). Según Faraldo, “si la Constitución consagra el principio de igualdad ante la ley (art. 14 CE), esa igualdad no se puede entender alcanzada una vez que existe una legislación neutra en su formulación abstracta, pero a la vez ciega a las diferencias reales entre sexos que dan lugar a desigualdades en las situaciones de cada uno” (2006: 86-87). En conformidad con esta perspectiva, el Voto Particular del CGPJ señala que “en la práctica la labor legislativa se traduce constantemente en un conjunto de leyes en las que el legislador establece consecuencias jurídicas distintas a realidades sociales diversas o a sectores de población que se encuentran en circunstancias diferentes”<sup>304</sup> (CGPJ, 2004b). De ahí que para Faraldo: “la ley es conforme con la Constitución si

---

<sup>304</sup> Voto particular al acuerdo de la Comisión de Estudios e Informes del Consejo General del Poder Judicial de fecha 21 de junio de 2004. P. 4.



las eventuales diferencias de trato que establece cuentan con una justificación objetiva y razonable y si la diferencia de trato es adecuada y proporcionada al fin que la justifica” (2006: 87).

### **1.1.2 Ataque al principio de culpabilidad**

Otra cuestión que ponía en entredicho la constitucionalidad del texto normativo tiene que ver con lo que fundamenta la agravación de la pena es exclusivamente el dato de que el sujeto activo sea varón y el sujeto pasivo mujer (Alastuey, 2006: 61). Lo que desde algunas posiciones se entendía como un ataque al principio de culpabilidad (CGPJ) y el peligro de caer en el derecho de autor (Alastuey, 2006; Informe mayoritario del CGPJ, 2004a; Gimbernat, 2008).

El Informe del CGPJ se cuestionaba qué razones habían podido llevar al legislador a incrementar las penas de las amenazas y las coacciones, convirtiéndolas en delito, aun cuando son leves, por el hecho de que el sujeto activo sea el varón. Según dicho Informe, si la agravación obedeciera a que estos comportamientos proceden estadísticamente del varón, siendo la víctima la mujer, entonces se agravaría la responsabilidad en el caso concreto por hechos ajenos, lo que supondría una vulnerabilidad del principio de culpabilidad.

Si en cambio la agravación se fundamentase en que la amenaza o coacción se realizan con ánimo de discriminación o dominación del hombre sobre la mujer, se partiría de la presunción de que cuando el hombre amenaza o coacciona a su mujer o exmujer lo hace en todo caso prevaleciéndose de una situación de superioridad o con el fin de mantener su voluntad de dominación, lo que resulta sumamente criticable. Esta reflexión expresa la dificultad que existe en traducir problemas estructurales o sistémicos a casos concretos sin caer en individualizaciones del problema que lo acaban desvirtualizando.

Concretamente, el CGPJ entendía que se da una indebida introducción del elemento intencional en la definición “que se basa no en la apreciación de datos objetivos sino en la intencionalidad del agresor” al problematizar que lo nuclear es que hay violencia cuando se emplea “como instrumento para mantener la discriminación, la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”<sup>305</sup>. Por un lado, la comprobación de esa intencionalidad supondrá problemas en el caso concreto. Por otro lado, y aún más problemático “pero si en realidad lo que hace es presumir que toda agresión contra una mujer viene presidida por esa presunción normativa de que se agrede con esos fines o por razón de esos objetivos, entonces en lo penal -como luego se dirá- se está recreando un Derecho penal de autor y en lo orgánico judicial se está volviendo al

---

<sup>305</sup> Informe al Anteproyecto de la Ley Orgánica de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer. Consejo General del Poder Judicial, p. 29. (CGPJ, 2004a: 29)

sistema de jurisdicciones especiales, superado a finales del siglo XIX, propio de Antiguo Régimen pues se está creando una jurisdicción especial, privativa de las mujeres, basada en el sexo de la víctima y en la intención del agresor”<sup>306</sup>.

En este sentido, Carmen Alastuey suscribe una interpretación similar de estos preceptos de acuerdo con Boldova Pasamar y Rueda Martín (2004a: 68), según la cual, para aplicar la agravación de la pena en los casos en los que el sujeto activo sea varón y el sujeto pasivo mujer que estén o hayan estado vinculados/as por una relación afectiva, no habría que fijarse únicamente en este dato objetivo sino que sería necesario constatar la existencia de un fundamento material de las agravaciones. Planteando que este fundamento sería doble: “por un lado, se requiere que concurra un abuso de poder del hombre sobre la mujer, lo que supone una mayor gravedad del injusto y, por otro lado, hace falta que el motivo que impulsa al autor a cometer el delito sea la discriminación por razón de sexo, lo que supone una mayor gravedad de la culpabilidad” (Alastuey, 2006: 67).

Como comentábamos en las páginas introductorias de este capítulo, en el transcurso de la tramitación parlamentaria, se incluyó el artículo 153 en la especial protección a las mujeres. También en la doctrina se erigieron voces en contra, el Profesor Gimbernat alega lo siguiente<sup>307</sup>:

“(…) cuando se trata de justificar la superior pena del artículo 153.1 CP, argumentando con que muchos de nuestros antepasados masculinos han contribuido a arraigar un ‘modelo agresivo de conducta contra la mujer por parte del varón en el ámbito de la pareja’, (...) a estos autores no se les está haciendo responder por lo que han hecho personalmente, sino *por pertenecer a la estirpe ‘hombre’*, donde, efectivamente, existen ‘altísimas cifras’ de autores que han ejercido y que ejercen la violencia sobre sus parejas o ex parejas femeninas de forma prepotente y abusando de una realmente existente situación de desigualdad”.<sup>308</sup>

En contra de estas argumentaciones referidas a la intencionalidad y personalidad del sujeto activo, Lorenzo Copello consideraba que las nuevas agravantes no se circunscriben en función de las características del *autor* del delito “sino a partir de una serie de circunstancias asociadas de modo exclusivo al *sujeto pasivo*” y continúa explicando que “es el sexo de la víctima y no del autor –la condición de mujer de quien sufre las agresiones- lo que juega como dato decisivo para definir y dar sentido a las agravaciones” (2005c:17). Es decir, que “el fundamento material reside en un

---

<sup>306</sup> *Ibidem*, p. 29-30 (CGPJ, 2004a: 29)

<sup>307</sup> Con base en las afirmaciones del TC en respuesta al recurso de inconstitucionalidad interpuesto.

<sup>308</sup> Gimbernat Ordeig, Enrique, *Prólogo* a la Decimocuarta Edición del *Código Penal*. Madrid (Tecnos) 2008. p. 11

peligro implícito derivado de la propia naturaleza de la relación entre autor y víctima”, en la que por razones de roles culturales y sociales históricos<sup>309</sup> (Laurenzo Copello, 2005c: 17). Las mujeres están más expuestas a sufrir una relación de violencia, especialmente en las relaciones de pareja y familiares. Es en este sentido en el que como afirma Patricia Laurenzo “el legislador capta esa especial exposición al riesgo y, para prevenir sus efectos, le concede una protección adicional” (2005c:18). En esta misma línea, Faraldo estima que las previsiones de tutela penal propuestas por la ley no pueden considerarse propias de un derecho penal de autor, ya que el fundamento de una pena mayor no radica en la mayor peligrosidad del autor ni en el móvil ni en su conducta sino en la mayor necesidad de protección de la víctima debido al “efectivo y real desvalimiento que padece en la relación de pareja, desvalimiento construido socialmente a través de la educación, de la religión, de la política (...) en fin, a través de la imposición de roles familiares tradicionales” (Faraldo, 2006: 90).

La mayoría de los/as críticos/as interpretan los actos violentos en la pareja como producto de personalidades más o menos agresivas de uno de los integrantes de la pareja, de manera que la autoría de las agresiones pueda ser un elemento intercambiable y por tanto (aunque menos frecuentemente) asumida por las mujeres. Este tipo de comprensiones desenfocan el sentido de las agravantes de la ley que se basan en desigualdades de género y en relaciones de poder, abriendo así vías a la interpretación de un trato discriminatorio hacia el varón o incluso de situaciones privilegiadas para las mujeres en los casos en que ellas agredan a sus parejas masculinas (Boldoba y Rueda, 2004: 5). Tal y como señala Laurenzo (2005c: 18), el problema se encuentra, pues, en la diferencia en los puntos de partida.

A pesar de que algunas de las autoras han mostrado su discrepancia con los argumentos en los que basaron la inconstitucionalidad de la ley, especialmente en relación a los agravantes penales; muchas de ellas también han sido críticas con la agravación de penas y con el aumento de la respuesta penal en general, manifestando su disconformidad con estas decisiones político-criminales. Cosa que ya ocurrió con el aumento de penas que se realizó con la reforma previa de 2003, como veíamos en el capítulo anterior (vid. *supra*. p.275).

Diversos estudios habían demostrado que en los procedimientos judiciales se apreciaba una falta de rigor en la aplicación de los delitos de amenazas y coacciones que se producían en el ámbito intrafamiliar. De manera que estaba siendo una práctica sistemática la minimización de estos hechos, tramitándose automáticamente como juicio de faltas independientemente de su gravedad.

---

<sup>309</sup> Veíamos en el capítulo 1 tanto el peso de la construcción madre-esposa como categoría social prescrita así como su construcción jurídica, al igual que la autoridad marital del pater familias.

De ahí que Themis considerara muy positiva la eliminación de su tipificación como falta<sup>310</sup>. No obstante, esta misma asociación entendía que los subtipos agravados que se introdujeron en función del sujeto activo y pasivo no respondían a una sistematización jurídica, ya que si hubiera sido así debería haberse generalizado a otros tipos penales como el maltrato habitual, lesiones graves, homicidio o delitos contra la libertad sexual.

En el Informe de consideraciones y propuestas de Themis al anteproyecto de Ley, ponían de manifiesto que estos tipos agravados responden a la demanda social, ya que “el endurecimiento de penas no es la forma más adecuada para erradicar estas conductas. Es preferible la imposición de penas más cortas, pero de cumplimiento efectivo y de la forma más inmediata posible a la agresión, eliminando la posibilidad de suspensión de la pena”<sup>311</sup> (Themis, 2004: 7).

La conversión de las faltas en delitos resulta un instrumento muy dudoso en términos de mejora de la efectividad de la protección penal ante la violencia. En este sentido se repite una técnica que ya resultó fallida tras la reforma legislativa previa de 2003, que no conllevó un aumento de la eficacia de la protección jurídica y penal de las mujeres frente a la violencia, sino todo lo contrario según indica Lorenzo (2007: 46).

La elevación a la categoría de delito del maltrato no habitual (artículo 153 CP) pareció responder también a una práctica judicial que debido a una rígida interpretación acabó por dejar prácticamente sin aplicación el delito de maltrato habitual y derivó, la inmensa mayoría de los casos, al ámbito de las faltas. Para Lorenzo aunque “el diagnóstico era correcto, no lo fue en cambio la solución adoptada” (2007: 44), de hecho, la reforma de 2003 consiguió precisamente lo contrario, según explica Lorenzo ya que “la conversión de la falta de maltrato en delito vino a consolidar la tendencia a canalizar las denuncias por malos tratos a través del art. 153 –mucho menos complicado en términos probatorios– y acabó por arrinconar definitivamente al delito de violencia habitual, precisamente la figura delictiva que con mayor claridad y consistencia capta las situaciones de riesgo severo para la vida e integridad de las víctimas de violencia doméstica” (Lorenzo, 2007: 46).

En definitiva, desde un criterio de eficacia no se precisaba endurecer las penas, ya que, el defecto no residía tanto en la pena en sí como en la incapacidad para prevenir con un grado aceptable de efectividad las situaciones de riesgo elevado para la vida e integridad. Por tanto, se necesitaban algunos cambios en la práctica jurídica que permitieran la aplicación de los delitos. En

---

<sup>310</sup> “Consideraciones y propuestas de la asociación de mujeres juristas Themis al Anteproyecto de Ley Orgánica integral contra la violencia de género” Themis, 2004, p. 6 <https://www.mujeresjuristasthemis.org/funcion-themis/biblioteca/file/55-consideraciones-anteproyecto-ley-integral> (acceso 7 de abril de 2016).

<sup>311</sup> Themis opinaba que la opción sancionadora de trabajos en beneficio de la comunidad no parece en consecuencia la idónea, ya que en general los jueces van a optar por ella por ser la pena más leve, y nos encontraremos con que finalmente el delito queda impune porque no existen las infraestructuras necesarias para su cumplimiento.

este sentido, Larrauri señala que “desde una perspectiva criminológica destacaría que a pesar de la sensación de que existe un aumento del tiempo de condena de las penas de prisión impulsado por la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género, ésta ha tenido unos efectos más bien modestos, cuando no claramente contrarios, a efectos de aumentar la penalidad, a los que se pretendían” (2009: 16)<sup>312</sup>. Ya que, como señala en la misma línea Bonet “la resolución de conflictos mediante las normas penales no sólo depende de la existencia de esas normas si no que es imprescindible una sensibilidad social y una empatía de los operadores jurídicos para que éstas sean aplicadas” (2010: 35).

### **1.1.3 Sujetos incluidos en el ámbito de protección y bien jurídico a proteger**

En su informe, el CGPJ cuestionaba que la ley no extienda su ámbito de protección en los mismos términos que a la mujer a otras personas que se puedan encontrar también en una situación de subordinación respecto al sujeto activo, como pueden ser menores o ascendientes, o incluso hombres en determinadas circunstancias.

Para el CGPJ no se dea relaciones de poder de género, sino que existen relaciones de dominio y sumisión y que pueden ser tratadas desde el ámbito penal, pero no acepta que las relaciones de poder tengan una dimensión generizada abordable por el derecho penal. De esta manera afirmaba “tradicionalmente la relación sujeto dominante-subordinado es contemplada por el Derecho Penal en varias ocasiones, pues la realización del comportamiento ilícito abusando de la superioridad expresa una mayor reprochabilidad de la conducta. Pero esa relación de dominación no es equivalente al binomio hombre/mujer. Por esto la norma puede reaccionar frente a situaciones de dominación, pero debe ser neutra en cuanto al sexo del sujeto dominante”<sup>313</sup>. Aunque según las cifras que aporta el propio Consejo de que la violencia sobre la mujer ocupa el más alto porcentaje de la estadística judicial (91,1% de los casos), también están presentes los de violencia contra hombres (8’9% de los casos), ascendientes y contra menores. Según las interpretaciones del CGPJ, la violencia contra las mujeres es una mera cuestión de estadística que no debe impedir que una ley integral de medidas contra la violencia en ámbitos de subordinación extienda su protección a otros sujetos que estadísticamente resultan más minoritarios (CGPJ, 2004: 17).

El CGPJ en ese momento situaba el foco de problematización en las relaciones de subordinación que tienen lugar en el ámbito doméstico, tratando estas relaciones de manera

---

<sup>312</sup> Para profundizar en esta cuestión Vid. Antón García, L. y Larrauri Pijoan, E., Violencia de género ocasional: Un análisis de las penas ejecutadas, *Revista Española de Investigación Criminológica*, 7, 2009, 1-26.

<sup>313</sup> Informe al Anteproyecto de la Ley Orgánica de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer. Consejo General del Poder Judicial, p. 14.

indiferenciada en función del tipo de subordinación que se da en éstas, centrándose en la vulnerabilidad y resaltando la especial indefensión en la que se encuentran otros sujetos vulnerables en el ámbito doméstico. Bajo esta perspectiva, concluye que entre este tipo de relaciones de subordinación existen otros sujetos más vulnerables que las mujeres en los siguientes términos: “Definida la violencia como relación de subordinación, ésta subordinación es mayor cuando se trata de personas desvalidas o de niños, pues el adulto, la mujer agredida, suele conservar una capacidad de reacción, aunque esté mermada como consecuencia de aquella clara superioridad. En consecuencia, la violencia contra ancianos y niños es más grave si cabe, precisamente por la nula capacidad de defensa y de denuncia del hecho que se les presupone”<sup>314</sup>.

El voto particular del CGPJ mostró sus discrepancias en relación a estas interpretaciones de vulnerabilidad y la no inclusión en la protección planteada por la ley al señalar que “la violencia que se ejerce contra menores o ancianos o de mujeres contra hombres en el ámbito familiar, es un problema individualizado que tiene su respuesta en el ordenamiento jurídico, al tener garantizado el derecho a la tutela efectiva y en la respuesta del Código Penal, sin que en modo alguno queden desprotegidos con la aprobación del Anteproyecto de ley objeto de este Informe”<sup>315</sup>. De manera similar, Rey Martínez entendía que no se daba una situación de discriminación en el hecho de no incluir a menores y ascendientes en el ámbito normativo ya que no son situaciones análogas y, por tanto, falta el término de comparación (2004: 516).

La discusión que subyace a estos análisis es la propia definición de violencia que se maneja, así como el sujeto de referencia y, por tanto el bien jurídico a proteger, es decir, entre violencia de género (entendida como violencia estructural contra las mujeres) y violencia doméstica. Si las relaciones de poder de género se conciben y si requieren una especial protección.

En este sentido, nos encontramos posturas como las del CGPJ (2004a), Gimbernat (2008) Boldova y Rueda (2006), que rechazan la introducción de la dimensión de género en las relaciones de poder y defienden la conceptualización de una violencia doméstica indiferenciada en términos de género.

Así es que el CGPJ incide en la cuestión de la violencia doméstica: “si se va a introducir una definición de violencia, debe abarcar todo el fenómeno de violencia doméstica por lo ya expuesto en lo que al ámbito penal judicial se refiere, definición que sea, repetimos y en todo caso, una definición sin connotaciones de intencionalidad ni de tipo sociológico, es decir, una definición no

---

<sup>314</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>315</sup> Voto particular que formularon siete vocales del CGPJ al Informe de la Comisión de Estudios del 21 de junio, p. 2

ideologizada”<sup>316</sup>. Resulta paradójico entender que la definición presentada por la ley, que radica en realidades sociológicas, datos empíricos y demandas realizadas por el movimiento feminista sea para el CGPJ una definición ideologizada<sup>317</sup>, como si mantener el marco de la violencia doméstica de indiferenciación generizada, es decir, de forma neutra, no lo fuera. La discusión, lejos de referirse a cuestiones de técnica legislativa y jurídica responde a una decisión política, de política criminal.

La inclusión, junto a la mujer que está o estuvo casada o unida sentimentalmente con el agresor aún sin convivencia, de un segundo grupo de víctimas formado por las “personas especialmente vulnerables que convivan con el autor”<sup>318</sup>, es valorada por Alastuey (2006:62) “como la novedad más importante” que se dio en la tramitación parlamentaria de la ley.

María Acale califica esta modificación como “pura ingeniería legislativa” (2018b: 9), como explica esta catedrática, fue producto de una enmienda transaccional que presentó el Grupo Parlamentario socialista y que fue aceptada por todos los grupos políticos, con cuya inclusión se pretendía literalmente limar “incluso intelectualmente, una serie de aristas que había desde el punto de vista de quienes sostenían la posible inconstitucionalidad de este proyecto, y aunque en ningún caso existía, quitamos ese debate y no por razones de constitucionalidad sino por razones de oportunidad política”<sup>319</sup>. Según Acale “la inclusión de este segundo grupo de víctimas no calzaba bien en el seno de una ley que pretende luchar contra la violencia de “género” que sufren las “mujeres”, pero ha conseguido el resultado de frenar la declaración de inconstitucionalidad de la ley por violación del principio de igualdad y el derecho a no ser discriminado: basta observar el papel decisivo que ha jugado en las sentencias del Tribunal Constitucional... Ahora bien, no debe llevarnos a engaño: las personas especialmente vulnerables que conviven con el autor no son titulares del conjunto de derechos reconocidos a las mujeres víctimas de la “violencia de género doméstica” (2018b: 410).

Justa Montero también problematizó la confusión que se refiere al ámbito de actuación de la ley con la introducción de “otros sujetos” pasivos de la violencia familiar, cediendo así a las

---

<sup>316</sup> Aprobación del Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer, p. 32

<sup>317</sup> Maqueda Abreu señala como sorprendente que en su crítica a este precepto por su carácter “ideologizado” el Consejo General del Poder Judicial español ejemplificara expresamente con la Declaración de las Naciones Unidas de 1993, omitiendo aclarar que la definición que realiza de la violencia de género es casi idéntica a la que ofrece el texto español (2006 a: 3).

<sup>318</sup> Critican la inclusión de este grupo de personas en una ley cuyo objetivo es la violencia de género por constituir “un cuerpo extraño que viene a distorsionar el sentido y justificación de las agravaciones basadas en el sexo de la víctima”: Lorenzo Copello (2005), Campos Cristóbal (2005), González Rus (2005). Sobre el concepto de persona especialmente vulnerable Vid González Pastor (2004), para quien con dicha expresión se refiere a “otros tipos de víctimas que convivan con el agresor y que puedan sufrir, en sus carnes, los delitos de lesiones, malos tratos, amenazas o coacciones”; Alastuey (2006)..

<sup>319</sup> Intervención del Diputado socialista Villarrubia Mediavilla. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación permanente. Año 2004. VIII Legislatura, núm. 39, Sesión Plenaria núm. 35, 7.10.2004, p. 1.722.

presiones del PP. Montero consideraba que “esta inclusión sólo se explica por el interés de difuminar la naturaleza de la violencia contra las mujeres, ya que lo específico de los malos tratos no es la acción violenta en sí misma, sino sus causas, el objetivo de dicha violencia no es otro que la voluntad del hombre de someter a la mujer, y los mecanismo para su ejercicio. Pero además esta inclusión de última hora supone un fiasco para los derechos de las y los niños y ancianos que encontrarían un tratamiento más acorde a sus peculiaridades y necesidades en otras normas más específicas” (2004: 18).

Las posturas en desacuerdo con esta inclusión defienden que la violencia contra las mujeres constituye una categoría específica de violencia social (Laurenzo, 2005c, 2007; Maqueda, 2006 a, 2006b, Themis 2004, Balaguer Callejón, 2004; Durán Febrer, 2004a, 2004b; Faraldo, 2006, entre otras). Es así que valoran de forma positiva que se introdujera una definición de la violencia específica contra las mujeres por parte de la ley, tal y como aparece en la Exposición de Motivos, en la que se afirma que se trata de *una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo* a la vez que el primer artículo de la ley refleja la dimensión estructural de este tipo de violencia al indicar que supone *una manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres*.

Para Maqueda Abreu estas definiciones y consideraciones plasmadas en la ley permiten avanzar algo más en la identificación de la violencia de género y en su separación de la violencia doméstica (2006 a: 4). No obstante, a esta valoración positiva de la consideración específica de esta violencia también se unió una crítica al reduccionismo operada por tal, al limitar esta violencia a las relaciones de pareja o expareja. Ya que esta reducción alienta la confusión existente entre violencia doméstica y violencia de género. En efecto, no es lo mismo violencia de género y violencia doméstica porque una apunta a la mujer y la otra a la familia como sujetos de referencia (Maqueda, 2006a; Laurenzo, 2007; Asúa Batrrita, 2004).

Aunque el medio familiar sea un espacio privilegiado para que se den relaciones de poder y agresiones contra las mujeres, por parte de sus parejas afectivas, la violencia contra las mujeres desborda el ámbito familiar. Como señala Maqueda Abreu “son situaciones de riesgo no ya sólo por la naturaleza y complejidad de la relación afectiva y sexual, por su intensidad y por su privacidad sino, sobre todo, porque constituyen un espacio privilegiado para el desarrollo de los roles de género más ancestrales, esos que reservan a la mujer los clásicos valores de subjetividad, cuidado y subordinación a la autoridad masculina” (2006a: 4). A pesar de esto, este ámbito no agota las posibilidades de realización de este tipo de violencia.

El reduccionismo que opera en la limitación a la violencia doméstica enmascara la realidad de un maltrato que victimiza a las mujeres a la vez que contribuye a relativizar el origen y



significado de esa violencia. Entre los efectos perversos generados por este reduccionismo, Maqueda señala la asimilación de las mujeres a miembros más débiles (2006a: 5-6), lo que conduce a mantenerla “en el imaginario del orden familiar junto al grupo de los “vulnerables” (Asúa Batarrita, 2004: 205). De esta manera, la preocupación y las causas de la victimización se trasladan a la familia y sus miembros, en tanto que víctimas propicias de la violencia masculina, a consecuencia de una “natural” posición de inferioridad que es compartida por la mujer. Este desplazamiento favorece la permisividad social del maltrato cuyas causas se sitúan en una “natural” posición de superioridad del varón, de su autoridad paterna y marital en tanto que garante del orden familiar. Por tanto, esta confusión de etiquetas perpetúa la resistencia a reconocer que el maltrato a las mujeres no es una forma más de violencia.

La tradición legislativa, por lo menos hasta 2003, había enfocado el problema a partir de su calificación como un caso más de maltrato familiar y, en la misma línea se inclinó por centrar la mirada en la “preservación del ámbito como una comunidad de amor y libertad presidido por el respeto mutuo y la igualdad. Siendo así que el delito de maltrato habitual operaba sobretodo como un mecanismo adecuado para la tutela de la *paz familiar*”<sup>320</sup> (Laurenzo, 2005c:2).

La jurisprudencia sienta así doctrina según la cual el motivo de la tutela penal reforzada se centra en proteger la dignidad del núcleo doméstico y sobretodo de protección a la familia como institución amparada en la Constitución en el artículo 39. Estas consideraciones suponen que el delito quede desenfocado ya que, como señala Laurenzo (2005c: 3), apuntan al ámbito y no a las causas que generan esta violencia. Tanto el legislador, la jurisprudencia y la doctrina mayoritaria consideran la “unidad familiar” como sujeto pasivo del delito de violencia habitual, entendiendo que la razón de la violencia en las relaciones de subordinación que tienen por causa la convivencia en el ámbito doméstico u otros asimilados.

Adela Asúa plantea la siguiente paradoja en relación a la ampliación de sujetos pasivos en el ámbito familiar: quien menos encaja en esta perspectiva tuitiva centrada en las relaciones familiares de sujeción y vulnerabilidad es precisamente la mujer, ya que no hay razones jurídicas ni naturales que la releguen a una posición de dependencia o subordinación en el contexto doméstico en el que la ley reconoce una plena igualdad formal con su pareja (2004: 218 y ss)<sup>321</sup>.

Esta falta de acuerdo sobre los presupuestos sobre los que asienta este tipo de violencia y la amalgama de conceptos, se traduce en cierta confusión en la propia legislación. Según indica Laurenzo, la ausencia de criterios rectores claros en la elaboración de la política criminal relativa a

---

<sup>320</sup> En este sentido se manifestaba la STS 24/06/2000

<sup>321</sup> En esta misma línea Ana Rubio (2004: 48,49) y Patricia Laurenzo (2005b: 93) (2005c: 4).

las agresiones contra las mujeres y la sucesión irreflexiva de normas ha propiciado que “la legislación penal española contenga un conglomerado de normas en el que se yuxtaponen fundamentos diversos para justificar la intervención punitiva. Así, en el Código penal actual conviven los delitos de maltrato familiar de los artículos 153 y 173.2 –claramente orientados a captar diversas formas de violencia doméstica – con un grupo de agravantes específicas que encuentran su explicación en el riesgo de agresiones asociado a la condición femenina de la víctima, es decir, en la idea que define y da sentido a la violencia de género. Aunque los criterios aparecen parcialmente superpuestos en su concreción normativa, se trata de realidades distintas que, precisamente por ello, pueden no coincidir en lo referente a la necesidad e intensidad de la intervención punitiva. De ahí que una evaluación de este contexto normativo en términos de legitimidad requiera el tratamiento separado de ambos modelos punitivos” (Laurenzo, 2007: 40).

Como se viene señalando, la promulgación de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género produjo intensas discusiones en las que se acusó al legislador de infringir varios principios constitucionales. Según señala Acale, “los motivos de inconstitucionalidad invocados vinieron a coincidir en todas ellas en la supuesta vulneración de los principios de igualdad ante la ley, de culpabilidad, dignidad de la persona y presunción de inocencia y al hilo del estudio de cada uno de ellos, se analiza también la proporcionalidad de la pena” (2018b: 415).

Por su parte, el Tribunal Constitucional fue respondiendo a estos recursos interpuestos avalando el respeto a la norma constitucional por parte de la Ley. La primera de dichas sentencias fue la STC 59/2008, de 14 de mayo<sup>322</sup> -a la que posteriormente le siguieron más<sup>323</sup>- en la que el Tribunal Constitucional responde a la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el artículo 153.1 del Código penal en la redacción de éste dada por la LO 1/2004, el cual establece una pena distinta en función de quién sea la víctima del maltrato ocasional.

Concretamente, en la STC 59/2008, de 14 de mayo, el Tribunal Constitucional afirmó que la igualdad reconocida en el artículo 14 de la Constitución no implica la prohibición de diferenciación, justificando la legalidad del trato diferente porque cumple con las premisas exigidas de “un fin discernible y legítimo”, “que debe además articularse, en términos no inconsistentes con tal

---

<sup>322</sup> BOE núm. 135 Suplemento. 4 de junio de 2008. Pp. 14-35.

<sup>323</sup> Sentencias sobre el delito de maltrato singular (art. 153): 59/2008, de 14 de mayo, 76/2008, de 3 de julio; 81, 82 y 83/2008, de 17 de julio; 95, 96, 97, 98, 99 y 100/2008, de 24 de julio. Sentencias sobre el delito de amenazas leves (art. 171.4): 45/2009, de 19 de febrero; 213/2009, de 26 de noviembre. Sentencias sobre el delito de coacciones leves (art. 172.2): 127/2009, de 26 de mayo; “pertenencia al género femenino históricamente discriminado a manos del género masculino” Sentencia 59/2008, de 14 de mayo; presunción iuris et de iure de especial necesidad de protección de la mujer por el hecho de serlo. Sentencia sobre delito de lesiones agravadas (art. 148.5): 52/2010, de 4 de octubre, 41/2010, de 22 de julio y 45/2010 de 28 de julio.

finalidad” y “no incurrir en desproporción manifiesta” (FJ 5) (Bodelón, 2009: 250).

Es así, que el Tribunal Constitucional entiende que la distinta penalidad está justificada por las “altísimas cifras de frecuencia de una grave criminalidad que tiene por víctima a la mujer y por agente a las persona que es o fue su pareja”. A este respecto, Larrauri recuerda que la posibilidad de prevenir comportamientos mediante la pena es un motivo frecuentemente esgrimido en la tradición de política criminal para justificar la tipificación de determinadas conductas (2009:8). En este sentido, el TC ha admitido<sup>324</sup> que una mayor pena produce mayores efectos preventivos. Esta virtud preventiva de la pena ha sido generalmente aceptada, por lo que resulta, como señala Larrauri, cuanto menos curioso que en esta ocasión sea objeto de tanta controversia (2009: 8).

Una vez confirmada la existencia de una finalidad legítima, el Tribunal Constitucional procede a examinar si las consecuencias de esta diferenciación son desproporcionadas. En este caso el Tribunal Constitucional afirma, en síntesis, que el desequilibrio generado por esta distinción de tratamiento “no es patente y excesivo o irrazonable” puesto que la diferencia solo se produce: i) solo en el mínimo de la pena, ii) hay una pena alternativa de trabajo en beneficio de la comunidad que es idéntica en ambos casos; iii) en el supuesto de circunstancias excepcionales la pena puede rebajarse un grado acudiendo al artículo 153.4.

Finalmente, el Tribunal Constitucional resuelve que la diferencia de penalidad y la restricción de una mayor pena a los autores hombres está fundamentada (como señala Larrauri, 2009: 9), además de por consideraciones preventivas, por razones basadas en el merecimiento:

No resulta reprochable el entendimiento legislativo referente a que una agresión supone un daño mayor en la víctima cuando el agresor actúa conforme a una pauta cultural -la desigualdad en el ámbito de la pareja- generadora de gravísimos daños a sus víctimas y dota así consciente y objetivamente a su comportamiento de un efecto añadido a los propios del uso de la violencia en otro contexto. Por ello, cabe considerar que esta inserción supone una mayor lesividad para la víctima: de un lado, para su seguridad, con la disminución de las expectativas futuras de indemnidad, con el temor a ser de nuevo agredida; de otro, para su libertad, para la libre conformación de su voluntad, porque la consolidación de la discriminación agresiva del varón hacia la mujer en el ámbito de la pareja añade un efecto intimidatorio a la conducta, que restringe las posibilidades de actuación libre de la víctima; y además para su dignidad, en cuanto negadora de su igual condición de persona y en tanto que hace más perceptible ante la sociedad un menosprecio que la identifica con un grupo menospreciado (FJ 9a) de la STC 59/2008, de 14 de mayo).

---

<sup>324</sup> Por ejemplo al razonar sobre por qué la negativa a someterse a la prueba de alcoholemia debía ser, además de infracción administrativa, un comportamiento delictivo. STC 161/1997 de 2 de octubre

Pese a las desestimaciones sucesivas de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos a la LO 1/2004, se aprecian lagunas en el planteamiento de la misma. Como consideran Bodelón *et al* (2009), el entendimiento del art. 153.1 como acción positiva desplazó el debate sobre si en realidad la reforma introducida por la LO 1/2004 no debería haber aclarado “que la violencia contra las mujeres constituye una forma específica de vulneración de los derechos humanos y, que por tanto, su protección penal exige la existencia de un bien jurídico a proteger propio y diverso de los ya existentes” (Bodelón *et al*, 2009: 250). Desde esta perspectiva, el problema se encuentra en que la reforma penal que llevó a cabo la LO 1/2004 no abordó coherentemente la inclusión de dicho bien jurídico y la creación de tipos específicos que recojan la naturaleza de la violencia contra las mujeres (Bodelón *et al*, 2009: 250).

En sintonía con este planteamiento, Manuel Calvo señala que en la STC 59/2008, de 14 de mayo, no se da un reconocimiento de un derecho humano específico de las mujeres a una vida libre de violencia y que precisamente la falta de este reconocimiento ha condicionado muchos de los falsos debates y malos entendidos que tomaron impulso con la LO 1/2004 (2014: 220). Sobre la sentencia apunta también que es plausible cómo ésta elude el lenguaje de los derechos en relación la protección de las víctimas y la erradicación de la violencia de género. Poniendo con ello en evidencia las limitaciones de la perspectiva de género en nuestro país y cómo paradójicamente sólo emergen al referirse a las posiciones de los agresores. De manera que, “el lenguaje de los derechos solo aflora en esta sentencia para hacer referencia a los derechos fundamentales de los agresores” (Calvo, 2014: 221).

A pesar de reconocer las aportaciones positivas realizadas por las transformaciones legislativas, Margarita Bonet afirma que “para los sectores más progresistas en cuanto a reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres se refiere, sean o no feministas, estas reformas se han realizado desde un punto de vista androcéntrico de la sociedad. Esto no debe extrañarnos puesto que éste es el motor principal del funcionamiento social dominante y, evidentemente, por lo que a las conductas que inciden especialmente en la desigualdad y la violencia social contra la mujer no han sido desarrollados desde una perspectiva política de erradicación de la violencia machista en materia penal” (2010: 33). Una de las principales consecuencias es la confusión existente en torno al bien jurídico a proteger. De la evolución de las diferentes reformas legislativas en materia penal surgieron los actuales arts. 153 y 173 del CP que, como señala Bonet “en pura técnica protegen intereses distintos entre ellos y también conceptualmente distintos a la violencia de género, violencia contra la mujer, las mujeres, o machista tal y como se entiende en las normas internacionales y la doctrina comparada en materia de vulneración de derechos de la mujer” (2010: 35). Mientras que el art. 153 CP se encuentra entre

aquellos preceptos que protegen la integridad física y psíquica de las personas, el art. 173 CP, conforma junto con el art. 174 relativo a las torturas, la protección de la integridad moral de las personas.

Aunque a nivel teórico y simbólico tiene su importancia la consideración de la violencia de género como una cuestión estructural, que aparece en la Exposición de Motivos de la LO 1/2004, la lógica penal choca frontalmente con un tratamiento estructural de la misma, limitándolo de nuevo a un conflicto interpersonal. Esto resulta problemático tanto en el diseño como en la aplicación de la ley. En este sentido, Tamar Pitch ha señalado que las trasposiciones de conceptos al ámbito jurídico conlleva una serie de limitaciones, ya que la traducción de reivindicaciones a un lenguaje jurídico, especialmente el penal, es problemática ya que se tienen que encajar en categorías jurídicas, en la que se pierden buena parte del significado. Como argumenta Pitch a la hora de analizar la relación “controvertida y difícil” de las mujeres y el derecho, y en especial para las cuestiones que tienen que ver con la sexualidad: “hay unos costos que pagar por recurrir al derecho penal” (Pitch, 2009: 119). La simplificación del fenómeno tipificado es necesaria para que éste sea traducido en un lenguaje normativo, y eso, especialmente en el lenguaje penal, requiere una claridad y una clasificación precisa del fenómeno, para evitar una excesiva discrecionalidad de los jueces. Según esta autora “esta traducción supone casi siempre una traición a las demandas, muy a menudo complejas, de sujetos colectivos, que hacen referencia generalmente a problemas sociales y culturales con múltiples implicaciones, las cuales, inevitablemente, en esta traducción al lenguaje penal se pierden. Además se pierde la complejidad del contexto: el lenguaje penal, la lógica penal, construye una escena antagónica donde se enfrentan sólo dos actores, los ofensores y las víctimas, ambas, por lo menos idealmente, desnudados de cualquier otra connotación” (Pitch, 2009: 119).

## **1.2. La protección integral: principales aportaciones de la ley más allá de la respuesta penal**

Comentadas hasta ahora las novedades y continuidades de la LO 1/2004 más centradas en la política penal, a continuación y de acuerdo con la vocación de integralidad que introduce la misma, en el análisis se va a abordar la dimensión extra-penal.

De forma previa quisiera destacar que en términos de derecho comparado la legislación específica en materia de violencia de género no es lo común. En el ámbito europeo no hay ningún Estado que tenga una ley de violencia contra las mujeres que tenga la dimensión y especificidad que la española. En Europa se ha abordado la cuestión de la violencia desde ámbitos específicos como el Derecho penal o el administrativo. Algunas de las medidas recogidas en la legislación española

tienen precedentes en el ámbito penal, como fue el aumento de penas en el Código Penal Sueco y la cuestión de los tribunales específicos en Australia o Estados Unidos. La especificidad y la dimensión comprensiva de la LO 1/2004 tiene antecedentes latinoamericanos, siendo la ley de Puerto Rico, *La ley de prevención e intervención con la violencia doméstica* (1989), una de las primeras referencias<sup>325</sup>.

Asimismo, resulta preciso ubicar esta ley como la primera en una fase de impulso de políticas de “igualdad” y “de género”, con la aprobación de leyes como la del matrimonio homosexual (2005), el divorcio exprés y la regulación de la custodia compartida (2005), la ley reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas (2007), la ley de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres (2007), la ley de dependencia (2006), de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (2010).

En líneas generales, las principales aportaciones de esta ley respecto a la trayectoria gubernamental de la violencia contra las mujeres son: 1) El reconocimiento de una violencia estructural específica dirigida contra las mujeres, 2) la asunción por los poderes públicos de responsabilidades en la remoción de obstáculos que impiden la igualdad, y 3) la vocación de integralidad, que a diferencia de las anteriores da una respuesta más amplia a la que se da desde el ámbito punitivo. Todo ello hace que la LO 1/2004 suponga un giro en la política legislativa, en la que el lenguaje de los derechos emerge en la respuesta pública frente a la violencia de género.

Como señala Encarna Bodelón (2014: 138), “la inclusión del paradigma de la discriminación estructural en la comprensión de la violencia de género fue un gran avance que aportó la LO 1/2004 en el ordenamiento jurídico español y que se había cuajado en el ámbito internacional gracias al desarrollo de la CEDAW y, especialmente, su recomendación número 19”. Como veíamos en el capítulo anterior<sup>326</sup> cuando en 1979 se aprueba la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la violencia no figuraba como tal. Concretamente, el artículo 1 de la Convención señalaba: “A efectos de la presente Convención, la expresión ‘discriminación contra la mujer’ denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. Sin embargo, tal y como sostiene Barrére (2008: 32-33), fue tras años de presión del movimiento feminista y de las organizaciones de

---

<sup>325</sup> La legislación específica en materia de violencia de género ha sido mucho más común en los Estados Iberoamericanos como ha ocurrido en Brasil (2006), Colombia (2008), Argentina (2010), El Salvador (2011), Nicaragua (2012), Bolivia (2013), Panamá (2013), México (2015).

<sup>326</sup> Vid. *supra*. p. 184

mujeres y también del impulso de la Tercera Conferencia Mundial de Mujer (Nairobi, 1985), que el Comité que vela por el cumplimiento de la Convención, en 1992, declara mediante la Recomendación General n°19<sup>327</sup> que “La violencia contra la mujer es una forma de discriminación que impide gravemente que goce de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre” (párrafo n° 1).

Tal y como apunta Encarna Bodelón “el hecho de que la CEDAW no incluyera inicialmente una alusión al vínculo entre discriminación estructural de género y formas de violencia ha generado múltiples problemas, uno de ellos es la importancia del paradigma individualista en la comprensión del fenómeno, puesto que en sus últimas consecuencias las medidas que se adoptan promueven fuertemente medidas que se dirigen individualmente a las mujeres y no a la sociedad como maquinaria patriarcal” (2014: 138). Esta introducción cambió el concepto de discriminación en relación a la de la cultura jurídica dominante, según indica Barrére “ahora es la violencia misma la (forma de) discriminación; la discriminación deja de ser una cuestión de trato y se convierte en una cuestión de *status*. La violencia se tipifica como discriminación porque constituye la manifestación directa de la ruptura de la regla de justicia que se basa en la igualdad de status de hombres y mujeres” (2008: 33).

La incorporación de la perspectiva de género y el tratamiento integral de la lucha contra la violencia de género representa uno de los mayores logros de la LO 1/2004 según Manuel Calvo (2014: 219). En este sentido, considera que la introducción del lenguaje de los derechos en la lucha contra la violencia de género y, la protección de las mujeres frente a ella constituye uno de los aspectos más positivos de la ley. La LO 1/2004, al inicio de su Exposición de Motivos apela al derecho a la vida y a la integridad física y moral, reconocido claramente en el artículo 15 de la Constitución española, para seguidamente pasar a vincular la lucha de la violencia de género con el cumplimiento de los derechos en un sentido más amplio considerando que ésta “constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución”. Incluir en la Lo 1/2004 el lenguaje de los derechos lleva aparejada la asunción de responsabilidad de los poderes públicos que tienen “conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2. del texto constitucional, la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud”.

En relación a la estrategia jurídica empleada, la L.O. 1/2004 innova en el carácter integral que ofrece en el abordaje de la violencia. Según Encarnación Fernández, debido al carácter estructural y a su conexión con el sexismo, para combatir la violencia contra las mujeres no basta

---

<sup>327</sup> Recomendación General N° 19 de la CEDAW: La violencia contra la mujer (11° periodo de sesiones, 1992)

con la represión y el castigo, aunque aprecia su importancia. En este sentido, considera fundamentales las medidas preventivas de todo tipo: a corto plazo, atención y protección de las víctimas, alejamiento del agresor, recursos psicológicos y económicos para poder salir del círculo de la violencia. Medidas a medio y largo plazo, medidas educativas y de sensibilización, en una línea de modificación de las imágenes culturales y de los estereotipos. Es así que concluye, “para luchar contra este tipo de violencia es necesario un “enfoque integral”, que tenga en cuenta la interdependencia y complementariedad recíproca de todas estas medidas y la especial importancia de la prevención a medio y largo plazo” (Fernández, 2006: 155).

En la Exposición de Motivos se desgana el enfoque integral de la ley en los diversos ámbitos que engloba en los siguientes términos: “El ámbito de la Ley abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones. Así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas (...). La violencia de género se enfoca por la Ley de un modo integral y multidisciplinar, empezando por el proceso de socialización y educación. La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.”

Los mecanismos de intervención que proyecta *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, tal y como venimos señalando, superan la mera reacción punitiva para hacer frente a la violencia de género, posibilitando abordar ésta con un mayor grado de complejidad. Lo que supone una nueva forma de regulación legal en la lucha contra la violencia de género en consonancia con el aumento de la intervención del Estado que implica un mayor grado de complejidad. Respecto a los cambios en las funciones del derecho hacia un derecho regulativo, Calvo y Picontó señalan que “las nuevas sendas del derecho están relacionadas con la utilización del sistema jurídico para intervenir en los sistemas sociales primarios y corregir los desequilibrios existentes o hacer frente a los riesgos sociales. El Estado, por medio del derecho, fija las líneas de intervención política con fines de integración social y promueve regulativamente los valores e intereses que deben orientar las relaciones sociales” (2017: 110). El uso del derecho con fines de integración social desborda ampliamente los moldes de las funciones tradicionales del mismo” (Calvo, 1998; 2005)<sup>328</sup>.

---

<sup>328</sup> Para profundizar sobre la introducción de las técnicas de derecho regulativo en el ámbito del derecho penal Vid Calvo y Picontó, *Introducción y perspectivas actuales de la sociología jurídica*. Barcelona: Editorial UOC, 2017, pp. 109 y ss.



Con respecto al articulado de la ley, el objetivo general de la *Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* queda recogido en artículo 1.2., en el que se describe de la siguiente manera:

*Por esta Ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a sus víctimas.*<sup>329</sup>

Así, se refleja el cambio emprendido por la ley en el tratamiento gubernativo de la violencia contra las mujeres, de manera que la acción del Estado para garantizar vivir sin violencia no sólo exige la evitación de los actos que puedan constituir violencia sino que exige una acción positiva sistemática destinada a cumplir con la finalidad de prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género. Como diría Gil Ruíz (2005: 60) regular las medidas mediante la Ley Orgánica significa que vivir sin violencia se convierte en un derecho de las mujeres que el Estado tiene la obligación de cumplir<sup>330</sup>.

El lenguaje de los derechos también está presente en los principio rectores (art.2) que establecen los fines que se pretenden alcanzar con el conjunto integral de las medidas articuladas en la ley. Se explicita como fin consagrar los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones Públicas, para así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto. La ley se propone también garantizar derechos en el ámbito laboral y funcional; así como derechos económicos para facilitar su integración social. Con el fin de que se tengan en cuenta las necesidades y demandas específicas de todas las mujeres víctimas de violencia de género se establece como pauta en la aplicación de estas medidas garantizar el principio de transversalidad de las mismas.

El espíritu de la ley, al menos enunciativamente, es garantista y se aprecia entre las finalidades de la ley la consecución de la consagración y garantía de derechos. Precisamente este aspecto es apreciado por Rodríguez Palop quien considera que la LOVG es una apuesta garantista (a pesar de su alcance limitado), siendo un paso adelante en la protección frente a la violencia así como el reconocimiento de derechos específicos (2015: 370).

---

<sup>329</sup> La L.O. 8/2015, de 22 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia*, reforma el contenido del art. 1.2. de la L.O. 1/2004 que queda redactado en los siguientes términos: *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.*

<sup>330</sup> Para que la responsabilidad asumida por el Estado fuera más completa y que daría un enfoque más coherente a la consideración de violencia estructural, sería el reconocimiento de la violencia institucional Para profundizar en esta cuestión Vid Bodelón, E.; *Violencia institucional y violencia de género*, *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48, 2014, pp. 131-155.

Bajo los planteamientos mencionados, la LO 1/2004 contempla medidas dirigidas a articular un conjunto de políticas en materia de prevención primaria y secundaria. Éstas últimas dirigidas a la detección precoz de situaciones de violencia y a la intervención protectora y asistencial de las víctimas, con la finalidad de erradicar o, en su caso, poder evitar la situación de riesgo existente.

Las medidas establecidas en materia de prevención y protección se determinan en los títulos I y II de la ley respectivamente, mientras que los otros tres títulos restantes abordan la tutela institucional, penal y judicial. De manera que el Título I de *Medidas de sensibilización, prevención y detección* (art. 3-36) abarca además de los planes de sensibilización generales (art. 3), actuaciones en tres ámbitos: en el educativo (art. 4-9), en el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación (art. 10-14) y en el ámbito sanitario (art. 15-16).

En el Título II se articulan los *Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género*, epígrafe que complementaría a las medidas abordadas en el Título I para generar el marco de la protección integral que supera la tutela penal. Es así que el Título II incluye cuatro capítulos, a saber: 1) Derecho a la información, a la asistencia social integral y la asistencia jurídica (arts. 17-20), 2) Derechos laborales y prestaciones de la seguridad social (arts. 21-23), 3) Derechos de las funcionarias públicas (arts.24-26) y 4) Derechos económicos (arts.27-28).

En cuanto a las medidas sociales, éstas en realidad no son nuevas tanto en lo relativo a sensibilización como a los recursos sociales. Más específicamente, la ley recopila lo que ya se había plasmado en diversas actuaciones no siendo nuevas iniciativas. Lo novedoso radica en que quedan recogidas en un texto legal marco, antes recogidas en planes, programas y proyectos en los diferentes niveles administrativos y que estas medidas están planteadas como respuesta a derechos reconocidos a las mujeres víctimas de violencia de género. Este marco, por su parte, fomenta que se repliquen y, en su caso, desarrollen estos derechos y actuaciones en el conjunto del territorio del Estado español.

En este sentido, la ley pone énfasis en el reconocimiento de derechos, Encarna Bodelón comentaba en la entrevista la importancia del cambio de filosofía que supuso esta ley respecto a los planteamientos anteriores a la misma más vinculados a una visión asistencialista:

“Luego, asistencia, bueno también esto un poco antes lo comentaba en la conversación informal, claro, si yo veo que servicio había en el 2004 y que servicio hay ahora, claro, me llevo una sorpresa, y es que en muchas CCAA hay lo mismo, o había lo mismo, a lo mejor, un poquito, un poquito reforzado, pero claro, no ha habido digamos un, o sea, lo que ha cambiado es la filosofía, que esto es importante, a ver esto es muy importante, hemos pasado de decir que esto era una asistencia a las mujeres, que era de alguna manera, que se podía o no se podía

ofrecer a que esto es un derecho, esto es muy importante, es un lenguaje muy distinto y con implicaciones distintas, eso es muy importante. Ahora, en los servicios concretos, claro, si yo por ejemplo, no digo que cada x cantidad habitantes hay que tener, pues por ejemplo, lo que sea, casas de acogida, o servicios residenciales, pues estamos en las mismas, o sea, pues puede tener una o puede tener ninguna o si yo digo que lo mismo, que cada municipio de más o menos habitantes tendrá pues eso, un servicio de atención psicológica, jurídica o no sé qué puedo tenerlo o puedo no tenerlo, y bueno, la ley que regula por ejemplo, en el ámbito municipal todas estas cuestiones no han quedado tocadas, no se han cambiado, entonces claro, en el ámbito residencial la ley estatal no lo perfila, en parte bueno, porque no es su competencia, pero en parte también porque lo único que da eso como un nuevo marco pero no entra a detallar qué implicaciones tiene ese marco. Y luego, las CCAA ¿cómo han incidido ahí? Bueno, pues de forma muy, muy distinta. Claro, en las CCAA que sí que han intentado y han dado un salto en servicios como Andalucía o como Euskadi, hay CCAA como Cataluña que nos hemos quedado a medio camino, que se inició pero que ahora mismo esto ya está en retroceso y nos vamos a quedar a medio camino y otras en las que no se ha movido nada, por ejemplo, Valencia, que está aquí al lado, o sea que ahí, claro, ahora. Sin embargo, lo que sí que es importante es que la percepción de los funcionarios, de las mujeres ha cambiado, porque ahora estamos hablando de un servicio público, de un derecho, o sea que ya no es, bueno, una cuestión sencillamente asistencial que se pueda, ¿no? Sino que estamos hablando de derechos, y derechos a la asistencia, entonces bueno eso es distinto.” (E5).

Como vemos, en la valoración de esta legislación, Encarna Bodelón ponía el acento en el cambio de filosofía que supuso esta ley en cuanto al reconocimientos de derechos a la protección frente a la violencia, y aunque reconoce que ésta provee un marco, éste es laxo y poco desarrollado en contraposición al conocimiento y experiencia acumulados y desarrollados de forma previa a esta legislación. Aunque esta ley incide sobre todo en el ámbito de la justicia, en cuanto a la articulación y desarrollo los de derechos y las medidas en el ámbito social, Bodelón explicaba en la entrevista que

“luego se añadió lo que podríamos llamar la otra parte más social de la ley, más de, claro esa parte era muy complicado porque muchas competencias pertenecían a las CCAA, o sea, una parte muy difícil de tejer, ¿no? Pero también es cierto que choca, ¿no? Que ya con la experiencia que se tenía en el 2004, toda esa parte no haya estado más desarrollada, eso choca bastante, que es una parte, la primera parte de la ley que bueno, a ver si realmente ahora vemos, a qué obliga o en qué ha incidido, toda la primera parte de la ley incidió muy poco luego en trabajo que se hizo, ¿no? Entonces, yo creo que ahí la idea básica que había era la que tú ahora estás comentando, la idea de bueno, de que esa orden de protección, no quedara como algo aislado, ¿no? en la intervención jurídica, sino que esa intervención jurídica se dotara de un

conjunto de instrumentos, eso me parece la idea básica. Y por qué el PP se tiró a la iniciativa de la Orden de Protección, claro, yo siempre he dicho que es muy significativa la ley del PP del 2003, representa muy bien cuál es la visión del PP de este tema, que les interesa desde la perspectiva que es un tema, que de alguna manera llama la atención de la opinión pública, es decir, populista, es decir, les interesa este tema en cuanto levanta el populismo punitivo y les interesa en cuanto al tema de seguridad, entonces, es un exponente muy claro de lo que el PP piensa de estas cuestiones, es decir, les interesa únicamente la perspectiva muy centrada en la cuestión de seguridad y la cuestión populista, hay que castigar y esto no se puede tolerar, y el discurso se acaba ahí, poco más” (E5).

Vistas las aportaciones generales que supone la LO 1/2004, a continuación nos centraremos de forma más concreta en qué consiste esta “protección integral” y en cómo la han plasmado y desarrollado las Comunidades Autónomas.

## 2. La (re)definición del derecho a la protección integral desde las leyes autonómicas. Análisis comparativo de la ley integral con la normativa aragonesa y catalana.

En el recorrido a través de la normativa y políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, como hemos comentado más arriba<sup>331</sup> de forma previa a la legislación estatal existieron respuestas a otros niveles administrativos, de manera que fue desde el nivel local desde donde se emprendieron las primeras respuestas.

Asimismo, la demanda social para la creación de una ley que abarcara medidas integrales para responder a la violencia contra las mujeres fue aumentando a lo largo de la década de los noventa alcanzando a principios de los años 2000 una presión insoslayable.

En este sentido, mientras se estaba produciendo un largo y complejo proceso a nivel estatal de elaboraciones de propuestas, de discusiones sobre la pertinencia de medidas integrales<sup>332</sup> y se generaban nuevas reformas legislativas que seguían poniendo el foco en la respuesta penal, se empezaron a aprobar legislaciones autonómicas que articulaban respuestas -con una mayor vocación de integralidad- y más centradas en la prevención y protección social (como veíamos en el capítulo anterior, vid. *supra*. p.259.ss.)

La primera de ellas se produjo en 2001 en Castilla la Mancha, Ley 5/ 2001 de 17 de mayo, *de Prevención de los malos tratos y de Protección a las mujeres maltratadas*, en los años siguientes y anteriores a la aprobación de la Ley Integral estatal lo hicieron otras tres Comunidades Autónomas, Navarra en 2002<sup>333</sup>, Canarias en 2003<sup>334</sup> y Cantabria en 2004<sup>335</sup>, unos meses antes que la estatal.

Aunque estas cuatro Comunidades Autónomas se adelantaron a la Ley integral de 2004, a partir de la aprobación de ésta y hasta la actualidad se han creado en todas las comunidades autónomas<sup>336</sup> legislaciones más o menos específicas, a excepción de las dos ciudades autónomas, Ceuta<sup>337</sup> y Melilla<sup>338</sup>, que no tienen legislación propia.

---

<sup>331</sup> Vid. *supra*. p. 280.

<sup>332</sup> Recordemos que desde el año 2000 se inició un proceso de elaboración de una Proposición de Ley Integral contra la violencia de género, que presentó el Grupo Parlamentario Socialistas en 2001 y fue rechazada en 2002 finalmente.

<sup>333</sup> Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, *para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista*, modificada por la Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo.

<sup>334</sup> Ley 16/2003, de 8 de abril, *de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género*.

<sup>335</sup> Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, *Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas*. Modificada por la Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre, *de garantía de derechos y atención a la infancia y adolescencia*.

<sup>336</sup> Siendo Valencia la última comunidad autónoma en aprobar una ley en materia de violencia en 2012, la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, *Integral contra la violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana*.

<sup>337</sup> Acuerdo Marco de Colaboración Institucional en materia de Violencia de Género firmado el 9 de marzo de 2007 entre la Delegación del Gobierno y la Ciudad Autónoma de Ceuta.

<sup>338</sup> Protocolo Interinstitucional de Actuación en materia de violencia de género en la Ciudad Autónoma de Melilla

La especificidad con la que se aborda la violencia por parte de la primera normativa autonómica<sup>339</sup> es variada, concretamente en tres de las Comunidades Autónomas la violencia contra las mujeres tienen apartados específicos dentro de legislaciones más generales, como es el caso de la *Ley para la Mujer* de las Islas Baleares<sup>340</sup>, dentro de la cual se aborda en un capítulo específico *la violencia contra las mujeres*<sup>341</sup>; en el caso de la *Ley de igualdad de mujeres y hombres* del País Vasco<sup>342</sup>, tampoco referencia en su título de forma explícita el abordaje de la violencia pero dedica también un capítulo a la *Violencia contra las mujeres*; y por último la Comunidad de la Rioja<sup>343</sup>, promulgó una ley sobre violencia –en general- *Ley de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en la Rioja* que contempla tres tipos de violencia: violencia sobre la mujer, intrafamiliar y escolar. Y de estos tres ámbitos en los que la ley riojana contempla la violencia, tanto en la intrafamiliar como la escolar no se considera ninguna dimensión generizada de la violencia. Por otro lado, tres Comunidades Autónomas cuentan con legislaciones que vinculan de forma explícita la igualdad y la violencia: Asturias<sup>344</sup>, Extremadura<sup>345</sup> y Murcia<sup>346</sup>.

Lo cierto es que la legislación autonómica en esta materia resulta muy heterogénea en cuanto al propósito de la ley, el objeto de la misma y la definición de violencia contemplada. Es así que los conceptos que manejan las normativas autonómicas son diversos, incluso en algunas de las leyes hablan de varios conceptos simultáneamente: malos tratos, violencia contra la mujer, violencia sexista, violencia de género, violencia machista, intrafamiliar e incluso escolar.

Particularmente, dos de las leyes autonómicas, las de Asturias y Extremadura, se ajustan a la

---

(2014).

<sup>339</sup> Este análisis parte de las primeras legislaciones autonómicas aprobadas, muchas de ellas han sido objeto de modificaciones cuyo contenido se abordará en el siguiente capítulo, algunas han sido derogadas. Modificaciones sustanciales que, en general, tienen que ver con adaptaciones al Convenio de Estambul, especialmente en lo que se refiere a la incorporación de más formas de violencia en las legislación de las CCAA: Castilla-La Mancha (2018); Navarra (2015), Canarias (2017), Cantabria (2010); Murcia (2016), Baleares (2016), Galicia (2016), Andalucía (2018), Castilla y León (2017), Valencia (2018, 2019).

<sup>340</sup> Ley 12/2006, de 20 de septiembre, *para la Mujer*.

<sup>341</sup> La ley de Baleares no define en sí misma la violencia y hace un uso confuso para acabar delimitando la violencia a violencia de género. Ya que cuando habla de prevención habla de violencia contra las mujeres, pero en el contenido de ese artículo (40) prevé medidas en relación a la violencia de género, asistencia a las víctimas de género (41) aquí se contempla tanto la violencia de género como la violencias contra las mujeres, y posteriormente contiene un artículo de protección a las víctimas de malos tratos sin diferencias géneros.

<sup>342</sup> Ley 4/2005, de 18 de febrero, *para la Igualdad de Mujeres y Hombres*. Esta ley también fue objeto de recursos de inconstitucionalidad por las medidas de paridad en las listas electorales y la participación femenina de al menos un 40% en los órganos administrativos pluripersonales, los tribunales de selección y los jurados de premios públicos pero el Tribunal Constitucional avaló la constitucionalidad de la ley.

<sup>343</sup> Ley 3/2011, de 1 de marzo, *de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja*.

<sup>344</sup> Ley del Principado de Asturias 2/2011, de 11 de marzo, *para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género*.

<sup>345</sup> Ley 8/2011, de 23 de marzo, *de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura*.

<sup>346</sup> Ley 7/2007, de 4 de abril, *para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia*.

definición de la LO 1/2004, mientras que la mayoría del resto de las Comunidades Autónomas amplían<sup>347</sup>, aunque de manera desigual, el concepto de “violencia” de la ley estatal. Más específicamente, lo que hacer es recoger más manifestaciones de violencias; así como los ámbitos en los que ésta tiene lugar. De manera que, la mayoría de CC.AA. extienden el concepto de violencia a la violencia contra las mujeres, superando las relaciones o ex relaciones afectivas de pareja y el ámbito familiar. A pesar de que más de la mitad de las normativas autonómicas usan el término de *violencia de género*, excepto Extremadura, lo hacen en su acepción amplia, en la línea en que se reconoce en los Organismos Internacionales y Regionales y no en la acepción restrictiva de la LO 1/2004.

De todas las definiciones recogidas en la legislación autonómica “de primera generación”, la más amplia y que más manifestaciones y ámbitos contempla es la ley de la Comunidad Autónoma Catalana, la Ley 5/2008, de 24 de abril, *del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista*.

En cuanto a los conceptos de violencia contra las mujeres que se manejan, es apreciable la falta de unanimidad de conceptos, que oscila desde definiciones amplias de violencia contra la mujer, empleadas por los Organismos Internacionales hasta la reducción que hace la Ley Integral de 2004 a relaciones de pareja o ex pareja. Lo cual no es sorprendente, dada la falta de consenso que atraviesa toda la historia de políticas públicas dirigidas a la violencia contra las mujeres en el Estado español. Este desfase conceptual ya ocurría desde los primeros planes de actuación y programas en los diferentes niveles administrativos en relación con la legislación estatal<sup>348</sup>.

Aunque ya existían cuatro antecedentes, es la Ley integral la que compromete a las Comunidades Autónomas a que éstas aprueben las respectivas normativas autonómicas. Es así que, pese a las deficiencias comentadas, la ley estatal establece un marco de oportunidad que posibilita la concreción de derechos y aperturas por parte de las Comunidades Autónomas, aperturas que aprovechan, aunque no todas por igual. Es decir, la Ley integral abre un marco general para la prevención y protección que se desarrolla en la legislación a nivel autonómico. De manera que, dentro de sus límites competenciales, las CC.AA. desarrollan y articulan los derechos de las mujeres en relación a la prevención y la protección social, al igual que, en términos generales, amplían el objeto de la ley al contemplar definiciones que abarcan más formas y ámbitos de la

---

<sup>347</sup> Ley de Baleares, habla de violencia contra las mujeres, violencia de género y malos tratos sin diferenciar ni definir. Castilla La Mancha, Ley 5/2001 de 17 de mayo, de prevención de los malos tratos y de protección de las mujeres maltratadas. No establece una definición de violencia, pero sí establece (art. 1) que la ley tiene por objeto *prevenir la violencia contra las mujeres, así como proteger y asistir a las víctimas*.

<sup>348</sup> Las presiones para la ampliación de la definición a violencia contra las mujeres han operado desde niveles municipales o autonómicos y desde los organismos internacionales, y ha sido en la legislación estatal donde se ha situado el cierre de la definición.

violencia.

De hecho, la LO 1/2004, que reconoce el *derecho a la asistencia social integral* (art. 19.1) encomienda a las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales la organización de los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. Como señalan Calvo y Picontó la realización efectiva del derecho regulativo exige “la creación y puesta en funcionamiento del marco jurídico-burocrático de intervención que asuma el desarrollo de los programas y aplicación de las normativas de protección y promoción de valores y fines sociales; lo que obliga a una regulación cada vez más compleja y a la movilización de amplios medios económicos, institucionales, técnicos y humanos necesarios para la realización de los fines y objetivos regulativos: dotaciones presupuestarias; diseño e impulso de políticas públicas y programas de intervención; creación o adaptación de aparatos e infraestructuras de intervención – públicas y semi-públicas–; incorporación de expertos; establecimiento de controles positivos y negativos, evaluaciones, etc” (2017: 113). De manera que la estrategia de intervención y protección propiciada por la LO 1/2004 se articula tanto en la Administración, en general, como en la Administración social, en particular. La implementación de estas funciones de asistencia y de protección integral requiere de la involucración de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, que son las entidades públicas competentes en materia de acción social para que desarrollen estos servicios de atención y apoyo. Se trata, entre otras cosas, de asegurar la coordinación de estos servicios con las actuaciones de los Cuerpos de seguridad, los/as jueces de Violencia sobre la mujer, los servicios sanitarios, el ámbito educativo y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas en su ámbito territorial que les corresponda.

A su vez, la persecución de fines sociales, como es la erradicación tanto de la desigualdad como de la violencia contra las mujeres, requiere de la articulación de acciones positivas sistematizadas y efectivas. En este sentido, las Comunidades Autónomas tienen un importante papel en el ámbito de la protección social y de los derechos sociales. De manera que este ámbito resulta apropiado para explorar el desarrollo de derechos frente a las violencias contra las mujeres desde una perspectiva de derechos económicos, sociales y culturales, por donde poder avanzar en la concreción de un derecho a una vida libre de violencia.

Desde esta perspectiva, la Administración social y las Comunidades Autónomas tienen un papel importante en la implementación de la LO 1/2004, en la medida en que desarrollan, concretan y, en algunos casos, redefinen los derechos y medidas relativos al marco general de protección integral frente a la violencia de género aportado por la legislación estatal.

Por tanto, en este apartado me voy a centrar en el análisis de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, tomando en



consideración la implementación de la misma a partir del desarrollo de la legislación autonómica, y más en concreto, de la Ley 4/2007 de Prevención y protección integral a Mujeres víctimas de Violencia en Aragón y de la Ley 5/2008 del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista de Cataluña. En este análisis, el foco se dirige a las medidas extra-penales de la protección integral, es decir, a la protección social desarrollada por las Comunidades Autonómicas aragonesa y catalana a partir del marco de la legislación estatal, que en el ámbito de sus competencias, desarrollan los itinerarios de servicios y recursos a la vez que los derechos implicados en esos itinerarios. Concretamente, el análisis de la legislación autonómica aporta una concreción práctica de reconocimiento y desarrollo de derechos en ámbitos no judicializados, aunque en ocasiones estén vinculados a éstos. Tanto el reconocimiento de derechos como la filosofía que subyace en cada normativa; así como el concepto de violencia que manejen va a afectar a las medidas que se articulen para dar respuesta integral frente a la violencia.

Además del análisis de contenido, para la realización del análisis legislativo comparado resultan claves las entrevistas realizadas durante el proceso de investigación. Tanto para la valoración de la LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género como para el análisis de las legislaciones autonómicas en materia de violencia contra las mujeres de la Comunidad de Aragón y de Cataluña.

Por un lado, en un plano más general, se recogen valoraciones sobre la LO 1/2004 y sobre las leyes autonómicas y reflexiones feministas sobre el derecho. Específicamente, dicho análisis se nutre del conocimiento y experiencias de dos juristas especializadas en materia de violencia contra las mujeres.

Por otro lado, para ahondar en el conocimiento de los recursos y servicios articulados por la Ley aragonesa 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón, se ha contado con la experiencia de profesionales de servicios especializados, fundamentalmente del Equipo de atención integral frente a la violencia, de la Casa de la Mujer de Zaragoza, que comprende diferentes ámbitos profesionales, a saber, orientadora laboral, psicólogas, educadoras y trabajadoras sociales.

Y, finalmente, en lo que respecta a la ley catalana, además del contenido también se estudian algunos de los aspectos relativos al proceso de elaboración de la misma que, fue altamente participativo, lo que es valorado de forma muy favorable por parte de las participantes y aporta información sobre las discusiones mantenidas en dicho proceso; así como sobre el significado de los derechos y categorías jurídicas de la ley catalana. Es así que la valoración de la ley catalana cuenta con la participación de dos abogadas de la Asociación Dones Juristas, quienes además de trabajar de forma directa en la asesoría y asistencia jurídica en situaciones de violencia, elaboraron el Borrador de la Ley catalana y participaron después en el proceso de elaboración de la misma.

Asimismo, fue entrevistada una activista feminista y trabajadora social de *Tamaia*, que también trabaja en la atención directa en situaciones de violencia y que, a su vez, también participó en el proceso de elaboración de la Ley catalana. Además, participaron en las entrevistas dos mujeres que vivieron relaciones de violencia y que forman parte del grupo *Mentoras*, de *Tamaia*, quienes tras finalizar su proceso de recuperación, aportan su conocimiento y experiencia, apoyando a otras mujeres y realizando actividades de divulgación. Por último, el análisis se complementa con las entrevistas de las que fueron la Directora y la Presidenta del *Institut Català de les Dones* en el periodo de elaboración de la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.

Específicamente, el análisis comparativo realizado se centra en los siguientes términos: 1) en el “título” de las leyes, en el que se incluyen valoraciones preliminares sobre el sentido general de las leyes, 2) el concepto de violencia de cada una de las leyes, así como los ámbitos y manifestaciones contempladas por la mismas, 3) la atención a la diversidad de situaciones y discriminaciones que enfrentan las mujeres, 4) los derechos y servicios reconocidos en el desarrollo de la protección integral y 5) el reconocimiento de la agencia y participación de las mujeres en sus propios procesos y en la transformación social.

## **2.1. El título de las leyes: El lenguaje importa**

La importancia del título de las leyes reside en que marca el *target* de éstas. Y que lejos de ser meras diferencias formales, aportan matices significativos. En este caso el lenguaje y como veremos, no sólo en el título sino la terminología empleada marca la diferencia.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de *Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, en este sentido contiene dos claves sobre el cambio que supone respecto a las legislaciones anteriores.

Por un lado, tiene que ver con una *protección integral* que supere y desborde la respuesta penal, gran protagonista hasta el momento. Y por otro lado la alusión a la *violencia de género*, subrayando la dimensión de género que caracteriza la violencia que pretende enfrentar así como su carácter estructural. Ambas cuestiones, como se ha visto, no han estado en absoluto exentas de polémica ni de confusión conceptual.

Como se ha comentado (Vid. *supra*. p.284), el título de la propuesta legislativa cambió del Anteproyecto presentado al Proyecto de Ley finalmente registrado en el Parlamento, pasando de ser *Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer* al *Proyecto de Ley de Medidas de protección integral contra la violencia de género*. Las opiniones

que se manifestaron a lo largo del debate y, sobretodo, las sostenidas por los altos órganos consultivos, explican en buena medida el cambio operado tanto en el título como en el desarrollo posterior del contenido de la ley.

En este punto conviene recordar que a mediados de los años 90, en el contexto internacional, la *violencia contra la mujer* pasa a denominarse *violencia de género*. Como se avanzaba en el capítulo anterior<sup>349</sup>, con ocasión de la Cuarta Conferencia Mundial de las Mujeres, celebrada en Beijing (1995), lo que hasta entonces era “violencia contra la mujer” entendida como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino”<sup>350</sup> pasa a ser entendida como “todo acto de violencia basado en el género”<sup>351</sup>. Como apunta Encarnación Fernández es a partir de este momento cuando la expresión “violencia de género” obtiene carta de naturaleza (2006: 150). Aunque en principio ambas denominaciones aluden a una misma realidad y pueden por ello considerarse como sinónimas, María Ángeles Barrére señala que ya en la propia Conferencia celebrada en Beijing “se hizo notar no sólo el empleo ambiguo del término “género” sino la sustitución, a través del empleo de este término, de las referencias al poder” (2008: 30). Es así que la utilización del término “género” suscitó una sospecha de largo alcance. Más específicamente que “un concepto neutro pudiera sustituir al patriarcado como marco interpretativo de la violencia contra las mujeres o, mejor dicho, que utilizando una categoría neutra como la de género, la violencia contra las mujeres terminara pudiendo ser una violencia que recayera en hombres” (Barrére Unzueta, 2008: 30)

En lo que respecta a la Ley de Aragón, la Ley 4/2007, como en buena parte la de las leyes autonómicas, el título reproduce los ámbitos en los que va a incidir en materia de violencia, esto es la prevención y la protección. La mayor diferencia radica en que no se refiere a la *violencia de género* sino a *las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón*, que en correspondencia con el objeto de ley, que veremos a continuación, se sobreentiende que el concepto que se maneja es más amplio, ya que la *violencia de género* queda limitada por la definición estatal a la violencia que tiene lugar en relaciones afectivas, presentes o pasadas, con o sin convivencia.

Por su parte, la ley promulgada en Cataluña, la Ley 5/2008 del 24 de abril, *del Derecho de las Mujeres a Erradicar la Violencia Machista*, anuncia claramente en el título cambios significativos respecto a la LO 1/2004. De hecho, la terminología utilizada en el título marca diferencias con el resto de leyes autonómicas. En la Ley catalana 5/2008 el título es indicativo de un diferente enfoque en la política legislativa. En este sentido, hablar del “derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista”, y con ella expresa las cuestiones claves de la orientación de esta ley, que veremos de forma más detallada en el análisis del contenido de la misma, a saber: el papel

---

<sup>349</sup> Vid. *supra* p. 186-187

<sup>350</sup> Artículo 1 de la Declaración de la ONU sobre la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres aprobada en 1993.

<sup>351</sup> Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Párrafo 113 de la Plataforma de Acción.

activo de las mujeres, el énfasis en los derechos, la finalidad de erradicar la violencia más allá de la protección y el uso del término de “violencia machista”.

Concretamente, uno de los aspectos fundamentales de esta Ley catalana es el énfasis que se pone en los derechos de las mujeres, es decir, como sujetos de derechos y en último término en la capacidad y agencia de las mujeres. Además de la agencia individual de las mujeres, también se menciona al feminismo como movimiento que lleva siglos luchando por la defensa de los derechos y de las libertades de las personas. De las leyes autonómicas que existen, mientras que la mayoría de estas leyes se centran en las medidas de prevención y protección. La abogada Mercè Claramunt, que participó en la elaboración de la Ley catalana, explicaba el sentido de la terminología del título, que al igual que el contenido de la ley también fue objeto de discusión:

"Ya, es revelador, es revelador de lo que queríamos... lo que queríamos hacer sobretodo era poner de relieve que lo queríamos, lo que luchamos era por los derechos de las mujeres, no recuerdo ahora los múltiples títulos en los que aparecía derechos y fue mutando digamos, pero lo que fue troncal y central desde el principio era la palabra derechos, la *ley dels drets* para..., eran mil, no recuerdo cuántos, muchos títulos que fueron evolucionando... pero lo que no queríamos que cayera de ninguna manera era la palabra derechos, entonces realmente el título, del *dret de les dones a erradicar la violencia masculista*... tuvo todas las críticas también, al final hubo consenso pero hubo muchas críticas también institucionales, básicamente institucionales eh, el gobierno, el parlamento, los partidos que no entendían este título... Luego, además, nos empeñamos en el título de violencia machista más allá del título que tenía la ley estatal de violencia de género. Bueno, habíamos explicado muchas veces que eran sinónimos, que internacionalmente la violencia de género era un concepto, pues eso, internacionalmente reconocido. Nosotras queríamos que quedara muy claro, o sea, que el título fuera el nombre de la ley fuera explícito absolutamente, claro, violencia machista no admite paliativos dijéramos. Y el derecho de las mujeres a erradicar es el derecho, reivindicamos ese derecho, y por el camino, mientras no se erradique, cuántos derechos de las mujeres tenemos ante una agresión de violencia machista, entonces la ley lo que contempla básicamente son derechos, luego veremos, de información, de formación, también económicos pero derechos. Y al final todos estos derechos se configuran como el derecho a erradicar la violencia machista" (E7).

Otro aspecto a destacar de la Ley Catalana, es que es la única ley autonómica que usa el concepto de "violencia machista", entendida como sinónimo del concepto de "violencia de género" reconocido internacionalmente pero, querían ir más allá de la Ley integral (estatal), la cual equipara la violencia de género a la que se da de hombre a mujer en relaciones afectivas. Además de que el concepto de violencia de la Ley Catalana es más amplio otro sentido del uso de *violencia machista* es que denota la explicación de fondo de estas violencias, la raíz y causa última de las violencias.

No obstante, el término utilizado para nombrar la violencia no estuvo exento de discusión, en el proceso de elaboración de esta ley, tal y como afirman varias de las entrevistadas, entre Mercé Claramunt (E7) y la Directora y la Presidenta del *Institut Català de les Dones* en el momento de impulso de elaboración de la ley (EG5). De hecho, el preámbulo de la propia ley da cuenta de la discusión terminológica para definir la violencia ejercida contra las mujeres a la que alude a varios conceptos que se manejaron y discutieron: "violencia sexista, violencia patriarcal, violencia viril o violencia de género, entre otros". A pesar de los diferentes conceptos que se barajaron, el Preámbulo aclara que en todos los casos se trata de un fenómeno con características diferentes a otras formas de violencia, que sufren las mujeres por el mero hecho de serlo, en el marco de unas relaciones de poder desiguales. Igualmente, el Preámbulo incluye la explicación de la terminología finalmente empleada por el texto legislativo, es decir, de la "violencia machista":

"La Ley utiliza la expresión violencia machista porque el machismo es el concepto que de forma más general define las conductas de dominio, control y abuso de poder de los hombres sobre las mujeres y que, a su vez, ha impuesto un modelo de masculinidad que todavía es valorado por una parte de la sociedad como superior. La violencia contra las mujeres es la expresión más grave y devastadora de esta cultura, que no solo destruye vidas, sino que impide el desarrollo de los derechos, la igualdad de oportunidades y las libertades de las mujeres. Por ello el derecho no puede tratar este problema social desde una perspectiva falsamente neutral, sino que los instrumentos legales deben reconocer esta realidad para eliminar la desigualdad social que genera. Para conseguir la igualdad material y no provocar una doble discriminación, debe partirse de las desigualdades sociales existentes".

Estas cuestiones referidas a la singularidad de la orientación y sentido de la Ley Catalana que se perciben en el título atraviesan y se reflejan en el contenido, como veremos en el análisis del articulado del texto normativo.

## 2.2. Concepto, formas y ámbitos de violencia

Tal y como comentábamos, una de las principales novedades de la Ley integral es el reconocimiento de una violencia estructural específica dirigida contra las mujeres, adoptando el concepto de *violencia de género* e incorporando así un carácter estructural a la misma entendiéndola como manifestación de las desigualdades de poder históricas entre hombres y mujeres.

En la Exposición de Motivos, después de explicitar, siguiendo la Conferencia de Beijing que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para la igualdad y supone un menoscabo para el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la Exposición hace referencia al síndrome de mujer maltratada que *según la definición técnica* consiste en “las agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, situándola en una posición de subordinación al hombre y manifestadas en los tres ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato en el seno de las relaciones de pareja, agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral”. Llama la atención que se confunda la violencia con el síndrome, como también señala Barrère Unzueta, ya que éste último alude a los efectos psicológicos del maltrato, a la vez que se observa que aquí ya existe una operación de reducción que sitúa como ámbitos básicos en los que se da la violencia las relaciones de pareja, las agresiones sexuales y acosos en el ámbito laboral (2008: 43).

Del resto de las referencias internacionales explicitadas en la Exposición de Motivos de la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, se encuentra la *Resolución del Parlamento Europeo de 1997*, la cual retomaba la definición de violencia de contra las mujeres que las Naciones Unidas elaboraron en la Plataforma de Acción para Pekín, al referirse a “cualquier acto de violencia específica por razones de sexo ... tanto en la familia como en el lugar de trabajo o en la sociedad ...(que) incluye, entre otros, los malos tratos, las agresiones físicas, las mutilaciones genitales y sexuales, el incesto, el acoso sexual, el abuso sexual, la trata de mujeres y la violación ..., siempre que resulten o puedan resultar daños o sufrimientos físicos, sexuales o psíquicos para las mujeres, incluyendo la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad”. Por tanto, se considera que las manifestaciones de violencia contra las mujeres son prácticas que tienen como escenario genérico la sociedad en su conjunto, aunque se manifiesten o se puedan manifestar de forma ocasional en la familia.

Asimismo, y como último referente internacional previo a la aprobación de la LO 1/2004, se cita 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, los

jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (Programa Daphne II), el cual ha fijado la posición y estrategia de los representantes de la ciudadanía de la Unión al respecto.

Esta Declaración recoge como primera consideración que: “La violencia física, sexual o psicológica ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres, incluidas las amenazas de dicha violencia, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si tienen lugar en público como en el ámbito privado, constituye un atentado a su derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad, a la dignidad y a la integridad física y emocional; así como una grave amenaza para la salud física y psíquica de las víctimas de dicha violencia. Los efectos de tal violencia están tan extendidos en la Comunidad que constituyen un auténtico azote sanitario y un obstáculo para el disfrute de una ciudadanía en condiciones de seguridad, libertad y justicia”<sup>352</sup>.

A pesar de las menciones a las declaraciones y recomendaciones en el ámbito internacional en la Exposición de Motivos de la LO 1/2004, la incorporación de los desarrollos del sistema internacional de derechos humanos en relación con los derechos de las mujeres y la violencia de género resulta incompleta, así como la falta de contundencia en el reconocimiento de las obligaciones internacionales y el reconocimiento de un derecho específico de las mujeres a una vida libre de violencia de género (Calvo, 2014: 219).

Aunque alude a declaraciones del ámbito internacional en la Exposición de Motivos, no se toma en cuenta todas las posibles formas de violencia reconocidas por los Organismos Internacionales y acota la violencia objeto de ley al ámbito de las relaciones de pareja, dejando fuera otros contextos de violencias para las mujeres, de tal y como queda recogido en el artículo 1 de la LOIVG:

*1. La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.*

Mientras que en apartado 3 señala las formas en las que se puede dar dicha violencia:

*3. 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.*

---

<sup>352</sup> Decisión n.º 803/2004/CE del Parlamento Europeo, de 21 de abril de 2004, por la que se aprueba un programa de acción comunitario (2004-2008) para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (Programa Daphne II).

Por tanto, se da una reducción progresiva de la violencia, desde unas consideraciones más amplias de la violencia ejercida contra las mujeres pasando por el síndrome de mujer maltratada a la reducción final y definitiva al ámbito de la pareja que define en el artículo 1. De manera que se da una cierta confusión y desajuste entre las definiciones de violencia referidas en la Exposición de Motivos y la que es propiamente el objeto de la ley. Una de las críticas que se realiza a la ley integral por parte de sectores feministas y/o jurídicos es este reduccionismo que acaba acotando la violencia al ámbito familiar y afectivo. Una de las posibles razones por la que se hiciera esta limitación puede tener que ver con que es el ámbito en el que más se dan este tipo de violencia (de forma más grave y con más resultados de muerte) y que es más invisible por la dificultad de dar visibilidad a este tipo de violencia en el ámbito familiar y afectivo. Pero aunque ésta fuera la razón no deja de ser algo paradójico, porque si no se establecen mecanismos de visibilización, las otras formas de violencia y las que se dan en otros ámbitos no disponen de mecanismos de prevención y detección ni tampoco dispositivos de intervención sobre las mismas.

La jurista Encarna Bodelón reflexionaba en la entrevista sobre las razones que habrían llevado a esta decisión legislativa de reducir la violencia contra las mujeres al ámbito de las relaciones de pareja y de no haber aprovechado esa oportunidad para incluir otros tipos de violencia en los siguientes términos:

“Yo imagino que el tema esencial fue el tema económico, claro, porque si incluyes todos los tipos de violencia, eso significa que amplías el abanico de servicios a un montón de situaciones y como sobretodo la ley realmente donde pone el dinero, el 90% del dinero es en los juzgados, pues habría todavía competencias mucho más amplias y eso imagino que daba mucho miedo, entonces supongo que fue el tema económico, pero a la vez el tema pues, me imagino donde de intentar empezar con una reforma que no fuera tan amplia (E5)”.

Asimismo, Bodelón exponía las problematizaciones generadas por lo que ella considera una inconsistencia de la LO 1/2004:

“Eso es lo que luego ha generado justamente la inconsistencia, eso genera graves inconsistencias en la ley, yo creo que eso es un tema claro, que es lo que le da la debilidad a la ley, porque si tú dices... si mi marido me pega tengo un juzgado en teoría especializado, muy bien, un juez, que ha recibido una especialización para trabajar con mi caso, ah, y si me agreden sexualmente ¿qué? Ah, pues me voy al juzgado de instrucción normal, eh, y ¿qué?... Bueno y quien va a seguir mi caso, pues un juez de lo penal va a ver mi caso un juez de lo penal sin ninguna



formación en agresiones sexuales, sin ninguna formación pues lo mismo con otros casos de prostitución. Entonces, claro, eso es una incoherencia en la ley, porque si realmente ... pensamos que el tema de género y de la violencia de género requiere de una formación específica y requiere un tratamiento diverso, pues tendría que serlo para todas las violencias de género y si no, eso es una inconsistencia muy grave, y yo creo que eso es uno de los temas que ahora mismo, obviamente desde sectores jurídicos no se están poniendo de manifiesto porque la crítica jurídica no va por ahí, pero a mi modo de ver sí que es uno de los temas importantes. Pues sabemos lo que está pasando, sabemos muy bien lo que está pasando en los juzgados de violencia, pero sabemos muy poco de cómo se trata a las víctimas de agresiones sexuales en los juzgados o qué pasa con las víctimas de acoso, sabemos muy poco, entonces claro, ahí hay un problema, ahí tenemos un problema grave (E5)”.

Efectivamente, como explica Encarna Bodelón, la LO 1/2004 al reducir la articulación de la protección integral a las violencias que tienen lugar en el ámbito de la pareja genera importantes inconsistencias en la protección frente a la violencia contra las mujeres. De manera que hay violencias que quedan desatendidas por parte de esta Ley Integral creando una situación de desamparo o atención desigual ante las violaciones de derechos que producen otras formas de violencia de género. Es decir, estas cuestiones son importantes ya que en función de cómo se defina la ley y hacia quienes se dirija se diseñarán las medidas de intervención en los distintos ámbitos.

Los/as menores no forman parte expresa ni del objeto<sup>353</sup> ni de las formas de violencia descritas por la LO 1/2004, no obstante, como veremos, sí se contemplan a menores en diversas medidas y derechos en el desarrollo del articulado de la misma.

Por su parte, la legislación aragonesa, Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón, en concordancia con su título y con en el preámbulo, optó por ampliar el ámbito de protección y asistencia a la mujer, más allá del concepto legal de violencia de género que se establece en la Ley Orgánica 1/2004. En este sentido, pretende otorgar una protección más completa y general frente a cualquier tipo de violencia de la que es o puede ser víctima una mujer, potenciando los servicios y programas que ya existían y poniendo en marcha nuevas actuaciones que implican a los poderes públicos y a la sociedad en un compromiso contra cualquier forma de violencia contra las mujeres. A estos efectos, la presente Ley incluye también las situaciones de violencia laboral o docente y de violencia social como situaciones de violencia ejercida contra las mujeres.

---

<sup>353</sup> Serán incluidos/as por la LO 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Asimismo, la Ley Aragonesa contempla la violencia como un fenómeno generalizado, que sufre un gran número de mujeres con independencia de su cultura, edad, nivel de educación, nivel económico, etnia, raza o religión, diferenciándose únicamente en las formas y tendencias en que se manifiesta. A pesar de que en el Preámbulo (en el apartado IV) señala que la violencia también afecta a los/as hijos/as menores en el ámbito familiar, éstos/as no están contemplados/as en el ámbito de aplicación, pero sí son tenidos en cuenta a la hora de la aplicación de medidas concretas como son los centros de acogida o algunas prestaciones económicas.

De una forma similar al concepto de violencia definida por la *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*<sup>354</sup>, la legislación aragonesa define y conceptúa lo que se entiende por violencia ejercida contra las mujeres en el artículo 1.2, a los efectos de la Ley 4/2007, como:

*todo acto o agresión contra las mismas, motivado por la pertenencia a dicho sexo de las víctimas, que tenga o pueda tener como consecuencia un daño físico o psicológico, así como las agresiones a su libertad e indemnidad sexuales, incluida la amenaza de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, que se realicen al amparo de una situación de debilidad, dependencia o proximidad física, psicológica, familiar, laboral o económica de la víctima frente al agresor.*

Esas formas de violencia contra las mujeres se concretan en el artículo 2, en función de la conducta realizada, del medio empleado y del resultado perseguido. Las conductas son, a efectos de aplicación de la Ley 4/2007: a) *Malos tratos físicos*, b) *Malos tratos psicológicos*, c) *Malos tratos sexuales*, d) *Agresiones y abusos sexuales a niñas o adolescentes o corrupción de las mismas*, e) *Acoso sexual*, f) *Tráfico o utilización de la mujer con fines de explotación sexual, prostitución y comercio sexual*, g) *Mutilación genital femenina*, h) *Violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de la mujer*, i) *Maltrato económico* y j) *Cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad de la mujer.*

Por tanto, la ley aragonesa contempla una mayor variedad de formas de violencia que la LO 1/2004. Destaca sobre todo que reconoce una dimensión económica de la violencia que no está presente en la Ley estatal, aunque este aspecto económico se limita al ámbito familiar o de pareja.

---

<sup>354</sup> Artículo 1 de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer: *A los efectos de la presente Declaración, por "violencia contra la mujer" se entiende 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.*

Concretamente, el maltrato económico queda definido en la ley aragonesa como “la privación intencionada y no justificada legalmente de recursos para el bienestar físico o psicológico de la víctima y de sus hijas e hijos, así como la discriminación en la disposición de los recursos compartidos en el ámbito familiar o de pareja” (art. 2.i).

Además, en el artículo 3 se determinan las situaciones de violencia ejercida contra la mujer en función del ámbito y naturaleza de la relación que une al agresor con la víctima. Específicamente, las situaciones de violencia contra las mujeres se clasifican en: *a) violencia doméstica, b) violencia laboral o docente y c) violencia social.*<sup>355</sup>

En relación a la inclusión de las menores, en la Ley aragonesa se hace referencia en el art. 2, de forma explícita en lo que se refiere a *agresiones y abusos sexuales a niñas o adolescentes o corrupción de las mismas*. Mientras que al abordar el *tráfico o utilización de la mujer con fines de explotación sexual, prostitución y comercio sexual se dice con la independencia de la edad de aquella*. Asimismo, los y las hijos/as están incluidos/as tanto en el *maltrato económico* (art. 2. i) como en la situación de *violencia doméstica* (art. 3.a).

Volviendo a la legislación catalana, la Ley 5/2008, la que maneja un concepto de violencia más amplio y explicita más formas y ámbitos de violencia de las primeras leyes autonómicas aprobadas.

Como comentábamos en las consideraciones previas sobre la elaboración de la ley catalana, la idea de un concepto amplio de violencia, que desbordara el reduccionismo de la ley estatal era ya un punto de partida para *Dones Juristes*<sup>356</sup>, algo compartido por las diferentes profesionales participantes a la hora de la articulación y redacción del Borrador de la Ley. De hecho, muchas de

---

<sup>355</sup> Artículo 3.—*Situaciones de violencia ejercida contra la mujer.*

En función del ámbito y naturaleza de la relación que une al agresor con la víctima, las situaciones de violencia contra las mujeres se clasifican en:

a) Situaciones de violencia doméstica: son las que se operan por quienes sostienen o han sostenido un vínculo afectivo, conyugal, de pareja, paterno-filial o semejante con la víctima. Se incluyen en este ámbito los supuestos de violencia ejercida sobre la mujer por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ella por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia, y la violencia ejercida sobre las descendientes, ascendientes o hermanas por naturaleza, adopción o afinidad, propias o del cónyuge o conviviente, o sobre las menores o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetas a autoridad familiar, potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente.

b) Situaciones de violencia laboral o docente: son las que se operan por quienes sostienen con la víctima un vínculo laboral, docente o de prestación de servicios, bien sea prevaleciendo de una posición de dependencia o debilidad de la víctima frente a los mismos, bien sea en virtud de una situación de proximidad entre ellos.

c) Situaciones de violencia social: son las que se operan por quienes carecen, en relación con la víctima, de cualquiera de los vínculos que se relacionan en los dos apartados anteriores del presente artículo, y entre los que se encuentran, en todo caso, las personas amparadas en cualquier relación distinta a la indicada en el apartado a) por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar, así como las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados.

<sup>356</sup> Colectivo de juristas al que se encargó el borrador de la ley catalana y que participó en el proceso de elaboración. En el presente trabajo se entrevistó a dos de sus integrantes que participaron.

las participantes entrevistadas en el marco de investigación de la presente tesis doctoral, lo consideran uno de los logros de esta ley, ya que abarca violencias no reconocidas como es la violencia económica.

Así lo comentaba una de las abogadas de *Dones Juristes* que participó tanto en la redacción del Proyecto de la ley como en el posterior proceso de discusión y elaboración de la misma:

"Entonces, primero montamos un esqueleto para sistematizar un poco lo que era la ley, pues el título preliminar, estos títulos principales, el concepto de violencia, qué es violencia, nuestro objetivo es que fuera un concepto muy amplio de violencia y que se toquen violencias no reconocidas como violencia de género, como la violencia económica, es decir, que queda muy claro lo que era el concepto (E6)".

Así, la violencia de género se concibe en esta norma autonómica como un producto de la cultura patriarcal, la máxima expresión de la cual se construye alrededor de lo que conocemos como machismo. En este sentido, la Ley 5/2008, ha optado por emplear la denominación *violencia machista*, entendiendo el machismo como la imposición de un modelo de masculinidad que busca instaurar conductas de dominio, control y abuso de poder de los hombres sobre las mujeres.

La *violencia machista* a la que se dirige la ley queda definida en el artículo 3. a) de la siguiente manera:

*la violencia que se ejerce contra las mujeres como manifestación de la discriminación y la situación de desigualdad en el marco de un sistema de relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres y que, producida por medios físicos, económicos o psicológicos, incluidas las amenazas, intimidaciones y coacciones, tenga como resultado un daño o padecimiento físico, sexual o psicológico, tanto si se produce en el ámbito público como en el privado.*

La *violencia machista*, definida en la ley catalana, también es similar a las definiciones de los Organismos Internacionales, como es la que aportó la Recomendación General (nº19) de la CEDAW. En este sentido también es similar a la acepción de violencia contra las mujeres recogida en la ley aragonesa. La única diferencia radica en que a diferencia de las definiciones del ámbito internacional y de la ley aragonesa, en la catalana no se hace referencia explícita a que es contra las mujeres ("basado o motivado por la pertenencia al sexo de la víctima"), sino que la violencia es

consecuencia de las relaciones de poder.

Además de la definición de la propia violencia, la Ley catalana establece en el artículo 3 una serie de definiciones<sup>357</sup> que muestran esta concepción vinculante entre violencias machistas con la desigualdad y la discriminación. En este sentido cobran importancias las definiciones de *precariedad económica* y *victimización secundaria*.

La ley catalana define la *precariedad económica* como la situación de una persona que tiene una percepción de ingresos igual o inferior al indicador de renta de suficiencia de Cataluña, que se establece anualmente. Ciertamente resulta una definición muy administrativa, que se limita a determinar los ingresos para el acceso a prestaciones económicas, pero la importancia de que se incluya esta definición es que supone la incorporación, aunque escasa, de una dimensión material vinculada a situaciones de violencia, dando a entender que las condiciones económicas en las que se encuentra, en este caso, una mujer y sus hijos/as influyen en la forma en la que puede afrontar dicha situación de la violencia. La cuestión económica se vincula con procesos de violencia desde una doble perspectiva: como causa y como efecto. Es decir, una situación de precariedad o de insuficiencia de recursos puede resultar un obstáculo en procesos de ruptura de relaciones violentas. Y a la vez es un efecto, en la medida que las relaciones de violencia pueden comportar para las mujeres un empobrecimiento económico.

Asimismo, la norma catalana repasa en el concepto de *victimización secundaria* o *revictimización* que define como “el maltrato adicional ejercido contra las mujeres que se hallan en situaciones de violencia machista como consecuencia directa o indirecta de los déficits –cuantitativos y cualitativos– de las intervenciones llevadas a cabo por los organismos responsables; así como por las actuaciones no acertadas provenientes de otros agentes implicados” (art. 3.h) De hecho, la ley explicita como uno de sus principios orientadores “la evitación de la victimización secundaria de las mujeres y el establecimiento de medidas que impidan la reproducción o la perpetuación de los estereotipos sobre las mujeres y la violencia machista” (art. 7. j).

La victimización secundaria es una de las cuestiones que más preocupaba a las profesionales entrevistadas, siendo el ámbito jurídico en el que se produce de forma más frecuente la revictimización. Tal y como relataba en la entrevista Beatriu Masià sobre las formas de victimización secundaria que más comúnmente se dan:

“No tenemos competencia en el ámbito penal, solo en el ámbito civil, pues quizás las

---

<sup>357</sup> Las definiciones contenidas en el artículo 3 son: a) Violencia Machista, b) Sensibilización, c) Prevención, d) Detección, e) Atención, f) Recuperación, g) Reparación, h) Victimización secundaria, i) Precariedad económica.

cosas que más se repiten en el tema de la victimización secundaria, ¿no? es digamos dentro del ámbito de la justicia, efectivamente en el trato, en la, en el descrédito, ¿no? Que te he comentado antes, en el tema de la lentitud de los procesos, la lentitud de los procesos y también muchas veces, en que claro, en que como no todos los recursos conocen bien el tema pues hay veces que cuando a una mujer va a pedir ayuda un determinado recurso y no tienen conocimiento puede ser que las respuestas que se le den sean negativas para ellas, ¿no? Lo que más conocemos porque también es lo que más las mujeres nos dicen, ¿no? Es por ejemplo, en el tema civil, el tema de los niños, en el tema de que está buscando de las custodia compartida de una forma muy, muy, bueno, pues muy alarmante, y que se está haciendo incluso en los casos en los que hay violencia con sentencias penales, el tema de SAP también es algo que también está sucediendo y esto supone una victimización y un revictimización de las mujeres importante, y claro, y luego también en relación al tema de la custodia compartida algo, es el tema de las cuestiones económicas de los regímenes económicos que se dan, ¿no? Que ponen a las mujeres en mucha más vulnerabilidad y las victimiza más" (E8).

Para esta profesional, de acuerdo con su experiencia directa con mujeres que han pasado por relaciones de violencia, los procesos de victimización secundaria ocurren con especial incidencia en el ámbito de la Administración de justicia debido al descrédito, a la lentitud de los procesos y de forma específica en materia civil, sobretodo en aspectos que involucran a menores cuando están afectados/as por la situación, como son las custodias compartidas forzosas, el pseudo Síndrome de Alienación Parental (SAP), las cuestiones económicas de los regímenes económicos de guardia y custodia. También el desconocimiento es señalado como una causa que puede generar revictimización cuando se dan respuestas que no son las adecuadas, lo cual es extensible a cualquier servicio y/o recurso de información, asesoramiento o protección.

En la comparecencia en sede parlamentaria sobre el Proyecto de ley integral de violencia de género, Luisa Carmona, perteneciente también a la asociación *Tamaia*, señalaba la victimización secundaria en el ámbito legal:

“Y dentro de esto el ámbito legal es el rey de la victimización secundaria. Por nuestra experiencia, puedo decirles que los procesos de recuperación que nosotras conocemos se pueden hacer, entre comillas, a pesar de los procedimientos legales... tiene que ver con la socialización que tienen los propios operadores de la justicia: jueces, magistrados, juezas, magistradas, fiscales, forenses, etcétera... Nosotras de forma protocolaria preguntamos a las mujeres cuántas veces han explicado su historia en el primer contacto y qué respuesta han

obtenido para medir el grado de victimización secundaria, puesto que damos por sentado que existe siempre algún grado de victimización secundaria. Nuestra recomendación humilde es que se hagan recomendaciones específicas para prevenir esa segunda victimización y para poner de relieve la gravedad que tiene que desde una institución pública, desde unos servicios públicos de ayuda, etcétera, se pueda dar esa segunda victimización.”<sup>358</sup>

Otra de las cuestiones señaladas como más frecuente de victimización secundaria, tiene que ver con la narración repetida que tienen que hacer las mujeres de lo que les ha sucedido a lo largo del circuito de atención, en cada uno de los servicios o recursos por los que pasan para poder llegar a hacer efectivos sus derechos de reparación como víctimas (servicios sociales, médicos, policiales y jurídicos). Se trata de minimizar esta revictimización evitando que se tenga que repetir mucho este testimonio, tal y como indicaba Mercè Claramunt en la entrevista, ya que, aunque se intenta, se deberían mejorar los cauces de comunicación de un servicio con otro, dándose la dificultad añadida de que cada organismo o especialista requiere y registra la información de manera diferente.

"Sí, claro, eso es lo que queríamos impedir totalmente, es decir, y bueno no siempre, no sé como se dice en castellano, no siempre tenemos éxito con esto, pero era para nosotras es fundamental por ese trabajo que hicimos de red de todas las entidades que las mujeres no pasaran por dobles procesos, es decir, que a ser posible, con una primera denuncia en algún lugar esto desencadenara ya todo aquello que ella quisiera que desencadenara dijéramos, no que hiciera falta, eso es difícil, eh, es decir, que no revictimicen, es decir, que no expliquen una, dos y tres veces cuál ha sido su situación, cuál es su situación, lo que pasa es que sí que existe la voluntad de que eso no se dé, por tanto, a lo mejor igual de explicarlo 5 veces lo explican dos y media, no lo sé, pero porque sí que hay la voluntad en la ley, prevé mecanismos y mecanismos que se han desarrollado posteriormente para hacer que las mujeres bueno, no sufran dobles victimizaciones. Pero, yo creo que es difícil porque todo esto habría que, tendría que haber mecanismos casi imposibles de comunicación entre organismos, además cada organismo tiene sus miradas. Por ejemplo nosotras, te pongo un ejemplo, yo atiendo en puntos que se llaman *Piads*, *Punt de Informació i Atenció a las Dones*, ¿no?, bueno, una mujer va a un *PIAD* por ejemplo, o un *SIAD*, que en lugar de Punt es Servei, es igual, *PIAD* y explica a la técnica o a la psicóloga su situación, y ella considera que ese tema es susceptible de ser tratado por una abogada. Claro, a mí, yo tengo una ficha en la que explica, pero explica la mirada de la psicóloga cuando viene la abogada yo intento, yo ya sé todo esto, yo ya he leído esto, pero con la ficha esto, puedes leer alguna cosa, pero la mirada a la fuerza tiene que ser algo distinta.

---

<sup>358</sup> Comparecencia de la Señora representante de Tamaia, Asociación de Mujeres contra la violencia familiar. Experta en atención, asesoramiento y tratamiento a mujeres que han sufrido violencia de género, de Barcelona (Lluisa Carmona Martínez). (Número de expediente 219/000038.)

Por tanto, a parte de que muchas veces ellas necesitan volverlo a explicar, algunas mujeres, otras no, por tanto, intentamos, pues eso, hacerles el camino lo más fácil posible, pero es imposible, que no se den dobles victimizaciones pues es que bueno, intentamos que eso sea así" (E7).

A la definición de *violencia machista*, la Ley catalana añade una especificación de las formas bajo las que se puede dar esta violencia y de los ámbitos concretos en los que tiene lugar. Particularmente, a efectos de esta ley y según establece el artículo 4, la violencia machista puede ejercerse de las siguientes formas: a) violencia física, b) violencia psicológica, c) violencia sexual y abusos sexuales y d) violencia económica. Se establece que la violencia machista puede ejercerse de forma puntual o de forma reiterada.

De forma similar a la definición de maltrato económico contemplada en la Ley aragonesa 4/2007, la Ley catalana incluyen como forma de violencia, la violencia económica, también vinculada al ámbito familiar y de pareja. Definiéndola como aquella que “consiste en la privación intencionada y no justificada de recursos para el bienestar físico o psicológico de una mujer y, si procede, de sus hijas o hijos, y la limitación en la disposición de los recursos propios o compartidos en el ámbito familiar o de pareja”.

La violencia económica es muy común en las relaciones de violencia. La privación de recursos económicos, que comprende desde la negación a pagar gastos que debieran ser comunes como las pensiones de alimentos de los/as hijos/as o la hipoteca, etc. es un modo de continuar el maltrato una vez rota la relación y la convivencia.

Lo cierto es que, como ya hemos dicho más arriba, la importancia del reconocimiento de esta violencia económica radica en que aporta una dimensión material de la violencia generalmente ausente en el abordaje de políticas públicas en esta materia.

En cuanto a formas de violencia, una que no está explicitada en la Ley catalana pero que durante la realización del trabajo de campo en Barcelona<sup>359</sup> estaba aumentando la “violencia ambiental”, comentada por una de las abogadas con preocupación, que comprende “cualquier acto, no accidental, que provoque o pueda producir daño en el entorno al objeto de intimidar. Por ejemplo, dar golpes a puertas, romper cosas, destruir objetos con especial valor sentimental para la mujer, maltratar a los animales domésticos<sup>360</sup>, desordenar o ensuciar a propósito”<sup>361</sup> (Instituto Asturiano de la Mujer, 2011: 40). Lo comentaba al hilo de situaciones en las que resulta

---

<sup>359</sup> Entrevista realizada en 2012.

<sup>360</sup> Vid. Bernuz Beneitez, M. J. El maltrato animal como violencia doméstica y de género. Un análisis sobre las víctimas. *Revista de Victimología*, 2, 2015, pp. 97-123.

<sup>361</sup> "Guía didáctica de diagnóstico de intervención sanitaria en violencia de género en atención primaria". *Instituto Asturiano de la Mujer*. Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad. *Instituto Asturiano de la Mujer*. 2011, p. 40.



contraproducente la denuncia:

"Por ejemplo, ahora hay un tipo de violencia que nos preocupa muchísimo que es la violencia ambiental, no se pega a la mujer si no que se rompen objetos, o no se le permite el descanso, por ejemplo, agresores que encienden la luz y la apagan durante la madrugada, encienden la televisión, rompen cristales, esto cada vez hay más. Claro, todo esto no es punible, entonces no lo puedes denunciar. Entonces normalmente cuando hay este tipo de violencia, hay otra violencia de base que es la que posiblemente se pueda denunciar, entonces metes esta también, pero claro es fundamental como las asesoras de cada denuncia, una misma denuncia puede tener, puede ser viable o no en función de cómo se transmita la denuncia. Y entonces es fundamental pues esto, distinguir esto no es violencia punible, es violencia pero no la podemos describir y encajar en un artículo del Código Penal y ya esta sí, esto a las mujeres les cuesta entenderlo, mucho." (E6)

Tal y como explica Esther García, todas las violencias reconocidas por las leyes autonómicas pero no por la estatal no son susceptibles de ser punibles, pero tienen su papel a la hora de acompañar una denuncia por alguna manifestación de violencia contemplada por la ley estatal.

Los ámbitos en que se dan la violencia machista se detallan en el artículo 5 son los siguientes<sup>362</sup>: 1) violencia en el ámbito de la pareja; 2) violencia en el ámbito familiar; 3) violencia en el ámbito laboral y 4) violencia en el ámbito social o comunitario; c) tráfico y explotación sexual de mujeres y niñas; d) mutilación genital femenina o riesgo de padecerla; e) matrimonios forzados; f) violencia derivada de conflictos armados; g) Violencia contra los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

Entre estos ámbitos el más novedoso es haber reconocido explícitamente las violencias que se dan en el ámbito social o comunitario.

A diferencia de la ley estatal, en la Ley catalana se vincula la violencia ejercida sobre las mujeres en las relaciones de pareja con otras violencias que se ejercen en diferentes ámbitos y, además, hay una concepción vinculante entre violencias machistas y discriminación de la mujer. Así como, la Ley catalana recoge como novedoso diversas manifestaciones que comprende la violencia en el ámbito social o comunitario que no se recoge en la normativa aragonesa como por ejemplo,

---

<sup>362</sup> Además de cualesquiera otras formas análogas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres

los matrimonios forzados y la violencia derivada de conflictos armados<sup>363</sup>.

En la legislación catalana, las niñas y adolescentes están más presentes que en la ley estatal y aragonesa. La Ley catalana, en el art. 2 relativo a *Garantías de los derechos* en su segundo apartado señala que “las referencias a las mujeres incluidas en la presente ley se entienden que incluyen también a las niñas y adolescentes salvo que se indique de otro modo”. En lo que respecta a los *Ámbitos de la violencia machista* (art. 5) se habla de las menores también en las agresiones en el ámbito familiar (inciso segundo), y respecto a la violencia en el ámbito social o comunitario (inciso cuarto), en las agresiones sexuales (a) y en el tráfico y explotación sexual de mujeres y niñas.

Además de las referencias expresas a niñas y adolescentes, la Ley catalana también contempla a los/as menores, en tanto que hijos/as que sufren de manera directa o indirecta violencia machista. Concretamente, el artículo de *Garantías de los derechos*, en el apartado primero, hace extensibles los derechos que la ley reconoce<sup>364</sup> a los/las hijos/as dependientes de las mujeres que se hallan en situaciones de violencia. A su vez, como veíamos en la *violencia económica* se incluye también a hijos/as.

En este sentido, Mercé Claramunt en la entrevista resaltaba la importancia de esta cuestión en relación a la inclusión de niñas y adolescentes en la normativa:

Otra diferencia importante porque claro finalmente niñas y adolescentes en el sentido de también de hijos y de hijas, porque muchas veces no solamente son víctimas, ahora sí he utilizado la palabra víctima, o receptoras de esa violencia sino que muchas veces lo son también para ejercer violencia contra las madres en este caso, ¿no? Como un vehículo, entonces bueno, no podíamos dejar de lado la violencia que sufren los hijos e hijas, también hablamos de hijos, los hijos e hijas pero eso como también como vehículo dijéramos para ejercer la violencia contra las mujeres porque esto también es una vejación, también una de las maneras más, más claras o más directas que se ejerce desde: no te voy a pagar, no te voy a dejar a los hijos, voy a matar los hijos, o voy a hacer tal cosa, o no te los devuelvo, etc. Hay muchos items que utilizan los maltratadores contra sus maltratadas y vehiculadas a través de los hijos e hijas (E7).

---

<sup>363</sup> La violencia derivada de conflictos armados: incluye todas las formas de violencia contra las mujeres que se producen en estas situaciones, como por ejemplo el asesinato, la violación, la esclavitud sexual, el embarazo forzado, el aborto forzado, la esterilización forzada, la infección intencionada de enfermedades, la tortura o los abusos sexuales.

<sup>364</sup> Artículo 2. 1. Todas las mujeres que se hallan en situaciones de violencia machista, así como sus hijos e hijas dependientes, que vivan o trabajen en Cataluña y con independencia de la vecindad civil, la nacionalidad o la situación administrativa y personal, tienen garantizados los derechos que la presente ley les reconoce, sin perjuicio de lo establecido por la legislación en materia de extranjería y de la exigencia de determinados requisitos para las diferentes prestaciones y servicios.

Aunque el resultado es una definición amplia de la violencia, bien valorada por las participantes entrevistadas, no olvidemos que algunas formas de violencia, tal y como veremos más adelante, no fueron aceptadas como es la violencia institucional y la obstetricia<sup>365</sup>. Estuvieron pensando incluir en la ley la violencia entre mujeres o incluso entre gays, pero consideraron que con esta cuestión se retrasarían interminablemente la elaboración y que estallaría de alguna manera.

Otra diferencia conceptual de la normativa aragonesa y la catalana es que la primera habla de *situaciones de violencia contra la mujer*, en función del ámbito y naturaleza de la relación que une al agresor y con la víctima, y es así que se refiere (además de la laboral o docente y social) a las *situaciones de violencia doméstica*, en la que incluye las violencias ejercidas “por quienes sostienen o han sostenido un vínculo afectivo, conyugal, de pareja, paterno-filial o semejante con la víctima.” (artículo 3 de la Ley aragonesa). Sin embargo, la Ley catalana establece la violencia en el ámbito de la pareja y la violencia en el ámbito familiar como dos ámbitos diferenciados. Esta diferenciación fue comentada por Mercé Claramunt que ponía de relieve la trascendencia de esta forma de distinguir ámbitos y destacaba la importancia del uso del lenguaje:

“Sí, sí, absolutamente, esto bueno, es que es una de las cosas que más me obsesiona, no ya de esta ley, sino de la anterior, o sea, el cambio de lenguaje para nosotras era importantísimo, por eso la ley anterior, la ley anterior no, perdona, la ley estatal que yo creo que lo mejor que tuvo la ley estatal es que le dio nombre y sacó a la luz la violencia de género. Le dieron nombre, lo sacaron a la luz y lo hicieron público, ¿vale? Entonces, la lucha también mediática de violencia de género y de violencia doméstica, ha sido importante, muy importante, decir violencia de género, vamos a llamarla machista. Por lo tanto esta ley ha hecho otro paso, que es más clarificador, qué significa la violencia machista versus no, y la violencia doméstica, es decir, son dos violencias distintas en ámbitos distintos, y que deben ser reconocidos como tal. Todavía hoy los medios de comunicación, hoy los medios de comunicación, ocho años después de la ley de violencia de género, hay una mujer asesinada por su marido, o ex marido y lo continúan llamando violencia doméstica, y esto no nos ayuda. Yo creo que hay que llamar a las cosas por su nombre, la violencia de género y la violencia machista, dejémonos la parte semántica, pero son sinónimos, dejemos la parte semántica define el ámbito de la pareja, o sea, la violencia en el ámbito de la pareja o de la expareja. Por tanto, en el ámbito afectivo y la violencia doméstica pues lo circunscribe al ámbito de las relaciones familiares que también se dan, los hijos a la mujer, los abuelos, en fin los hermanos, etc. Todas las combinaciones posibles, desgraciadas” (E7).

---

<sup>365</sup> Al final del capítulo se explicará con mayor detalle las cuestiones que se quedaron en el camino sin resultar aprobadas (vid. *infra* p 414).

Otro ámbito en el que también se incluyen diferenciaciones en la manifestación de las violencias es el ámbito laboral. El texto catalán distingue entre *acoso por razón de sexo* y *acoso sexual*<sup>366</sup> (art. 5) en consonancia con la LO 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres* (art. 7). Al respecto Mercé Claramunt señalaba las diferencias entre estas manifestaciones de violencia en el ámbito laboral:

“Claro, son cosas distintas, es decir, lo que queda bastante claro en nuestras definiciones, una cosa es el acoso por razón de sexo, incluso el que a lo mejor la falta incluso de progresión en el puesto de trabajo, etc. por razones de sexo, eso sería por razón de sexo, es decir, por el hecho de ser mujer cuantos entornos hay más en el ámbito laboral, ofensivos y otra es el acoso sexual directamente. Una cosa es por el hecho de ser mujer y otra cosa es ya con el ingrediente sexual. Era importante esto distinguirlo, se dan las dos circunstancias ¿no?” (E7)

Por último y en relación a las consideraciones conceptuales adoptadas por las diferentes legislaciones es preciso destacar el abordaje de la dimensión estructural de la violencia. Como veíamos en la Ley integral -estatal-, a pesar de que en la exposición de motivos se reparaba la dimensión estructural de la violencia de género, de ahí también su nombre, su articulado del texto legislativo obvia esta dimensión (a lo largo del articulado va desapareciendo). Por lo que, el tratamiento posterior de la violencia contemplada resulta paradójico. Mientras que en la Ley catalana, en su articulado, más allá del preámbulo, se incide en la cuestión estructural de la violencia.

Particularmente, esta cuestión se aborda, como hemos visto tanto en la propia definición de violencia machista y de precariedad económica y está presente también en los principios orientadores (artículo 7) cuando se incluye como uno de ellos: “la consideración del carácter estructural de la violencia machista, en especial en cuanto a la implicación de todos los sistemas de atención y reparación”. Es decir, el carácter estructural requiere de la implicación de todos los sistemas de atención y reparación. También se incide en la dimensión estructural de la violencia machista al abordar la *Actuación de información y sensibilización social* detalladas en el artículo 9, en cuyo apartado 5b se señala la necesidad de “enmarcar el fenómeno en la distribución desigual

---

<sup>366</sup> a) Acoso por razón de sexo: lo constituye un comportamiento no deseado relacionado con el sexo de una persona en ocasión del acceso al trabajo remunerado, la promoción en el puesto de trabajo, el empleo o la formación, que tenga como propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de las mujeres y crearles un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo.

b) Acoso sexual: lo constituye cualquier comportamiento verbal, no verbal o físico no deseado de índole sexual que tenga como objetivo o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una mujer o crearle un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante, ofensivo o molesto.

del poder entre mujeres y hombres.”

A continuación me voy a detener en las diversas situaciones específicas en las que pueden encontrarse las mujeres a la vez que enfrentan la violencia machistas recogidas en la Ley catalana.

### **2.3. Situaciones diversas y colectivos específicos**

Uno de los problemas de las consideraciones en torno a la violencia contra las mujeres es concebir a las mujeres que sufren violencia de forma homogénea y homogeneizante, sin atender a las particularidades y singularidades que puedan existir entre las mujeres o entre las diferentes situaciones en las que se encuentren. La legislación en general, y la estatal, en particular, no contemplan los diferentes ejes de desigualdad por los que las mujeres están atravesadas (excepto tímidas alusiones), ni las diferentes situaciones en las que se encuentran, las cuales pueden conllevar posiciones de mayor vulnerabilidad y dificultad para las mujeres en el acceso a los derechos reconocidos y para que éstos resulten efectivos.

En relación a esta problemática, la abogada y activista de Amnistía Internacional, María Naredo, denunciaba a través de su comparecencia en la discusión parlamentaria, al respecto del abordaje general de la ley integral como uno de los puntos clave, el hecho de que las mujeres, dentro del proyecto de ley integral, seguían siendo consideradas como un colectivo homogéneo y no como una población heterogénea:

“Las mujeres, aparte de ser mujeres, pertenecen a una determinada clase social, a un determinado grupo étnico, a una determinada área geográfica o nacionalidad, son residentes administrativamente legales, son inmigrantes sin regularidad. Tienen una serie de características añadidas, pertenecen al área rural, al área urbana,.. Y todas esas características, como Naciones Unidas también recordó al Estado español ya hace cinco años, deben considerarse a la hora de valorar los obstáculos que determinados grupos de mujeres tienen para acceder a los recursos y a los derechos. Pongo como ejemplo la situación de las mujeres del área rural. En la macroencuesta del *Instituto de la Mujer* existen datos de que las mujeres del área rural, en el colectivo de mujeres víctimas no auto-reconocidas como maltratadas, son superiores a las de las áreas urbanas. Existen datos que nos permiten llegar a la conclusión de que las mujeres del área rural tienen dificultad de acceso a muchos de los servicios previstos para mujeres que sufren violencia. No podemos desatender en la elaboración de una ley las especiales necesidades de colectivos como las mujeres del área rural, las mujeres

inmigrantes —y especialmente las inmigrantes sin residencia regularizada—, las mujeres discapacitadas u otras mujeres que están viéndose dificultadas en el acceso a los recursos y derechos.”<sup>367</sup>

La L.O. 1/2004 hace alguna mención, atendiendo a alguna situación distinta o cierta diversidad de las mujeres, fundamentalmente a la discapacidad; además de la referencia en un único artículo a “minorías, inmigrantes”, exclusión social e interculturalidad.

Por un lado, en relación a los planes de sensibilización, el artículo 3 estipula que éstos estarán dirigidos “tanto a hombres como a mujeres, desde un trabajo comunitario e intercultural” y en su apartado 3 se establece que las campañas de información y sensibilización se realizarán de manera que se garantice el acceso a la información de las personas con discapacidad.

Por otro lado, en cuanto al *Derecho a la información*, el artículo 18 dispone que la información sobre los derechos y recursos existentes frente a la violencia de género deberán ser accesibles y comprensibles para las personas con discapacidad. Asimismo, el apartado 3 concreta que también se garantizará el ejercicio efectivo de este derecho a las mujeres “que por sus circunstancias personales o sociales puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información”.

En cuanto al artículo 32.4, referido a los *Planes de colaboración*, se establece que “en las actuaciones previstas en este artículo se considerará de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta Ley, tales como las pertenecientes a minorías, las inmigrantes, las que se encuentran en situación de exclusión social o las mujeres con discapacidad”

En relación a la formación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, el artículo 47 establece que “el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses. En todo caso, en los cursos de formación anteriores se introducirá el

---

<sup>367</sup> Comparecencia de la señora María Naredo Molero, de Amnistía Internacional en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales Sesión núm. 6 (extraordinaria) celebrada el martes, 20 de julio de 2004 (Número de expediente 219/000023.)

enfoque de la discapacidad de las víctimas”.

En lo que respecta a la Ley aragonesa 4/2007, se refiere a colectivos específicos en algunas de las cuestiones concretadas por la ley. Concretamente, estas situaciones específicas se visualizan en relación a las campañas de sensibilización (art.6), sobre las que se deberá prestar una especial atención a mujeres pertenecientes a colectivos o ámbitos donde el nivel de desprotección pueda ser mayor, como es el caso del medio rural.

En relación a los alojamientos alternativos específicos (art.21), se dispone que el Departamento competente en materia de servicios sociales, actualmente el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales, arbitrará las medidas necesarias para que, en sus centros específicos, propios o concertados, se proporcione alojamiento de manera inmediata a mujeres mayores o discapacitadas víctimas de violencia.

Cuando se especifica el ámbito de aplicación de la ley (art.4) se establece que las medidas contempladas por ésta serán de aplicación a las mujeres que, dentro de la Comunidad Autónoma de Aragón, sean víctimas de cualquiera de las formas de violencia del artículo 2. Es decir, que no se menciona ningún requisito más allá de que las agresiones se den en el territorio aragonés para el acceso a las medidas planteadas por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Por su parte, la Ley catalana 5/2008, incluye entre sus finalidades garantizar el principio de adecuación de las medidas, para que en su aplicación se tengan en cuenta las necesidades y las demandas de todas las mujeres que sufren violencia machista. La ley menciona de forma explícita una diversidad de situaciones y condiciones en las que las mujeres pueden hallarse a la vez que se enfrentan a las diferentes formas de violencia machista. En este sentido, los principios orientadores, recogidos en el art. 7, incluyen entre los criterios de actuación que los poderes públicos han de seguir para alcanzar las finalidades de la ley: la debida consideración de las particularidades territoriales, culturales, religiosas, personales, socioeconómicas y sexuales de las mujeres en situación de violencia machista; así como sus necesidades específicas, considerando que ninguna particularidad justifica la vulneración de los derechos fundamentales de las mujeres (art. 7e). Así como, la proximidad y el equilibrio de las intervenciones en el territorio, con una atención específica en las zonas rurales y finalmente, la consideración de las dificultades singulares en que se encuentran mujeres de determinados colectivos en situaciones específicas, de acuerdo con el capítulo 5 del título III (art. 7f).

Aunque en el recorrido histórico del reconocimiento público de la violencia contra las mujeres, éste se ha ido reduciendo a las que se dan en las violencias relaciones familiares y

afectivas<sup>368</sup>, siguen existiendo situaciones y ámbitos en los que se sigue invisibilizando esta violencia. Por tanto, de esta especial invisibilidad y desprotección, de donde parte la necesidad de especificar estas situaciones, articulando una línea estratégica de visibilización a través de la explicitación de colectivos específicos.

En ese sentido, algunas de las entrevistadas que participaron en el proceso de elaboración de la ley, comentaban que la mención a colectivos específicos de mujeres fue una cuestión discutida, tal y como afirmaban Marta Selva y Ana Solà<sup>369</sup> (EG5). Concretamente, en las discusiones entabladas entre las profesionales que participaron en la elaboración de la norma se plantearon si contemplar colectivos específicos abundaba en la estigmatización de los mismos. Si sobreexponer demasiado a determinados colectivos resultaba un señalamiento que acrecentaba el estigma. De hecho, durante el proceso de elaboración se llegó a discutir sobre derechos diferenciados en función de las diferentes situaciones, pero es algo que se desechó finalmente.

La idea de especificar ciertos colectivos no tiene que ver con que sufran una mayor violencia que el resto, sino que son violencias más invisibles y/o se dan en ámbitos más invisibilizados, por lo que hay que concretar o declinar de forma específica la articulación de la respuesta que se da ante estas violencias. Así lo explicaba Ester García de la asociación de Dones Juristes:

"Y bueno, se establecieron también una serie de colectivos específicos... que tienen una especial dificultad, son más invisibles para todo el mundo, ¿no? y sufren violencia, el colectivo de etnia gitana, mujeres presas, mujeres con SIDA, parece básico pero antes si tenías SIDA no te aceptaban en un recurso de acogida, o sea que podían seguir maltratándolas –y¿ ahora sí?- Sí, sí, lo de los colectivos está funcionando bastante bien, metimos también el colectivo de transexuales, también nos lo han admitido... presas, mujeres minusválidas..." (E6)

Asimismo, Merçè Claramunt, de Dones Juristes, explicaba la necesidad de especificar determinados colectivos en términos similares:

"La necesidad de especificación parte justamente del proceso que tuvimos para la elaboración de la ley, es efectivamente así, ¿no? Es decir que queremos visibilizar y así lo requerían también los diferentes colectivos y entidades de ese movimiento asociativo muy rico en Cataluña, que se visibilizaran todas las especificidades de mujeres, transversalidad de mujeres que existe, por tanto, queríamos que la ley contemplara más allá de las mujeres en general,

---

<sup>368</sup> Como veíamos en los años 80 cuando el principal enunciador colectivo sobre violencia contra las mujeres era el movimiento feminista autónomo, la violencia hacia las mujeres incluían agresiones sexuales, malos tratos en entornos familiares y relaciones afectivas, acoso y agresiones en el ámbito laboral y violencia hacia las prostitutas.

<sup>369</sup> Presidenta y directora del Institut Català de las Dones en el momento en que se elaboró y aprobó la ley.



cuantas otras discriminaciones o violencias sufrían las mujeres en función de otros tipos de especificidades. Por tanto, bueno, finalmente pues como ves la ley, mujeres migrantes, prostitutas..." (E7).

De hecho, este tipo de confusión sobre la especificidad de colectivos y/o situaciones se materializó en las discusiones parlamentarias sobre el Proyecto de Ley. En este sentido, ciertos grupos no entendían esta especificidad debido a que consideraban que mencionar estas situaciones concretas tenía que ver con el hecho de que estas mujeres sufrieran más violencia:

"Al debate parlamentario fue en su momento la presidenta de Dones Juristes, y recuerdo una pregunta del grupo del Partido Popular Catalán, que era desde un desconocimiento absoluto. Yo lo ví, lo estábamos viendo simultáneamente, no participé en él, fue la presidenta la que representó obviamente a Dones Juristes. Fue una pregunta que me molestó tanto, que ¿por qué se tenía que preveer el colectivo específico de inmigrantes? Que si la mujer negra sufría más violencia? A ver, fue así, ¿que si la mujer negra sufría más violencia?. No tienes, cómo puedes hacerlo, es que es como para decir "no tienes ni puta idea de lo que estás hablando", claro, no es que la mujer negra, amarilla, roja o blanca sufra más violencia, es que no tienen acceso estas mujeres por eso se prevé como específico. No, pero en líneas generales fue muy bien, y sobretodo, incluso CIU y PSC tuvieron una participación bastante activa, se notaba que habían estudiado la ley, que habían contactado con entidades para decir qué está pasando, porque a veces se mantienen en un mundo que no ven lo que están pasando en la realidad y no, fue bastante bien. Me he acordado de esta pregunta en concreto porque me molestó muy mucho, pero porque creo que fue desde la ignorancia, pero creo que en términos generales hubo un esfuerzo porque esta ley realmente se convirtiera en una herramienta para luchar contra la violencia, eh, yo esto lo tengo que decir." (E6)

Por su parte, Mercé Claramunt valoraba de forma positiva la inclusión de situaciones específicas y lo novedoso que era hacerlo, En su opinión se había conseguido gracias a la amplia participación de diferentes colectivos en el proceso de elaboración de la ley, que expresaba de la siguiente manera:

"Absolutamente, en relación a la otra ley claro, evidentemente, pero eso también es fruto, esta riqueza dijéramos, yo creo que la gran, la gran ventaja, o lo mejor que tuvo esta ley era el proceso de elaboración y, por eso, luego la riqueza de la ley. Está bien que preguntaras por el proceso y yo directamente por la participación de Dones Juristes como elaboradoras, pero realmente esta mirada tan variada y tan en red que se hizo fue que nada dejó, nada, bueno, ya sabes que la sociedad avanza a tal ritmo, que a lo mejor hoy la haríamos algo distitna, no lo sé,

pero que en aquel momento nadie quedó al margen de reconocimiento en la ley, ¿no?” (E7).

Como hemos visto en la Ley de Aragón, las especificidades recogidas en la legislación autonómica son la vejez, el mundo rural y la discapacidad. Y serán los planes y protocolos autonómicos los que atiendan a situaciones como la trata o la mutilación genital femenina en el caso de Aragón. Pero la Ley catalana contempla una más amplia variedad de situaciones específicas, como veremos con más detalle a continuación.

La Ley catalana, en el marco de los principios orientadores del Título III, el Capítulo 5 recoge en los artículos 65-75, las *Acciones de los poderes públicos en situaciones específicas* referidas a situaciones de inmigración, prostitución, mundo rural, vejez, transexualidad, discapacidad, Virus de la inmunodeficiencia humana, etnia gitana, centros de ejecución penal y mutilaciones genitales femeninas<sup>370</sup>.

En este sentido, el art. 65 de *Medidas para facilitar la detección de la violencia machista*, establece que “el Gobierno debe promover medidas eficaces para eliminar las barreras que dificultan la detección de la violencia machista en situaciones específicas y que pueden impedir el acceso a los servicios y las prestaciones que establece esta ley”. Precisamente por la invisibilidad es importante poner de manifiesto ciertas situaciones que son más difíciles de detectar.

En su artículo 66, la norma catalana, en relación a la inmigración, establece que el Gobierno debe promover las actuaciones necesarias con las entidades consulares, las embajadas, las oficinas diplomáticas y cualquier otra entidad, a fin de obtener o facilitar documentación acreditativa de las circunstancias personales y familiares de las mujeres inmigrantes; así como la legislación del país de origen.

Además la atención a las situaciones de irregularidad administrativas que se han contemplado en la ley como una situación que no puede suponer una barrera de acceso a la red de protección. La ley contempla otras dificultades que entraña el hecho de estar sujeta al derecho internacional y la complejidad de las tramitaciones que implica.

El derecho internacional ya de por sí es complejo, a lo que hay que añadir las trabas burocráticas y los trámite consulares y de embajadas que son necesarias para determinados procedimientos a los que se enfrentan las mujeres extranjeras o de las rupturas de relaciones mixtas. En particular, se generan situaciones muy complicadas que requieren de un conocimiento

---

<sup>370</sup> En este apartado se analizan algunos de los colectivos específicos, atendiendo especialmente al grado de innovación y abordaje singular que se realiza de los mismos. Algunos de las otras especificidades se abordarán vinculadas a otras cuestiones planteadas por la ley catalana, como son las mutilaciones genitales femeninas o la etnia gitana en relación a la participación.

multidisciplinar que abarque la dimensión de legislación en materia de extranjería.

La adquisición de este tipo de conocimientos está claramente marcada por un carácter voluntarista, ya que como explican desde Dones Juristas, la formación se la autoprocuran ellas, aunque también comentan que más allá del entorno de Dones Juristes hay más personas que participan de la red de atención y asistencia en situaciones de violencia que se preocupan por formarse. En este sentido, la abogada Ester García, comentó al ser entrevistada:

"Lo importante es que lleven una asistencia letrada, el problema es que la inmigración es como una materia muy desconocida que funciona mucho por mitos, si haces esto te darán esto y tal, y claro estas mujeres inmigrantes lo que a veces les pasa es que, igual el abogado es muy bueno en materia de familia o en materia de violencia pero no tiene ni idea de inmigración y cualquier error les puede conducir una situación irregular. Hay mujeres que viene aquí, al PIAD, al punto de Información gratuito con una orden de protección de hace ocho meses y no han pedido la autorización de residencia y se le ha pasado el plazo, y el abogado no se lo dijo. Cada vez hay que tener un conocimiento para llevar este tipo de mujeres, inmigrantes o no, multidisciplinar, claro, a una mujer maltratada la vas a divorciar, tienes que saber de familia, requiere un conocimiento multidisciplinar, no puedes quedarte en una rama, por lo menos lo básico, o sea Dones Juristes entre nosotras nos autoformamos también, eh, hacemos formaciones internas, porque tenemos, especilaizadas en violencia, especializadas en familia, en inmigración, en fiscalidad, y cada vez tienes que tener más conocimientos, hay matrimonos mixtos, bueno un señor, hace unos días me venía, tema de derecho internacional, el señor es rumano, se casaron en Rumanía pero los menores están aquí, pro lo tanto la competencia territorial es de aquí, pero claro si el divorcio no es de mutuo acuerdo, es contencioso podría aplicarse la ley rumana , es decir, cada vez tienes que tener más conocimiento para sacar a estas señoras adelante" (E6).

Por lo que respecta a las mujeres migrantes, existe la posibilidad, según la Ley de Extranjería<sup>371</sup>, de que el contacto policial de una víctima de violencia machista al interponer una denuncia culmine en la apertura de un expediente de expulsión, lo que ha sido fuente de preocupación de los mecanismos de vigilancia de tratados internacionales.

A pesar de la inclusión de la inmigración como una situación específica en contextos de violencia machista, en especial cuando la situación administrativa no está regularizada, se plantean otros problemas y ello porque según la abogada Ester García señalaba que no plasmaron en la ley

---

<sup>371</sup> LO 2/2009, 11 de diciembre, de reforma de la LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

algunas de las demandas que se pretendieron:

“Y después el tema de inmigración que yo lo llevo concretamente no quería que pusiera "sin perjuicio de lo que establezcan las normas de extranjería" porque las normas de extranjería cambian cada año prácticamente y la línea de cambio es muy restrictiva de derechos, es un sistema muy endurecido, cada vez nos parecemos más a Italia, y yo sabía que si se ponía la coletilla de "sin perjuicio de lo que establezcan las normas de extranjería" aunque sean normas de rango inferior pues obstaculizarían que las mujeres inmigrantes pudieran acceder a estos derechos... “sin perjuicio de lo que establezcan las leyes específicas”. Esto es un concepto jurídico indeterminado, y los conceptos jurídicos indeterminados son peligrosos porque claro admiten interpretaciones varias, bueno pues si ahora se están reformando la ley de extranjería, se nos niega la asistencia sanitaria para las mujeres extranjeras en situación irregular, que es la línea de la reforma, pues bueno, igual a una mujer le dan una paliza y van y no la atienden...había una instrucción, que era la 14/2005, que establecía que se les podía abrir un expediente sancionador y es más, que se tenía que informar de esta posibilidad de manera previa a denunciar, con lo cual cuando iba una mujer inmigrante sola y les decía, mira le voy a informar primero, pues ya me voy a mi casa, entonces no denunciaban. Mira aquí en Cataluña nos entrevistamos con todas las comisarías, y no se incoaban, ni les informaba, esto no existía, esta instrucción aquí en Cataluña no se aplicaba... esta instrucción ahora sí que es digamos de obligatoria aplicación, intentan controlar, fiscalizar pues su aplicación, entonces sí que se les informa de esto y queda supeditado este expediente de expulsión a que o bien consigan una Orden de Protección o bien se dicte una sentencia condenatoria. Problema, la Orden de Protección no se concede normalmente, y 2) problema, sentencia condenatoria puede tardar 8 meses, 1 año, lo que sea, esa señora está en standby, eso quiere decir que no puede trabajar legalmente, que sigue dependiendo económicamente de su agresor, que la sentencia condenatoria ha de ser firme, si se recurre la apelación en Cataluña la audiencia provincial de Barcelona está tardando 2 años en resolver un recurso de apelación” (E6).

En el artículo 67, se aborda la prostitución, el tráfico y la explotación sexual, como situaciones específicas ante las que dirigir actuaciones desde los poderes públicos. Es así que, por un lado, “el Gobierno debe garantizar el derecho de acceso a los servicios y los recursos de las mujeres que ejercen la prostitución, mediante programas específicos, tanto para la prevención como para la erradicación de las distintas formas de violencia machista”. Y por otro lado, para acoger y atender a mujeres afectadas por tráfico y explotación sexual, el Gobierno debe desarrollar estructuras y mecanismos adecuados.

Merçè Claramunt aclaraba en la entrevista el sentido de la inclusión de la situación específica relativa al ejercicio de la prostitución y de las situaciones de tráfico y explotación de

sexual, y si estaba en relación con la exclusión que desde algunos recursos de acogida se hacían en relación a las mujeres que ejercían prostitución:

" no, no, no, no no aquí esto no ocurre, solo nos faltaba esto, lo que pasa es que el ámbito de la prostitución, no, no incluso algunos ayuntamientos, por ejemplo en Barcelona tienen programas específicos para las mujeres prostitutas, entonces lo que sí que hay detrás de todo esto, como bien sabes es el debate de, el debate entre, qué pasa con la prostitución, un debate que está instalado y por tanto quizá los poderes públicos, depende de quién esté en el poder, pues hace un tipo de acciones u otras, en este momento parece más encaminado pues a eliminar y a erradicar la prostitución en carreteras, con ordenanzas, etc, y esto está penalizando a las mujeres trabajadoras del sexo, según una mirada, otra mirada como bien sabes habla de mujeres prostituidas y que todas las mujeres son víctimas de trata, entonces en este momento estamos, el péndulo está, la mirada está puesta pues en eso, como penalizar a clientes pero también trabajadoras del sexo. Más allá de esto, la ley pretendía y hay muchos recursos también, todavía hay algunas de las inercias y sinergias creadas, de apoyo a las mujeres en el ámbito sanitario, en el ámbito de la educación y en programas formativos concretos, etc y por tanto y el acceso a los recursos a las mujeres trabajadoras del sexo no tendrían ningún, no te digo que puntualmente, a ver personas las hay de todo tipo, ¿no? Pero, conceptualmente no hay, no se produce ese tema que me comentas, no" (E7).

No es objetivo de este trabajo ahondar en un análisis de las diferentes consideraciones<sup>372</sup> que existen en relación a la prostitución. Sin embargo, resulta de interés destacar que como se reflejaba en el recorrido histórico y como veíamos en los años 80, cuando el principal enunciador colectivo sobre violencia contra las mujeres era el movimiento feminista autónomo, la violencia hacia las mujeres incluían, agresiones sexuales, malos tratos en entornos familiares y relaciones afectivas, acoso y agresiones en el ámbito laboral y violencia hacia las prostitutas.

Uno de los elementos más innovadores de la ley catalana es la inclusión de la transexualidad (art. 70), estableciendo que todas las medidas y el reconocimiento de derechos que esta ley señala deben respetar la diversidad transexual. Es así, que esta norma señala que las transexuales que sufren violencia machista se equiparan a cualquier otra mujer. Eso sí, la ley dispone las formas de acreditación de la condición de transexualidad para equiparar el acceso y reconocimiento de los derechos establecidos por esta ley "siempre y cuando se les haya diagnosticado disforia de sexo, acreditada mediante informe médico o psicológico elaborado por una persona profesional

---

<sup>372</sup> En el proceso de elaboración del Pacto de Estado contra la violencia de género esta discusión también se dio, y en el Estado español se ha avivado el debate en relación a la prostitución sobre todo a partir de la creación del Sindicato de trabajadoras sexuales en verano de 2018.

colegiada, o se hayan tratado médicamente durante al menos dos años para acomodar sus características físicas a las que corresponden al sexo reclamado, acreditado por un informe médico elaborado por persona colegiada bajo cuya dirección se haya efectuado el tratamiento”<sup>373</sup>.

Por lo que comenta Ester García en la entrevista ya se había intentado incluir de forma específica la transexualidad en la ley estatal, pero no se logró:

"Muchísimas, muchísimas, muchísimas que después aprovechamos para intentar meter en la ley catalana, pero muchísimas, por ej, el tema de la transexualidad, las que vemos cada día violencia pues no viene, no hay un caso, no hay un perfil de mujer maltratada, no hay un perfil de agresor, esto cuesta mucho de entender al parecer, yo me acuerdo con el colectivo de transexuales se tiraba de los pelos, cómo es posible que un transexual sufra violencia, bueno pues es posible" (EEG)

También se mencionan a las transexuales en el artículo 74.3, referido a los centros penitenciarios<sup>374</sup>, en el que se explicita que "el gobierno debe garantizar a las personas

---

<sup>373</sup> Esta acreditación de la identidad/expresión de género responde a una lógica patologizadora de la transexualidad que han sido ampliamente denunciada por la Comunidad Trans y el Transfeminismo. En este sentido, es preciso señalar que en 2014 se aprobó en Cataluña la Ley 11/2014, de 10 de octubre, *para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia*. Esta ley cambia la forma de acreditación al género sentido con el que se identifique la persona, así "las personas transgénero y las personas intersexuales deben poder acogerse a lo establecido por la presente ley sin necesidad de un diagnóstico de disforia de género ni tratamiento médico" (art. 23.4). Aunque la ley 11/2014 no incluye una disposición de modificación de la ley 5/2008 de violencias machistas, sí que establece que los poderes públicos deben "ofrecer un servicio de atención integral para atender a las personas que sufran, hayan sufrido o estén en riesgo de sufrir discriminación o violencia por razón de la orientación sexual, la identidad de género o la expresión de género, con el fin de dar respuestas adecuadas, ágiles, próximas y coordinadas a las necesidades de estas personas" (art. 9.1). Y, de forma más concreta, se refiere explícitamente a casos de violencia machista, "el servicio de atención integral al que se refiere el artículo 9, en coordinación con los gobiernos locales, debe atender a las víctimas de discriminación en el ámbito familiar y apoyarles, especialmente en los casos de violencia machista o en los casos en que se encuentren implicados los grupos LGBTI" (art. 22.4). Todo ello se refuerza en el artículo 27, relativo a al Derecho a una protección integral y efectiva, que establece que "Las administraciones públicas de Cataluña deben garantizar a las personas LGBTI que sufren o se encuentran en riesgo de sufrir cualquier tipo de violencia o discriminación el derecho a recibir de forma inmediata una protección integral, real y efectiva".

En lo respecta a Aragón, como veíamos en la ley relativa a violencia contra las mujeres no se hacía referencia alguna a la cuestión de transexualidad/identidad/expresión de género, pero en 2018 se aprobó la LEY 4/2018, de 19 de abril, *de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón*, según la cual "Toda persona cuya identidad de género sea la de mujer y sea víctima de la violencia de género o de cualquier forma de violencia contra la mujer, incluidas las víctimas de trata, tendrá acceso, en condiciones de igualdad, a la protección integral contemplada en la legislación estatal en la materia y en la Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón, así como a todos los recursos asistenciales existentes" (art. 3.2). Asimismo, en el artículo 4 relativo al *Reconocimiento del derecho a la identidad de género libremente manifestada*, en su apartado tercero establece que "En ningún caso será requisito acreditar la identidad de género manifestada mediante informe psicológico o médico ni se podrán requerir pruebas de realización total o parcial de cirugías genitales, tratamientos hormonales o pruebas psiquiátricas, psicológicas o tratamientos médicos para hacer uso de su derecho a la identidad de género o acceder a los servicios o a la documentación acorde a su identidad de género sentida".

<sup>374</sup> La C.A. catalana tiene transferidas competencias en materia penitenciaria tal y como establece el artículo 168 del

transexuales los espacios que sean adecuados para preservar sus derechos". La abogada Merçè Claramunt explica que el sentido de la inclusión de las transexuales en relación de acceso a los recursos tenía que ver con ámbitos más institucionalizados, especialmente el caso concreto de los centros de ejecución penal con el objetivo de "garantizar a las mujeres transexuales espacios que sean adecuados para preservar sus derechos" y que explicaba de la siguiente manera:

"limitaciones de acceso a recursos, entiendo los recursos como CIE's, SIAD's y todo esto, no lo hay, el problema que hay, uno de los problemas que tenían los transexuales está dentro de los ámbitos de, dijéramos cuando están institucionalizados, en la cárcel etc, era ahí donde nosotras queríamos poner el foco de atención, el que no puedan obtener recursos, los recursos más cotidianos, ahí no en principio no tendría que haber problemas, lo que pasa es que cuando, el hecho de reconocer, el reconocimiento que hacía la ley no era tanto esto, que lo dabamos por supuesto y por hecho, si no el, dijéramos la discriminación que sufren en los centros claro, si son hombres están en centros de hombres y ahí tienen problemas importantísimos, era donde queríamos poner nosotras la atención" (E7).

Otro asunto novedoso de la Ley catalana 5/2008, también referido a los centros de ejecución penal, es que establece que las mujeres que cumplen penas o medidas penales, ya sean adultas o menores, tienen el derecho de acceso a los recursos y servicios de prevención, atención, asistencia y protección, recuperación y reparación integral en situaciones de violencia machista (art. 74.1). De manera que el Gobierno debe dotar los equipos de intervención en ejecución penal de personal especializado en materia de violencia machista, en concreto, en las vertientes psicológica, jurídica y sociolaboral. Según el art. 74.2, estos equipos debe cumplir con las siguientes funciones: a) Detección de la situación de violencia que la mujer ha sufrido o está sufriendo, b) Constatación de esta situación de violencia en el expediente penitenciario de la mujer, y c) Elaboración de un tratamiento penitenciario adecuado en colaboración con la Red.

La necesidad de incluir un artículo específico relativo a los centros de ejecución penal parte de la especial invisibilidad en la que se encuentra la población reclusa en general, y en particular porque "uno de los colectivos más invisibles en nuestra sociedad es el de las miles de mujeres en las prisiones de toda Europa" (Cruells, Torrens e Igareda, 2005:3).

Las mujeres presas que sufren o han sufrido algún tipo de violencia machista están en una situación doblemente silenciada, por un lado, por el colectivo, ya que la población presa es casi invisible para el resto de la sociedad, y por otro lado, por las violencias machistas ejercidas sobre ellas, ya que estas violencias están invisibilizadas especialmente en el propio ámbito penitenciario.

De hecho, como se señala en la investigación de SURT, en las estadísticas sobre la población presas no recogen información sobre violencias de género de las mujeres presas<sup>375</sup>. Sin embargo, se da una sobrerrepresentación de mujeres presas que han sufrido violencia, ya que "gran parte de las mujeres que están en prisión, a su vez, han sido víctimas de grandes formas de violencia de género: abusos sexuales en la infancia, agresiones sexuales y violencia doméstica" (Bodelón 2012: 112). En el caso de las prisiones españolas tenemos datos que muestran que una proporción importante de las mujeres presas han sufrido largos procesos de violencia de género, tal y como señala la investigación llevada por la organización SURT: el porcentaje de mujeres presas en Cataluña que han sufrido algún tipo de violencia<sup>376</sup> asciende al 88'4% del total de la población penitenciaria (Cruells, Torrens e Igareda, 2005:14).

Específicamente, una de las abogadas comentaba en la entrevista la historia de una mujer que se encontraba, en el momento en que ésta se realizó<sup>377</sup>, en prisión preventiva por el intento de homicidio de su pareja. Había mantenido con él una relación en la que había sufrido violencias muy graves durante 20 años, tanto ella como sus hijos. Según explicaba la abogada (E6) el maltrato hacia la mujer era "brutal" y comenta que en una ocasión incluso "le abrió la cabeza a su hijo", que él mismo operó ya que era cirujano. En un intento de acreditación de la violencia sufrida por la mujeres (atenuante cualificado) la abogada solicitó al EA, el equipo de asesoramiento técnico penal -que son psicólogos/as adscritos/as- para que vieran a esta mujer. Al conocer la historia de maltrato largo y grave recomendaron asistencia psicológica inmediata y específica. Por tanto, se pusieron en contacto con la prisión para que la atendieran, como en el centro penitenciario no tenía un programa de estas características, las abogadas solicitaron salidas programadas a un centro especializado próximo; solicitud que fue denegada por parte de la jueza argumenatando que la tentativa de homicidio había sido de ella y por tanto no necesitaba esta atención. Así que las abogadas se apoyaron en este artículo 74 de la ley catalana 5/2008, para exigir el cumplimiento de la obligación adquirida a través de éste por parte de las administración penitenciaria, de "dotar de equipos de intervención en la ejecución penal de personal especializado en materia de violencia machista" y de la "elaboración de un tratamiento penitenciario en colaboración con la red", como función de este equipo. Al poco tiempo notificaron a las abogadas de la puesta en marcha de un programa especializado. En esos momentos era la única presa (preventiva, aún no había sido

---

<sup>375</sup> La encuesta elaborada por M<sup>a</sup> Jesús Miranda y realizada a 376 presas del Estado Español en el año 1996 es una excepción. Los resultados fueron que el 38% de las mujeres presas habían sufrido maltrato y que el 17% habían sufrido abusos sexuales de menores o en la adolescencia (Cruells, Torrens e Igareda, 2005: 4).

<sup>376</sup> Se incluyen agresiones en la infancia, agresiones sexuales, maltratos en la familia, prostitución forzada, mutilaciones genitales

<sup>377</sup> 7 de Junio de 2012.



condenada) que asistía al programa. Ningún programa especializado se había puesto marcha en los centros penitenciarios desde la aprobación de la ley en 2008. O sea, dicho programa fue consecuencia de la denuncia de las abogadas y de la presión que ellas ejercieron. Además, comenta la abogada éste era un caso muy mediático.

Al hilo de esta experiencia, la abogada reflexionaba sobre los agravios comparativos de acceso a medidas previstas en relación a la violencia machista en el ámbito penitenciario: "En cambio los maltratadores llevan años con sus programas de rehabilitación, tienen acceso desde hace muchísimo, de hecho se les ofrece, cualquier agresor que entra con condena por violencia ya les ofrecen el programa, entonces es una desigualdad brutal y es más con los pocos recursos que hay pues destínalos, creo yo, a las mujeres y a los niños, antes que a los agresores, estoy hablando de agresores ya condenados que están en prisión por lo tanto" (E6).

Desde la criminología feminista, se ha señalado en numerosas ocasiones el sexismo del pensamiento criminológico<sup>378</sup>, así como la discriminación y androcentrismo en el sistema penitenciario. Se producen mecanismos de discriminación que proceden de dar un trato diferente en la prisión a hombres y a mujeres. Esto se concreta, por un lado, en menores recursos para las prisiones, unidades o módulos de mujeres, que a su vez cuentan con instalaciones peores y, por otro lado, en que el grueso del tratamiento penitenciario está pensado para las necesidades masculinas lo que resulta muy problemático entendiéndose que las necesidades y problemáticas son consustancialmente diversas si atendemos al género de la población reclusa (Bodelón, 2012: 118). En este sentido, Bodelón señala que "en el caso de las mujeres se dan factores de género específicos, como el hecho de que gran parte de las mujeres presas siguen asumiendo responsabilidades familiares, aunque sigan en prisión, pero también por los procesos de violencia específicos que han sufrido las mujeres antes de llegar a la prisión" (Bodelón 2012: 119).

Una vez comentada la atención a la diversidad de las mujeres en situación de violencia machista y de las problemáticas a las que se enfrentan desde la legislación estatal, aragonesa y catalana, en el próximo apartado se aborda el desarrollo de los derechos y servicios vinculados a la de la protección integral regulada en dicha legislación.

---

<sup>378</sup> Entre otras Carol Smart y Pat Carlem en el ámbito anglosajón, Rosa de Olmo o Elena Azaola en el ámbito latinoamericano, Elisabet Almeda, Elena Larrauri, Encarna Bodelón, Dolores Juliano, María Naredo, Noelia Igarada en el ámbito estatal español.

## 2.4. Protección integral: Derechos y servicios

Este apartado se centra en la protección integral y en la articulación de derechos, primero en el marco provisto por la LO 1/2004, y posteriormente en el desarrollo de éstos en la legislación aragonesa y catalana, que en el ámbito de sus competencias organizan el itinerario de servicios y recursos; así como los derechos que atraviesan dichos itinerarios. Concretamente, a partir del desarrollo de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, y en especial el derecho a la asistencia social integral y que son complementados con medidas preventivas.

Uno de los giros más relevantes que realiza la LO 1/2004 respecto a la política estatal previa de la violencia es la vocación de una respuesta integral frente a la violencia de género. En este sentido, el objeto de la ley amplía la protección más allá de la respuesta penal y se propone como finalidades fundamentales también prevenir, erradicar esta violencia y prestar asistencia a las víctimas. De hecho, la Ley señala (art. 2.c) como principio rector y fin que se persigue conseguir el de “reforzar, hasta la consecución de los mínimos exigidos por los objetivos de la ley los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral, así como establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico”.

Las medidas planteadas en materia de prevención y protección se recogen en los títulos I y II de la ley respectivamente. De manera que el Título I de *Medidas de sensibilización, prevención y detección* (art. 3-16) abarca además de los Planes de Sensibilización generales (art. 3), concreta las actuaciones en tres ámbitos: el educativo (art. 4-9), el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación (art. 10-14) y el ámbito sanitario (art. 15-16). La detección apenas está presente en la ley, se alude a ella en la formación del profesorado (ámbito educativo) y de forma general en los planes de colaboración, pero la articulación de medidas se limita al ámbito sanitario, aunque es un ámbito privilegiado para la detección. Es preciso que esta detección se expanda y se descentralice a en todo tipo de servicios sociales, generales y especializados. De hecho, llama la atención que no se incluya en este conjunto de medidas un capítulo relativo al ámbito de servicios sociales, un ámbito privilegiado desde el que llevar a cabo actuaciones preventivas, tanto primarias como secundarias, como es la detección.

Es en el Título II donde se articulan los *Derechos de las mujeres víctimas de violencia de género*, epígrafe que complementaría a las medidas abordadas en el Título I para generar el marco de la protección integral que supera la tutela penal y judicial. Es así que el Título II incluye cuatro capítulos, a saber: 1) Derecho a la información, a la asistencia social integral y la asistencia jurídica (arts. 17-20), 2) Derechos laborales y prestaciones de la seguridad social (arts. 21-23), 3) Derechos de las funcionarias públicas (arts.24-26) y 4) Derechos económicos (arts.27-28).

El Capítulo relativo al *Derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita*, antes de concretar los derechos englobados, comienza con la *garantía de los derechos de las víctimas* (art. 17). Según el cual se establece que “todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta ley”. Se trata más bien de un enunciado garantista que va unido a una mayor concreción de mecanismos de garantía de los derechos. A su vez, en este artículo se vinculan los derechos reconocidos en este capítulo con la garantía y efectividad de derechos constitucionales. Es así que establece que “la información, la asistencia social integral y la asistencia jurídica a las víctimas de la violencia de género, en los términos regulados en este capítulo, contribuyen a hacer reales y efectivos sus derechos constitucionales a la integridad física y moral, a la libertad y seguridad y a la igualdad y no discriminación por razón de sexo”.

En cuanto al *derecho a la información*, el art. 18 considera que las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las Administraciones Públicas. Dicha información comprenderá las medidas contempladas en esta Ley relativas a su protección y seguridad, y los derechos y ayudas previstos en la misma; así la prestación de los servicios de atención, emergencia, apoyo y recuperación integral.

Asimismo, se establece que se articularán los medios necesarios para que aquellas mujeres víctimas de violencia de género que, por circunstancias personales o sociales, puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información, tengan garantizado el ejercicio efectivo de dicho derecho. A esta previsión genérica de acceso a la información, se incluye un apartado específico que prevé garantizar que las mujeres con discapacidad víctimas de género tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes por el medio accesible y comprensible que sea necesario para ello.

En relación a las medidas sociales que plantea la LO 1/2004, éstas no constituyen en sí mismas medidas de nueva creación. La novedad radica en que quedan recogidas en un texto legal marco, antes contempladas en planes, programas y proyectos en los diferentes niveles administrativos. Dicho marco fomenta que se repliquen estas actuaciones en el conjunto del territorio del Estado español. Tal y como afirma Ventura Franch “por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico se ha elaborado una normativa que, desde una perspectiva integral, afecta a diferentes disciplinas del derecho de manera simultánea (derecho laboral, derecho de la seguridad social, derecho administrativo y de la función pública, derecho mercantil y derecho de los servicios sociales” (2005: 10). De acuerdo con Ventura Franch, es en especial el título II (artículo 17 al 28) el

que modifica el sistema de protección social estatal y autonómico al reconocer a las personas víctimas de violencia de género un derecho subjetivo a la protección social. Según Ventura, “tanto en el ámbito estatal como en el ámbito autonómico se está procediendo a garantizar una nueva dimensión del derecho a la protección social” (2005: 10).

La L.O. 1/2004, en su artículo 19, regula el *Derecho a la asistencia social integral*, cuyo contenido se describe de la siguiente manera:

*las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. La organización de estos servicios por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional.*

A pesar de que la Ley estatal no define de forma explícita qué es lo que se entiende por “asistencia integral”, del artículo 19 se desprende que se refiere al derecho a unos servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo, acogida y de recuperación integral. No se acaba de definir qué es lo que comprende la recuperación integral y establece la responsabilidad de la organización de estos servicios sociales a las CC.AA<sup>379</sup>. Serán las CCAA las que articulen estos derechos, de ahí la importancia del análisis de la normativa autonómica.

Asimismo, el segundo apartado del mismo artículo dispone unas coordenadas generales a las que la atención multidisciplinar deberá responder especialmente: a) información a las víctimas; b) atención psicológica; c) apoyo social; d) seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer; e) apoyo educativo a la unidad familiar; f) formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos; g) apoyo a la formación e inserción laboral.

Para garantizar la efectividad de estos principios, la ley establece que los servicios adoptarán fórmulas organizativas de especialización de su personal; así como características de convergencia e integración de las acciones. A su vez, se insta a una coordinación interinstitucional y de colaboración con Cuerpos de seguridad, los jueces de violencia sobre la mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas. La ley hace

---

<sup>379</sup> Según el artículo 148 de la Constitución las Comunidades Autónomas podrán asumir las competencias de asistencia social

extensible el derecho de asistencia social integral a través de los servicios sociales, a los/as menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida. Para ello los servicios sociales deberán contar con personal específicamente formado para atender a los/as menores.

Finalmente, respecto a la asistencia social integral, en el marco de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas, se obliga a la primera a aportar recursos financieros referidos específicamente a la prestación de los servicios. A su vez, se señala que los organismos de igualdad orientarán y valorarán los programas y acciones que se lleven a cabo y emitirán recomendaciones para su mejora.

La *Asistencia jurídica gratuita* se establece en el artículo 20 de la LO 1/2004 como derecho de las mujeres víctimas de violencia que acrediten insuficiencia de recursos en los términos que establece la ley 1/1996, de 10 de enero, *de Asistencia Jurídica gratuita*, que se garantizará en todo caso que la defensa jurídica, además de gratuita, sea especializada y se preste de forma inmediata a su solicitud. Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima. Para el efectivo ejercicio de este derecho, la ley dispone que los Colegios de Abogados adoptarán las medidas necesarias para la designación urgente de letrado de oficio, en los procedimientos que se sigan por violencia de género, a la vez que, también se insta que estos Colegios aseguren la formación específica cuando se exija para el ejercicio del turno de oficio.

En el capítulo de II de la Ley se regulan los *derechos laborales y de la seguridad social*, de manera que se establece que las trabajadoras víctimas de violencia de género tendrán derecho, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo. Junto a esto se establece que, en los términos previstos en la Ley de Seguridad Social, el tiempo de suspensión y extinción de contrato se considere como período de cotización. Se incluyen previsiones de cobertura efectiva de seguridad social sin obligación de cotización por un periodo de seis meses.

Asimismo, según el artículo 22, se incluirá un *programa específico de empleo* en el marco del *Plan de Empleo del Reino de España* para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo y que también incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia.

En el artículo 23 de la Ley, se establecen los mecanismos de *acreditación de las situaciones de violencia de género ejercida sobre las trabajadoras* en los siguientes términos: “las situaciones de violencia que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo se acreditarán con la orden de protección a favor de la víctima. Excepcionalmente, será título de

acreditación de esta situación, el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género hasta tanto se dicte la orden de protección.”

En el capítulo III, sobre los *derechos de las funcionarias* se establecen las previsiones en tanto que trabajadoras de la función pública en los términos que se determine en su legislación específica y para ello se requiere los mismos mecanismos de acreditaciones establecidos en el artículo 23.

El capítulo IV sobre *derechos económicos* comprende *ayudas sociales* y el *acceso a la vivienda y residencia públicas para mayores*. Las *ayudas sociales* (art. 27) se refieren a una prestación económica de pago único para las mujeres que se encuentren en situación de especial dificultad de empleo y que carezcan de rentas superiores en cómputo mensual al 75% del salario mínimo interprofesional. El importe de dicha ayuda será el equivalente a seis meses de subsidio por desempleo y de doce en caso de que tuviera reconocida una minusvalía en grado igual o superior al 33%. Estas cantidades pueden alcanzar, en el caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares 18 meses de subsidio, 24 en caso de que la víctima o alguno/a de los/as familiares tenga reconocida una minusvalía en grado igual o superior al 33%, en los términos que se establezcan en las disposiciones de desarrollo.

La concurrencia de una situación de violencia de género para acceder a estas ayudas sociales se acredita de conformidad con lo establecido en el artículo 23, al igual que para el acceso a los derechos laborales y de la seguridad social. Además, la ley prescribe, en su artículo 28, que las mujeres víctimas de violencia de género serán consideradas colectivos prioritarios en el acceso a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores.

A pesar de no ser considerado como un derecho económico, la Disposición Adicional decimonovena aborda el *Fondo de garantía de pensiones*, y establece que el Estado garantizará el pago de alimentos reconocidos e impagados a favor de los/as hijos/as menores de edad en convenio judicialmente aprobado o en resolución judicial, a través de una legislación específica que concretará el sistema de cobertura en dichos supuestos y que, en todo caso, tendrá en cuenta las circunstancias de las víctimas de violencia de género.

Visto el marco general de medidas de protección integral provisto por la LO 1/2004, pasamos a analizar en qué derechos y medidas se traduce éste en la legislación autonómica, aragonesa y catalana, para hacer efectivos los derechos establecidos en la legislación estatal, sobre todo a través del desarrollo del derecho a la asistencia social integral.

En cuanto a la Ley 4/2007, de 22 de marzo, *de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón* se articulan y desarrollan las medidas y servicios que generan el derecho de las mujeres y sus hijos/as a las medidas de protección integral en la

Comunidad Autónoma de Aragón.

El Preámbulo de la ley aragonesa hace referencia a la Ley Orgánica 1/2004 la cual establece medidas de protección integral, cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia (de género) y dispensar asistencia a sus víctimas. Y es, a tales efectos, que encomienda a la Administración de las Comunidades Autónomas la organización y prestación de determinados servicios y el reconocimiento de determinados derechos, que el Gobierno de Aragón pretende proporcionar y garantizar en su ámbito territorial y según sus competencias en esta ley.

En el apartado primero del artículo 1 se regula el objeto de la ley que se define de la siguiente manera:

“El objeto de esta Ley es la adopción de medidas integrales dirigidas a la sensibilización, prevención y erradicación de la violencia ejercida sobre las mujeres, así como la protección, asistencia y seguimiento a las víctimas de violencia ejercida contra la mujer en las formas señaladas en el artículo siguiente.”

Por tanto, del articulado de la Ley aragonesa se concluye que las medidas que constituyen la protección integral para prevenir y proteger a las mujeres víctimas de violencia en Aragón se concretan en: 1) medidas de prevención y sensibilización, 2) medidas de información y asesoramiento, 3) medidas de protección y apoyo a las víctimas, y 4) prestaciones económicas<sup>380</sup>.

Concretamente, las *medidas de prevención y sensibilización* (art. 5-11) incluidas en el Capítulo II comprenden: investigaciones sobre violencia contra las mujeres, información y buenas prácticas (campañas de sensibilización e información y medidas dirigidas a los medios de comunicación), medidas en el ámbito educativo, medidas en el ámbito laboral, formación de profesionales, apoyo al movimiento asociativo y apoyo a las manifestaciones culturales y artísticas.

Entre las medidas preventivas, y en consonancia con un reconocimiento de una definición más amplia de violencia, la Ley aragonesa incluye *medidas en el ámbito laboral* (art. 8) instando a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a la colaboración con organizaciones empresariales y sindicales para que diseñen y apliquen medidas de prevención de la violencia laboral contra las mujeres. También se refiere a la Inspección de Trabajo, que actuará de oficio en los casos de violencia de acuerdo con la legislación vigente. Y por último, encomienda a la

---

<sup>380</sup> La estructura y organización competencial y funcional de las misma, se enmarcan en la estructura y organización del Sistema de Servicios Sociales de Aragón, definido en la Ley 5/2009, de 30 de junio de Servicios Sociales y en la normativa específica que la desarrolla en esta materia (Decreto 143/ 2011, de 14 de junio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Catálogo de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma de Aragón)

Administración de la Comunidad Aragonesa el diseño y aplicación de medidas de prevención de la violencia laboral contra las mujeres en el ámbito de administración pública y en las relaciones laborales que se originen por ella.

El artículo 9, relativo a la *formación de profesionales* insta a la puesta en marcha de programas de coordinación y formación para los colectivos profesionales del ámbito policial, social, docente, laboral, sanitario y jurídico que atiende a mujeres víctimas de violencia, los/as profesionales de los servicios sociales, ámbito fundamental desde el que se presta la atención social integral.

Entre las medidas preventivas, al igual que ocurre con la LO 1/2004, no se incluye el ámbito de los Servicios sociales, que en buena medida es la estructura de prestación fundamental junto con el Instituto Aragonés de la Mujer que se encarga en la Comunidad de Aragón de la asistencia social integral que promulga la LO 1/2004. Y tampoco se menciona la detección en la atención directa<sup>381</sup>, cuestión apenas presente en el texto normativo a excepción de una alusión en el ámbito educativo (art. 7). En relación a la sensibilización y prevención, la norma aragonesa no contiene un desarrollo de medidas destacable más allá de lo apuntado desde la Ley Orgánica 1/2004, no existe mayor concreción sobre la prevención en la propia intervención directa ni despliegue de las mismas en los ámbitos de actuación de las CCAA como es la acción social.

Las *medidas de información y asesoramiento*, recogidas en el Capítulo III, éstas comprenden respecto a los órganos que llevan a cabo esta finalidad, de manera que se establecen las estructuras territoriales de servicios sociales desde las cuales se pretende proporcionar la atención social integral en el territorio de la Comunidad Aragonesa. En la segunda sección se establecen los servicios de información y asesoramiento, que abarcan el asesoramiento y asistencia jurídica, social y psicológica y el servicio de guardia.

Concretamente, el *Servicio Social Integral y Especializado en Violencia contra la Mujer* es un servicio de nueva creación por la Ley aragonesa recogido en la el artículo 12 que postula lo siguiente:

“El Gobierno de Aragón creará un Servicio Social Integral y Especializado en Violencia contra la Mujer, dependiente del Instituto Aragonés de la Mujer, que prestará servicios de información, de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación

---

<sup>381</sup> Que no esté presente en la ley no implica que no se puedan desarrollar programas de detección, pero digamos que en la ley como marco de actuación no está presente y no tiene ahí peso como principio orientador o base fundamental en la intervención reconocida por ley.



integral. La organización de estos servicios responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional”.

En este sentido, se recogen las actuaciones de intervención que implica especialmente la atención multidisciplinar de este servicio, que viene a replicar de forma literal lo que se establece en la Ley Orgánica 1/2004 en su artículo 19, apartado segundo, es decir: a) información a las víctimas, que comprenderá en todo caso asesoramiento jurídico, b) atención psicológica, c) apoyo social, d) seguimiento de las reclamaciones de los derechos de las mujeres, e) apoyo educativo a la unidad familiar, f) formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos, g) apoyo a la formación e inserción laboral, sin perjuicio de las competencias legales de otros organismos y Administraciones públicas.

De igual modo, se dispone que este Servicio actuará coordinadamente y en colaboración con otras Administraciones públicas, con los Cuerpos de seguridad, los jueces y fiscales de violencia sobre la mujer, los servicios sanitarios, los colegios de trabajadores sociales, los colegios de abogados, en su caso con la letrada o letrado que haya asumido la defensa de la víctima, y otras instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, ubicados en el ámbito geográfico de la Comunidad Autónoma de Aragón.

Siendo que la inclusión del *servicio social integral y especializado en violencia contra la mujer* se corresponde con la traslación del derecho a la asistencia social integral (artículo 19) de la L.O. 1/2004 al territorio de la Comunidad Autónoma de Aragón; sin embargo, nos encontramos con que dos de los apartados del derecho reconocido en la Ley integral no se ven reflejados en la norma aragonesa. Por un lado, el que establece que los servicios adoptarán fórmulas organizativas que, por la especialización de su personal, por sus características de convergencia e integración de acciones, garanticen la efectividad de los indicados principios. Y por otro lado, el que extiende el derecho a la asistencia social integral a través de los servicios sociales a los/as menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida para lo que deberán contar con personal específicamente formado para atenderlos/as.

Asimismo, la Ley aragonesa establece los *Centros comarcales de información y servicios a la mujer* (art. 13) y dispone que ofrecerán los servicios de información y asesoramiento a las mujeres víctimas mediante convenios del Instituto Aragonés de la Mujer (IAM de aquí en adelante) con las comarcas y a través de los centros comarcales de información y servicios a la mujeres.

Concretamente, estos centros comarcales de información y servicios a la mujer se configuran como un servicio social dependiente de las comarcas en los que se presta, de forma

gratuita, asesoría jurídica, psicológica y social a mujeres; especialmente a aquellas víctimas de la violencia. Según la Ley, estos centros estarán dotados de equipos multidisciplinares que facilitarán una atención integral y acorde con los distintos programas que se lleven a cabo desde otras instituciones.

El artículo 14 se refiere a los *servicios sociales comunitarios* los cuales “atenderán a las mujeres víctimas de violencia, informarán y asesorarán sobre los recursos existentes” En el apartado segundo se apunta que “dentro de los mismos tienen especial relevancia los servicios dispensados desde aquellos ayuntamientos que cuenten con medios y recursos suficientes para prevenir y erradicar la violencia ejercida sobre las mujeres”.

Cuando la Ley recoge los órganos de información y asesoramiento viene a apuntar cuáles van a ser las estructuras de prestación de servicios sociales en la Comunidad Autónoma Aragonesa de lo que es el derecho a la asistencia social integral que establece la LO 1/2004 (artículo 19). En relación a estas estructuras, es preciso señalar algunas consideraciones en relación al servicio social integral especializado en violencia contra la mujer y los centros comarcales de información y servicios a la mujer.

Por un lado, el *servicio social integral especializado en violencia contra la mujer*, que se crea con la Ley 4/2007, traslada el derecho a la asistencia social integral recogido en el artículo 19 de la ley orgánica 1/2004 a la Comunidad Autónoma de Aragón. Así, se busca asociar el derecho de atención integral a un servicio más que a un derecho. Según se desprende de la ley aragonesa, canaliza esta asistencia social integral en el establecimiento de un equipo multidisciplinar centralizado en el Gobierno Autonómico a través del IAM. No parece que se entendiera la asistencia social integral como un modelo de atención social a desarrollar e incluir en la atención a la violencia contra las mujeres y desplegar en los servicios sociales de todo el territorio. Partiendo de una definición más rigurosa, con lo que cuenta el IAM (de forma centralizada y sin haberla desplegado en el territorio de la comunidad) no es tanto un servicio social integral como un conjunto de atenciones diversas. No es un servicio porque está fragmentado siendo que estas atenciones no están unidas en una atención integral.

También respecto a lo que la Ley denomina “centros comarcales de información y servicios a la mujer”, hay que precisar que si entendemos los centros como estructura, no existen como tal, en todo caso, son programas específicos de intervención dentro de los centros de servicios sociales

menos en el caso de Zaragoza capital<sup>382</sup>, tal y como quedó posteriormente establecido en el Decreto de organización y funcionamiento de los centros de SS.SS<sup>383</sup>.

En definitiva, si se intenta hacer una traducción, el derecho a la asistencia social integral se atiende en Aragón desde dos niveles de prestación de servicios: de una parte, el que comprende a toda la Comunidad Autónoma Aragonesa, es decir, la forma en la que se organiza ese Servicio Social integral especializado en violencia contra la mujer –a nivel autonómico- y de otra parte, correspondería con los servicios sociales comunitarios, donde las condiciones de atención integral no se acaban de ver garantizadas.

En cuanto a los *servicios de información y asesoramiento* establece el asesoramiento y asistencia jurídica, social y psicológica así como el servicio de guardia de asistencia jurídica y social.

En lo que respecta al *asesoramiento y asistencia jurídica, social y psicológica* (art. 16), la norma dispone que el Gobierno de Aragón, en colaboración con otras Administraciones Públicas o entidades privadas, de garantizar la asistencia jurídica a mujeres que sufren violencia, la cual se efectuará mediante un servicio de atención especializada y gratuita. Asimismo, se establece que la asistencia y asesoramiento social y psicológico se prestarán de forma individualizada y gratuita por personal especializado.

Por lo que corresponde al *Servicio de guardia* (art. 17), la ley insta al Gobierno a que habilite un servicio de guardia para prestar asistencia jurídica y social de emergencia a las mujeres víctimas de violencia durante las 24 horas del día a través de un teléfono gratuito que activa las atenciones de profesionales especialistas en la materia. Específicamente, la asistencia social comprende tanto el acompañamiento de las víctimas para llevar a cabo las actuaciones pertinentes, así como el acceso a los recursos de atención, apoyo y acogida que precisen para facilitar su protección y ayuda. La asistencia jurídica en el servicio de guardia incluye el asesoramiento previo a la denuncia o la solicitud de la orden de protección y, en su caso, la asistencia en su redacción y presentación. Esta asistencia será gratuita en los casos previstos para el reconocimiento del derecho a asistencia jurídica gratuita.

---

<sup>382</sup> Aunque no es objeto de este trabajo profundizar en la concreción de todos los servicios y recursos en el territorio de la Comunidad de Aragón, el caso de la capital de Zaragoza tiene sus peculiaridades respecto al resto del territorio. En este sentido, cabe destacar que en Zaragoza capital sí que existe un centro con equipamiento propio, la Casa de la Mujer y que competencialmente no depende de los Servicios Sociales sino de Igualdad.

<sup>383</sup> DECRETO 184/2016, de 20 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se regula la organización y funcionamiento de los Centros de Servicios Sociales en Aragón.

Asimismo, la ley establece que la Comunidad Autónoma de Aragón dotará de los fondos necesarios para garantizar la asistencia jurídica gratuita en las actuaciones propias del servicio de guardia a todas las mujeres víctimas de violencia amparadas por la presente ley, que cumpliendo los requisitos no tengan cubierta la gratuidad de dichas actuaciones con fondos estatales.

En definitiva, la asistencia jurídica en materia de violencia se presta desde dos servicios, por un lado, la guardia para la atención a las víctimas de violencia de género que fue creado con la LO 1/2004 y, por otro, el Servicio de Atención a la Mujer (SAM), que atiende el resto de violencias y otras cuestiones de ámbito civil como divorcios, herencias, etc que ya existía de forma previa a la aprobación de las dos leyes (tanto estatal como autonómica).

En el Capítulo IV de la Ley aragonesa se recogen las *Medidas relativas a la protección y apoyo a las víctimas*, referida a los centros de protección y apoyo y los servicios de protección y apoyo.

En cuanto a los *centros de protección y apoyo* encontramos (art. 18-23): los centros de emergencia, las casas de acogida, pisos tutelados, alojamientos alternativos específicos, puntos de encuentro (y la regulación de los centros de protección y apoyo).

Y respecto de los *Centros de emergencia* (artículo 18), éstos son centros de asistencia permanente e inmediata en los que se facilita “a las mujeres víctimas de violencia o que se encuentren en situación de riesgo inminente y a las hijas e hijos acompañantes alojamiento y la protección necesaria, orientándolas y derivándolas a los recursos sociales, psicológicos y jurídicos que se adecuen a sus necesidades”.

Por Ley se garantiza que este recurso esté atendido por un equipo social especializado que se ocupará de elaborar los informes psicológicos y sociales necesarios, de orientar y, en su caso, acompañar en los trámites de carácter urgente para una mejor protección. Además, la norma aragonesa establece que se implantará, al menos, un centro de emergencia en cada provincia de Aragón.

Las *Casas de acogida* (artículo 19), son centros que se configuran como un servicio social especializado y de carácter asistencial, dirigido a acoger, por un período de tiempo determinado, a las mujeres solas o acompañadas de menores a su cargo, víctimas de violencia que hayan tenido que abandonar el domicilio familiar y que carezcan de medios propios.

Específicamente, la Ley establece que las casas de acogida tienen que promover la autonomía personal de mujeres e hijos/as a su cargo a través del desarrollo de habilidades sociales, programas de apoyo e intervención psicológica, social, jurídica y laboral. En este sentido, se establece que tanto las casas estén atendidas por equipos multidisciplinares como la implantación de por lo menos una casa de acogida en cada provincia de la Comunidad Autónoma Aragonesa.

En el caso de que la mujer en situación de violencia que ingrese en la casa de acogida tenga a su cargo ascendientes o descendientes incapacitados o en situación de dependencia, el Departamento competente en materia de servicios sociales proveerá de forma inmediata del recurso social más conveniente que les permita mantener una vida digna.

Los *Pisos tutelados* (artículo 20), son hogares funcionales temporales en los que conviven una o varias unidades familiares compuestas por mujeres víctimas de violencia junto con sus hijas e hijos, que no requieran en su totalidad el tratamiento especializado prestado por la casa de acogida, pero que necesiten apoyo, en especial un alojamiento transitorio para conseguir su autonomía personal. Estos recursos también ofrecen apoyo social, psicológico y jurídico.

Los *Alojamientos alternativos específicos* (artículo 21) se dirigen a aquellas mujeres en situaciones de violencia que sean *mayores o discapacitadas*. En este sentido, el Departamento competente en materia de servicios sociales deberá arbitrar las medidas necesarias para que, en sus centros específicos, propios o concertados, se proporcione alojamiento de manera inmediata<sup>384</sup>.

Los *Puntos de Encuentro* son considerados por la ley como centros de protección y apoyo. Así, el artículo 22 de la Ley aragonesa establece que el Departamento competente en materia de familia facilitará lugares o Puntos de Encuentro donde se lleven a cabo las visitas de madres y/o padres a sus hijas e hijos en los supuestos de nulidad, separación y divorcio del matrimonio o, en su caso, de ruptura de la unión de hecho, con antecedentes de conductas violentas en la pareja. Dichos puntos de encuentro serán atendidos por personal especializado, que emitirá los informes que procedan a la autoridad judicial.

Además de los centros, en lo que se refiere a los *servicios de protección y apoyo*, la ley en su Capítulo IV detalla los siguientes (art. 24-31): dispositivo de alarma, servicios de mediación familiar, servicio de atención psicológica a hombres con problemas de control y violencia en el hogar, atención psicológica, atención sanitaria, acceso a la vivienda, formación e inserción laboral y acción popular.

El *dispositivo de alarma* recogido en el artículo 24 de la ley aragonesa, consiste en una unidad de teleasistencia a domicilio y fuera de él a través de un aparato que pueda activar la víctima en una situación de emergencia y conectado con una central receptora con el fin de reforzar la seguridad y la confianza de la mujer, otorgándole mayor protección. La idoneidad de su uso se valorará por un equipo formado por las personas técnicas responsables del programa que tengan

---

<sup>384</sup> Se establece el acceso a este tipo de alojamientos alternativos mediante la Orden 21 de mayo de 2010 del Departamento de Servicios Sociales y Familia, por la que se regula el régimen de acceso y adjudicación de plazas del Servicio de Ayuda a Domicilio, Centros de Día, Centros Ocupacionales y Residencias ofertadas por el Gobierno de Aragón reconoce a las mujeres víctimas de violencia de género como colectivos prioritarios.

conocimiento del caso. Según la ley este recurso podrá ser facilitado por el IAM directamente o en colaboración con otras Administraciones Públicas y, en su caso, entidades privadas, a las mujeres que se encuentren en una situación de alto riesgo.

Estos dispositivos, basados en el Servicio Telefónico de Atención y Protección para las víctimas de la violencia de género (ATENPRO), no requieren de una Orden de protección, ni de resolución judicial para que las mujeres accedan a los mismos. Como nos comentaban las trabajadoras sociales de la Casa de la Mujer en la entrevista, el criterio para dar de alta este dispositivo es que la mujer lo solicite (EG4).

Las trabajadoras sociales de la Casa de la Mujer de Zaragoza entrevistadas, en cuanto a la finalidad del dispositivo, además de su función securitaria, ponían de relieve la tranquilidad aportada por estos a las víctimas:

“Da tranquilidad, a ver, da tranquilidad psicológica de decir bueno en un momento dado si voy a llegar a casa, es de noche, me da miedo, no lo he visto, pero quiero mantener una conversación con alguien, puedo llamar aunque no pase nada, hasta que esté dentro de casa y esté encerrada con llave puedo mantener una conversación. A las mujeres se les dice no es un salvavidas, o sea, en que lo quiera hacer lo hace, porque entre que llamas (...) La ventaja es que si llamas no tienes que dar explicaciones, si llamas a la policía tienes que decir tu nombre, quién eres, donde estás, qué te ocurre, ya saben quién eres, si tienes una orden de protección o no, saben donde estás, si te pones nerviosa y no aciertas a decir ... se supone que te están localizando...” (EG4).

Las psicólogas entrevistadas también valoraban positivamente el dispositivo de tele-alarma “como un mecanismo para que vaya recuperando esa confianza psicológica” (EG3).

Además, existen más dispositivos telemáticos de protección como son los dispositivos electrónicos del Sistema de Seguimiento por medios telemático de las Medidas y Penas de alejamiento en el ámbito de la violencia de género. Estos dispositivos, más conocidos como las pulseras electrónicas, y a diferencia del dispositivo de tele-alarma, el uso de éste se acuerda por autoridad judicial. Estas pulseras tienen un mecanismo que detecta y avisa cuando el agresor denunciado se está aproximando a la de alejamiento que dicta su orden de protección. Este dispositivo electrónico es más eficaz y mejor valorado en principio por mujeres que han sufrido relaciones de violencia, ya que por sus características tecnológicas facilita una comunicación más rápida. La implantación de las pulseras electrónicas en Aragón ha sido tardía y lenta, en 2010 sólo

había dos mujeres que contaran con estas pulseras. El mayor desarrollo de uso de las pulseras fue en 2016, pasando de 11 pulseras en enero a 27 en diciembre de 2016<sup>385</sup>.

Entre los servicios de protección y apoyo recogidos en la Ley aragonesa se encuentra el *servicio de mediación familiar*<sup>386</sup> (art. 25), que es concebido como un proceso alternativo de resolución de conflictos familiares derivados de los procesos de separación, divorcio, nulidad matrimonial ruptura de la unión de hecho, al objeto de evitar potenciales conflictos. En este servicio, según establece la Ley, la persona mediadora ha de facilitar la comunicación en la pareja para que ellos/as mismos/as lleguen a acuerdos. Dicho servicio ha de ser facilitado por el Departamento competente en materia de familia, esto es, por la Dirección General de Igualdad y Familias, que depende del Departamento de Ciudadanía y Derechos sociales.

En cuanto al Servicio de Mediación Familiar, llama la atención el encaje en la ley porque en la Ley de violencia de Aragón está establecido como un servicio de protección siendo que está prohibida la mediación en estos casos (art. 44 de la LO 1/2004). De ahí que, sería más adecuado pensar idear la mediación en casos de violencia en términos de prevención<sup>387</sup> o de detección, ámbitos de actuación prácticamente ausentes en la Ley. De hecho los Servicios sociales generales y comunitarios, cuentan con un servicio de intervención familiar que está sin desarrollar. Es en ese marco de la intervención familiar global donde se podría ubicar la mediación, la intervención con técnicas de mediación puntual en determinadas cuestiones, las escuelas de padres, la orientación familiar independientemente del momento judicial que se encuentre la situación familiar. Es decir, que este servicio en vez de hacerse desde los servicios sociales comunitarios, que podrían tener un papel más central en la prevención y detección con los programas que tienen de intervención familiar los servicios sociales comunitarios, se lleva como una línea de intervención propia de la dirección general de familia.

Específicamente, cabe destacar que los Puntos de Encuentro y el Servicio de Mediación Familiar son los únicos recursos que la ley sitúa en el departamento competente de familia, es decir, fuera de los itinerarios de violencia del *Instituto Aragonés de la Mujer* y de los servicios sociales, lo

---

<sup>385</sup> Las cifras a diciembre de 2017 y 2018 se mantuvieron similares, de 29 y 27 respectivamente, aunque es destacable que en marzo y abril de 2018 se alcanzaron las 37 pulseras en uso. En diciembre de 2019 se llegó a 47 dispositivos activos según los Boletines mensuales de Aragón sobre violencia de género del Gobierno de Aragón.

<sup>386</sup> Este servicio de Mediación Familiar se puso en marcha de forma experimental en 1997 en Zaragoza. En el año 2001 se amplía el servicio con la implantación del mismo en Huesca y Teruel. En 2004 se crea la Dirección General de Familia y pasa a depender de esta Dirección.

<sup>387</sup> Sobre todo teniendo en cuenta los estudios y la práctica profesional en este ámbito que precisamente ha señalado como momentos potencialmente de riesgos procesos que ocurren en el seno de las familias o conyugal (o relación análoga) como son las rupturas, los embarazos...

que en el caso de los puntos de encuentro resulta más llamativo, ya que es explícito que atiende casos con antecedentes de conductas violentas. De hecho, a pesar de estar recogidos en la Ley como centros vinculados al derecho de protección y apoyo para las mujeres y menores no estaban incluidos en el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Prevención de la Violencia de Género y Atención a las Víctimas en Aragón de 2008, el primero que se realizó en la Comunidad Autónoma de Aragón.

El *Servicio de Atención psicológica a hombres con problemas de control y violencia en el hogar* también se engloba como servicio de protección y apoyo (artículo 26). En este sentido, la ley establece la prestación de este servicio por parte del IAM dirigido a hombres que, “de forma reciente o no, hayan sido actores de violencia contra las mujeres en el contexto de relaciones familiares o asimiladas, con objeto de dotarles de las habilidades personales para resolución de conflictos por vías no violentas mediante un tratamiento específico para hombres maltratadores”. En la ley se explicita que este servicio se dirige a los casos en que la relación se mantenga tras la existencia de malos tratos y que se pretende con él poder mantener el bienestar psicológico de la mujer víctima de malos tratos, así como prevenir más situaciones de malos tratos e impedir que se extiendan a más miembros de la unidad familiar.

La *atención psicológica*, además de como servicio de información y asesoramiento, también está considerada un servicio de protección y apoyo (art. 27), reconociendo a las mujeres víctimas de violencia; así como a sus hijos/as el derecho a la asistencia psicológica gratuita desde el ámbito social, que además de la atención inicial también comprenderá el seguimiento hasta que concluya el proceso terapéutico de recuperación.

Los servicios de protección también abarcan la *asistencia sanitaria* (art. 28) e instan al Departamento competente en materia de salud (Departamento de Sanidad) a la elaboración de un Protocolo que recoja pautas uniformes de actuación dirigidas a profesionales sanitarios/as de manera coordinada y que permita un tratamiento global e integral en la asistencia a las mujeres víctimas de violencia. Dicho protocolo habrá de revisarse de forma periódica y se fomentará el empleo del mismo en el ámbito de la sanidad privada. A su vez, se señala que el departamento competente podrá llevar a cabo actividades de sensibilización y formación en materia de violencia contra las mujeres dirigidas a profesionales sanitarios.

En el artículo 29 de la Ley 4/2007 se aborda el *acceso a la vivienda*, de manera que plantea el compromiso de la Administración de la Comunidad de Aragón de establecer un “sistema que permita integrar las políticas de protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia doméstica con la política de vivienda protegida del Departamento correspondiente (Dirección General de Vivienda y Rehabilitación), a través de aquellas medidas que, respecto de las víctimas que carezcan de vivienda adecuada, puedan suponer un decidido apoyo a su acceso a la vivienda protegida. Con



esta finalidad se reservarán viviendas protegidas en régimen de arrendamiento o precario para las víctimas de violencia doméstica.” A pesar de que la ley aragonesa reconoce diferentes tipos de violencia y ámbitos en los que se ejerce, las políticas de protección vinculadas al acceso a una vivienda se limitan a las víctimas de violencia doméstica.

En este sentido, la *Formación e inserción laboral* (art. 30) se incluye como un servicio de protección y apoyo, la ley insta a la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón a que establezca un régimen de convenios de colaboración y de subvenciones a empresas, cooperativas, sociedades laborales o entidades que contraten a mujeres víctimas de violencia, o a ellas mismas en los casos en que se constituyan como trabajadoras autónomas. Asimismo, se establece que serán incluidas con carácter preferente y específico en los programas de formación e inserción laboral que desarrolle la Administración de la Comunidad Autónoma, así como las entidades que esta determine, para lo que las mujeres deberán estar inscritas como demandantes de empleo. Dicha preferencia también se tendrá en cuenta en cualquier otra vía de promoción laboral que contribuya a la inserción sociolaboral de las mujeres víctimas de violencia.

En relación con ello, la Coordinadora del Servicio de Orientación Sociolaboral de la Casa de la Mujer de Zaragoza señalaba al ser entrevistada (E3) que un alto porcentaje de las mujeres que acudían a dicho servicio (45% en 2011) han sufrido o sufren violencia y que a la vez servía para la detección de casos de violencia. En este sentido, comentaba que las mujeres que pasaban por situaciones de violencia tenían dificultades similares al resto de mujeres que solicitaban apoyos en el ámbito sociolaboral. Aunque indicaba que de las mujeres maltratadas, el 40% tenían dependientes a su cargo y que, en general, estaban más desvinculadas del mercado laboral. A lo que se añade, según explicaban las educadoras sociales de la Casa de la Mujer de Zaragoza, en una de las entrevistas grupales, que casi todas las mujeres tenían una mala percepción de sí mismas, lo que les afectaba de cara a la búsqueda de empleo (EG2). Específicamente, la mayor dificultad en el proceso de inserción sociolaboral que puso de relieve la coordinadora del servicio de orientación sociolaboral era “que siga rondando el maltratador” (E3), ya que como también confirmaron las psicólogas de la Casa de la Mujer entrevistadas, una actitud muy común entre los agresores tras la ruptura de la relación era “seguir dando mal” (EG3).

Y, finalmente, la norma contempla como servicio de apoyo y protección, que el Gobierno de Aragón ejercerá la *acción popular* (art. 31) en los casos más graves de violencia contra las mujeres, ya sea porque la víctima así lo solicita o, cuando la acción delictiva provoque la muerte de ésta en la forma y condiciones establecidas por la legislación procesal.

El quinto y último Capítulo de la Ley 4/2007, se refiere a las *prestaciones económicas* (artículos 32-36), las cuales engloban: el Ingreso Aragonés de Inserción, las Ayudas de urgente

necesidad, la Renta activa de inserción, Ayudas escolares y Otras prestaciones económicas.

Más concretamente, la ley aragonesa recoge las prestaciones existentes a nivel estatal y autonómico. En cuanto a la prestación estatal (Renta Activa de Inserción), el papel del Gobierno de Aragón es facilitar la asesoría para la tramitación de las mismas en colaboración con la gestión del organismo estatal correspondiente. Y en cuanto a las prestaciones económicas de carácter autonómico, en la Ley se articulan ciertas facilidades para el acceso de, así como como abreviar procedimientos (IAI), el considerar la existencia de violencia como factor cualificado para su concesión (ayudas escolares) y en el caso de las comarcas, dentro de las ayudas de urgente necesidad, se comprometen a reservar partidas económicas específicas para atender situaciones de emergencia social para mujeres víctimas de violencia.

A esto se añade que el artículo 36 abre la posibilidad de que el Gobierno de Aragón pueda establecer otras prestaciones económicas compatibles con ellas a favor de las mujeres víctimas de violencia.

En lo que respecta a la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista de la Comunidad catalana, en términos generales, según el apartado primero del artículo 1, ésta tiene como objeto “la erradicación de la violencia machista y la remoción de las estructuras sociales y los estereotipos culturales que la perpetúan, con la finalidad que se reconozca y se garantice plenamente el derecho inalienable de todas las mujeres a desarrollar su propia vida sin ninguna de las formas y ámbitos en que esta violencia puede manifestarse”. Más específicamente, en su segundo apartado del artículo 1, la norma catalana declara que:

“La presente ley establece medidas integrales respecto a la prevención y la detección de la violencia machista y de sensibilización respecto a esta violencia, con la finalidad de erradicarla de la sociedad, así como reconoce los derechos de las mujeres que la sufren a la atención, asistencia, protección, recuperación y reparación integral.”

Particularmente, la Ley 5/2008 insiste sobre los derechos de las mujeres en situación de violencia y de sus hijos/as así como en el carácter integral de las medidas articuladas contemplados en el objeto de la ley. Es así que incluye entre sus finalidades (art. 6. d) la de establecer los derechos de las mujeres que se encuentran en situación de violencia machista, exigibles ante las Administraciones Públicas; así como para sus hijos/as, además de asegurar su acceso gratuito a los servicios públicos que se establezcan. Y, respecto a las medidas, se insiste como principio rector de las actuaciones, en la consideración del carácter integral de éstas (art. 7.c); las cuales deben tener en

cuenta todos los daños que las mujeres y los/as menores sufren como consecuencia de la violencia machista, también los daños sociales y económicos, y los efectos de esta violencia en la comunidad.

Las medidas integrales y los derechos reconocidos de las mujeres que sufren violencia machista, quedan recogidos fundamentalmente en el Título II y III de la Ley catalana; los cuales comprenden medidas relativas a la prevención, la detección y la erradicación de la violencia machista y los derechos de las mujeres en situaciones de violencia machista a la prevención, atención, asistencia, protección, recuperación y reparación integral.

En este sentido, por una parte, el Título II, *De la prevención, la detección y la erradicación de la violencia machista* comprende siete capítulos: 1) Investigación en violencia machista; 2) Sensibilización social e información para prevenir y eliminar la violencia machista; 3) detección de la violencia machista; 4) ámbito educativo; 5) formación y capacitación de profesionales; 6) Medios de comunicación y, 7) acoso sexual y acoso por razón de sexo en el ámbito laboral y social. Respecto a este título de la Ley catalana, dirigido al articular medidas en el ámbito de la prevención, destacan fundamentalmente dos cuestiones, por un lado, un papel importante de la detección y, por otro lado, la inclusión de un capítulo dedicado al acoso sexual y acoso por razón de sexo en el ámbito laboral y social.

Comparativamente, con la ley estatal<sup>388</sup> y la autonómica de Aragón, el recurso de la *detección* (art. 3.d) está más presente en la Ley catalana que es definida como “la puesta en funcionamiento de diferentes instrumentos teóricos y técnicos que permitan identificar y hacer visible la problemática de la violencia machista, tanto si aparece de forma precoz como de forma estable, y que permitan también conocer las situaciones en las que se debe intervenir, para evitar su desarrollo y cronicidad”. De hecho, la detección se contempla como una de las medidas de la ley al mismo nivel que la prevención y la sensibilización tal y como dispone el objeto de ley en su artículo 1.2.

De acuerdo con lo que establece el objeto de ley, el Título II de la misma se dedica a las medidas *De la prevención, la detección y la erradicación de la violencia machista* (art. 8-11). Concretamente, se incluye un capítulo específico de *Detección de la violencia machista*, que insta a las Administraciones Públicas de Cataluña a desarrollar las acciones necesarias para detectar e

---

<sup>388</sup> Lluïsa Carmona, de la Asociación Tamaia, en su comparecencia como experta en intervención en situaciones de violencia en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales durante la discusión de la Ley integral en el ámbito parlamentario señalaba como primera recomendación “En primer lugar, el tema de la detección precoz, que aparece en la ley pero nos ha parecido contemplar que sobre todo en el ámbito sanitario. Tenemos que mejorar la detección y para eso todo lo comentado anteriormente es fundamental, sobre todo para poder detectar los procesos de violencia cuanto antes mejor... Para poder mejorar en la detección tenemos que conseguir que todos los ámbitos que están en contacto con la problemática y con la ciudadanía de forma genérica: sanidad, servicios sociales, educación, justicia, seguridad, etcétera, tengan mecanismos para poder hacer esa detección.”

identificar situaciones de riesgo o existencia de violencia machista (art.10.1). Para ello se establece que la detección es competencia del Gobierno (art.79). En este sentido, se prevé que el Gobierno debe garantizar la formación capacitadora de todas las personas profesionales que trabajan en la prevención, detección, así como en la atención, asistencia, recuperación y reparación en situaciones de violencia machista (art.19.1).

La detección, es también es un elemento presente en el Título III de la ley, fundamentalmente en el Capítulo 5, que recoge las acciones de los poderes públicos en situaciones específicas, como veíamos en el apartado anterior<sup>389</sup>. Este capítulo 5 está atravesado por la responsabilidad del Gobierno catalán de promover medidas eficaces para la eliminación de las barreras que dificultan la detección de la violencia machista en situaciones específicas y que pueden impedir el acceso a los servicios y prestaciones establecidos por la ley catalana.

Como veíamos en los ámbitos de la violencia machista (art. 5) y, a diferencia de la Ley aragonesa, la Ley catalana diferencia entre acoso sexual y acoso por razón de sexo. En el Título II, la Ley catalana dedica el capítulo 7 al acoso sexual y acosos por razón de sexo vinculados con el ámbito del empleo, que comprende: actuaciones de sensibilización y formación (art. 27), negociaciones y acuerdos colectivos (art. 28) y subvenciones a empresas (art. 29). Estas medidas preventivas resultan similares a las impulsadas a nivel estatal por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

En definitiva, de acuerdo con la ley catalana, el Gobierno debe promover y realizar actuaciones de sensibilización y formación destinadas a difundir el derecho de todas las trabajadoras a ser tratadas con dignidad y a no tolerar el acoso sexual ni el acoso por razón de sexo, además de impulsar una actitud solidaria y de ayuda hacia las mujeres y de rechazo del acoso.

El Gobierno ha de impulsar, con el acuerdo de los agentes sociales, que las empresas que tengan la sede social o ejerzan actividades en Cataluña establezcan medidas concretas y procedimientos de actuación para prevenir, reparar y sancionar los casos de acoso sexual y de acoso por razón de sexo. Además debe promover el diálogo social mediante el seguimiento de las prácticas desarrolladas en el puesto de trabajo, convenios colectivos o cualquier otro instrumento.

Asimismo, la Ley incluye en las bases reguladoras de las subvenciones, y para las empresas que tengan un plantilla de veinticinco o más personas, la obligación de indicar los medios que utilizan para prevenir y detectar casos de acoso sexual y de acoso por razón de sexo, e intervenir en dichos casos, en sus centros de trabajo. El caso de no indicar dichos medios o en el caso de no hacer uso de los mismos, constituyen causa de no concesión o, incluso de revocación de la subvención.

---

<sup>389</sup> Vid supra p. 268.

Y, por su parte, el Título III de la Ley, *De los derechos de las mujeres en situaciones de violencia machista a la prevención, atención, asistencia, protección, recuperación y reparación integral* (art.30-75) constituye el núcleo central de los derechos de las mujeres en situaciones de violencia machista contemplados por la Ley catalana que comprende cinco capítulos: 1) Derecho a la protección efectiva, 2) Derecho a la atención y asistencia sanitarias específicas, 3) Derecho de atención y reparación, 4) La Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres en situaciones de violencia machista y 5) Acciones de los poderes públicos en situaciones específicas. Destaca de la ley catalana el énfasis en los derechos y no sólo en la articulación de servicios y recursos.

Antes de detenernos a comentar estos derechos, cabe señalar que la Ley catalana pone en relevancia dos cuestiones consideradas claves en las respuestas públicas dirigidas a atender las situaciones de violencia que enfrentan las mujeres que son o han sido maltratadas y que define en su artículo 3. Por un lado, la *recuperación*, que se define como “la etapa del ciclo personal y social de una mujer que ha vivido situaciones de violencia en que se produce el restablecimiento de todos los ámbitos dañados por la situación vivida”. Y, por otro lado, la *reparación*, entendida “como el conjunto de medidas jurídicas, económicas, sociales, laborales, sanitarias, educativas y similares adoptadas por los distintos organismos y agentes responsables de la intervención en el ámbito de la violencia machista, que contribuyen al restablecimiento de todos los ámbitos dañados por la situación vivida”.

Ambos procesos están relacionados, ya que la recuperación se refiere al proceso personal y la reparación al conjunto de medidas que desde los poderes públicos ponen a disposición para que la recuperación se pueda llevar a cabo. Estos conceptos son importantes porque constituyen bases fundamentales sobre los que se articulan tanto los derechos de las mujeres como las medidas articuladas desde la red de atención. La reparación, al referirse a la recuperación, da cuenta y alude a un proceso más largo que puede requerir una intervención y por tanto responsabilidad pública más ampliada y sostenida en el tiempo.

Son aspectos sobre los cuales se ha insistido mucho en su importancia desde profesionales de la intervención social y jurídica. Y, de hecho, se formuló como crítica a la L.O. 1/2004. Es así, que Tamaia, a través de Lluïsa Carmona, intervino en la comparecencia sobre la discusión parlamentaria de la Ley integral, señalando como uno de los hándicaps de la ley era la ausencia de la reparación y recuperación<sup>390</sup>, destacando que constituía un eje central en la atención, asesoramiento y tratamiento de las mujeres que han sufrido violencia de género:

---

<sup>390</sup> Los otros dos hándicaps se referían a las causas de la violencia y a las definiciones de violencia y abuso.

“Quisiera decirles que nos gusta más hablar de reparación y de recuperación y no de rehabilitación. Es un aspecto importante, porque se trata más de reparación. Nuestra experiencia nos ha llevado a determinar que hay algunas áreas de daño, que decimos nosotras: el área de la seguridad, el de la salud de forma integral, el área relacional, el área social, y esto supone secuelas en todos estos ámbitos, no sólo en el ámbito más estrictamente psicológico, si es posible decirlo así, en términos clásicos. Es decir, que las mujeres maltratadas presentan secuelas en todos estos ámbitos. En el ámbito económico, en el ámbito laboral, el empobrecimiento es una característica (independientemente de cuál sea el nivel económico de partida siempre se produce un empobrecimiento); el aislamiento social también, independientemente de que la mujer pueda continuar funcionando con normalidad, aparentemente... Nuestra experiencia es que es importante trabajar de forma integral en todos estos ámbitos y para eso se requieren programas multidisciplinarios, perseverancia en el tiempo, y la reparación de secuelas, dependiendo de los años de abuso y del tipo de abuso, es lenta. Aquí no tienen nada que ver los plazos, ni tres meses ni seis meses ni un año; otra cosa son recursos residenciales de urgencia o reparación de urgencia a nivel residencial, pero son necesarios recursos de larga duración, de permanencia en el tiempo que permitan retornar a las mujeres maltratadas a su condición de ciudadanas de derecho, y evidentemente, ahí tenemos que incluir a los hijos, hijas y jóvenes... Cuando definimos qué es la violencia deberíamos incluir que las secuelas de la violencia también forman parte de ésta y, por tanto, la reparación es algo que debe contemplarse de una manera más específica”<sup>391</sup>.

En este sentido, Carmona lamentaba que los procesos de recuperación estuvieran suponiendo en realidad *procesos de heroicidad*. Por un lado, por parte de las mujeres maltratadas que debían peregrinar solicitando ayuda no sólo para salir de la violencia directa e intensa que puedan estar viviendo, sino también para reparar las secuelas que han tenido ellas y sus hijos/as. Y, por otro lado, de las organizaciones profesionales y mujeres implicadas muchas veces en estos programas que han suplido a la Administración y que a su vez, también habían llevado a cabo *procesos heroicos*.

Al hilo de esta crítica, Beatriu Massià explicaba en la entrevista:

“Que eso debería estar definido, y también el tema de la reparación y de la recuperación. Que nosotras, esto en la ley catalana se recoge un poco más, pero nosotras insistimos mucho en esto,

---

<sup>391</sup> Comparecencia de la Señora representante de Tamaia, Asociación de Mujeres contra la violencia familiar. Experta en atención, asesoramiento y tratamiento a mujeres que han sufrido violencia de género, de Barcelona (Lluisa Carmona Martínez). (Número de expediente 219/000038.)

la recuperación es un proceso personal que tiene que hacer una mujer, de alguna manera es su compromiso con su propia vida, de tener una vida plena, una vida y entendemos que la reparación tiene que venir de parte de los poderes públicos ya que no les ha garantizado sus derechos, por lo tanto ahí tiene que repararlos, pero eso en la ley española no salió nada. En la ley catalana se recoge algo de esto" (E8).

A su vez, las profesionales del ámbito jurídico también insisten en la importancia de la reparación ante estas situaciones de violencia, ya que entendiendo el proceso y la intervención global, la respuesta penal no tiene la capacidad de reparación sino que ésta ha de hacerse desde otros ámbitos extrajudiciales.

Merçè Claramunt comentaba en la entrevista cuál es el sentido de la reparación y reconocimiento de derechos en todo el proceso de recuperación, que es un proceso que va más allá de la resolución judicial en el caso de que se acuda a la denuncia penal para romper o enfrentar las situaciones de violencia:

“La reparación entonces no termina cuando la persona está condenada, ahí no termina dijéramos el proceso de los derechos que las mujeres tienen frente al episodio o episodios que han sufrido, debemos continuar trabajando sobretodo en su reparación, entonces bueno también era uno de los temas importantes para nosotras, que se viera donde empezaba y acababa todo esto. Y hasta que la mujer no ha terminado su proceso que eso es complicadísimo, pero por lo menos herramientas, o como mínimo, hacerlo notar que existe, que el camino no acaba con la condenas, etc. Por ejemplo, si es el caso o cuando ya hay una Orden de Protección o lo que sea, si no que hay todavía un camino hasta que la mujer efectivamente es capaz de recuperarse de ese episodio y por tanto de vivir una vida con normalidad, o con la máxima normalidad posible” (E7).

Varias de las entrevistadas, Ester García de Dones Juristes (E6) y Beatriu Massià de Tamaia (E8), en su reflexión sobre el papel del derecho, destacaban los límites del sistema penal para la reparación de los daños causados por relaciones de violencia habitual:

“La reparación del daño es inexistente, inexistente y, sobre todo en los temas que solemos llevar nosotras, que es violencia habitual, nunca se da, es imposible, ni para el caso en el que consigamos, que esto es complicado, de vez en cuando lo conseguimos, pero bueno es complicado, se indemnice o se establezca una indemnización, esto es irreparable, este daño es

irreparable, lo único que puede reparar parcialmente es el apoyo psicológico, la administración de justicia no repara, esto es una idea equivocada, que muchas mujeres la tienen, ¿eh? es un proceso duro, es un proceso traumático, y a veces nosotras tenemos la compensación de que cuando sales del juicio, la señora te dice "mira me da igual perderlo, pero por primer vez he pegado un golpe en la mesa y lo he visto a él con miedo, ha sido él el que ha tenido miedo". Esto es una reparación pero que consiguen digamos los profesionales que están detrás, ya no digo sólo las abogadas el apoyo psicológico que han tenido, etc, etc entonces reparación por parte de la administración de justicia... aunque la ley prevé, la ley catalana por ejemplo, la estatal también, prevén indemnizaciones... violencia, se suele establecer muy poco... No está el sistema montado para esto, el sistema es punitivo alguien ha hecho algo malo y se le tiene que condenar, punto, cierre. La parte de la mujer víctima, en la administración de justicia no, salvo esta protección física no hay previsto... es que es lo que te comentaba hilando con el Código Penal, es que criminalizar conductas no es una solución integral para la mujer ... pero a veces tenemos señores que están cumpliendo penas de cuatro años y antes de salir de prisión o ella se cambia de comunidad... o vete a otro país porque no ... entonces claro, la administración de justicia no da una respuesta a estas situaciones, a veces nos dice la mujer "ostras, es que me he tenido que cambiar de todo", ... mis hijos, desescolarizarlos e irme a otro lado, empezar una nueva vida", si puede claro, y si tiene recursos para hacerlo, ¿no? ¿Quién le compensa esto?, pues nadie, reparación puede ser en términos económicos, pero eso no es una reparación integral, y la administración de justicia no dice bueno pues voy a poner una psicóloga, fiscalía sí que tiene, que las citan ... mi clienta un día la citaron, que había ya acabado el juicio y todo, las mujeres... y muchas las citas fiscalía, bueno muchas no, por protocolo cualquier causa por violencia pasa por fiscalía... citan a la señora para les explique y les dicen "mire, nosotras estamos conectadas" y es cierto, con servicios sociales, con psicólogas públicas, gratuitas, pero fiscalía es que está desbordada... es que no hay recursos, están absolutamente desbordada, entonces claro una señora que necesita una contención inmediata y que le den hora para una psicóloga de aquí a dos meses y medio, ...esta finalidad inmediata de .. pues queda frustrada no, entonces por eso digo que reparación a nivel emocional que es sobre todo lo que necesitan de inmediato y esta contención... la administración de justicia es que ni la prevé ni la cubre" (E6).

Por su parte, Encarna Bodelón explicaba en la entrevista en lo relativo a la valoración del ámbito penal de la ley integral que ésta "sólo ofrece como método de reparación la denuncia". En este sentido, se trata de un mecanismo muy pobre, ya que como indicaba "la denuncia puede dar una cierta satisfacción a lo que se podría llamar el deseo de justicia, pero sabemos que el ámbito penal, lo único que puede hacer es en un determinado momento proteger a la víctima del agresor, echar, impedir que continúe la violencia, pero difícilmente reparará, no hay reparación o es una reparación simbólica pero que realmente no es efectiva, pero el ámbito penal no da ni una



reparación psicológica ni material a las víctimas, entonces todo lo que es la reparación queda fuera de la ley” (E5).

Al respecto, Encarna Bodelón matiza que el elemento simbólico de los instrumentos penales no es tanto la reparación como un reconocimiento del daño causado, el valor simbólico de verse reconocida en este sentido “que para algunas mujeres puede ser importante, para otras no tanto. Para otras a lo mejor llegar a ese reconocimiento del daño es muy costoso, pero es más un reconocimiento del daño que una reparación del daño. Entonces eso es importante, yo creo que ese mensaje no se ha transmitido a las mujeres, se transmite un mensaje erróneo, a las mujeres hay que decirles que es importante cesar la violencia y utilizar los instrumentos que tenemos a nuestro alcance, pero también tener claro que la intervención penal, no repara el daño, es una cuestión de cesar esa violencia y de intervenir pero que difícilmente va a impedir el daño sufrido, y a veces, ese mensaje no es claro” (E5).

Como es sabido, el derecho a la reparación de las mujeres que han pasado por situaciones de violencias es un derecho reconocido por los organismos internacionales. Es así, que el Preámbulo de la Ley catalana recoge la normativa internacional que se refiere al derecho a solicitar reparación de las que son responsabilidad de las administraciones públicas y de las instituciones de gobierno. En este sentido, se apela a la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer* (CEDAW) de 1979 y el correspondiente Protocolo facultativo, de 1999, el cual establece el derecho de las mujeres a pedir la reparación por la violación de sus derechos. Asimismo, el preámbulo se refiere a la *Resolución de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1997*, que condena todos los actos de violencia sexista contra la mujer, exige que se elimine la violencia machista en la familia y en la comunidad y exhorta a los gobiernos a actuar para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia y proporcionar a las mujeres unas reparaciones justas y una asistencia especializada.

Concretamente, en el Capítulo 1 se recoge el *Derecho a la protección efectiva* (art. 30). El *contenido del derecho a la protección efectiva* se refiere a que las mujeres que se hallan en riesgo o en situación de violencia machista tienen derecho a recibir de inmediato de las Administraciones Públicas de Cataluña una protección integral, real y efectiva. Las garantías de dicha protección deben asegurarse tanto por medios tecnológicos como por servicios policiales; así como por cualquier otro medio que asegure la protección de las mujeres. De igual manera, se encomienda a la policía de la Generalitat –Mossos d’Esquadra-, en colaboración con las policías locales, el deber de vigilar y controlar el cumplimiento de las medidas acordadas por los órganos judiciales (art. 31).

El Capítulo 2, dedicado al ámbito sanitario, reconoce *el derecho a la atención y la asistencia sanitarias especializadas* (art. 32) mediante la Red Hospitalaria de Utilización Pública; así como la

aplicación de un protocolo de atención y asistencia en los diferentes niveles y servicios, que debe contener un protocolo específico para las mujeres que han sufrido una agresión sexual.

La abogada Esther García explicaba, en la entrevista, la importancia que tiene una atención especializada en las situaciones y casos de agresión sexual y la importancia de poder acceder a la red reparadora de violencia sin la necesidad de denunciar:

“Después teníamos una idea y un objetivo muy claro y es que las mujeres pudieran acceder a la red de violencia o reparadora de la violencia sin necesidad de denunciar. Para nosotras esto es fundamental, porque muchas, al obligarlas a denunciar se colocaban en una situación de riesgo. Esto a la justicia le cuesta mucho ver, y que pues la implicación, la mayor implicación de operadores. Ahora ya prácticamente por protocolo todos los hospitales cuando haya indicio de violencia se pasa el parte al juzgado de guardia, y en eso estamos funcionando. Hay protocolos de violencia sexual, el principal pionero y el que mejor funciona es el *Clinic*, que está aquí, y que son muy buenas las que están ahí, muy buena profesionales en temas de violencia sexual y saben cómo digamos enviar el parte judicial para permitir a la señora que tenga el tiempo suficiente para pensar, aparte dicen que las mujeres agredidas sexualmente tienen un tiempo que puede ir de 3-11 días a no recordar ciertos detalles y eso es fundamental, porque claro cuando se pasa un parte médico hospitalario al juzgado, el juzgado lo envía a Mossos de Escuadra y dice póngase en contacto con esta señora y que les cuente lo que ha pasado. Claro, a veces, a la señora la llaman, "venga a comisaría", ella se espanta, si no quiere denunciar ni te cuento y, es más, a veces no quieren explicar. Este parte que nos lo han mandado de juzgado de violencia que nos lo explique, no explico, devuelven y archivan. Aunque la ley dice que fiscalía investigará, si esa señora no interviene, aparte tengo partes aquí del juzgado de violencia 2, como que culpabilizaba, la señora no ha querido contestar a Mossos. Por lo tanto, archivamos pero vamos por capulla. Entonces se establecieron protocolos por ley, como no estaban establecidos cada uno hacía lo que quería en función de su sensibilidad o de su compromiso” (E6).

Por su parte, en el Capítulo 3 se recogen los *derechos de atención y reparación* que comprenden derechos en distintos ámbitos: acceso a una vivienda, empleo y formación ocupacional, derecho a la atención y asistencia jurídicas, personación de la Administración de la Generalitat en procesos penales y prestaciones económicas. Previamente a especificar el reconocimiento de derechos en cada uno de estos ámbitos, la Ley (artículo 33) dispone una pluralidad de mecanismos de acreditación de las situaciones de violencia. En este sentido, la ley establece que para el acceso a los derechos de reparación (capítulo 3) constituyen medios de prueba calificado para la identificación de las situaciones de violencia machista (art. 33.1): la sentencia de

cualquier orden jurisdiccional, la orden de protección vigente o el informe de la inspección de trabajo.

Lo que resulta de interés en términos de ampliar el alcance y el acceso a derechos de reparación y, por tanto, a las prestaciones reconocidas en la ley, es que añade otros medios de acreditación de la situación de violencia (artículo 33.2), siempre y cuando expresen la existencia de unos indicios de que una mujer la ha sufrido o está en riesgo verosímil de sufrirla:

a) Cualquier medida cautelar judicial de protección, seguridad o aseguramiento vigente.

b) El atestado elaborado por las fuerzas y cuerpos de seguridad que han presenciado directamente alguna manifestación de violencia machista.

c) El informe del Ministerio Fiscal.

d) El informe médico o psicológico elaborado por una persona profesional colegiada, en el que conste que la mujer ha sido atendida en algún centro sanitario por causa de maltrato o agresión machista.

e) El informe de los servicios públicos con capacidad de identificación de las situaciones de violencia machista. Se reconoce esta capacidad a los servicios sociales de atención primaria, a los servicios de acogida y recuperación, a los servicios de intervención especializada y a las unidades especializadas dentro de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

f) El informe del Instituto Catalán de las Mujeres.

g) Cualquier otro medio establecido por disposición legal.

En relación a los *Derechos en el ámbito del acceso a una vivienda*, se contempla la concesión de ayudas para el acceso a la vivienda (art. 34). De manera que, el gobierno deberá promover medidas para facilitar acceso a una vivienda a las mujeres que sufren cualquier tipo de violencia machista, en cualquiera de los ámbitos reconocidos por la ley y, que estén en situación de precariedad.

También se establece que en las reservas obligatorias de las promociones públicas de vivienda (art. 35), el Gobierno debe velar por garantizar el acceso a la vivienda de todas las mujeres que hayan superado una situación de violencia machista y se hallan en situación de precariedad económica. Estas reservas habrán de efectuarse teniendo en cuenta, a su vez, a las mujeres que se hallan en situación de discapacidad y que han de ser consideradas colectivo preferente en el acceso a viviendas reservadas. Asimismo, las mujeres mayores de 65 años y las mujeres con discapacidad, que sufren violencia machista y, que se hallan en situación de precariedad económica, deben ser consideradas como colectivos preferentes en el acceso a plazas de residencias públicas (art.36) siempre y cuando esta sea la opción elegida por la mujer. Además la Ley catalana contempla las ayudas a la adaptación funcional del hogar (art. 37) para cuya obtención las administraciones deben

dar preferencia a las mujeres con discapacidad que sufran violencia machista.

A diferencia de lo que veíamos en la Ley aragonesa, los derechos en relación al acceso a la vivienda no se limitan a las mujeres que han sufrido o sufren violencia doméstica, sino que se contemplan todas las formas en los todos los ámbito recogidos en la ley catalana, y se incluyen las ayudas de adaptación funcional del hogar.

En cuanto al *Derecho al empleo y la formación ocupacional*, se establece que el Gobierno debe garantizar la formación ocupacional a las mujeres que se hallan en cualquier forma de violencia machista, en cualquiera de los ámbitos especificados por la ley, estudiando particularmente los casos de violencia en el ámbito laboral. Asimismo, el Gobierno debe adoptar las medidas necesarias para facilitar el empleo de las mujeres víctimas de violencia machista cuando sea preciso para que puedan recuperarse económicamente. Para ello la administración pública competente debe: a) dar información, orientación y apoyo así como detectar situaciones de violencia machista en el marco de los servicios que presten las oficinas de trabajo de la Generalidad y los protocolos de actuación y coordinación; b) establecer subvenciones a la contratación; c) promover la firma de convenios con empresas y organizaciones sindicales para facilitar su inserción laboral y d) establecer ayudas directas y medidas de apoyo para que las mujeres se constituyan en trabajadoras autónomas, con un seguimiento tutorial personalizado de sus proyectos (art. 38). Asimismo, las mujeres que sufren o han sufrido violencia machista deben ser incluidas con carácter prioritario en todos los programas de formación ocupacional e inserción laboral (art. 39).

En el ámbito del *derecho a la atención y asistencia jurídicas*, además de establecer el derecho a la atención jurídica, el derecho a la asistencia jurídica y los servicios de guardia permanente y turnos de oficio especializados, el artículo 44, de *los derechos de los menores de edad*, hace extensibles todos los derechos contemplados de la atención y asistencias jurídicas a los/as menores de edad perjudicados por la muerte de la madre como consecuencia de violencia machista, o perjudicados/as por otras circunstancias que impidan a la madre ejercer las potestades que le son propias respecto a éstos/as.

En el capítulo de derechos a la atención y reparación también se incluye la *Personación de la Administración de la Generalidad en procesos penales*, siendo así que establece como supuestos en que puede darse dicha personación (art. 45) los casos de muerte o lesiones graves de la mujer, así como en otros casos de relevancia especial, previa evaluación de los hechos por parte del *Instituto Catalán de las Mujeres*.

En relación a los *derechos a prestaciones económicas*, la ley establece que tanto para el

acceso a la *Renta Mínima de Inserción* como a las demás ayudas contempladas en la Ley en la determinación de carencia de rentas se tendrán en cuenta exclusivamente los ingresos y rentas individuales de cada mujer (en lugar de tomar en cuenta la unidad de convivencia). También se explicita que podrán acceder a las prestaciones de urgente necesidad (de los entes locales); así como la posibilidad de que el Gobierno pueda conceder prestaciones económicas extraordinarias a las mujeres que han sufrido violencia. En este capítulo destaca y, constituye además, una cuestión diferencial de Cataluña que no se contempla en la Ley aragonesa. En este sentido, en relación con las prestaciones económicas son, por un lado, las indemnizaciones (art. 47) y, por otro lado, el Fondo de garantías<sup>392</sup> y el derecho a obtener las prestaciones de dicho fondo (art. 49 y 50).

Concretamente, la ley catalana incorpora indemnizaciones para las mujeres (también menores) que, como consecuencia de las formas de violencia machista, sufran secuelas, lesiones corporales o daños en la salud física o psíquica de carácter grave; así como para los/as hijos/as de víctimas mortales a consecuencia de cualquiera de las formas de violencia machista especificadas por esta ley que sean menores de veintiséis años y que dependan económicamente en el momento de la muerte de la madre.

En la sección de derechos a prestaciones económicas, otro aspecto importante de esta ley en la constitución de un Fondo de garantía de pensiones y prestaciones, destinado a cubrir el impago de pensiones alimentaciones y compensatorias y que fue introducido en la legislación catalana por el artículo 44 de la Ley 18/2003, de 4 de julio, de apoyo a las familias. Estas prestaciones establecidas en la Ley 5/2008, en el artículo 49, tienen carácter supletorio o, si procede, complementario de las que pueda reconocer el Estado con cargo al Fondo de Garantía de Pago de Alimentos. Este fondo, que debe operar con carácter de anticipo, debe activarse cuando exista la constatación judicial de incumplimiento del deber de satisfacer las pensiones, lo cual conlleva una situación de precariedad económica.

Esther García planteaba en la entrevista el sentido de la ley más allá de las medidas de protección y orientada a los derechos de las mujeres a erradicar la violencia machista:

“Fundamentalmente lo que recoge son derechos de las mujeres y qué mujeres podrán acceder a esos derechos. Es fundamentalmente la ley, es una ley de, dice el título para erradicar la violencia, realmente es esto, busca erradicar la violencia, o sea, insistimos en que la criminalización no es suficiente... Lo que se intenta es dar una serie de

---

<sup>392</sup> Este fondo queda regulado por el *Decreto 123/2010, 7 septiembre, del Fondo de garantía de pensiones y prestaciones* («D.O.G.C.» 9 septiembre)

medidas, ya no sólo a las mujeres que tienen esos derechos sino al sistema por el que estas mujeres se mueven, ¿no? De detección, o sea de poder detectar, de poder actuar, de protección, de prevención y de recuperación, una vez las hemos sacado de todo esto, ¿no? Entonces esto va más destinado a la recuperación emocional de la mujer que no a, hay ayudas económicas, pero su sentido es este: desvincularlas del agresor, lo que buscamos es que decimos el *empoderament*, el empoderamiento de la mujer, es decir, que ella tenga recursos para poder salir, ya podemos conseguir muchas condenas al agresor pero que si ella no tiene recursos no saldrá, entonces bueno va más bien destinada a eso” (E6).

Tras articular el conjunto de derechos de atención y reparación la Ley catalana, el Capítulo 4 regula la *Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres en situaciones de violencia machista*. En este sentido, se establecen el modelo de intervención y el de políticas públicas, se define la Red y su estructura, se enumeran y describen los servicios que configuran dicha red y, finalmente, se concreta la creación y gestión de los servicios de la Red en función de las respectivas competencias de las administraciones públicas de Cataluña.

Más específicamente, la ley catalana obliga al Gobierno de la Generalitat desarrollar modelos de intervención integral (art. 53) en todo el territorio de Cataluña, mediante una red de servicios de calidad en todos los ámbitos que sea capaz de dar respuestas adecuadas, ágiles, próximas y coordinadas a las necesidades de las mujeres que están en situaciones de violencia machista; así como a sus hijas e hijos, cuando sean testigos/as y víctimas de dichas situaciones. Se establece que dichos modelos de intervención deben incluir como elementos esenciales la información, la atención primaria y la atención especializada.

También se detallan los objetivos esenciales que deben tener las actuaciones de los poderes públicos en materia de servicios de atención y recuperación integral, que en todo caso son: a) Facilitar a las mujeres las herramientas a su alcance para conocer los derechos que les corresponden y los servicios que tienen a su alcance; b) Reducir el impacto personal y comunitario de la violencia machista; c) Llevar a cabo la prevención y sensibilización social sobre las causas y consecuencias de la violencia machista y d) Profundizar en la investigación y el conocimiento de las causas y consecuencias de la violencia machista con una perspectiva multidisciplinaria.

La *Red de Atención y Recuperación Integral* para las mujeres que sufren violencia machista se define (art. 54) como el conjunto coordinado de recursos y servicios públicos de carácter gratuito para la atención, asistencia, protección, recuperación y reparación de las mujeres que han sufrido o

sufren violencia machista, en el ámbito territorial de Cataluña, que están especificados en esta ley. Aunque se deja al desarrollo reglamentario la organización de los servicios que componen la red, se establece que debe estar formado por equipos multidisciplinares y personal con formación específica.

En este sentido, los servicios que integran la red son: a) Servicio de Atención Telefónica Especializada; b) Servicios de información y atención a las mujeres; c) Servicios de atención y acogimiento de urgencias; d) Servicios de acogida y recuperación; e) Servicios de acogida sustitutoria del hogar; f) Servicios de intervención especializada; g) Servicios técnicos de punto de encuentro; h) Servicios de atención a la víctima del delito; i) Servicios de atención policial; j) Otros servicios que considere necesarios el Gobierno.

El *Servicio de Atención Telefónica Especializada* (art. 55) es un servicio universal de orientación y asesoramiento inmediato sobre los recursos al alcance de todas las personas a las que es aplicable la ley. Este servicio funciona las 24 horas todos los días del año y debe coordinarse con los servicios de emergencia en los casos necesarios.

Los *Servicios de Información y Atención a las Mujeres* (SIAD) (art. 56) son servicios de información, asesoramiento, primera atención y acompañamiento, si procede, en relación con el ejercicio de los derechos de las mujeres en todos los ámbitos relacionados con su vida laboral, social, personal y familiar. Deben coordinarse con los servicios de atención especializada y deben dinamizar e impulsar la coordinación y colaboración con todos los agentes comunitarios, especialmente con los grupos y organizaciones de mujeres. Si bien, estos servicios se destinan a todas las mujeres, están especialmente destinadas a las que sufren situaciones de violencia machista.

Los *Servicios de Atención y Acogida de Urgencias* (SAAU) (art. 57) son servicios especializados que deben facilitar un acogimiento temporal, de corta duración, a las mujeres que están sometidas o han sido sometidas a situaciones de violencia machista y, en su caso, a sus hijas e hijos, para garantizar su seguridad personal. Asimismo, deben facilitar recursos personales y sociales que permitan una resolución de la situación de crisis. La prestación de estos servicios ha de ser las 24 horas, todos los días del año. La estancia en ellos debe tener la duración mínima indispensable para activar recursos estables y no puede ser superior a los quince días. Estos servicios se destinan a las mujeres que sufren cualquier forma y manifestación de violencia machista.

Los *Servicios de acogida y recuperación* (SAR) (art. 58) son servicios especializados, residenciales y temporales, que ofrecen acogimiento y atención integral para posibilitar el proceso de recuperación y reparación a las mujeres y a sus hijas e hijos dependientes, que requieren un espacio de protección debido a la situación de riesgo motivada por la violencia machista, velando

por su autonomía. Estos servicios se destinan a las mujeres que sufren cualquier forma y manifestación de violencia machista. El Gobierno debe garantizar el acceso a una plaza de acogida y recuperación para todas aquellas mujeres y sus hijos e hijas que acrediten ser víctimas de violencia machista y que así lo requieran.

Los *Servicios de acogida sustitutoria del hogar* (SAS) (art. 59) son servicios temporales que actúan como sustitución del hogar y deben contar con apoyo de personal psicológico, médico, social, jurídico y de ocio, por parte de profesionales especializados, con la finalidad de facilitar la integración sociolaboral de las mujeres. Estos servicios se destinan a las mujeres que sufren cualquier forma y/o manifestación de violencia machista. El Gobierno debe garantizar el acceso a una plaza de acogida y recuperación para todas las mujeres y sus hijos e hijas que acrediten ser víctimas de violencia machista y que así lo requieran.

Los *Servicios de intervención especializada* (SIE) (art. 60) son servicios especializados en violencia machista que ofrecen atención integral y recursos en el proceso de recuperación y reparación de las mujeres que han sufrido o sufren situación de violencia así como a sus hijas/os. Estos servicios deben enfocarse en la prevención, la sensibilización y la implicación comunitaria.

Tal y como hemos señalado antes, la Ley integral, la Ley aragonesa y, en general, la catalana, no innovan tanto en la creación de nuevos recursos sino en el desarrollo de los ya existentes. Pero los SIE sí que son un nuevo recurso que se genera a partir de la ley y, como comentaba Beatriu Massià en la entrevista, a su vez, está vinculado con el Protocolo Marco, ya que los SIE emanan de lo que se llamó el eje seix del *Plan de políticas de Mujeres*, que era el eje específico de intervención en violencia que hace todo este desarrollo que incluye a la ley. Concretamente, Beatriu explicaba cómo se desplegaron las actuaciones del Gobierno autonómico y de qué manera afectó a la creación y organización-coordinación entre los servicios de los diferentes ámbitos implicados:

“Entonces claro, eso lo que quiere decir es que anteriormente digamos los recursos de atención a mujeres estaban como muy centralizados, bastantes centralizados a nivel geográfico, digamos Barcelona y un poco el cinturón digamos, estaban normalmente gestionados por las entidades locales, ¿vale? Y con la ley lo que se hace es que la Generalitat asume la creación de estos recursos de atención específicos para mujeres. Es decir, que las entidades locales siguen gestionando lo que sería digamos, la atención en general, y aparte se crean estos recursos específicos de violencia, ¿vale? Claro esto tiene que ver también con la creación del *Protocol Marc*, es decir, el *Protocol Marc*, lo que hace también es un esfuerzo para poder digamos, definir de una vez, ¿no? Pues el concepto de violencia, ámbitos de la violencia, ámbitos implicados, y de una forma transversal, ¿vale? Es decir, que, porque con lo que nos encontrábamos era, con que el Departamento de Salud tenía su definición, el departamento de



no sé qué tenía su protocolo con su definición, y entonces lo que se hizo desde el *ICD* fue que se lideró de alguna manera ¿no? Pues este Protocolo Marco que fuera ahí sí que estuvimos trabajando mucho para que fuera, digamos, adaptable, para que fuera posible desarrollarlo y para implicar tanto a las administraciones, los entes locales digamos, los colegios profesionales, las instituciones, las organizaciones, ¿no? Para que pudieran también como participar de este protocolo y después también hacer un circuito de atención y derivación.” (E8)

Sobre el impacto que había tenido la ley en la *Red de atención y recuperación*, Merçè Claramunt destacaba el despliegue territorial del desarrollo de la Red:

“(…) me estoy refiriendo todo el tiempo al anterior gobierno, porque, claro, fue quien se encontró, claro fue quien encargó la ley, la hizo aprobar, y la pudo empezar a desarrollar, quiero decir, por eso me refiero al anterior gobierno. Además había la voluntad y había unos recursos que hoy en día no sé si la voluntad política es la misma o no, los recursos han cambiado porque la situación económica ha cambiado, por tanto es distinto, ¿no? Pero tengo que decir que efectivamente se han desarrollado muchos de los recursos que la ley preveía, pues se han desarrollado, desde los servicios de atención telefónica, por supuesto, los SIADs (art. 56), los servicios de atención y acogida de urgencias, servicios de recuperación, es decir, todo es todavía insuficiente si queremos, se han hecho CIEs que son centros de información especializada en prácticamente en todos los territorios, hablamos de veguerías aquí, en todos los territorios, o sea que se ha hecho ahí una inversión brutal, se ha dotado de medios económicos a los ayuntamientos para que puedan hacer puntos de atención e información a las mujeres los SIADs, lo mismo es decir, PIADs que SIADs, da igual, se han dotado a partir de, yo diría de 15.000. No quiero equivocarme, habitantes, por debajo de este número de habitantes también, mancomunado, quiero decir que hay muchos servicios, insuficientes, he de decir también lo siguiente, es decir, se ha hecho un esfuerzo importante de red, para llegar a los sitios últimos dijéramos de todo el territorio catalán, el territorio catalán tiene montaña, quiero decir, sitios muy recónditos también. Por tanto ahí se ha hecho un despliegue importantísimo, todo es insuficiente si quieres, pero que no podríamos ahí decir que no se ha hecho ese esfuerzo, sería mentir, se ha hecho un esfuerzo importantísimo. Sin embargo, es cierto que ahora algunos de los ayuntamientos están destinando recursos bueno, es decir, están no destinando recursos u horas a esos SIAD's, por ejemplo, si antes había, no sé, 4 horas semanales de atención a las mujeres pues ahora en muchos ayuntamientos se han reducido a 2 o alguno a 0 y lo mancomunan con otros ayuntamientos. Quiero decir, que al final, hoy por la situación económica supongo, no sé en qué parte por la voluntad política, sí por lo menos disfrazado de la situación económica pues están, como siempre también las mujeres estamos pagando un poco o mucho la crisis, porque estamos asistiendo este último tiempo a una reducción importante de esta red. Pero he de decir, una reducción importante, aún así se están destinando recursos a la red sobretudo a nivel de

gobierno no tanto los ayuntamientos, y que hubo en un primer momento un despliegue importantísimo, una buena planificación y un despliegue importantísimo, osea, eso es así, sí, sí” (E7).

Los *Servicios técnicos de punto de encuentro*<sup>393</sup> (STPT) son servicios destinados a atender y prevenir, en un lugar neutral y transitorio, en presencia de personal cualificado, la problemática que surge en los procesos de conflictividad familiar y, en concreto, en el cumplimiento del régimen de visitas de los hijos e hijas establecido para los supuestos de separación o divorcio de los progenitores o para los supuestos de ejercicio de la tutela por la Administración pública, con la finalidad de asegurar la protección de menores de edad. El personal profesional que trabaja en estos servicios no puede aplicar técnicas de mediación en los supuestos en los que quede acreditada cualquier forma de violencia machista en el ámbito de la pareja o familiar.

Las *Oficinas de atención a la víctima del delito* (OAVD) (art. 62) tienen como finalidad, entre otras, ofrecer a las mujeres información y apoyo en los procedimientos legales que se derivan del ejercicio de los derechos que les reconoce la legislación vigente.

Los *Servicios de atención policial* (Grupos de Atención a la Víctima) (art. 63) son los recursos especializados de la Policía de la Generalitat que tienen como finalidad garantizar el derecho de las mujeres que se hallen en situaciones de violencia machista, así como a sus hijos e hijas dependientes, a una atención especializada, la protección y la seguridad ante la violencia machista.

Una vez analizados los derechos y servicios vinculados a la protección integral, a continuación me voy a detener en uno de los asuntos clave para el logro de una efectiva protección de las mujeres y sus hijos/as víctimas de violencia. Me refiero a la cuestión de la formación de profesionales. La formación merece una mención, entendiéndose en este trabajo como una cuestión estrechamente vinculada a los derechos de protección integral ya que supone una garantía de la efectividad de los derechos reconocidos por la legislación, como hemos visto en anteriores páginas el desconocimiento supone una de las causas de victimización secundaria.

El tema de la formación de toda la gama de profesionales involucradas/os, tanto de servicios especializados como de los generales, ya que estos últimos son una de las vías principales a través de las cuales las mujeres que sufren o han sufrido violencia acceden a la red de servicios, es algo

---

<sup>393</sup> Estos servicios están regulados por el Decreto 357/2011, de 21 de junio, de los servicios técnicos de punto de encuentro.

que se ha considera fundamental por parte de las profesionales y especialistas en materia de violencia género. Sin embargo, incluso tras años de implementación de la LO 1/2004, se sigue constatando la falta de conocimiento sobre el funcionamiento de las dinámicas y relaciones de violencia. Los efectos negativos de este desconocimiento sobre los procesos que enfrentan las mujeres y sobre sus vidas, hacen de la formación y capacitación de profesionales una cuestión en la que se insiste con frecuencia.

Como hemos visto, la violencia contra las mujeres ha sido y sigue siendo un campo lleno de prejuicios, estos prejuicios tienden a ser misóginos y colocar a las mujeres en una posición más vulnerable incurriendo en procesos de revictimización, por lo que la formación y la capacitación es una forma de paliar este tipo de circunstancias perjudiciales.

Aunque la cuestión de la formación en la LO 1/2004 abarca diferentes ámbitos, que van desde la formación para mujeres que han pasado por relaciones de violencias como parte de una atención integral, abarca además medidas vinculadas más a la prevención y sensibilización que están dirigidas a los ámbitos educativos a diferentes niveles (incluyendo trasposiciones adicionales que afectan a la normativa en materia de educación), y la formación específica en materia de violencia de género para los/as diferentes profesionales involucrados/as en la red de atención y protección. Es esta última dimensión, de la formación específica, en la que centraremos el análisis, ya que es la repercute de forma más directa en la atención directa de las mujeres en situaciones de violencia.

Concretamente, es en el ámbito de la sensibilización, prevención y detección (Título I) donde se puso en marcha de un *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de género* (artículo 3) que habrá de contemplar “un amplio programa de formación complementaria y de reciclaje de los profesionales que intervienen en estas situaciones”. En el ámbito sanitario se especifican también programas de sensibilización y formación (artículo 15) del personal sanitario “con el fin de mejorar e impulsar el diagnóstico precoz, la asistencia y la rehabilitación de la mujer en las situaciones de violencia de género a que se refiere esta Ley”. Asimismo, se insta a las Administraciones educativas competentes a asegurar “que en los ámbitos curriculares de las licenciaturas y diplomaturas, y en los programas de especialización de las profesiones sociosanitarias, se incorporen contenidos dirigidos a la capacitación para la prevención, la detección precoz, intervención y apoyo a las víctimas de esta forma de violencia”.

En el marco de los derechos de las mujeres víctima de violencia de género (título II), se incluye la formación vinculada al derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita, y de forma más específica, a la asistencia jurídica (artículo 20). En este sentido, la Ley dispone que “los Colegios de Abogados, cuando exijan para el ejercicio del turno de

oficio cursos de especialización, asegurarán una formación específica que coadyuve al ejercicio profesional de una defensa eficaz en materia de violencia de género.”

En cuanto a la tutela judicial (Título V), el artículo 47 aborda la formación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, indicando las responsabilidades de las diferentes administraciones y órganos, de manera que “el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses. En todo caso, en los cursos de formación anteriores se introducirá el enfoque de la discapacidad de las víctimas.”

Específicamente, la Ley aragonesa 4/2007 recoge la formación de forma en su art. 9 relativo a la *formación de profesionales* –recogido en el Capítulo II de “Medidas de prevención y sensibilización”- en el que se establece la puesta en marcha por parte de la Administración de la Comunidad Autónoma Aragonesa de programas de coordinación y formación para los colectivos profesionales del ámbito policial, social, docente, laboral, sanitario y jurídico, que atiendan a mujeres víctimas de violencia. Igualmente, se insta a impulsar la inclusión de módulos sobre la prevención de la violencia ejercida contra las mujeres en los cursos que se realicen por parte de instituciones públicas y privadas.

Además, la ley 4/2007 exige una formación específica en el ámbito educativo (art.7) en relación a los planes de formación del profesorado, en los cuales se potenciará aquellos proyectos formativos que incidan en valores de igualdad y no violencia; y en la atención sanitaria (art.28) abriendo la posibilidad a que desde el Departamento competente en materia de salud (Departamento de Sanidad): “podrán llevarse a cabo actividades de sensibilización y formación específicas en materia de violencia contra las mujeres dirigidas a profesionales sanitarios”.

En definitiva, llama la atención que las exigencias legales de formación de los/as profesionales de la Ley aragonesa son poco concretas y bastante laxas.

En lo que respecta a la Ley catalana 5/2008, la cuestión de la formación no sólo tiene un apartado específico en el texto legislativo sino que atraviesa buena parte del mismo. Así, se hace hincapié y se explicita la obligación de formación y capacitación de todas las profesionales que intervienen directa e indirectamente en procesos de violencia: personal sanitario, de servicios sociales, operadores/as jurídicos/as, profesorado, etc.

Concretamente, la Ley se propone como finalidad (art. 6. h) concretar medidas para introducir la especialización de todos los colectivos profesionales que intervienen en la atención, asistencia, protección, recuperación y reparación destinadas a las mujeres y demás víctimas de violencia machista. En esta misma línea, la capacitación y la formación especializada de todas las personas profesionales que atienden a las mujeres en situaciones de violencia están recogidas en la ley como compromiso y principio orientador en las intervenciones de los poderes públicos (art. 7.k).

Además, el título II de la Ley catalana trata de forma específica la cuestión de la formación en el capítulo 5 (artículos 18 y 19) y define la formación y la capacitación<sup>394</sup> obligatorias de todas las personas profesionales que intervienen directa e indirectamente en procesos de violencia, y obliga a las administraciones públicas de Cataluña a diseñar programas de formación a tal fin. Es así, que en el artículo 18, obliga a las Administraciones Públicas de Cataluña a diseñar programas de formación específicas en materia de violencia machista. En esta formación específica se diferencian dos niveles: por un lado, una formación básica dirigida a todas las personas profesionales que intervienen indirectamente en los procesos de violencia y, por otro lado, un nivel de formación capacitadora dirigido a aquellos/as profesionales que intervienen de forma directa en procesos de violencia. Es precisamente en este nivel donde se deben definir y determinar tratamientos específicos para los diferentes colectivos de mujeres y para los distintos tipos de violencia.

Particularmente, el artículo 19 aborda la formación de profesionales. De manera que, el Gobierno ha de garantizar la formación capacitadora de todo el personal que trabaje en la prevención, detección, atención, asistencia, recuperación y reparación en situaciones de violencia machista. También se insta al Gobierno a promover la capacitación del personal de inspector de trabajo así como del personal judicial y no judicial que esté al servicio de la Administración de justicia y de la Fiscalía en Cataluña que intervengan en procesos judiciales relativos a violencia machista. Asimismo, se insta a los colegios profesionales, a las organizaciones sindicales y empresariales a asegurar formación y capacitación específicas. Además de estas prescripciones a diferentes agentes y administraciones públicas relativas a la responsabilidad sobre la formación, en este artículo se incide en dos cuestiones relativas al contenido de la misma. De una parte, en el apartado cuarto se establece que la formación deberá incluir “programas de apoyo y cuidado de las personas profesionales implicadas en el tratamiento de la violencia machista para prevenir y evitar los procesos de agotamiento y desgaste profesional”. Y por otra parte, en el apartado quinto, se

---

<sup>394</sup> Véase Acuerdo [CATALUÑA] GOV/80/2018, 4 septiembre, por el que se aprueba el Plan director de formación en equidad de género de Cataluña 2017-2020 («D.O.G.C.» 6 septiembre).

insiste sobre que en los cursos de formación a los que se refiere el artículo “debe introducirse la diversidad femenina, en especial la especificidad de los colectivos de mujeres a que se refiere el capítulo 5 del título III.”

Además de este capítulo específico, la formación y capacitación atraviesa el articulado y se hace explícita la necesidad y responsabilidad públicas de las mismas en cada ámbito que aborda. Es así que se establecen actuaciones formativas en el ámbito educativo (artículos 15 y 16), en el capítulo relativo al acoso sexual y acoso por razón de sexo en el ámbito laboral y social (artículo 27), en fuerzas y cuerpos de seguridad (artículo 31), el ámbito sanitario (artículo 32), ámbito jurídico (artículos 41 y 43) y los servicios que componen la Red de Atención y Recuperación Integral (artículo 54).

Finalmente, a partir del artículo 81 requiere la creación del Centro de Estudios, Investigación y Capacitación sobre Violencia Machista<sup>395</sup> “como órgano dependiente del Instituto Catalán de las Mujeres, que se configura como herramienta permanente de estudios e investigación sobre la violencia machista, y de formación y capacitación del personal profesional en contacto con el tratamiento de dicho tipo de violencia”.

Es destacable comprobar como la formación se va vinculando en el articulado de la ley a la efectividad de la protección y a los derechos de las mujeres en situaciones de violencia machista a la prevención, atención, asistencia, protección, recuperación y reparación integral.

Lo cierto es que la formación es una cuestión de enorme importancia para las profesionales que trabajan en la atención ante situaciones de violencias machistas y así se muestra en las entrevistas realizadas. En este sentido, una de las abogadas de *Dones Juristes* entrevistada, que incluía la formación como uno de los mayores logros de la Ley catalana, afirmaba en relación a la evolución legislativa en materia de violencia contra las mujeres:

“Yo siempre digo que hacer leyes como churros sin que las personas que las tienen que aplicar tengan una formación ni sensibilización con el tema de violencia no sirve demasiado, si no, no habría muertas” (E6).

En términos similares se expresaba Encarna Bodelón, cuando en la entrevista fueron abordadas las problemáticas asociadas a cómo traducir las reivindicaciones del Movimiento Feminista al discurso político-jurídico:

"cuando llevamos todo esto al derecho, cuando al final conseguimos traducirlo y se traduce bien

---

<sup>395</sup> Es preciso indicar que este órgano no se crea hasta septiembre de 2017, con la aprobación del Decreto 144/2017, de 26 de septiembre, de reestructuración del Instituto Catalán de las Mujeres (DOGC de 29 de septiembre de 2017)

y no se qué ¿qué pasa? Que nos pensamos que el derecho actúa autonomamente, pero el derecho no actúa autonomamente, el derecho tiene aplicadoras y aplicadores, es un instrumento en manos, otra vez, de subjetividades y ahí claro, si no trabajamos con esas subjetividades pues la aplicación del derecho puede ser terrorífica, como lo sigue siendo ahora en estos momentos, ¿eh? En muchos casos, entonces claro, yo diría que los tres problemas más graves, hay muchos más, pero son esos. Entonces el problema de la aplicación es muy grave, es muy grave porque gran parte de los conceptos jurídicos no son taxativos, no es blanco o negro, hay un margen de discrecionalidad, hay una apreciación, entonces claro, ahí, ¿qué entra en ese margen? Pues si los juristas y las juristas no tiene una buena formación no entran los criterios que podemos llamar científicos, unos criterios, en este caso pues de conocimiento del tema, sino que entran los prejuicios, pues entra machismo, no neomachismo, machismo, o sea, entra lo de siempre, entonces yo puedo tener una ley buena pero aplicada por un mal operador a nivel que sea, que puede ser un jurista, un trabajador social, que puede ser un psicólogo, claro, pues puede ser catastrófica, y eso además es una cosa que, bueno, que sabemos de siempre, el derecho es la ley, lo normativo, pero luego es todo el aparato de aplicación que es tan o más importante. Y ahí yo diría que en España no se ha cuidado con suficiente consistencia la aplicación, ahora yo creo que ahora desde el ámbito de las políticas públicas ahora desde dos o tres años se está viendo y se está viendo esa dimensión subjetiva, la importancia, pero es esencial..." (E5).

Más específicamente, en las entrevistas realizadas se señalaba que no resultan suficientes las actividades formativas puntuales, sino que para garantizar una respuesta de calidad y efectiva por parte de la red de atención y recuperación frente a la violencia machista, se requiere que la formación sea continuada, así lo expresaba la abogada de *Dones Juristes* Ester García:

"Para estas cosas, ahora está por protocolo y en la ley aparece la obligación de recibir formación continuada también, para nosotras es fundamental que los operadores de la administración de justicia, abogados, asistentes sociales, educadores pues reciban formación continuada y está establecido por ley" (E6).

En definitiva, la formación de profesionales es vista de forma común como una de las mayores carencias en la implementación de la ley, con efectos especialmente agravantes en el ámbito de la Administración de justicia. Esta carencia en la formación específica para profesionales es percibida como uno de los principales objetivos que emprender en la implementación de la ley. Así se reflejaba en las entrevistas:

"En formación de profesionales, pues en estos momentos suponemos que algo se hace, pero

bueno, pero la formación de profesionales debe ser algo continuo, y no debe ser, mira ahora tenemos, además deben ser formaciones bueno, pues con todos los contenidos, ¿no?" (...) a un nivel digamos también de responsabilidad pública hay que mejorar el funcionamiento de los juzgados de violencia, hay que mejorar este funcionamiento, hay que formar a los jueces y a los fiscales y la justicia no puede ser tan lenta en estos casos."(E8)

“Pues como que faltaría ahí toda una labor de formación (Elena)- Claro, sí, sí, y más que de formación, de realmente, de capacitación, de sensibilización, bueno es un tema muy complicado, porque yo puedo enseñar a una persona una regla nueva sí, yo lo puedo decir, mira a partir de ahora, donde decía en CP que tenías que hacer esto tienes que hacer esto otro, pero es que estamos hablando de algo mucho más complejo. Cuando veo entrar a una señora en la sala y me dicen que la han violado y la veo con una sonrisa en la boca, no viene llorando ¿qué? Pues ahí van a salir un montón de prejuicios, un montón de ideas preconcebidas de cómo es una víctima de violación o una víctima de malos tratos, o cuál es su conducta o qué es lo que tendría que haber hecho, es decir, claro entonces cómo modificas esas percepciones, eso es muy complejo, bueno con formación, explicando que se pueden dar distintas reacciones, distintas estrategias de una mujer frente a un hecho violento, pero interiorizar eso lleva un tiempo, y además eso va contracorriente de gran parte de la información que suministran los medios de comunicación, incluso, algunos estudios, o sea que es, digamos, es un poco ir contracorriente, que es un trabajo, que ha sido siempre del feminismo, ir contracorriente, o sea, no es nada nuevo, y es lo mismo, pero que claro, que es muy complicado, que es de penetración muy dura, y todavía con otros temas mucho más sencillos, todavía la gente piensa que si las niñas van de rosas es porque es genético, entonces claro, o sea, vamos y ahora que existen los estudios científicos que ya les han explicado que no, que no es genético, sin embargo mucha gente sigue pensando que las niñas prefieren el rosa porque es genético, pues bueno, son cosas que desmontar cuesta mucho trabajo." (E5)

"Yo el tema de la formación, sigo exigiéndolo, desde Dones Juristes lo estamos reivindicando, estamos intentando que se de formación a la Administración de justicia, desde el agente judicial básico hasta el juez, y bueno, sobretodo formación. Las mujeres quieren ser bien atendidas y que se les escuche, sobretodo, aunque no hayan recursos si hay alguien ahí que las escucha y que mueve el culo para agilizar el proceso ellas, ya se sentirían mejor. Y esto requiere sensibilización y formación en materia de violencia. Porque claro, pregunta, pues esto "me han agredido", bueno en trámites de, "era tenso, ¿no?, el ambiente" y qué si era tenso es que a mí no me tiene porqué pegar. Pero quiero decir, estas preguntas son de ignorantes en materia de violencia, tú no le puedes preguntar esto a una señora. "Bueno, y si lleva 20 años sufriendo violencia ¿por qué no ha denunciado antes no tiene tanto miedo?" Todavía se siguen haciendo y esto las paraliza, si va con una abogada o un abogado que le han advertido "tú si te lo preguntan,



dices pues mire porque tenía tres críos con 1, 2 y 3 años (esto me lo invento) y me tenía amenazada de muerte, me tenía paralizada y yo no sabía que me estaba pasando" pero claro una señora va sola y ya está, ya no contesta más preguntas eh, se te pone a llorar y ya si te dicen "no me llore" en este tono, peor todavía, entonces claro esto es falta de formación de lo que le pasa a una señora, de lo que es el ciclo de violencia. Un agresor no quedará un día por primera vez y le pegará una paliza, esa chica ya no vuelve con él, primero hay una violencia psicológica continuada muy sibiliana, que va in crescendo a medida que ella ya está sometida, paralizada, y esto si no lo sabes, sabes, es decir, formación de qué es lo que le pasa, yo siempre digo que la clienta que sufre violencia es la más compleja, más que una persona que te venga de me han robado un bolso o lo que sea. Porque por su cabeza pasan muchísimas cosas, ya no quiero seguir, "Ester quita la denuncia por favor" ahora sí que quiero seguir. Esta es una de ellas, cuando estaba empoderada, la tenías que calmar, y ahora está "yo no puedo salir de esto". Es decir, tienen altos y bajos y son muy complicadas realmente." (E6)

A pesar de las deficiencias señaladas en cuanto al alcance y recursos destinados a formación, Ester García hacía un balance positivo de la aplicación en el abordaje de la formación profesional en la Ley para la mejora de la atención a las mujeres, especialmente en referencia a la "autoexigencia" de formación continuada por parte de los/as profesionales:

"Yo creo que la incidencia es positiva, o sea, yo creo que la incidencia es positiva porque realmente, insisto hay un recorte importante de recursos, pero los operadores que nos movemos nos estamos moviendo, o sea, que nos movemos en materia de violencia, nos estamos procurando o autoprocuroando formación y eso ya es muy importante, que la gente esté formada, la gente que está en contacto con mujeres y niños que sufren violencia, que entre nosotros nos autoexijamos formación continuada ya es mucho. Y aunque no hay recursos nos movemos entre nosotros, "oye, ¿nos podéis venir a hacer una formación de tal?" y esto es, o sea en la ley catalana el concepto formación sale constantemente y cuando nos subvencionan, nos subvencionan, bueno hubo una temporada que yo estuve formando en la escuela de policía de Cataluña de mossos, fue genial, además fue un compartir también experiencias, desde lo que viven desde un punto de vista policial y lo que vivimos las abogadas, bueno, cuando hay poquitos recursos muchos se están destinando a formación y a atención jurídica gratuita que creo que también es el segundo paso importante el que las señoras puedan recibir formación real, de calidad y gratuita, esto es mucho, y bueno creo que sí que la ley está teniendo en términos generales una incidencia positiva yo creo que sí que la está teniendo" (E6).

Por tanto, la formación es considerada como pieza central en la efectividad de los derechos reconocidos formalmente por la legislación en materia de violencias machistas, a su vez es a

menudo subrayado por las expertas como una de las mayores carencias de la legislación, en general, y de la LO 1/2004 en concreto, así como un lugar común como una propuesta de mejora.

Para finalizar este apartado segundo, me voy a detener en analizar la atención que ponen las leyes examinadas a la capacidad de agencia y participación de las mujeres.

## **2.5. Agencia y participación**

Como ya comentábamos previamente, el cambio de filosofía que propició la LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, fue la articulación de derechos, el énfasis de los mismos frente al carácter más asistencial que había hacia la protección de forma previa. A pesar de que el énfasis en los derechos es una línea general de las leyes en materia de violencia, especialmente a partir de la aprobación de la ley integral, la ley catalana da un paso más al poner de relieve la capacidad de agencia y participación de las mujeres y al hacer hincapié en el protagonismo de las mujeres, así como en su capacidad de acción frente a la condición, más generalizada, de víctima.

Según Bustelo y Lombardo, en el análisis que realizan de atribución de roles en las políticas en materia de violencia de género, señalan que en el caso del Estado español se aprecia que “a las mujeres se les asigna la responsabilidad de parar la violencia masculina en contra de ellas a través de sus denuncias. Sin embargo, no se les trata al mismo tiempo como sujetos activos y no se promueve suficientemente su empoderamiento. Las mujeres son presentadas en la mayoría de los casos como víctimas que necesitan protección y asistencia más que sujetos activos que luchan por sus derechos de autonomía” (Bustelo y Lombardo, 2006: 129).

En este sentido, en la Exposición de motivos de la LO 1/2004 se menciona el reconocimiento de las organizaciones de mujeres en la concienciación sobre las agresiones que sufren las mujeres. Ya en el articulado de la Ley, la primera referencia se da en artículo 2, que, entre los principios rectores se incluye promover la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que desde la sociedad civil actúan contra la violencia de género.

En relación al *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención* (art.3), la Ley integral establece que éste será “controlado por una comisión de amplia participación, que se creará en el plazo de un mes, en la que se ha de asegurar la presencia de los afectados, las instituciones, los profesionales y de personas de reconocido prestigio social relacionado con el tratamiento de estos temas”.

La ley estatal también contempla la participación en los consejos escolares (art. 8) “en el Consejo Escolar del Estado se asegurará la representación del Instituto de la Mujer y de las organizaciones que defiendan los intereses de las mujeres, con implantación en todo el territorio nacional” para lo cual se modifica la LO 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación.

En el ámbito de la publicidad la Ley integral dispone que habrá de respetarse la dignidad de las mujeres y su derecho a una imagen no estereotipada, ni discriminatoria, tanto en los medios de comunicación públicos como en los privados. Con la finalidad de defender este interés, se modifica la acción de cesación o rectificación de la publicidad legitimando a las instituciones y asociaciones que trabajan a favor de la igualdad entre hombres y mujeres para su ejercicio<sup>396</sup> (art. 12).

Por último, la Ley integral crea el *Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer* (art. 30.3), aunque la concreción de funciones, funcionamiento y composición del mismo se deja a desarrollo reglamentario<sup>397</sup>. En la propia ley se explicita que “se garantizará, en todo caso, la participación de las Comunidades Autónomas, las entidades locales, los agentes sociales, las asociaciones de consumidores y usuarios, y las organizaciones de mujeres con implantación en todo el territorio del Estado así como de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas”.

En cuanto a la Ley 4/2007, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón, ésta no contiene ninguna alusión ni al movimiento feminista, ni a organizaciones de mujeres, ni de reconocimiento de su papel en visibilización y puesta en marcha de iniciativas frente a la violencia contra las mujeres, ni en lo que se refiere a la participación y colaboración en servicios o recursos. En su caso, hace referencias más generales como al tejido asociativo o a las entidades colaboradoras, como ocurre en el art. 10, de *Apoyo al movimiento asociativo*, englobado en las medidas de prevención y sensibilización, el cual establece que “la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón apoyará a los colectivos y entidades

---

<sup>396</sup> El apartado segundo de la Disposición Adicional Sexta establece que se adiciona un nuevo apartado 1 bis en el artículo 25 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, con el contenido siguiente:

«1 bis. Cuando una publicidad sea considerada ilícita por afectar a la utilización vejatoria o discriminatoria de la imagen de la mujer, podrán solicitar del anunciante su cesación y rectificación: a) La Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, b) El Instituto de la Mujer o su equivalente en el ámbito autonómico, c) Las asociaciones legalmente constituidas que tengan como objetivo único la defensa de los intereses de la mujer y no incluyan como asociados a personas jurídicas con ánimo de lucro y d) Los titulares de un derecho o interés legítimo.»

<sup>397</sup> Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, y se modifica el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Concreta la composición del Observatorio Estatal de Violencia y en particular la representación de los agentes sociales, organizaciones y asociaciones cívicas. Específicamente, establece que las vocales en representación de las organizaciones de mujeres de ámbito estatal que trabajen en materia de violencia de género son la Fundación Mujeres, la Federación de Asociaciones de Mujeres Separadas y Divorciadas, la Confederación Nacional de Mujeres en Igualdad, la federación de Mujeres Progresistas y la Asociación de Mujeres Juristas Themis.

sociales que llevan a cabo programas para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en Aragón”. Es por ello, que en este apartado en el que nos encontramos nos vamos a centrar en la Ley catalana, en la medida en que aborda de forma singular, tanto la participación como la agencia individual y colectiva de las mujeres, mientras que en la legislación aragonesa está completamente ausente.

### **Reconocimiento de la agencia y el papel protagónico de las mujeres en la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista**

La Ley catalana se caracteriza por el énfasis y puesta en valor de la agencia de las mujeres, tanto a nivel individual como colectivo, presente y pasado; así mismo también se reconocen los saberes prácticos experienciales de éstas, así como saberes feministas. Precisamente este aspecto de la ley era valorado por Beatriu Masià como uno de los puntos fuertes a destacar de la misma: “Sí, los puntos fuertes de la ley serían el punto este de, el tema de situar a las mujeres en un lugar de bueno, de liderazgo” (E8).

En relación al papel de las mujeres, es preciso señalar que la Ley catalana tiene un carácter participativo en un doble sentido. Por un lado, por las personas y agentes que participaron en el proceso de elaboración. Y, por otro lado, en las agentes contempladas en el desarrollo del texto legislativo en el que se reconoce a agentes activas en la intervención y en la metodología del mismo, tanto a grupos de mujeres, como a figuras expertas y también a personas pertenecientes a la comunidad más concreta a la que pertenece la mujer; como es el caso de la etnia gitana así como en la intervención y atención en casos de mutilación genital. La abogada Mercé Claramunt en la entrevista comentaba algunas de las implicaciones que supuso el carácter participativo del proceso de elaboración, así como el papel del *Institut Català de les Dones* (ICD), que relataba de la siguiente manera:

“el proceso fue un proceso que se vivió en las entidades catalanas como un momento importantísimo de cohesión, ya digo, no solamente como Dones Jurises, la cohesión que a nosotras nos supuso ese trabajo, sino la gracia que tuvo el ICD de saber hacer participar a todo el Consell Nacional de las Dones<sup>398</sup>, que he decirte que el Consell Nacional de las Dones efectivamente adquirió realmente un peso político con este gobierno, había

---

<sup>398</sup> El *Consell Nacional de les Dones de Catalunya* (CNDC) es el órgano colegiado de participación y consulta de l'*Institut Català de les Dones* que integra las representaciones de las entidades que trabajan en programas a favor de la igualdad y la promoción de las mujeres, así como las diferentes entidades de mujeres del territorio catalán, para aquellas cuestiones vinculadas al Plan de Gobierno en materia de políticas de mujeres en los ámbitos político, social, cultural, económico y educativo.

sido, también un organismo que ya existía pero mucho más diluido y no con el peso político, de discusión, de reconocimiento de entidades, de entidades de todo tipo, de mujeres, también efectivamente de feministas, en fin con otra trayectoria, entonces tuvieron la gracia no solamente de encargar a Dones Juristes la elaboración de la ley sino de hacer participar a todo este tejido asociativo feminista, que yo creo que esta huella feminista sí que está muy clara en la ley” (E7).

Es notoria la huella de la participación feminista en el texto, el preámbulo está plagado de este tipo de alusiones, según entiende Mercè Claramunt es una suerte de tratado feminista, cosa que también se decía respecto a la Ley estatal, aunque después criticaba que ésta se queda en un plano enunciativo poco conectado y desarrollado en el articulado del resto de la ley (E7).

El Preámbulo de la Ley catalana, comienza con el reconocimiento del papel que han tenido a lo largo de la historia las mujeres en la defensa y reivindicación de derechos y libertades, aunque la sociedad lo haya silenciado en buena medida por la historia y no haya garantizado estos derechos. De manera que, según la ley catalana 5/2008 "las mujeres han sido esenciales en la construcción y defensa de los derechos y las libertades a lo largo de la historia. A pesar de ello, gran parte de nuestras sociedades no ha reconocido el papel histórico de las mujeres y no ha garantizado sus derechos".

Tal y como se plasma en el título, la consideración de los derechos de las mujeres es una cuestión central en la Ley catalana. Esta ley parte de la premisa de que los derechos de las mujeres son derechos humanos, siendo la violencia machista una vulneración y un impedimento para que las mujeres puedan lograr una plena ciudadanía, autonomía y libertad. De ahí que la L5/2008 se proponga como finalidad reconocer y avanzar en garantía respecto al derecho básico de las mujeres a vivir libres de violencia. Es así que en el Preámbulo se afirma lo siguiente:

"La ley del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista parte de la premisa que los derechos de las mujeres son derechos humanos. La violencia machista es una grave vulneración de estos derechos y un impedimento para que las mujeres puedan lograr la plena ciudadanía, la autonomía y la libertad.

La finalidad de la presente ley es establecer los mecanismos para contribuir a la erradicación de la violencia machista que sufren las mujeres y reconocer y avanzar en garantías respecto al derecho básico de las mujeres a vivir sin ninguna manifestación de esta violencia.

La lucha contra la violencia machista es parte del proceso de las mujeres para hacer efectivos sus derechos y construir un entorno que permita su libre desarrollo. Este

trayecto tiene una larga historia en nuestro país, gracias a la cual las mujeres, pese a las situaciones adversas, han desarrollado unos espacios propios de autonomía."

Esto es, se pone el énfasis en la agencia de las mujeres, en su papel activo y protagónico en su propio proceso de recuperación y recomposición; así como de transformación colectiva como se aprecia en el Preámbulo de la norma catalana: "Esta ley parte, en primer lugar, del reconocimiento de las propias experiencias de las mujeres que han pasado por varias situaciones de violencia, a quienes considera agentes activas en el proceso de transformación individual y colectiva de nuestra sociedad en cuanto al conocimiento y a la superación de este conflicto".

Asimismo, se reconoce expresamente el papel de los movimientos feministas en general en el desarrollo de derechos y en la lucha contra las violencias machistas y del movimiento de mujeres catalán, en particular, poniendo valor tanto los saberes como las herramientas aportadas por ellas: "Esta ley parte también del reconocimiento del papel histórico y pionero de los movimientos feministas. El valor y la riqueza del saber y de las herramientas de análisis y de intervención desarrolladas por los feminismos son fundamentales para comprender el origen de la violencia machista y poder eliminarla. Asimismo, el movimiento de mujeres de Cataluña ha jugado un papel esencial en el desarrollo de los derechos y en la creación de espacios de libertad para las mujeres de nuestro país"<sup>399</sup>.

En cuanto a la elaboración de la ley también destaca la importancia de las aportaciones realizadas: "Por lo tanto, las aportaciones realizadas por las mujeres que han sufrido violencia y por los grupos de mujeres que han trabajado y trabajan contra las violencias y las prácticas feministas en defensa de los derechos de las mujeres han sido consideradas de una gran importancia en la elaboración de esta ley, porque la reclamación del derecho de las mujeres a vivir sin violencia machista es el resultado de los esfuerzos de miles de mujeres que han denunciado las distintas manifestaciones de esta violencia y han hecho posible, así, incorporar finalmente este derecho a nuestra estructura jurídica".

Como veíamos en capítulos anteriores (vid. *supra*. p. 164.ss), fueron las entidades locales las que iniciaron la puesta en marcha de políticas públicas para dar respuesta a las violencias que

---

<sup>399</sup> También en el *Protocol Marc per una intervenció coordinada contra la violència masclista*, cuyo proceso de elaboración, también fue participativo, fue en buena parte simultáneo con la elaboración de la ley 5/2008 se hace expresa la puesta en valor de las aportaciones del movimiento feminista en los siguientes términos: "Tampoco se puede pasar por alto la trayectoria del movimiento de mujeres. El movimiento feminista ha sido pionero en la creación de redes de apoyo a las mujeres en situaciones de violencia y ha hecho demandas reiteradas de coordinación de los recursos y servicios a las instituciones públicas competentes, con el objetivo de disminuir el impacto de la victimización secundaria como consecuencia de la falta de protocolos y circuitos". *Protol Marc per una intervenció coordinada contra la violència masclista*. 30 d'abril de 2009. Generalitat de Catalunya. Institut Català de les Dones. (presentación, p. 6, traducción propia)

enfrentaban las mujeres, tal y como se recoge en la ley catalana: "Es preciso reconocer, asimismo, la importancia histórica y el carácter innovador y ejemplar de las actuaciones políticas de los entes locales en el abordaje del fenómeno, desde la responsabilidad pública. Los entes locales y supralocales han sido pioneros en el desarrollo de medidas y servicios de información, atención o apoyo a las mujeres en situaciones de violencia, han construido espacios de coordinación con el mundo asociativo y han establecido protocolos de actuación conjunta que han inspirado buena parte de los contenidos de este texto legal."<sup>400</sup>

Finalmente, en el Preámbulo se precisa que "La presente ley recoge todas estas experiencias y tiene la voluntad de convertirse en un instrumento activo y efectivo para garantizar los derechos de las mujeres y para poner las herramientas jurídicas para excluir de nuestra sociedad la violencia machista. La Ley no es un punto final, sino un punto de partida, una parte del proceso que se tendrá que completar con las prácticas de todos los ámbitos implicados".

A continuación me voy a centrar en cómo se recoge la participación en la Ley catalana.

## **Participación**

Además de lo recogido en el Preámbulo como filosofía y sentido de la ley, también en el articulado está presente la agencia de las mujeres, así como la articulación de vías de participación de las mujeres a nivel individual y colectivo. Como se ha constatado en páginas anteriores, la elaboración de la ley fue participada por numerosas y diversas agentes vinculadas de forma directa con el ámbito de la violencia. Así como en la elaboración, en el texto legislativo se reconoce la agencia de las mujeres a nivel individual y colectivo, histórico y presente, junto a este reconocimiento se contemplan y se configuran las vías de participación de las mismas en múltiples niveles en colaboración con las administraciones públicas.

De esta manera, entre las finalidades de la ley, plasmadas en el artículo 6, se incluye la de "establecer mecanismos para una intervención integral y coordinada contra la violencia machista, mediante la colaboración de las administraciones públicas de Cataluña, y la participación de las entidades de mujeres, profesionales y organizaciones ciudadanas que actúan contra la violencia machista". En este sentido, resulta de interés recalcar que, entre las finalidades, se encuentra también la de "garantizar el principio de adecuación de las medidas, para que en el momento de su

---

<sup>400</sup> Reconocimiento que también es recogido en el *Protocol Marc per una intervenció coordinada contra la violència masclista*: "Hay que reconocer la importancia histórica de los entes locales en el abordaje de este fenómeno desde la responsabilidad pública y el carácter innovador y ejemplar de sus actuaciones políticas. Los entes locales y supralocales han sido pioneros en el desarrollo de medidas y servicios de intervención, atención o apoyo a las mujeres en situaciones de violencia, han construido espacios de coordinación con el mundo asociativo y han establecido protocolos de actuación conjunta con relación a la violencia contra las mujeres, sobre todo en el ámbito familiar o doméstico" (p. 5 del Protocol, traducción propia)

aplicación se tengan en cuenta las necesidades y las demandas específicas de todas las mujeres que sufren la violencia machista”. Es así como se hace explícita la necesidad de tener en cuenta a las mujeres en sus propias necesidades y demandas para dar respuesta de forma ajustada a las circunstancias diferentes a las que se puede enfrentar una mujer en situaciones de violencia.

Según los principios orientadores, las intervenciones de los poderes públicos (artículo 7) atenderán a las necesidades específicas y las experiencias de las mujeres en situaciones de violencia en la construcción de las respuestas a la violencia machista, a partir de las metodologías y las prácticas que desde la sociedad civil y académica y las organizaciones feministas, en especial, han ido definiendo a través de la experiencia. Como principio, también se incluye el fomento de los instrumentos de participación y colaboración de las organizaciones sociales, especialmente las feministas, en el diseño, seguimiento y la evaluación de las de las políticas públicas dirigidas a erradicar la violencia machista. Asimismo, cuando se refiere a la participación profesional y social se especifica que se habrá de atender al criterio y participación de los colectivos afectados.

Como ya hemos comentado antes (vid. *supra*. p. 342), el Capítulo 5 de la Ley catalana trata las *Acciones de los poderes públicos en situaciones específicas*, comprometiendo al Gobierno (artículo 65) a que promueva “medidas eficaces para eliminar las barreras que dificultan la detección de la violencia machista en situaciones específicas y que pueden impedir el acceso a los servicios y las prestaciones que establece esta ley”. Del artículo 66 al 75 se detallan 10 situaciones diferentes específicas a las que se dirigen medidas enfocadas a la detección e intervención. De estas situaciones específicas en las que se pueden encontrar las mujeres inmersas en relación de violencia, se concretan dos de ellas en las que se contempla de forma explícita la participación.

Por un lado, en relación a la *etnia gitana* (artículo 73) se promueve la participación de las mujeres de la comunidad gitana estableciendo el deber del Gobierno de “diseñar estrategias específicas de sensibilización dirigidas a las mujeres de etnia gitana, pensadas y consensuadas con las asociaciones de mujeres gitanas, para que conozcan los recursos y las estrategias para hacer frente a la presión social o legitimación cultural respecto a las violencias contra las mujeres y les permitan adoptar posiciones activas ante esta situación”. Por tanto, se reconoce un papel activo a las mujeres gitanas, con quienes se ha de pensar y consensuar el diseño de estrategias para afrontar la violencia machista. A pesar de cierto reconocimiento, esta participación se limita a las estrategias de sensibilización específicas para las mujeres gitanas. Esta participación debería extenderse a otros ámbitos de intervención y a los protocolos de actuación para que se consiguiera de forma más efectiva que las mujeres puedan adoptar posiciones activas como se indica en el artículo 73.

Por otro lado, a la hora de abordar las *mutilaciones genitales femeninas* (artículo 75. a), se insta al Gobierno a promover la mediación comunitaria en las familias en las que exista riesgo, procurando que en la negociación participen personas expertas; así como personas de las



comunidades afectadas por estas prácticas, además de la actuación de agentes sociales en atención primaria. Es decir, que como reconocimiento formal, más allá de pensar en las personas afectadas por esta práctica como agentes pasivos a las que se dirige una determinada actuación, la legislación catalana insta a establecer prácticas de mediación comunitaria, en las que las personas afectadas de forma directa y de la comunidad participen en dicha mediación.

Aunque en esta Ley se hacen estos reconocimientos formales, que pueden constituir un avance, habría que dar un paso más allá y realizar una profunda revisión de la violencia desde una perspectiva cultural más amplia, en la que las personas de diversas culturas/etnias pudieran participar tanto en las definiciones de violencia cómo en las vías de enfrentarlas y/o protegerse frente a ellas.

Es destacable el peso político que adquiere el *Institut Català de les Dones* en la puesta en marcha de esta Ley y en el desarrollo del articulado del texto legislativo. En este sentido, se recoge en la responsabilidad del *Institut* en la puesta en marcha y seguimientos de la implementación de las medidas dirigidas a erradicar la violencia machista; así como el deber de establecer mecanismos de participación, erigiéndose como instrumento vertebrador para luchar contra la violencia machista.

Además, la ley crea dos nuevos órganos como herramientas para garantizar la efectividad del abordaje de las políticas en materia de violencias machistas, ambos adscritos al *Institut Català de les Dones* otorgando así un peso político mayor en relación a las actuaciones políticas. De una parte, se crea el *Centro de Estudios, Investigación y Capacitación sobre Violencia Machista* (artículo 81), que se configura como herramienta permanente de estudios e investigación sobre la violencia machista, y de formación y capacitación del personal profesional en contacto con el tratamiento de dicho tipo de violencia. Y de otra parte, se crea la *Comisión Nacional para una Intervención Coordinada contra la Violencia Machista*<sup>401</sup> (artículo 82), cuyas funciones son impulsar, seguir, controlar y evaluar las actuaciones en el abordaje de la violencia machista.

Para la elaboración, el seguimiento y la evaluación de los programas de intervención integral contra la violencia machista (artículo 84), la Ley establece el deber del *Institut Català de les Dones* de establecer los mecanismos necesarios para garantizar la participación de los entes locales, las entidades de mujeres, los agentes sociales, así como las personas y entidades expertas en materia de violencia machista.

En términos de participación, más allá de los compromisos adquiridos por el ICD, en la norma catalana se insta a todas las administraciones públicas a que cuenten preferentemente con la

---

<sup>401</sup> Se crea por el Decreto 60/2010, de 11 de mayo, de la Comisión Nacional para una Intervención Coordinada contra la Violencia Machista. DOGC núm. 5628 de 13 de Mayo de 2010.

colaboración de los consejos de participación de mujeres; así como con otras entidades de mujeres constituidas, o que formen parte de una agrupación sindical o empresarial, respecto a las correspondientes políticas institucionales.

### **Más allá de víctimas**

Una cuestión fundamental y que resulta de singular importancia en esta norma catalana, tratándose de una ley de violencia, es que el concepto de “víctima” no sólo no es central sino que apenas aparece en todo el texto legislativo, de forma muy residual. Esta ausencia es plenamente intencionada y fue consensuada por las participantes en la elaboración de la ley, tal y como afirman de manera repetida en las entrevistas Merçè Claramunt (E7), Beatriu Massià (E8) y Ester García (E6):

“Absolutamente intencionado, o sea, no queríamos que, poner a la mujer en la situación de víctima porque pensábamos que era revictimizar, sino al contrario, empoderarla, apoderar, para que fuera ella la que también pudiera ser la conductora, dijéramos, de su proceso de superación de ¿no? Del episodio de violencia que hubiera, episodio o episodios que hubiera sufrido, no queríamos hablar de violencia, queríamos que la mujer fuera protagonista dijéramos de su propia recuperación, de su propio proceso desde el principio, si quiere o no... pues eso, que fuera ella la que fuera la protagonista, dijéramos, en todo momento, pero no en una posición pasiva, de víctima, sino de una posición activa, tanto en el momento de denunciar donde fuera, como el de seguir su propio proceso ... todos estos temas o términos, que pudieran poner a la mujer en una situación dijéramos de eso, de víctima, de pasivo, en una situación pasiva, los excluimos expresamente” (E7).

“Bueno, pues tiene mucha importancia. Tiene mucha importancia porque justamente es que lo hay que cambiar es el concepto, lo que hay que cambiar es el concepto, y hay que cambiar el concepto en el sentido de que, ver a las mujeres como agentes, como agentes activos de, digamos, de intervención en procesos que tienen que ver con sus propios derechos y con otros derechos civiles, entonces la ley española a mi entender ¿no? coloca más como víctimas, habla más de la subordinación de las mujeres, habla más, en toda la exposición de motivos y tal, da una visión como más victimista. No habla por ejemplo de las aportaciones de las mujeres al proceso de civilización y cuidado. Cosa que sí que hace la ley catalana, la ley catalana incide justamente en esto, en las aportaciones de las mujeres a los procesos de civilización, a la agencia de las mujeres en los cambios, y eso es un punto de partida muy importante, muy importante, y que aunque la ley tiene que acabar de desplegarse y que ahora digamos, no hay medios económicos, porque este es un tema que también, pues marca también al tema de un

fondo de pensiones para las mujeres por el impago, bueno toda una serie de cuestiones que realmente se deberían tener en cuenta, pero que ahora en la situación que hay no sé cuándo...” (E8)

“Era interés de todas que no apareciera la palabra víctima... Es que no nos gusta, el concepto de víctima no yo más que víctimas, esto ya es a título personal, yo creo que son supervivientes vale, sobre todo las mujeres, porque si ha llegado al punto de acudir a una abogada o a un punto de información están haciendo mucho, ¿no?” (E6)

Como se ve en el último extracto de entrevista, se cuestiona la representación de las mujeres que viven o ha pasado por relaciones de violencia como sujetos pasivos. Se les reconoce capacidad de agencia y resistencia. En esta línea, Elena Casado incide en que “a pesar de la imagen de la víctima inmóvil, incapaz de discernir o actuar, como me señaló una terapeuta tras una conferencia, las mujeres en esa situación no paran de hacer cosas, no están quietas un instante, si bien su agencia resulta un tanto dislocada, en una suerte de espiral de evitación del daño o búsqueda compulsiva de restitución del vínculo o de las subjetividades que en él se ligan” (2012: 9).

Por su parte, Schneider (2000), al reflexionar sobre la agencia y la resistencia plantea cuestiones importantes respecto a la legislación feminista en general, señalan que resulta crucial un análisis más complejo de la interrelación entre la opresión y la resistencia al abuso. Esto supone rechazar dicotomías simples y aceptar la contradicción y la ambigüedad en la vida de las mujeres. Según explica Schneider "las mujeres maltratadas, activistas y teóricas/os critican la forma en que las imágenes legales de las mujeres maltratadas describen con frecuencia como pasivo el rostro de abuso si no han dejado la relación. Las mujeres que son maltratadas pueden ser incapaces de llevar una relación de maltrato a su fin, pero pueden estar en constante planificación y hacer valer estrategias, en formas que son cuidadosamente ocultas para el agresor, para contribuir a su propia seguridad y a la de sus hijos. Pueden estar negociando y ocultando cuidadosamente pequeños pero importantes actos de independencia con el fin de mitigar el "asalto separación". Pueden estar reuniendo información, en busca de dinero y apoyo para ayudarles cuando se van, y tener éxito en romper camino sólo después de múltiples intentos (2000: 84)".

En esta línea, Kathryn Abrams ha argumentado que el trabajo feminista debe buscar “explicaciones contingentes más complejas de discriminación de género y de las mujeres como sujeto” (1996: 884). Concretamente, describe estas acciones, que pueden desarrollar las mujeres que están viviendo relaciones de violencia, como una forma de lo que ella denomina “resistant self-

direction”<sup>402</sup> (Abrams, 1999: 832).

Esta perspectiva que pone el énfasis en la agencia, es decir, en la capacidad de acción de las mujeres que pasan o han pasado por una relación de violencia aparece recogida expresamente en la Ley catalana en el capítulo dedicado a la *Sensibilización social e información para prevenir y eliminar la violencia machista*. En términos generales (artículo 9.5), se establece que las actuaciones de sensibilización tienen como objetivo modificar los mitos, los modelos, los prejuicios y las conductas con relación a las mujeres y la violencia machista, como elementos que deben recoger estas actuaciones y de forma explícita se refiere a la representación de las mujeres que han sufrido violencia machista que ha de presentarse como “personas que han podido activar los recursos propios y superar las situaciones de violencia.”

En las reflexiones hechas por Bodelón en la entrevista sobre cómo avanzar hacia un derecho más amplio, esto es, un derecho a una vida libre de violencia, señalaba lo siguiente:

"A ver por ejemplo, en la ley, vuelvo a cosas concretas, aquí en Cataluña, este fue un debate entre los colectivos feministas que participaron en el proceso de la ley, porque fue una ley con un proceso participativo, todos los colectivos que trabajaban en este tema tenían claro que no había que hablar de víctimas en la ley, la palabra víctima no sale, la de mujeres que sufren violencia, hay otros países que han optado por el término superviviente, a mi esto me parece importante. Entonces bueno, eso de entrada, se pueden hacer cosas muy puntales como estas, para no victimizar a las mujeres" (E5).

Una de las razones argüidas como rechazo hacia el uso del concepto de “víctima” es la de colocar a las mujeres que han sido maltratadas en una posición de la que no pueden salir, entendiendo que es una fijación de esa posición que acaba redundando en una victimización de las mismas. Así lo expresaba una de las abogadas entrevistadas:

"Entonces el tema víctimas es como colocarlas en una situación de la que difícilmente podrá salir, no me gusta, a ellas no les suele gustar que las llamen víctimas, por lo que conocemos, entonces nos gusta más esto, pues la mujer maltratada, la mujer que ha sufrido malos tratos. El victimizarlas creo no es bueno, no son víctimas, ¿vale? Yo no me

---

<sup>402</sup> Específicamente Kathryn Abrams con el concepto “resistant self-direction” se refiere “A woman who exhibits independence within, or seeks to extricate herself from, an abusive relationship may be met with domestic violence. The ways in which women respond to these challenges often constitute a form of self-direction or an effort to negotiate gender-based obstacles in order to achieve their larger goals.’ These responses, however, do not always involve explicit confrontation; therefore, they are not always recognized as form of resistance or as manifestations of agency. Two examples may help make the range of such resistant self-direction clear” (1999: 832-833).

gusta llamarlas así, y por lo tanto es concepto nosotras en la ley fue fue un concepto, todas eh, que teníamos claro que tenía que desaparecer, se sigue usando, eh... Bueno, pero quiero decir, el concepto este de víctima claro, nuestra intención era hacerlo desaparecer, está muy instaurado en la administración de justicia y en el Código Penal, ahora ya no tanto, ya lo han ido retirando pero se hacían referencias a la víctima." (E6)

Esta fijación de la posición de "víctima" viene dada y se ve reforzada por la lógica penal que se basa en la dicotomía de agresor/víctima, que ha sido el ámbito de sistema jurídico desde el que se ha abordado de forma hegemónica la violencia. En esta lógica penal se acaba entendiendo la violencia, lejos de ser estructural, como una violencia individual en la que hay dos figuras involucradas, una es el agresor y otra es la víctima, siendo el masculino el agresor y femenina la víctima. El peligro y de hecho, es un efecto perverso de esta lógica, es la perpetuación de estas posiciones generizadas de poder (agresor/masculino) y de sumisión/pasividad (víctima/femenina).

En este sentido, Laliga y Bonilla problematizan el enfoque actuarial de la tutela penal de la LO 1/2004, a través del cual se ha estandarizado una respuesta para todos los casos ya que produce "una representación simplista y mecanicista del proceso de la violencia y una comprensión estereotipada de los sujetos implicados en la problemática, en términos de víctimas pasivas y maltratadores peligrosos" (Laliga y Bonilla, 2015: 42).

Respecto a la problematización de la categoría de "víctima", también relacionada con la de "maltratada", Beatriu Massià, pone el foco en el carácter temporal de esta condición. Frente al carácter esencial de (ser) víctima, plantea su cualidad temporal, como una condición transitoria. Este aspecto temporal de la condición de víctima lo sitúa en el proceso personal de (en este caso) una mujer que ha vivido una relación de violencia problematizando así la representación de *mujeres maltratadas* que se dan en los medios de comunicación y en algunos servicios que resulta despreciativa y estigmatizadora:

"Creo que es muy interesante problematizar este término porque, primero podríamos decir, bueno, de qué nos sirve, ¿no? De qué nos sirve esto, ¿no? Entonces claro decir que, hablar de las maltratadas como se hace en los medios de comunicación para mí es un término absolutamente despreciativo, es decir, es como poner una categoría de mujeres que las deja ancladas ahí, ¿no? Y desde nuestra opinión, esto no es así, una mujer ha podido ser maltratada pero eso no quiere decir que sea una maltratada. Estoy, como insistiendo en el tema este del ser y estar porque es que realmente estamos creando unas categorías que cosifican y colocan a las mujeres en este caso en único lugar. No las dejan salir de ahí tampoco, entonces yo creo que ahí es importante poder, como poder mover esto. Nosotras, por ejemplo, nos gusta hablar de

mujeres que han vivido procesos de violencia, mujeres que han vivido historia de violencia. Esto no quiere decir que por ejemplo, tengamos un programa que decimos que está dirigido a mujeres que están siendo maltratadas, vale, porque en ese momento en el que acuden hay una realidad, que es la realidad del maltrato que está viviendo, pero no como una categoría que se quede ahí, si no como algo que es, digamos, que es dinámico, una no es maltratada, sino que lo ha sido, lo ha podido, ser, lo puede ser, pero quiero decir que se quede ahí. Entonces claro, cuando desde algunos servicios se utiliza este nombre, para mí también conlleva muchas veces un cierto desprecio y estigmatización, más para muchas mujeres reconocerse como maltratadas, yo creo, hago un inciso, porque creo que siempre hay que hacer una diferenciación importante; una cosa es el proceso personal que hace una mujer que ha vivido esta situación y otra cosa es como el proceso digamos, como de reparación pública, de cómo per sé, a través de digamos de los ámbitos sociales, es diferente. Entonces, claro, una cosa es que una mujer dentro de su proceso, en un momento dado diga yo debo aceptar que he sufrido un maltrato, porque eso me permite pues poder ver por qué me ha pasado esto, qué cosas han sido, y salir de ahí. Esto es diferente, ¿no? A que alguien te diga tú eres una maltratada. Creo que como que estas precisiones habría que ir afinándolas, y habría que ir dejando de hablar así” (E8).

Más específicamente, uno de los problemas de la representación de las mujeres que han pasado o están pasando por relaciones o situaciones de violencia, en tanto que víctimas, es que esta condición resulta totalizadora, borrando cualquier otra cualidad que pueda tener la mujer que esté enfrentando o superando procesos de violencia, Beatriu Masià así lo comentaba en la entrevista:

“Sí, es que sólo son víctimas. Esto es algo que yo planteé en Granada, por ejemplo, víctima no es una cualidad del ser, en todo caso es un proceso transitorio, tú mira, mañana puedes ser víctima de un atraco, pues, ¿no? Y entonces pues, claro, entonces yo creo que en relación al tema de víctima pues también tiene mucho que ver con los procesos de reparación, es decir, una puede dejar de ser víctima cuando los procesos de reparación están haciendo sus efectos pero si los procesos de reparación continúan victimizando, probablemente se va a sentir víctima toda la vida, que no va a haber manera de salir de ahí, ¿no?” (E8).

Además de las cuestiones comentadas en relación a la representación de las mujeres que viven o han vivido situaciones de violencia, también puede haber problemas de *desidentificación* de ellas mismas con esa categoría, de no verse reconocidas como aquellas a las que se denomina víctimas. En relación a lo poco común que resulta que una mujer se nombre a sí misma como víctima, la abogada Ester García se expresaba como sigue:

“No, no les gusta, no, ellas nunca se llaman víctima, “yo soy la víctima”, nunca, es un concepto

que suelen utilizar los agresores en el juicio para dar pena, yo soy víctima del sistema, es ella la que está manipulando el sistema... A ellas no les gusta, este concepto lo rechazan, es más, nosotras tenemos aquí a veces, pasantes, gente en formación, que entran en la visitas y bueno cuando llevan un tiempo se les deja intervenir en cierto, bueno, pues si tienes que decirle algo a la señora, tranquila a veces se ponen a llorar, hay veces que han escuchado víctima, notas a la mujer, sin querer eh la pasante, sin mala fe, pero bueno lo que se hace en formación es quizás es no sé eh, académica se utiliza este concepto, ellas lo sueltan, y la mujer se pone, no les gusta este concepto y nosotras lo notamos mucho, no utilizamos este concepto” (E6).

No obstante, y lejos de entenderlo como algo que define de forma permanente a las mujeres que han pasado por una situación de violencia, Beatriu plantea que considerarse como “víctima” puede resultar de ayuda en el proceso de la denuncia, en el reconocimiento de que se han vulnerado sus derechos (reconocer la violencia que ha sufrido) y, por ello, puede tener derecho a la reparación. Situado en este proceso y una vez resuelta la reparación, ya no es más víctima. No solo ante la denuncia sino para poder reconocer como legítimos el uso y acceso a servicios y recursos de atención y reparación más allá del ámbito penal.

“A ver hay algunas mujeres que en, ¿no? como que nombrarse víctimas las puede ayudar en el proceso digamos de denuncia. Es decir, yo soy una víctima y no debo olvidar esto, es decir, que es a mí a quien le ha sucedido todo esto. Y eso puede ser un buen recurso pues ante maltrato institucional o ante pues preguntas inquisidoras, ¿no? Y eso, ayuda a las mujeres en un momento dado, a más por lo tanto, soy una víctima tengo derecho a la reparación digamos que, situado esto, situado este proceso y esta parte resuelta, ya está, ya no es más víctima, ya no es más víctima” (E8).

Como vemos, la ley catalana está atravesada por una revisión crítica de la concepción de “víctima” y del papel de las mujeres en sus propios procesos así como en los relativos a la transformación social. Esta reflexión crítica ha llevado, de forma singular, a la ley catalana, a poner el foco en la agencia de las mujeres a nivel individual y grupal.

A continuación, para finalizar este Capítulo de la tesis voy a exponer una valoración del análisis comparativo legislativo llevado a cabo en el mismo.

### **3. Valoración del análisis comparativo: resistencias a la garantía de una libre de violencias**

En la LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género, se observa distancia entre la filosofía de la ley, que emana de la Exposición de Motivos, con el contenido del articulado de la ley. Ya que como se afirma en la STC 67/2011 de 16 de mayo, aunque las exposiciones de motivos carecen de valor preceptivo propio de las normas de Derecho, sin embargo tienen un valor cualificado como pauta de interpretación de tales normas (FJ 3).

Como ya se hemos comentado, la introducción del lenguaje de los derechos en la lucha contra la violencia de género supone uno de los aspectos más positivos de la LO 1/2004 (Calvo García, 2014: 219). Pese a ello la ley no afirma que la violencia contra las mujeres constituye una vulneración de derechos humanos y que exige un bien jurídico propio, diferente a los ya existentes (Bodelón *et al*, 2009: 250). Aunque en la Exposición de Motivos hace referencia a buena parte de la normativa internacional, lo hace de manera incompleta y sin acabar de consolidar ni la filosofía ni en el contenido de la norma la violencia contra las mujeres como la violación de un derecho humano con mayor rotundidad.

Una de las distancias más flagrantes tiene que ver con el concepto de “violencia”, que pese a usar dicho término de violencia de género que, a nivel internacional se usa como sinónimo de violencia contra las mujeres por razón de género, lo limita en cuanto a su objeto a las relaciones o ex relaciones afectivas. Según la Exposición de Motivos, la LO 1/2004 pretende atender a las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia contra las mujeres, para ello alude entre otras, a la Declaración de Naciones Unidas sobre la violencia sobre la mujer proclamada por la Asamblea General en 1993. Según esta Declaración por «violencia contra la mujer» se entiende 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 (art. 1). Sin embargo, el objeto de la L.O. 1/2004 define la violencia de género de manera más restrictiva.

Una de las aportaciones fundamentales de esta ley es su vocación de integralidad, de manera que la ley establece medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar, erradicar y prestar asistencia a las mujeres víctimas de violencia de género. En este sentido, la ley incorpora de



forma novedosa la prevención y la asistencia a víctimas, más allá de la judicial. A pesar de esta vocación de integralidad, la mayoría de la ley se dedica a la tutela penal y judicial, aun así resulta un avance importante cómo la LO 1/2004 abre campo a una protección más amplia que se articula desde más sistemas de protección más allá de la Administración de Justicia

Las medidas relativas a la prevención en la ley tienen más que ver con cuestiones socioculturales y la sensibilización cobra protagonismo en detrimento de otro tipo de prevención primaria o más secundaria y necesariamente vinculada a la detección. Es este sentido, llama la atención la ausencia de un capítulo de Servicios Sociales en el título de las medidas de prevención y sensibilización. La detección tiene poco peso en la ley y solo está presente en la formación del profesorado en el ámbito educativo y en el ámbito sanitario; en el que sí se articulan actuaciones de detección precoz. Aunque en el ámbito sanitario la detección resulta de gran importancia, no es motivo para la ausencia de la detección en otros ámbitos de actuación que resultan fundamentales.

Las medidas de sensibilización encaminadas a la prevención de la violencia no se dirigen a la población masculina, sino en todo caso a la sociedad en general, de manera que la prevención y detección de forma más específica en relación a potenciales maltratadores está ausente.

No parece que la ley desarrolle la prevención como un derecho. En este sentido, el título que trata la prevención no habla de derechos a diferencia del siguiente título que sí habla de derechos de las víctimas, donde la prevención también está ausente. Por tanto, la prevención no se articula como un derecho, sino más bien como pautas generales que aluden de manera muy difusa a las responsabilidades de los poderes y Administraciones públicas.

Otro de los límites de la acción preventiva tiene que ver con los componentes socioculturales, que son necesarias para el cambio sociocultural que requiere la sociedad heteropatriarcal. A este respecto se echa a faltar una articulación de medidas preventivas en un sentido más material.

A pesar de que tanto el artículo 2.b como el artículo 17.1 hablan de la garantía de los derechos de las mujeres víctimas como exigibles ante las administraciones públicas (que no a los poderes públicos) y de que todas las mujeres víctimas de violencia tienen garantizados todos los derechos de la ley. En el propio desarrollo de la ley se van poniendo límites y restricciones de acceso a medidas y, por tanto, al ejercicio efectivo de los derechos reconocidos.

Cuando se dice en el artículo 2.b. que uno de los fines de la ley es “consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones públicas, y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto”. La interpretación de esta previsión no resulta clara, ya que, podría parecer que avanza hacia la consideración de los derechos reconocidos por la ley como derechos subjetivos y por tanto exigibles

ante las Administraciones públicas, pero resulta confuso discernir qué derechos son exigibles. Especialmente suscita dudas en relación a las medidas de prevención, si se consideran como derechos reconocidos de la ley exigibles y, no queda clara tampoco la consistencia de esa exigibilidad, ya que queda planteado en términos generales sin que la propia ley explicita las vías para reclamar la garantía y efectividad de esos derechos. Y, a diferencia de la Exposición de Motivos que habla de responsabilidades de los poderes públicos, aquí se habla de las Administraciones públicas. La naturaleza de los derechos reconocidos afecta a los mecanismos de exigibilidad que tengan los mismos y, por tanto, a las garantías para exigir a las autoridades competentes que cumplan con los mismos. Los preceptos que no tienen carácter orgánico no cuentan con las mismas garantías ante situaciones de conculcación (como puede ser el recurso de amparo).

En cuanto a la ampliación de la protección que opera la LO 1/2004, resulta clave el título II relativo a “los derechos de las mujeres víctimas de violencia” y, fundamentalmente el art. 19 que establece el derecho a la asistencia social integral, lo que supone el derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. Contrasta la trayectoria a lo largo de décadas para impulsar actuaciones desde las administraciones locales y supralocales y, lo esquemático y general que se articula esta dimensión de protección en la ley; si bien después serán las Comunidades Autónomas –y la Entidades Locales, en su caso- las que trasladen y desarrollen esta protección como responsables de la competencia de acción y protección social. Aunque la ley estatal lo que hace es crear un marco, en este caso de protección integral (más en general) y de asistencia social integral (más en concreto), poco recoge la ley de la trayectoria y experiencia acumulada en relación a políticas públicas y dispositivos de atención y protección desde ámbitos sociales.

Las medidas relativas a facilitar una autonomía material, sobre todo económica, es decir, las medidas relativas al acceso a la vivienda o plazas residenciales, empleo u otras prestaciones económicas son escasas en la LO 1/2004. Además de estar limitadas por la obtención de una orden de protección a favor, estas medidas sobre todo tienen que ver con reservas prioritarias en cupos que ya son de partida limitados, por lo que el alcance de estas también lo será. Aunque entre los principios rectores de la ley se encuentra el de garantizar derechos económicos para las mujeres víctimas de violencia de género, con el fin de facilitar su integración social y dedica un capítulo a los mismos, éstos se articulan de una forma débil.

Una cuestión que es transversal para todas las mujeres y que supone una limitación en el acceso a derechos es la acreditación de las situaciones de violencia de género para obtener los derechos laborales y prestaciones a la seguridad y las ayudas sociales (prestación a la que se refiere

el art. 27), es decir, para los derechos económicos y, en su caso, las prestaciones económicas. La ley establece (art. 23) que “las situaciones de violencia que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en este capítulo se acreditarán con la orden de protección a favor de la víctima. Excepcionalmente, será título de acreditación de esta situación, el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género hasta tanto se dicte la orden de protección.” Es así que todos los derechos económicos reconocidos en la LO 1/2004 están supeditados a la interposición de una denuncia penal, de manera que las mujeres que no opten por esta vía de denuncia no van a tener reconocidos esos derechos y, por tanto, no tienen acceso a las prestaciones económicas. Esta limitación incluida en la ley desoyó las recomendaciones de los organismos internacionales. En este sentido, la Recomendación Rec (2002) 5 del Consejo de Europa de 2002 *sobre la protección de las mujeres contra la violencia* ya señalaba que la atención las víctimas de esta violencia no debe depender de la presentación previa de denunciar.

A pesar de la enunciación garantista de los derechos reconocidos en la LO 1/2004, no sólo no se establecen mecanismos más concretos de garantía de efectividad, sino que en el propio articulado va realizando exclusiones, por ejemplo, en el caso de las mujeres que se encuentren en una situación administrativa irregular o que no denuncien por la vía penal. Estas son limitaciones y contradicciones de enunciaciones que se hacen en el propio articulado de la LO 1/2004 sin tener en cuenta otras normas cuyos planteamientos suponen conflicto entre normas. No solo la interpretación, la aplicación y la implementación de la ley son complejas de cara a garantizar la efectividad de los derechos, sino que, en ocasiones, el propio texto de la ley pone límites a sus propias enunciaciones. No queda clara la naturaleza de los derechos reconocidos, el carácter orgánico<sup>403</sup> de la ley es parcial, no se reconocen como derechos fundamentales los de la asistencia social integral<sup>404</sup>. Esto supone contradicciones con los enunciados garantistas que exponen como principios rectores de la ley e incluso con la filosofía recogida en la Exposición de Motivos que orienta hacia la interpretación de los derechos formalmente reconocidos.

Para hacer efectivo y que cobre sentido un derecho tan amplio como es el de la vida o el de la integridad física y moral, se precisa que se delimite en otros derechos más concretos y de más

---

<sup>403</sup> Tengo dudas con respecto a que no se consideren de carácter orgánico algunos derechos por una cuestión más de procedimiento y que así puedan ser modificables por las CCAA para poder desplegar el reconocimiento de derechos en derechos y recursos para la gente.

<sup>404</sup> La disposición final tercera sobre *naturaleza de la presente ley* establece que: la presente Ley tiene el carácter de Ley Orgánica, a excepción de los siguientes preceptos: título I, título II, título III, artículos 42, 43, 44, 45, 46, 47, 70, 71, 72, así como las disposiciones adicionales primera, segunda, sexta, séptima, octava, novena, undécima, decimotercera, decimoquinta, decimosexta, decimoséptima, decimooctava, decimonovena y vigésima, la disposición transitoria segunda y las disposiciones finales cuarta, quinta y sexta.

sencilla aplicación y legibilidad. La protección integral requiere de garantías y para que sean efectivas necesitan de la colaboración de las administraciones para el desarrollo de las políticas públicas.

En lo que se refiere a la introducción del lenguaje de derechos en la normativa autonómica analizada, sobre todo la ley catalana pone énfasis en los derechos, lo que ya se aprecia en su título y se constata en su objeto. Mientras que el objeto de la ley aragonesa se centra en traducir las medidas integrales articuladas por la ley estatal, a las estructuras territoriales de la Comunidad de Aragón. Además, la Ley catalana reconoce el derecho inalienable de todas las mujeres a desarrollar su propia vida sin ninguna de las formas de la violencia machista pueda manifestarse, así como los derechos de las mujeres que la sufren a la atención, asistencia, protección, recuperación y reparación integral.

Las leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres/violencia de género, como se ha visto a lo largo del capítulo, en general, amplían el concepto de violencia que contempla la LO 1/2004, circunscrito a la violencia que se ejerce sobre las mujeres por parte quienes sean o hayan sido de sus cónyuges o relaciones similares. La definición de violencia contra las mujeres de la ley aragonesa y de violencia machista en la ley catalana resultan similares entre sí, y con la normativa internacional, no restringiendo la violencia a ningún ámbito en concreto e incluyendo el aspecto económico ya sea como situación de debilidad, dependencia o proximidad en la primera y como medio de ejercer la violencia en la segunda<sup>405</sup>. Además, en cuanto a las formas de violencia, tanto la Ley aragonesa como la catalana incluyen el maltrato económico y la violencia económica respectivamente con definiciones similares, que se refieren al ámbito familiar o de pareja. Mientras que en la LO 1/2004 no reconoce de forma expresa la dimensión económica de la violencia contra las mujeres, esto es, no la incluye como forma de violencia de género ni alude de forma expresa a la misma.

La Ley catalana detalla más tipos de manifestaciones de violencia que la aragonesa, incluyendo matrimonios forzados, la violencia derivada de conflictos armados, y distingue entre acoso sexual y acoso por razón de sexo y también la violencia en la pareja de la violencia familiar. A pesar de que estas dos normativas autonómicas contemplan una concepción más amplia de la violencia contra las mujeres, los recursos que se articulan en sendas comunidades autónomas no se

---

<sup>405</sup> La definición de violencia contra las mujeres de la Declaración sobre la eliminación de la violencia de las Naciones Unidas de 1993, referenciada en la exposición de motivos de la LO 1/2004 tampoco incluye el aspecto económico.

corresponden con dicha ampliación, especialmente en el caso de la normativa aragonesa. Aunque la ley aragonesa establece diferentes formas y situaciones de violencia contra las mujeres no se traduce en la articulación de medidas que respondan de forma específica ni especializada a ninguna forma de violencia contra la mujer contemplada por la ley. La mayoría de las medidas contempladas en la ley aragonesa se refieren a la violencia contra las mujeres en general. Sin embargo, entre las medidas de prevención y sensibilización sí se incluyen medidas dirigidas a la violencia laboral contra las mujeres. Mientras que varias de las medidas de apoyo y protección y prestaciones económicas quedan limitadas, según la ley, a la violencia doméstica o familiar como ocurre con las casas de acogida, los puntos de encuentro, el servicio de mediación familiar, el servicio de atención psicológica a hombres con problemas de control y de violencia en el hogar, acceso a la vivienda, así como con las ayudas escolares.

En lo que respecta a la Ley catalana, casi todas las medidas están destinadas a situaciones de violencia machista en general. No obstante también incluye medidas referidas a determinadas formas de violencia, como es el capítulo dirigido al acoso sexual y acoso por razón de sexo en el ámbito laboral y social, el protocolo de atención y asistencia sanitarias a todas las formas de violencia pero que debe contener un otro protocolo específico para las mujeres que han sufrido una agresión sexual. En el capítulo referido a las situaciones específicas de violencia contiene medidas destinadas tanto al tráfico y explotación sexual, así como a las mutilaciones genitales femeninas. Por su parte, los servicios técnicos de los puntos de encuentro están destinados a cualquier forma de violencia machista en el ámbito de la pareja o familiar; así como el Fondo de Garantía de pensiones, que, aunque no lo exprese de forma explícita, intrínsecamente también se refiere al ámbito familiar. A diferencia de lo que ocurre en la ley aragonesa, las medidas relativas al acceso a la vivienda no se limitan a la violencia doméstica, sino que de forma explícita, al igual que el derecho al empleo y la formación ocupacional, están dirigidas a las mujeres que sufren cualquier forma de violencia machista en el ámbito de la pareja, el ámbito familiar o el ámbito social o comunitario, incluidos el tráfico y la explotación sexual. Asimismo, en la ley catalana, ningún recurso de la *Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres en situaciones de violencia machista* se restringe a la violencia doméstica. De hecho, los servicios de atención y acogimiento de urgencias, de acogida y recuperación y de acogida sustitutoria del hogar, se destinan, en todo caso, a las mujeres que se hallan en cualquier forma de violencia machista en el ámbito de la pareja, el ámbito familiar o el ámbito social o comunitario en forma de mutilación genital femenina o riesgo de padecerla, o de matrimonio forzoso. Es decir, que la Ley catalana recoge en mayor medida recursos dirigidos a más formas y manifestaciones de la violencia machista a la vez que los restringe menos al ámbito familiar o de pareja que la ley aragonesa.

Como se observa, sobre todo en la ley aragonesa, existe una descompensación entre las formas de violencia reconocidas y las medidas previstas por la legislación. Por ello, la efectividad de la protección integral para las demás formas reconocidas de violencia por las leyes autonómicas se ve mermada por la no correspondencia con unos servicios y recursos articulados para atenderlas.

Pero esta descompensación entre derechos reconocidos y el ejercicio de los mismos, a su vez tiene otra dimensión más relacionada con el ámbito de la justicia, que tiene que ver con el desajuste de la protección integral reconocida a nivel estatal, que incluye la tutela judicial y penal especializada para los casos en que la violencia se dé entre parejas o ex parejas. Es decir, que las violencias reconocidas en la legislación autonómica no cuentan con la protección del ámbito de justicia que la violencia de género, restringida, reconocida en la Ley integral. Por ello, la garantía de los derechos reconocidos tienen de partida estos dos límites, tanto en el plano de la protección judicial como en el plano de la protección social en un sentido más amplio. De manera que este reconocimiento se queda, en algunos sentidos, más en un plano simbólico que de garantía de derechos reconocidos.

Como ya avanzábamos, las Comunidades Autónomas trasladan los derechos reconocidos en las leyes de muy diferente manera y así lo hemos visto en las dos leyes comparadas, la aragonesa y catalana, cuyas diferencias pasamos a valorar ahora de forma general.

Ambas leyes autonómicas se elaboraron después de años de implementación de la LO 1/2004. Sin embargo, en la Ley catalana 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, resulta más tangible que se parte del conocimiento generado por la aplicación de la ley estatal así como del análisis de sus carencias.

La ley aragonesa fundamentalmente se ciñe a trasladar las medidas de prevención y protección integrales contempladas por la LO 1/2004 a las estructuras propias o colaboradoras de la Comunidad de Aragón, a modo de ley espejo. Aparte de la definición de violencia contemplada en la ley, de la que también se derivan las medidas preventivas dirigidas a la violencia en el ámbito laboral, no se redefine ni desarrolla el marco aportado por la ley estatal.

En el capítulo relativo a las medidas de prevención y sensibilización de la ley aragonesa están ausentes los servicios sociales, tampoco en el desarrollo de la ley se les confiere función preventiva. Ni se articulan medidas de detección, a excepción de su alusión en el ámbito educativo. Respecto a las medidas preventivas cabe señalar que ambas leyes autonómicas incluyen actuaciones respecto a la violencia en el ámbito laboral.

En la Ley catalana la prevención primaria y secundaria tiene mayor peso que en la aragonesa

y en la estatal. Están presentes, tanto en el Título II más vinculado a la prevención y en Título III de derechos de las mujeres, siendo que la Ley catalana sí contempla la prevención de forma explícita como derecho. Igual pasa con la detección, que además dedicar un capítulo específico en el título relativo a las prevención, la detección y la erradicación de la violencia machista, la Ley catalana asigna a los poderes públicos la función de detección, especialmente en las situaciones específicas de violencia machista, respecto a las cuales el Gobierno tiene la responsabilidad de promover medidas para eliminar las barreras que dificultan la detección de la violencia machista en situaciones específicas. Algo similar ocurre con la formación, ya que ocupa un capítulo en el título II de prevención pero atraviesa todo el articulado, ya que a lo largo de este se va vinculando a la efectividad de la protección y a los derechos de las mujeres en situaciones de violencia machista a la prevención, atención, asistencia, protección, recuperación y reparación.

La Ley aragonesa 4/2007, respecto a las medidas de información, asesoramiento, protección y apoyo, además de recopilar los centros y servicios ya existentes, para dar cumplimiento a los derechos de información y asistencia integral, crea los centros comarcales de información y servicios a la mujer y el Servicio Social Integral Especializado en Violencia contra la Mujer, de los que ya hemos comentado que la descripción de la ley es algo confusa porque no se trasladan a la realidad de forma rigurosa. En cuanto al modelo de intervención territorial para realizar la asistencia social integral de la ley integral plasmado en la ley aragonesa, se deduce una especialización muy centralizada en el *Instituto Aragonés de la Mujer* y un escaso despliegue de la especialización que requiere dicha atención en el territorio, lo que puede generar desigualdades territoriales en la atención a la violencia dentro de la Comunidad Autónoma aragonesa, por lo que no se garantiza el requisito de atención por parte de un equipo multidisciplinar especializado.

En cuanto a la Ley catalana, ésta no se limita a traducir a sus estructuras el marco ofrecido por la ley estatal, sino que hay toda una re-elaboración de la ley dentro de sus competencias, esto es, reinterpreta el sentido de la ley. Como se ha ido viendo en el desarrollo del capítulo, se redefine la violencia, se llena de contenido la intervención en la asistencia, diseñando tanto un modelo explícito de intervención como la definición de los elementos clave de la misma como son la reparación, victimización secundaria, la recuperación o la detección. Además del énfasis en los derechos, la Ley catalana se caracteriza por poner el foco en la agencia de las mujeres que sufren o han sufrido situaciones de violencia machista, considerándolas protagonistas tanto de su propio proceso como de transformación social en sentido más amplio.

La Ley catalana desarrolla el derecho a la asistencia integral en los derechos de las mujeres en situaciones de violencia a la prevención, atención, asistencia, protección, recuperación y reparación

integral. Lo que en la Ley integral se traduce en el derecho a servicios sociales de atención, emergencia, de apoyo y acogida y recuperación integral. La legislación catalana regula la Red de Atención y Recuperación para las mujeres en situaciones de violencia machista que coordina los recursos y servicios públicos, los cuales en su mayoría ya existían. No obstante, la ley 5/2008 crea los servicios de intervención especializada, que a diferencia de la ley aragonesa, que crea el servicio social integral y especializado centralizado en el seno del Instituto Aragonés de la Mujer. La ley catalana crea los servicios especializados que se despliegan en el territorio de la Comunidad Autónoma Catalana, lo que supone un modelo de intervención más descentralizado. La Ley catalana también se detiene en desarrollar la intervención integral contra la violencia machista para lo que regula los programas de intervención integral, los protocolos para una intervención coordinada, y la participación y fomento tanto de los entes locales como de los consejos y asociaciones de mujeres.

Como cuestiones innovadoras en la ley catalana destaca tanto la explicitación de las situaciones específicas en las que se encuentran las mujeres que se enfrentan a la violencia, como es el reconocimiento de las mujeres transexuales o la atención a mujeres que se encuentran en centros penitenciarios. Finalmente, una de las novedades más importantes es la articulación de una pluralidad de mecanismos de acreditación de la situación de violencia que suponen alternativas de acreditación para la denuncia penal, lo que implica una mayor garantía para el acceso a los recursos y derechos.

En cuanto a la atención a las y los menores en la legislación comporta un doble perspectiva, por un lado, en cuanto a la violencia dirigida a las niñas y adolescentes (como mujeres menores de edad) y, por otro lado, menores en tanto que hijos/as que sufren de forma indirecta o directa la violencia machista o de género en el ámbito familiar. En ninguna de las tres leyes (ni la estatal, ni la autonómica) aparecen los/as menores de forma expresa en el objeto de la ley, pero sí se contemplan en el desarrollo normativo aunque de manera desigual.

En la Ley aragonesa, se alude de manera expresa a las menores que padecen determinadas formas de violencia como son las agresiones y abusos sexuales a niñas o adolescentes o corrupción de las mismas; así como al tráfico o utilización de la mujer con fines de explotación sexual, prostitución, comercio sexual con independencia de la edad de aquella. Aunque en la mutilación genital femenina no se referencia a las niñas y adolescentes, en la mayoría de los casos se practica en la infancia y adolescencia. En lo que se refiere a los/as hijos/as menores, se incluyen en diferentes medidas como son los centros de emergencia, las casas de acogida, los pisos tutelados, los puntos de encuentro, la atención psicológica y las ayudas escolares; además de contemplarlos/as en la situación de violencia doméstica.



Por su parte, la Ley catalana en su art. 2, relativo a la garantía de los derechos, refiere de forma expresa que las referencias a las mujeres incluidas en la ley incluyen también a las niñas y adolescentes, salvo que se indique lo contrario. Asimismo, hace extensibles los derechos reconocidos en la ley a las/os hijas/os de las mujeres en situaciones de violencia. Además de estar incluidos/as en los servicios de *la Red de Atención y Recuperación Integral para las mujeres en situaciones de violencia machista*, la Ley catalana incluye los derechos de los menores de edad perjudicados/as por la muerte de su madre en la atención jurídica, con indemnizaciones para hijos/as de víctimas mortales; así como el derecho a obtener las prestaciones del Fondo de Garantía de pensiones y prestaciones.

Respecto a las medidas y derechos relativos a la emancipación de las mujeres/familias que han roto relaciones de violencia, se potencia el proceso de recuperación como es el acceso a rentas, ya sean prestaciones económicas o medidas de inserción laboral, o el acceso a vivienda. Estas son las más escasas. En la Ley aragonesa algunas de estas medidas están limitadas expresamente por la ley a la violencia doméstica o de pareja (acceso a la vivienda, ayudas escolares) resultan bastante restringidas. Aunque sí abre la posibilidad de su creación, la Ley no genera nuevas prestaciones sino que facilita la tramitación, prevé acceso prioritario o reserva de partidas en las mismas para mujeres víctimas de violencia. Por su parte, la Ley catalana desarrolla más los derechos de acceso a vivienda, al empleo y la formación ocupación, y a prestaciones económicas, ya que incluye un acceso prioritario a plazas residenciales públicas, la adaptación funcional del hogar, ayudas directas y medidas de apoyo para las mujeres que se constituyan en trabajadoras autónomas, con un seguimiento tutorial personalizado de sus proyectos, indemnizaciones y el fondo de garantía de pensiones y prestaciones.

A pesar de las singularidades e innovaciones destacadas, la Ley catalana no estuvo exenta en su elaboración y aprobación de resistencias, de manera que, como se mostrará a continuación, varias de las propuestas que se realizaron fueron rechazadas, otras se quedaron por el camino y otras que sí se aprobaron, sin embargo, fueron muy discutidas.

## Resistencias en la aprobación de derechos

En cuanto a la legislación estatal en materia de violencia de género, para detectar las líneas de resistencia resulta muy esclarecedor, además del análisis de las polémicas comentadas, contrastar el contenido de la propuesta de la Ley en sus diferentes fases de discusión y tramitación, esto es, comparar los textos de Anteproyecto-Proyecto y Ley aprobada, como se ha venido señalando. En este sentido, vimos cómo en el Anteproyecto de la actual Ley integral el concepto de violencia era más amplio, es decir, “contra las mujeres” ya fuera en el ámbito público o privado. Esto cambió en el texto registrado como Proyecto de Ley en el Congreso, lo que parece mostrar que fue una condición para su tramitación tras las polémicas generadas y quizá asegurar su constitucionalidad. Sin duda, de lo que da muestra es de las dificultades que supuso el planteamiento de una ley de protección integral que trascendiera la violencia doméstica indiferenciada desde una perspectiva de género.

Tras haber analizado las aperturas operadas por la legislación autonómica en términos de reconocimiento de violencias y articulación de derechos, y más en concreto en la Ley catalana, resulta de interés señalar las cuestiones que fueron rechazadas o que generaron fuertes discusiones en el proceso de elaboración y aprobación de la ley, con la finalidad de dibujar las líneas de resistencia que operan en relación al reconocimiento y desarrollo de derechos en materia de violencias machistas.

Por un lado, se generaron resistencias en relación a las violencias reconocidas por la ley, en este sentido destacan dos. La primera se refiere a la violencia intragénero, la no inclusión de la violencia entre parejas de mujeres. Según explicaba Marta Selva en la entrevista (EG5), en esta cuestión operó cierta contención en las propias propuestas, en parte por una cuestión de incompatibilidad con ley estatal. Otro tipo de violencia que fue excluida de la ley fue violencia institucional y la indemnización de la misma. Tal y como explicaba la abogada Ester García, “este concepto fue tachado de inmediato (...) la respuesta no es que no existe, la respuesta que nos dieron era que bueno, que ya había otros mecanismos legales para ir contra una institución judicial, estos mecanismos legales son diabólicos... pero es que tacharlo y contrarrestar, no les gustó en absoluto” (E6). Así, Marta Selva en la entrevista comentaba que el problema era reconocer su propia existencia matizando que no lo defendían los socialistas que tenían el 90% del poder (EG5).

Por otro lado, una institución que se intentó fuera reconocida e incluida en la legislación fue la de la *Sindica*, una *Defensora del Pueblo Catalana* propia para los derechos de las mujeres, figura que no se admitió crear ni tampoco como sección del *Sindic de greuges*. Marta Selva y Anna

Solà, directora y presidenta del *Institut Català de les Dones* durante el impulso y elaboración de la legislación catalana en materia de violencias machistas, comentaban en la entrevista que desde el propio *Sindic* se rechazó la creación de esta figura argumentando que se si se creaba se levantaba la veda para que todos los grupos específicos demandaran una comisión específica (EG5). Por su parte, la abogada Mercè Claramunt comentaba en la entrevista al respecto de la creación de la figura de la Sindica que "esto fue de las cosas, que, de una forma además muy tajante cayó... era para nosotras una institución muy necesaria" (E7). Asimismo, tampoco se admitió incluir en la ley la personificación del Gobierno a través de la Fiscalía en casos graves.

También fueron rechazadas otras líneas de propuestas vinculadas al acceso a recursos. Respecto a la justicia gratuita se pretendió que fuera gratuita y no limitar su gratuidad a determinados umbrales de ingresos ya que no se tienen en cuenta los gastos. En relación al Fondo de Impago de pensiones, también se intentó facilitar la tramitación evitando la demanda ejecutiva y posibilitando que pudieran funcionar otro tipo de informes de justificaciones de pago, pero tampoco se consiguió. Asimismo, se intentó garantizar el acceso a la vivienda, pero en el departamento competente en materia de vivienda (que no había mostrado interés de participar en participar en la ley hasta entonces) rechazó las garantías habitacionales propuestas porque "abría el pastel" para que esta garantía se extendiera (EG5).

Además de las propuestas que no se consiguieron aprobar, otras que sí fueron aprobadas fueron objeto de discusiones. Resulta de interés comentarlas porque, a pesar de que fueran incluidas finalmente en la ley, también marcan ciertas líneas de resistencias (aunque superadas). En este sentido, alguna de las entrevistadas destacaban: la discusión alrededor del título de la ley, el concepto de explotación sexual, la titularidad de los recursos, el papel de los ayuntamientos, los derechos a los que se tiene acceso, atención a la justicia gratuita, asignación de vivienda, la garantía de dotación económica para el desarrollo de la ley (con un presupuesto de 2-3 años certificado), el mapa de servicios y el acceso a circuitos sin necesidad de denuncia. En relación a este último punto, la abogada Ester García señalaba la renuencia de los/as profesionales para realizar informes sociales que acreditaran la situación de violencia (E6).

Una vez analizada la implementación de la Ley integral mediante el análisis comparativo del desarrollo de las leyes aragonesa y catalana; en el siguiente capítulo se abordarán los problemas de implementación y efectividad, pero ya se adelantan algunos límites que plantea la propia ley en su propio texto, las cuales suponen límites de partida para la garantía y efectividad de los derechos.

## **Capítulo 5: Líneas de superación de la Ley Integral hacia la consolidación de un derecho a una vida libre de violencia (desde 2014)**

En este último capítulo vamos a analizar la actual y última fase en la comprensión y abordaje de la violencia contra las mujeres en el Estado español, que en líneas generales, está caracterizada por la aparición y consolidación de diversas líneas de transformación que desbordan el derecho a la protección integral frente a la violencia de género de la LO 1/2004 y lo impulsan hacia el derecho a una vida libre de violencia.

Entre las líneas de presión que impulsan esta transición destacan la existencia de un marco normativo internacional que reconoce el derecho a una vida libre de violencia y que resulta vinculante para aquellos Estados que lo suscriben como es el caso del Estado español. Específicamente, diversas leyes autonómicas han realizado cambios en esta dirección y existe además una demanda social global para que se reconozca con garantías este derecho para poder ejercerlo de forma efectiva. Demanda que ha sido vehiculada a través de las movilizaciones masivas feministas. Estos elementos están poniendo en jaque al paradigma de abordaje actual de la violencia de género y del derecho a la protección integral frente a ella.

Como se vio en el anterior capítulo, el proceso de aprobación de la LO 1/2004 conllevó una enorme polémica. El rechazo y resistencias a la ley prosiguieron una vez aprobada ésta, siendo una de las leyes respecto de la cual se han planteado más recursos de inconstitucionalidad en la historia de la democracia. Pero también, según denunciaron organizaciones de mujeres, fue objeto de una fuerte campaña de desprestigio, de rechazo y de inaplicación de la ley, especialmente lo relativo a las medidas sociales.<sup>406</sup>

---

<sup>406</sup> Además de las polémicas y rechazos generados por la LO 1/2004, otras legislaciones en materia de igualdad fueron objeto de recursos de inconstitucionalidad, como la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres del País Vasco, la conocida como ley de matrimonio igualitario que estuvo recurrida ante el Tribunal constitucional durante 7 años, hasta 2012; la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, o la Ley Orgánica 2/2010 de Salud Sexual y Reproductiva y de la Interrupción Voluntaria del Embarazo.

A su vez, la propia aplicación de la LO 1/2004 a lo largo del tiempo ha ido mostrando carencias tanto del contenido y planteamiento como dificultades que han emergido respecto a su implementación; esto es, dificultades que combinan aspectos judiciales y extrajudiciales. Ya apuntábamos en el capítulo anterior algunos desajustes entre el reconocimiento de derechos y el establecimiento de la garantía de los derechos de las víctimas, desajustes que se han puesto de relieve en la aplicación de la LO 1/2004.

Además, es preciso tener en cuenta los siguientes factores que contribuyen o han contribuido a su inaplicación de la ley y, por lo tanto, han colaborado en la merma de su eficacia como son: la aprobación de leyes que son contradictorias con el espíritu de la LO 1/2004 y constituyen obstáculos para el ejercicio pleno del derecho a una protección integral efectiva frente a la violencia de género (como son las leyes relativas a la regulación de la custodia compartida *impuesta* en algunas Comunidades Autónomas o las leyes relativas a extranjería y protección internacional); falta de eficacia de la legislación en materia de igualdad; la crisis económica seguida por políticas de austeridad que supuso importantes recortes de los recursos y servicios de igualdad y de protección frente a la violencia de género o cuestiones extrajudiciales como el fuerte arraigo de estereotipos sexistas que dificultan cuando no impiden el acceso a derechos.

Es preciso tener en cuenta que en 2005, poco más de medio año después de la LO 1/2004, se aprobó una modificación legislativa por la Ley 15/2005, de 8 de julio, que introdujo la custodia compartida en nuestro ordenamiento jurídico. Se exige como uno de los requisitos de la custodia compartida el común acuerdo entre padres/madres y, sólo excepcionalmente y mostrando su beneficio para el interés del/de la menor, se podrá dictaminar a instancias del/de la juez/a la custodia compartida sin el acuerdo de aquellos. Determinados sectores conservadores articularon su rechazo a ambas leyes, lo que acabaría derivando en un auge del movimiento conservador, reaccionario contra los cambios operados en materia de violencia y familias. Las resistencias al marco legislativo actual, en materia de protección frente a la violencia de género y en materia de familia, se materializaron de distintas formas, entre las que destacan la difamación sobre la interposición de “denuncias falsas” de las mujeres víctimas de violencia de género, fuerte *lobby* de mediación en casos de violencia de género y familiar, el falso “Síndrome de Alienación Parental”, la terapia de la amenaza y la custodia compartida

*impuesta*. Cuestiones que fueron permeando en las instituciones llegando a convertirse en leyes. Durante los años 2010-2011 se aprobaron en cuatro Comunidades Autónomas (Aragón<sup>407</sup>, Cataluña, Valencia<sup>408</sup> y Navarra<sup>409</sup>) normas que regulan/ban la custodia compartida de forma preferente aun no estando de acuerdo los/as padres/madres, de forma contraria al criterio de la normativa estatal.

En cuanto a movilizaciones estatales, varios hitos históricos y acontecimientos políticos muy relevantes marcan la segunda década de los años 2000. En el Estado español, el 2011 es una fecha significativa por el surgimiento del 15M<sup>410</sup> y el auge de movimientos ciudadanos en defensa de la vida, en una suerte de sindicalismo social (o biopolítico) altamente feminizados<sup>411</sup>, que instituyen nuevas formas de problematización y de acción política encaminadas a la transformación social. El 15M supuso la cristalización y profundización de una crisis institucional, una fractura generada en la que no existe una interlocución entre la población/sociedad civil y la clase política, lo que conduce a un descrédito y falta de confianza en las instituciones.

Cabe resaltar de esta fase que cobra protagonismo una dimensión internacional desde una doble perspectiva. Tanto por la importancia de la normativa internacional

---

<sup>407</sup> La Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres introdujo en la legislación aragonesa la custodia compartida *impuesta*. Y, después se eliminó su carácter preferente con la Ley 6/2019, de 21 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de “Código del Derecho Foral de Aragón”, el texto refundido de las Leyes civiles aragonesas en materia de custodia.

<sup>408</sup> La Ley de las Cortes Valencianas 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven fue declarada inconstitucional por la STC 192/2016, de 16 de noviembre de 2016.

<sup>409</sup> La Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres introdujo en la legislación navarra la custodia compartida *impuesta*. Posteriormente, se eliminó su carácter preferente mediante la Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo.

<sup>410</sup> El 15M estaba conectado con movilizaciones de todo el mundo, la *Primavera árabe*, *Occupy Wall Street*, el movimiento *Yo soy 132* en México, etc. Este conjunto de acontecimientos impulsó una rebelión mundial interconectada (Toret, 2013: 9).

<sup>411</sup> Las “luchas de la vida diaria, basadas en la construcción de lo común, a veces amenazado casi hasta la asfixia por el capital y el colonialismo, de sujetos que inventan formas de ser en colectivo a partir de una imaginación política que es autodefensiva y vital. De la combinación de ambas formas de subjetividad nace la idea de un sindicalismo social o biosindicalismo” (Piñeyro y Varela, 2018 :141).

generada; así como por la dimensión internacional de las protestas colectivas y movilizaciones del Movimiento Feminista en general y, en concreto, contra las violencias las mujeres que han ocupado un lugar central en las que se ha dado una intensificación de la interconectividad a nivel global.

Es así que el inicio de esta fase se corresponde con el año 2014, año en que entra en vigor el *Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, conocido como el Convenio de Estambul, tras ser ratificado por más de diez países, mismo año en que había sido ratificado por el Estado español<sup>412</sup>. Esta primera legislación, vinculante europea específica en materia de violencia contra las mujeres, marca como finalidad última alcanzar una Europa libre de violencia<sup>413</sup>. Además, en 2014, se cumplieron 10 años desde la aprobación de la LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género, aniversario que también se usó para evaluar y analizar la eficacia de la misma.

En cuanto a movilizaciones sociales en defensa de los derechos de las mujeres, también resulta significativo el año 2014, año en que se llevó a cabo la marcha *del Tren por la libertad* en el Estado español en defensa de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres contra el Anteproyecto de Ley presentado por el Gobierno, que restringía las posibilidades de interrupción voluntaria del embarazo. Esta movilización que tuvo un impacto internacional, traspasando fronteras continentales supuso un hito histórico tanto a nivel estatal como internacional y conllevó la retirada del Anteproyecto de Ley; así como el cese del por aquel entonces Ministro de Justicia. En lo que respecta a las movilizaciones específicas contra las violencias machistas, el 2015 supone un año de inflexión y el inicio de un nuevo ciclo de movilizaciones feministas contra las violencias machistas pero también de un internacionalismo feminista que sitúa la lucha contra las violencias machistas en el centro de las protestas y que se inicia con el *Ni una*

---

<sup>412</sup> 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. BOE. Núm. 137, 6 de junio de 2014, Sec I. pp. 42946-42976.

<sup>413</sup> A nivel internacional el Convenio de *Estambul* (2011) y la *Convención de Belem do Pará* (1994) constituyen el paradigma en el tratamiento de la violencia contra las mujeres (Mercado Carmona, 2017: 214) en tanto que regulaciones internacionales específica de violencia contra las mujeres.

*menos* argentino. Ese mismo año en España se convocó la Marcha del 7N contra las violencias machistas que, a su vez, resultó un hito en la historia de las protestas colectivas contra este tipo de violencias a nivel estatal<sup>414</sup>.

Respecto al ámbito normativo estatal, sobre todo a lo largo de 2015, se han producido una serie de novedades legislativas, que parcialmente trasladan algunas de las cuestiones recogidas en el Convenio de Estambul y en otras normativas internacionales. En este sentido, se introducen nuevas tipificaciones y modificaciones relativas a diferentes manifestaciones de violencia en el Código Penal; así como preceptos relativos a la violencia de género (LO 1/2015); se reconocen derechos de las víctimas de delitos y, en concreto, respecto a los/as hijos/as de mujeres víctimas de violencia de género (L 4/2015) y la modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia, en cuanto sujetos de derechos y en tanto que víctimas (LO 8/2015 y L 26/2015). Especialmente significativa resulta la LO 8/2015, que modificó el objeto de ley de la LO 1/2004 para extender la protección integral a los/as hijos/as menores y menores sujetos/as a la tutela, o guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género.

Además, el cuestionamiento de la eficacia y la necesidad de revisión urgente de la LO 1/2004 llevó a la formulación del Pacto de Estado contra la violencia de género, que fue aprobado en diciembre de 2017 y del que se ha derivado alguna modificación legislativa. Por su parte, en el contexto de las Comunidades Autónomas, el 2015 dio paso a reformar muchas de las leyes en materia de violencia; eso sí, con desigual alcance, y que van desde modificaciones puntuales hasta la creación de nuevas leyes.

En este capítulo analizaremos hasta qué punto las novedades legislativas estatales y autonómicas recogen las disposiciones recogidas en el Convenio de Estambul y hasta qué punto se han tenido en cuenta las críticas.

---

<sup>414</sup> Sin olvidar como antecedente la asociación gallega *Ve-la luz*, integrada en su mayoría por mujeres víctimas de violencia, que protagonizaron una serie de protestas desde 2010, como encierros (2011) o acampadas (2013).



En el periodo que vamos a analizar en este capítulo, es preciso subrayar que a nivel estatal el Movimiento contra la violencia contra las mujeres se fortalece, amplía su presencia e impacto. Además de la Marcha contra las violencias machistas del 7N aumenta progresivamente la autoorganización de las mujeres que han pasado por situaciones de violencia, incluso de sus hijos/as y en las históricas movilizaciones masivas del 8M la violencia contra las mujeres ocupa un lugar central. Pero también, en el mismo periodo, se multiplicaron los casos mediáticos en los que la sociedad y el movimiento feminista critican a la Administración de Justicia, por su carácter patriarcal (en contenido, interpretación y aplicación); así como en sus deficiencias en cuanto a la efectividad de las medidas. Casos como el de Juana Rivas y sus hijos, el de Ángela González y su hija, el caso de “la Manada”, las trabajadoras agricultoras de Huelva que denunciaron situaciones de acoso, etc. Cabe señalar también que diversas movilizaciones feministas contra la violencia contra las mujeres han incorporado entre sus reivindicaciones el cumplimiento del Convenio de Estambul.

A la crisis institucional mencionada se le suma una crisis de eficacia de las políticas públicas destinadas a prevenir y proteger frente a la violencia contra las mujeres. Este ambiente de desconfianza concuerda con preceptos que establece el *Convenio de Estambul* y la *Convención de Belém do Pará*, en los que los Estados asumen obligaciones, y por tanto, responsabilidad. Lo que también constituye una demanda de la sociedad, de las mujeres, del movimiento feminista y de profesionales que atienden situaciones de violencia desde diferentes ámbitos.

Gracias a las diferentes movilizaciones, diversas cuestiones relacionadas con las violencias machistas han ido ganando centralidad, como son la falta de credibilidad del testimonio de las mujeres, también de los/as menores, la desprotección de menores, el uso de estereotipos en la aplicación de la ley que obstaculiza el acceso de la justicia y protección, la falta de formación, mecanismos de valoración de riesgo insuficientes, garantías de eficacia de la legislación, las violencias sexuales (menores, adultas, violaciones en grupo...), la violencia institucional, la diversidad de sujetos que sufren las violencias machistas (como las mujeres racializadas, trans y personas no binarias), etc. La crisis de efectividad de la LO 1/2004, tiene que ver tanto con el propio paradigma de protección integral de las políticas relativas a la violencia como con la interpretación y aplicación de la legislación. En esta última fase, se ha producido un

fuerte señalamiento del carácter patriarcal del contenido de la legislación y de los estereotipos de género que atraviesan la Administración de Justicia que, en muchas ocasiones, generan desprotección e inseguridad jurídica. Muchas de las limitaciones que se han ido visibilizando ya se habían señalado de forma previa, pero éstas han cobrado fuerza por un lado por las carencias y límites de la aplicación de la ley/políticas.

Las demandas desde las movilizaciones feministas, las organizaciones de la sociedad civil, las propias supervivientes; así como la normativa internacional ponen en jaque aspectos que son propios del paradigma actual de abordaje de la violencia de género. En líneas muy generales, estos son los principales aspectos cuestionados, que veremos con más profundidad y concreción a los largo del capítulo:

- El concepto de violencia de género en el ordenamiento jurídico español se limita a la ejercida en el ámbito de la pareja o expareja, a diferencia de la normativa internacional y la autonómica, que cuentan con una conceptualización más amplia que comprende diversas manifestaciones de violencia.

- Aunque con la LO 1/2004 se articuló una protección integral, el Código Penal sigue teniendo el peso protagonista en la respuesta frente a la violencia de género, de manera que la denuncia penal ocupa un lugar central en el acceso a la protección jurídica y social. Esta protección está concebida a corto plazo de manera que no tiene en cuenta ni la reparación ni la recuperación, la cual está abstraída de las condiciones materiales básicas de dicha recuperación (más basado en la inmediatez que en el largo plazo). En este paradigma la prevención es débil, basado más en recomendaciones que en obligaciones concretas, ya que, y muy vinculado a la centralidad del Código Penal<sup>415</sup> como principal instrumento, produce la respuesta una vez ocurrido los hechos.

- La violencia de género está desvinculada de la igualdad/desigualdad, de manera que ni los discursos ni las políticas públicas se articulan de manera que las políticas destinadas a la igualdad de género se constituyan como estrategia de

---

<sup>415</sup> En lo que respecta a la tutela penal han sido señalados diversos problemas, entre los que podemos señalar los indicados por Miren Ortubay (2014): la necesidad de denuncia para obtener apoyo, la falta de atención a la voluntad de la víctima, la impunidad de la violencia que no deja huellas físicas lo que supone una escasísima aplicación del maltrato habitual y del maltrato psíquico, las contradenuncias.

prevención de la violencia de género. La legislación y políticas de igualdad, a su vez, están basadas en la igualdad de oportunidades que no problematiza la estructura de poder, sino que plantea una intervención institucional “acomodadora”, que no llega a cuestionar realmente la estructura de subordinación (Bodelón, 2010: 103). Esta igualdad de oportunidades resulta muy centrada en el ámbito del empleo, de manera que mantiene una mirada productivista que pone el foco en el empleo: sobre todo en la brecha salarial y en el techo de cristal. Desatendiendo de esta manera la reproducción social y las tareas de cuidados altamente feminizadas<sup>416</sup>, lo que afecta de manera negativa a cuestiones como el trabajo doméstico<sup>417</sup>, a las pensiones no contributivas y a la garantía de ingresos y de calidad de trabajo para aquellas personas (en su inmensa mayoría mujeres) que asuman tareas de cuidados o reproductivas.

A continuación, abordaremos las movilizaciones internacionales y estatales contra las violencias machistas que han tenido lugar desde 2014.

---

<sup>416</sup> Esto no es cuestión sólo del paradigma de abordaje de la violencia de género y la igualdad, ya que esta visión productivista que no pone en el centro de las políticas la reproducción social es un elemento constitutivo del estado de bienestar y de los recortes de las políticas por lógicas neoliberales y de austeridad instauradas en períodos de crisis.

<sup>417</sup> En este sentido, hay que tener en cuenta la Ley 27/2011 y el Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, que supone tímidas mejoras en la protección de los derechos de las trabajadoras (los/as empleadores/as pueden bajarles hasta un 30% del salario por alojamiento y manutención y siguen sin tener prestaciones por desempleo). Se aprobó este decreto desoyendo el C 189- Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos. 2011. Reunión 100ª del 1 de junio de 2011 y desoyendo las reivindicaciones de las trabajadoras domésticas.

# 1. La vida en el centro: las violencias machistas en las movilizaciones globales

En el último lustro ha tenido lugar una catarsis de movilizaciones y fenómenos feministas transnacionales. A esta emergencia “espontánea” de movimientos feministas, en particular, respecto a las violencias machistas de alcance internacional le precede un proceso de acumulación. Este proceso se ha nutrido de la creación de múltiples grupos de mujeres y/o feministas, de la autoorganización de mujeres que han sufrido violencias machistas, trabajadoras domésticas y de cuidados, ecologistas y economistas feministas, etc. En este sentido y siguiendo el hilo de lo personal es político como señala Silvia López Gil, muchas mujeres hicieron de sus profesiones un nuevo campo de batalla, lo que ha ido construyendo de forma “invisible” una gramática feminista que se ha ido propagando por múltiples ámbitos (López Gil y Cano, 2018: 117). También han jugado un papel muy importante en la difusión y agenciamiento feminista el uso de las nuevas tecnologías que han expandido y transformado el feminismo en la era digital. Estos y otros factores, como la inferencia en los medi,a han favorecido la expansión del feminismo incluso más allá del feminismo.

A nivel internacional, además es preciso tener en cuenta los movimientos en defensa de la tierra y de los recursos naturales como bien común. De manera que la reproducción de la vida ha ido cobrando cada vez más protagonismo hasta llegar a interseccionar con la lucha contra las violencias machistas y conectarse con la defensa de la vida frente a la violencia sistémica.

## 1.1. Movimientos internacionales contra las violencias machistas

En el contexto de la nueva ola de la movilización y organización transnacional, este apartado se centra en las movilizaciones internacionales de mayor impacto que han sido significativas en la construcción de un nuevo *internacionalismo* feminista, en el que la lucha contra las violencias machistas supone un elemento fundamental. A continuación de entre todas las movilizaciones a nivel internacional me voy a detener de forma más concreta en las de *Ni una Menos*, *Vivas nos queremos*, el *Paro internacional de Mujeres* y *MeToo*.

### 1.1.1. *Ni Una Menos*

La consigna de *Ni una menos* dio nombre a un movimiento feminista surgido en Argentina en 2015 contra las violencias contra las mujeres y el feminicidio. Este movimiento se materializó en una primera marcha el 3 de junio de 2015 denominada *Ni una menos* que reunió a más de doscientas mil personas frente al Congreso de la Nación Argentina, en Buenos Aires, en la que participaron 80 ciudades argentinas. El siguiente año se repitieron las manifestaciones y, en 2017, volvieron a concentrarse siendo las más concurridas. Este movimiento se extendió a otros países de Latinoamérica, Europa y Asia<sup>418</sup>. Ese año también las mujeres de Uruguay y Chile se sumaron y salieron a las calles.

Entre 2013 y 2015, una serie de asesinatos de mujeres muy jóvenes, cuyo tratamiento mediático había sido poco respetuoso con la víctimas y sus familias, abrió el debate sobre la violencia machista en Argentina. El asesinato de Daiana García (19 años) conmocionó al país y fue denunciado por un grupo de mujeres al que se unieron escritoras, periodistas, activistas, artistas y familiares de las asesinadas, que convocó a una lectura pública en la Biblioteca Nacional. Poco tiempo después, el 10 de mayo de 2015, se conoció el femicidio de la adolescente Chiara Pérez, lo que desató un reclamo contra los femicidios promovido desde las redes sociales por un grupo de periodistas y escritoras, que lo condensó en la frase *#Niunamenos* y se fue extendiendo por todo el país. Este femicidio se volvió un grito de repudio masivo contra la violencia machista e impulsó el surgimiento del primer *#NiUnaMenos* el 3 de junio de 2015. Esta movilización fue inédita por su masividad y por su impronta en las redes sociales que extendieron el grito “Ni una menos” el grito por todo el mundo.

---

<sup>418</sup> Países a los que se extendió el Movimiento: Uruguay (3 de junio de 2015), Ecuador (30 de julio de 2015), Perú (13 agosto de 2016), Bolivia (18 de octubre 2016); en Colombia y Venezuela (19 de octubre de 2016); Nicaragua, Chile (21 de octubre de 2016); Italia, Francia, Turquía, Alemania, Suiza, Canadá, Estados Unidos, China, Holanda, Bélgica etc. y posteriormente en Paraguay, el 20 de diciembre de 2017; Guatemala, Costa Rica, Honduras, Bolivia, República Dominicana y España—cuya primera manifestación contra las violencias hacia las mujeres fue en noviembre de 2015—, e Italia, el 8 de marzo de 2018, entre otros países.

Particularmente, fue Susana Chávez quien en 1995 acuñó la consigna “Ni una menos” que identifica la lucha contra los feminicidios en México. Esta escritora y activista que escribió el poema *Sangre* en homenaje a una de las tantas mujeres muertas, apareció asesinada en 2011. En este sentido, fue la comunicadora y activista, Vanina Escalles, quien propuso la consigna “Ni una menos” para el maratón de lectura que se realizó el 26 de marzo de 2015 y se mantendría como consigna para la movilización del 3 de junio de 2015.

Las reivindicaciones plasmadas en el manifiesto<sup>419</sup> de la Marcha “Ni una menos” fueron en síntesis: 1) Aplicación y dotación económica de la “Ley de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en los que desarrollen sus relaciones interpersonales”; así como la puesta en marcha del Plan Nacional; 2) Recopilación y publicación de estadísticas oficiales sobre violencia hacia las mujeres incluyendo los femicidios<sup>420</sup>; 3) Creación y funcionamiento pleno de recursos para la protección jurídica en La Corte; así como de recursos de acogida y habitacionales con una asistencia interdisciplinaria desde una perspectiva de género; 4) Garantías para la protección de las víctimas de violencia, garantías para el acceso de las víctimas a la Justicia, garantías para el cumplimiento del derecho de los niños con un acompañamiento jurídico especializado. 5) Incorporación y profundización en todas las *currículas* educativas de la educación sexual integral y de prevención de violencia machista; así como la capacitación de todos/as los/as profesionales que trabajan con la temática de violencia en diferentes dependencias oficiales. Asimismo, el Manifiesto señalaba que todas las medidas requieren creación de instancias de monitoreo y seguimiento para su puesta en práctica y funcionamiento efectivo.

Básicamente las demandas se enfocaron en el cumplimiento de la ley, en la recopilación y publicación de estadísticas; así como en la necesidad de una fiscalización de la actuación institucional para garantizar su efectiva implementación. Por último, el

---

<sup>419</sup> <http://niunamenos.org.ar/manifiestos/3-de-junio-2015/>

<sup>420</sup> En aquel momento en Argentina no existían estadísticas oficiales ni de violencias machistas, ni de género ni de femicidios. Las cifras existentes eran aportadas por los medios de comunicación y en el que se convirtió el medio más importante fue el Observatorio de Femicidios en Argentina que se inició en 2008.

manifiesto finalizaba expresando que “No queremos más mujeres muertas por femicidio. Queremos a cada una de las mujeres vivas. A todas. #NiUnaMenos.”

A la referida consigan le siguió “Ni una mujer menos, ni una muerta más”. En este sentido, tal y como expresaba Bidaseca: “la cuenta no nos cierra. Pedimos por eso que el Estado nos brinde los datos. Queremos la cuenta exacta (...) Lo que importa es que hoy todas y todos compartimos el mismo lenguaje y exigimos que la cuenta cierre. De una vez por todas. Que nos devuelvan a las desaparecidas por la trata. Ni Una Mujer Menos, Ni Una Muerta Más. Las queremos a todas de regreso en casa. Ni Una Menos” (Bidaseca, 2017: 37).

Pero las afirmaciones y expresiones que se dieron en la Marcha fueron mucho más allá de las reivindicaciones explicitadas en el Manifiesto. Se produjo una multiplicación de las formas de expresión más allá del *slogan* compartido y de los reclamos del Manifiesto (la gente con sus propios carteles artesanales y otras formas de expresión). La amplitud del mensaje de la movilización permitió que se extendiera a diversos reclamos, de manera que, como señala Núñez Lodwick, el significante *Ni una menos* fue depositario de las siguientes realidades: “muerta por feminicidio”, “muerta por aborto clandestino”, “desaparecida por redes de trata” (que incluía la denuncia de la estigmatización y la violencia sufrida por las mujeres que se autodefinen como trabajadoras sexuales), “muerta por su elección sexual” o “autopercepción de género” (“matar a un travesti también es feminicidio”); reclamos por la ruptura de los estereotipos de género, e incluso la campaña interpeló también a los movimientos de derechos de los animales, reclamando el cumplimiento de la ley contra el maltrato animal (Núñez Lodwick, 2017: 47-49).

Además, las mujeres indígenas se involucraron en la Marcha de *Ni una menos* para denunciar los feminicidios que sufren estas comunidades a lo largo del país. Como apuntaba Moira Millán, weychafe mapuche y activista argentina: “nuestro comunicado remarca la necesidad de que la mirada de género también se abriera hacia las mujeres originarias y se viera la realidad de la violencia institucional, que no es solamente el hombre golpeando a la mujer hasta matarla, sino un sistema que la golpea hasta matarla, y que los contextos van determinando también el uso de la fuerza y los mecanismos de genocidio o feminicidio, en este caso” (Millán, 2017: 178). Si bien, existe una

especificidad en las violencias contra las mujeres, estas luchas no se desvinculan de otras luchas más globales, teniendo en cuenta las intersecciones que hay vinculadas a todas las violencias, como es el caso de la violencia contra las mujeres a la que se enfrenta el Pueblo Mapuche por parte de las empresas extractivistas por la apropiación del territorio<sup>421</sup>.

Además de multitudinaria y seguimiento masivo, esta convocatoria de denuncia de las violencias machistas y los femicidios, supuso un acontecimiento de toma de la palabra y de producción de subjetividad. En este sentido, resaltaba la necesidad de “decir” y por ello la masividad vino acompañada de una multiplicación de las formas de expresión creativa (Vacca, 2017:40). En la Marcha había multitud de carteles escritos de puño y letra “cargados con la urgencia de querer decir lo propio, de denunciar una forma de violencia específica o visibilizar a un colectivo de identificación en particular” (Vacca, 2017:39-40). Se produjo un clima que “habilitaba la palabra” como señalaba Mirtha Mestre “incluso, quizá, por primera vez, el poder decir en público, “fui víctima de violencia” (2017: 43). Muchas aclaraban: “soy una sobreviviente”. Un conjunto de experiencias silenciadas que encontraron ese tres de junio, la posibilidad de ser exteriorizadas y compartidas”. Esto resultó muy importante en términos de producción de subjetividad: “el hecho de asumir el testimonio genera una restitución de la dignidad, cuando se pone en palabras públicas lo que te ha pasado en el momento más traumático de tu vida” (Chiotis y Sabaldúa, 2017: 215)<sup>422</sup>.

Otra cuestión clave en la Marcha *Ni una Menos* es que se generó una ruptura en la problemática de la violencia contra las mujeres, un desbordamiento que será seña de la ola de movilizaciones internacionales que seguirán a la Marcha, es un giro “que el tema ya no es llevado adelante sólo por grupos u organizaciones sociales, sino por la sociedad en movimiento” (Chiotis y Sabaldúa, 2017: 215). Esto implica pensar el feminismo más allá de movimiento social, tal y como señala Laura Masson: “pensar al

---

<sup>421</sup> Sobre género, discriminación y violencia, vid., M. A. Barrère Unzueta. *Feminismo y Derecho. Fragmentos para un derecho antisubordiscriminatorio*, 1ª ed., Santiago de Chile, Ediciones Olejnik, 2019, p.113-128.

<sup>422</sup> Myrna Chiotis y Fatima Salduba participan de la autoría colectiva: Cátedra Supervisión. Universidad Nacional de Mar del Plata. (2017) “Violencia sobre la mujer: el lugar de nuestra palabra”. En Bidaseca et al. (2017) #NiUnaMenos. *Vivas nos queremos*. (pp. 207-216) Argentina: Milena Caserola.



feminismo como un espacio social, a diferencia de un “movimiento social”, permite comprender la importancia de estas prácticas individuales que desde otras perspectivas se perderían de vista” (2017: 222).

### **1.1.2. De “Vivas nos queremos” al Paro Internacional de mujeres: nuevas prácticas de internacionalismo feminista.**

A lo largo de 2016 también se dieron numerosas movilizaciones masivas por los derechos de las mujeres y, de forma indirecta, contra la violencia machista; si bien, específicamente hubo movilizaciones en las que la lucha contra las violencias machistas fue central.

Así, en México, el 24 de abril, estalló la denominada *Primavera Violeta* y miles de mujeres tomaron las calles contra la violencia femicida en más de 40 ciudades de México. La convocatoria “Movilización Nacional contra las Violencias Machistas #VivasNosQueremos”, llamada el 24A<sup>423</sup>, se tradujo en marchas para exhibir, denunciar y combatir la violencia machista y el acoso callejero en el país. Esta convocatoria que tuvo una respuesta masiva se promovió para manifestarse contra diversos episodios de violencia, feminicidio y casos de acoso sexual que se conocieron durante los primeros meses de 2016. La presencia feminista se extendió a través de las denuncias de acoso sexual a todos los ámbitos: la calle, las universidades, los puestos de trabajo, los lugares de ocio y sociabilidad, etc. Lo que comenzó como un evento creado en una red social, por parte de un grupo de amigas estalló en una multitud conectada que se enunció feminista (Rovira, 2018: 231) rebasando y desbordando la iniciativa.

A medida que se acercaba el 24A, un par de activistas lanzaron en las redes el hashtag #MiPrimerAcoso<sup>424</sup> el cual se viralizó, no solo en México sino que se extendió a miles de mujeres de América Latina y más allá. Para muchas mujeres fue la primera vez que contaban su experiencia, además el impacto de este mensaje funcionó como un

---

<sup>423</sup> Podemos situar como antecedentes en México de movimientos en red: #YoSoy132 en 2012 y las protestas por la desaparición forzada de 43 estudiantes de @Ayontzinapa.

<sup>424</sup> Fue una réplica de #PrimeiroAsseido lanzado desde Brasil.

dispositivo para que muchas mujeres reconocieran sus experiencias propias como su primer acoso, es decir, haciendo colectivas sus experiencias individuales y politizándolas. Todo lo cual resultó en una toma de conciencia de los abusos sufridos. Como explica Chávez Rodríguez (2017): “muchas mujeres dijeron haber tomado conciencia de lo que en realidad fue su primer acoso y lo denunciaron, incluso en los lugares o frente a las personas que fueron responsables y denunciaron durante la marcha del 24A”<sup>425</sup>.

Los testimonios en las redes, principalmente de mujeres jóvenes, con sus denuncias sacaron a luz una realidad que estaba siendo invisibilizada: lo cotidiano que resulta el acoso y la agresión sexual ya desde edades muy tempranas. Además, las experiencias compartidas de las mujeres mostraron el *continuum* de la violencia machista que va desde el piropo callejero hasta el feminicidio, es decir, que este *continuum* de violencias adopta muy diferentes formas y niveles de intensidad y, que se da en todos los ámbitos sociales.

Como ya ocurrió con el Ni una menos, #MiPrimerAcoso constituyó un espacio virtual, como dice Rovira, “hoguera donde arrojar dolores y rastrear en nombre propio la experiencia de “dar cuenta” (de contar como número y de contar de relato) para transformar el silencio del victimismo en todo lo contrario: denuncia, potencia agregativa, narración en singular, ejemplo multiplicado de un agravio intolerable” (2018: 232). La enunciación desde la que se visibiliza y denuncia la violencia machista se da desde un lugar que no solo crea un “nosotras” amplio y en expansión, sino que también muestra resistencia y capacidad de acción para responder ante dicha violencia, es decir, desde un sujeto de acción. Como señala Chávez Rodríguez (2017) “este movimiento colocó como punto central todas las violencias que permean y sostienen el entramado patriarcal, social, cultural, que las invisibiliza y naturaliza la violencia. El lema “*Actuemos como manada*”, es un llamado a la acción colectiva y solidaria, para remontar el miedo: “*si nos tocan a una respondemos todas*”. En este sentido, es interesante resaltar que en los últimos años se ha dado un giro en el *slogan* que ahora es *si nos tocan a una respondemos todas*, que anteriormente era *si nos tocan a una nos tocan a todas*, es decir, se ha añadido a la dimensión de una colectividad que se ve

---

<sup>425</sup> <http://cuadernosfem.blogspot.com/2017/06/la-revuelta-mundial-de-las-mujeres-un.html>

afectada por una agresión que la respuesta además será también colectiva, a la afectación compartida se ha añadido la acción colectiva en respuesta a las agresiones.

En Argentina, el 3 de junio de 2016 se repitió la convocatoria que un año antes había sido *Ni una menos*, pero en esta ocasión se cambió la consigna que pasó a ser *#VivasNosQueremos*. El *slogan* se reenfoca en una apuesta por la vida y se añaden reivindicaciones como las de la legalización del aborto, contra las violencias a las disidencias sexuales, y la denuncia del impacto de las políticas de ajuste, especialmente sobre las mujeres que se encuentran en situación de vulnerabilidad y expuestas a la violencia machista. Tal y como afirmaba la periodista María Florencia Alcaraz, integrante del colectivo *#Niunamenos*, esta consigna es clave para entender que “no solo vamos a por el fin del machismo sino que estamos construyendo otras formas de vivir nuestras vidas. Lo expresamos con los cuerpos en las calles. Es decirnos: estamos unidas”<sup>426</sup>. De nuevo, los días previos a la convocatoria, en varias ocasiones, a través de las redes miles de mujeres, personas trans y no binarias compartieron en primera persona sus encuentros con la violencia machista.

El Manifiesto “El grito en común: ¡Vivas nos queremos!” realiza una crítica a la violencia que supone el patriarcado más allá de los feminicidios (en alianza con el capitalismo) de manera que la demanda del cese de las violencias y feminicidios lleva a exigir la reapropiación de la vida para vivirla con autonomía y controlando las propias trayectorias vitales, es decir, que impugna la violencia que supone la desposesión de la vida. En este sentido, el Manifiesto, situándose en continuidad con la primera convocatoria de *Ni una menos*, señalaba: “Decir Ni Una Menos no fue, ¡no es!, un ruego ni un pedido. Es plantarse de cara a lo que no queremos: ni una víctima más, y decir que nos queremos vivas, íntegras, autónomas, soberanas. Dueñas de nuestros cuerpos y nuestras trayectorias vitales. Dueñas de nuestras elecciones: cómo queremos, cuándo queremos, con quién queremos”<sup>427</sup>.

---

<sup>426</sup> En Carbajal, M. (30 de mayo de 2016) Cuando *#Niunamenos* es *#Vivasnosqueremos*. Página 12. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-300537-2016-05-30.html>

<sup>427</sup> <http://niunamenos.org.ar/manifiestos/el-grito-en-comun-vivas-nos-queremos/>

El “Lunes Negro” tuvo lugar en Polonia el 3 de octubre de 2016, día en el que las mujeres polacas organizaron una huelga nacional para mostrar su oposición a la Proposición de Ley de Iniciativa Popular, admitida por el Parlamento, que prohibía la interrupción del embarazo a la vez que permitía la criminalización con penalidad para aquellas mujeres que lo llevaran a cabo. Ese “Lunes Negro”, miles de mujeres polacas (aproximadamente cien mil personas), de muy diversa clase social y generacional llevaron a cabo paros, redujeron sus actividades laborales en el empleo y el trabajo, en el ámbito doméstico, a lo que se añadió una movilización masiva con paraguas y vestidas de negro que llenaron las calles de 143 ciudades de Polonia. Esta protesta tuvo repercusiones en otros países y consiguió que se retirara el apoyo parlamentario a la propuesta de ley<sup>428</sup>.

En los últimos años, el derecho al cuerpo y a la interrupción voluntaria del embarazo se ha erigido como uno de los temas centrales en la agenda feminista internacional. Tanto como consecuencia de las amenazas de unas leyes más restrictivas como por el riesgo para la salud e incluso la vida en aquellos lugares donde no está legalizada la interrupción voluntaria del embarazo, lo que se interpreta como violencia institucional. En 2018, la convocatoria de la Marcha de *Ni una menos* se tiñó de verde, de pañuelos verdes que identifican la campaña por el aborto, legal, seguro y gratuito en Argentina<sup>429</sup>. También tuvo mucha repercusión internacional el referendium de Irlanda de 2018 sobre la despenalización del aborto, (con un 66,4% a favor, un 33,6% en contra

---

<sup>428</sup> A finales de octubre de 2020, se volvió a producir una gran movilización social (protestas y convocatoria de huelga) debido a que el Tribunal Constitucional Polaco dio a conocer la decisión de prohibir el aborto en casos de anomalías y malformación fetal. Vid, Alconchel, Irene. Las mujeres se levantan por el derecho al aborto en Polonia (31 de octubre de 2020). *Arainfo* <https://arainfo.org/las-mujeres-se-levantan-por-el-derecho-al-aborto-en-polonia/>. De nuevo, las protestas frenaron la reforma legal pretendida Vid. Ros, Laia. Las protestas multitudinarias frenan la prohibición del aborto en Polonia (9 de noviembre de 2020) *La Vanguardia* <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20201109/49348831191/las-protestas-multitudinarias-frenan-la-prohibicion-del-aborto-en-polonia.html>

<sup>429</sup> En Argentina es ilegal la interrupción del embarazo excepto en casos de violación y de riesgo para la salud de la madre, lo que lleva a centenares de miles de mujeres a recurrir a abortos clandestino con el riesgo que implica, incluso para sus vidas, que en ocasiones acaban en muerte. Cabe señalar que en diciembre de 2020, el Proyecto de Ley de Interrupción Voluntaria del Embarazo de Argentina, ha sido votado de forma favorable en el Congreso. Para su aprobación necesita ser aprobado también en el Senado, votación que se hará antes de finalizar el año 2020.

y una participación del 64,1% del censo<sup>430</sup>) para el cual se movilizaron miles de irlandesas emigradas que regresaron a Irlanda para votar en el referéndum contra la despenalización del aborto.

Semanas después del “Lunes negro” en Polonia y a raíz del cruel asesinato de la joven de 16 años Lucía Pérez y de otros femicidios, el movimiento *Ni una Menos* de Argentina convocó a un paro nacional de una hora el 19 de octubre de 2016, que fue seguido por una marcha multitudinaria. Se extendió por América Latina y las mujeres se unieron a esta protesta conocida como el “Miércoles Negro”. Esta convocatoria conectó las violencias machistas con los modos de violencia y precarización laborales, económicos, sociales y territoriales. Conexión que dio título al comunicado de la convocatoria *#NosotrasParamos contra la violencia femicida y contra la precarización* en el que se explicaba “detrás del aumento y la saña de la violencia femicida también hay una trama económica, la falta de autonomía de las mujeres nos deja más desprotegidas a la hora de decir no y nos convierte en blancos móviles de las redes de trata o cuerpos “baratos” para el tráfico de drogas y la venta al menudeo”<sup>431</sup>. Pero esta convocatoria, al utilizar de herramienta el paro no solo permitió poner en escena la trama económica de la violencia patriarcal sino que “además fue una enorme demostración de poder porque nos desplazamos del lugar de víctimas para posicionarnos como sujeto político y productoras de valor. Complejizamos la categoría de trabajadoras y evidenciamos que el trabajo es también doméstico, informal, e incluye las formas de asociación autogestivas” (Latfem, 2017)<sup>432</sup>.

A finales de octubre de 2016 se promueve desde *Ni una menos* en coordinación con grupos de mujeres polacas, de otros países de Latino América y del mundo, el Paro

---

<sup>430</sup> Irlanda despenaliza el aborto en un referéndum histórico (26 de mayo de 2018) elDiario.es. Recuperado de [https://www.eldiario.es/internacional/Irlanda-despenaliza-aborto-referendum\\_0\\_775522792.html](https://www.eldiario.es/internacional/Irlanda-despenaliza-aborto-referendum_0_775522792.html)

<sup>431</sup> 19 de octubre: Las Mujeres hacemos Paro, Corte y Movilización (14 de octubre de 2016) Revista Venceremos. Recuperado de <https://revistavenceremos.wordpress.com/2016/10/14/19-de-octubre-las-mujeres-hacemos-paro-corte-y-movilizacion/>

<sup>432</sup> “¿Cómo se fue tejiendo el Paro Internacional de Mujeres 8M?” LATFEM, 1 de Marzo de 2017. <https://latfem.org/como-se-fue-tejiendo-el-paro-internacional-de-mujeres-8m/>

Internacional de Mujeres (PIM). Esta coordinación internacional virtual se fue tejiendo a lo largo de 2016.

En continuidad con 2016, el año 2017 dio comienzo con una movilización masiva internacional feminista, la *Women's March in Washington*<sup>433</sup> (el día después de la jura de Donald Trump como nuevo presidente de Estados Unidos). Fue una protesta global en la que participaron personas de todo el mundo que acudieron a la *Marcha* en Washington, a la vez que otras “marchas” se semaron en ciudades de países de todo el mundo. El mensaje principal de la Marcha dirigido al nuevo Presidente fue “los derechos de las mujeres son derechos humanos”.

La *Women's March*, celebrada el 21 de enero de 2017, fue la mayor protesta política de un solo día celebrada en la historia de Estados Unidos, siendo sus protagonistas las mujeres “airadas” (Traister, 2019: 73). El detonador de la marcha fueron las declaraciones y los ataques de Trump hacia las mujeres y sus derechos, derechos de la población en general contra las políticas pluridiscriminatorias anunciadas. La histórica activista Angela Davis, en su discurso frente a la multitud en la Marcha se refirió a la *interseccionalidad*<sup>434</sup>: “esta marcha de las mujeres representa la promesa del feminismo en contra de los poderes perniciosos de la violencia estatal. Y un feminismo “inclusivo e interseccional” que nos invita a unirnos a la resistencia al racismo, a la islamofobia, al antisemitismo, a la misoginia y a la explotación capitalista” (Duggan, 2017)<sup>435</sup>. Y, destacaba la Marcha como muestra de resistencia y fuerza de cambio: “En un momento difícil de nuestra historia, recordemos que nosotras, miles, millones de mujeres, personas trans, hombres y jóvenes que estamos aquí en la Marcha de las Mujeres, nosotros representamos a las poderosas fuerzas del cambio que están decididas a evitar que las culturas moribundas del racismo, el hetero-patriarcado se levanten de nuevo” (Duggan, 2017).

---

<sup>433</sup> Algunas impulsoras blancas de esta movilización la denominaron la *Marcha del Millón de Mujeres*, con lo cual se estaban reapropiando del nombre de una manifestación con el mismo nombre convocada en Filadelfia en 1997 por mujeres afroamericanas.

<sup>434</sup> Sobre la interseccionalidad y el *mainstreaming* puede verse: M. A. Barrère Unzueta, La interseccionalidad como desafío al *mainstreaming* de género en las políticas públicas. Revista Vasca de Administración Pública, n° 87, 2010, pp. 225-252.

<sup>435</sup> <http://cuadernosfem.blogspot.com/2017/06/las-marchas-de-las-mujeres-de-la.html>

La Marcha culminó con el re-lanzamiento de la propuesta de convocar un movimiento internacional de huelga de las mujeres para el 8 de marzo, que será liderado por la plataforma *Paro Internacional de Mujeres* que hace la convocatoria internacional para el 8 de Marzo, lo que denominaron "la primera huelga mundial de mujeres"<sup>436</sup>.

En este sentido, será el 8 de Marzo de 2017, cuando se produce el Paro internacional de mujeres, que resultó una protesta masiva de mujeres de 57 países del mundo. Según Chávez Rodríguez (2017) el *Paro Internacional de Mujeres* del 8M de 2017 fue una acción de la que no había precedente en la historia de las luchas feministas, y señala dos aspectos que le imprimen un sello característico. Por un lado, con una contundente protesta de huelga de labores de todas las actividades que las mujeres realizamos en el ámbito doméstico, familiar y de cuidados, cientos de miles de mujeres visibilizaron el papel que tienen en la reproducción de la vida y de la sociedad. A la vez, la convocatoria a la huelga también fue una reconexión con la historia recuperando el sentido de la fecha, de manera que "*Si nuestras vidas no importan produzcan sin nosotras*", simboliza el llamamiento del 8M 2017 uniéndolo con aquel hilo histórico. Y, por otro lado, el segundo aspecto es que el Paro Internacional se inscribe en las nuevas alianzas de las mujeres de diferentes países para inspirarse, conectarse e impulsar estrategias más contundentes, en este sentido destaca la construcción del proceso de huelga internacional convocado y difundido por las redes sociales. "Esto es lo significativo y lo que permite hablar de un nuevo movimiento de mujeres: no se trata de una huelga y movilización en las redes sociales, sino de una huelga internacional y movilizaciones reales en las calles, todas al mismo tiempo" (Chávez Rodríguez, 2017).

El feminismo "interseccional" del que también habló Angela Davis en la Marcha de las Mujeres de Washington se decantó en lo que se denominó *Feminismo del 99%*, una propuesta anunciada por las académicas feministas de Estados Unidos, Linda Martín Alcoff, Cinzia Arruzza, Tithi Bhattacharaya, Nancy Fraser, Keeanga-Yamahtta Taylor y Rasmea Yousef Odeh, propuesta que enlaza con el movimiento de *Occupy Wall Street* en 2011, que acuñó el lema de "somos el 99%". En dicho comunicado se pone de relieve la conexión de las violencias machistas con la violencia sistémica de la

---

<sup>436</sup> <https://www.womenstrikeus.org/>

precarización de la vida, a la vez que se evidencia una nueva forma de feminismo, el movimiento de mujeres, trans, migrantes que desafía quedar sometido al imperio de las nuevas formas de explotación capitalista: “Lo que llama la atención de estas movilizaciones es que varias de ellas combinan la lucha contra la violencia machista con la oposición a la precarización del trabajo y la desigualdad salarial (...) En conjunto, anuncian un nuevo movimiento feminista internacional con un programa ampliado: antiracista, antiimperialista, antiheterosexista y antineoliberal al mismo tiempo” (Alcoff *et al.*, 2017: 28).

En los años posteriores, la convocatoria de huelga internacional feminista del 8 de marzo no sólo se repitió sino que la réplica fue más contundente, extendida a más lugares del planeta. En este contexto, se irán profundizando y complejizando las formas de materializar las huelgas y reivindicaciones. Concretamente, en el siguiente apartado, se va a profundizar en la *huelga feminista* en el Estado español en 2018, que tuvo un enorme impacto y en el que las violencias machistas constituyen un tema principal. Aunque los temas e incluso eslóganes son compartidos a nivel mundial, como es la lucha contra las violencias machistas, las reivindicaciones de cada lugar se ajustan a las realidades y afecciones concretas.

Otro de los acontecimientos más significativos de denuncia del acoso y la violencia sexual en los últimos años que ha tenido muchas ramificaciones y despliegues, además de impacto mediático e incluso penal es el *#MeToo*. En octubre de 2017, la actriz Alyssa Milano popularizó la frase *#MeToo* por las redes sociales -que había sido utilizada por la activista afroamericana Tarana Burke-, a raíz de la publicación de los abusos sexuales cometidos durante décadas por uno de los productores más conocidos y poderosos de la industria cinematográfica, Harvey Weinstein. Con el hashtag de *#MeToo*<sup>437</sup> se pretendía visibilizar la magnitud del acoso y la violencia sexual; el intercambio de experiencias se extendió por todo el mundo con sus declinaciones y forma de nombrarlo, ajustados al idioma de cada país –en España fue *#YoTambien*-. Aunque los testimonios de acoso y agresiones sexuales surgieron a partir de las denuncias planteadas en el sector cinematográfico, estas denuncias se extendieron a

---

<sup>437</sup> Para profundizar en el fenómeno *#MeToo* y el seguimiento de las denuncias veáse [https://elpais.com/tag/movimiento\\_metoo/a](https://elpais.com/tag/movimiento_metoo/a)



otras figuras de poder y a otros ámbitos de la sociedad, como las universidades, equipos olímpicos, la clase política, y de ahí a cientos de miles de testimonios de gente común a lo largo del mundo.

Desde el lanzamiento del *#MeToo* en 2017, este tipo de denuncias en red –ya sea con el mismo nombre o diferente- se ha ido dando en sucesivas ocasiones hasta la fecha en diferentes países y regiones para compartir experiencias y denunciar el acoso sexual en múltiples ámbitos como son la música, la producción cultural, el periodismo, la industria de videojuegos combinando testimonios de personas famosas (también hombres compartieron experiencias de abusos) y anónimas.

Ya años antes del lanzamiento de *#MeToo* por las redes sociales, Tarana Bruke, activista afroamericana había impulsado un movimiento denominado *Me Too* para dar voz y poyo a las mujeres de color víctimas de violencia sexual en 2006. Se trataba de una “conversación entre supervivientes”, con la intención de crear una comunidad y fomentar la sororidad: del “a mí también me ha pasado” al “no estás solas”. Concretamente, Burke había experimentado en su persona la violencia sexual machista en tres ocasiones. Creó en 2006 una organización juvenil, “Just be”, que apoya a las supervivientes de violencia sexual bajo el lema *Me too* en un contexto comunitario para conectar con jóvenes *racializadas* que habían sufrido violencia sexual en su comunidad, con el propósito de generar alianza, empatía y confianza con estas chicas que nunca habían hablado de sus experiencias al respecto. Tal y como explica ella misma, “para mí “me too” es la chispa que inicia la conversación entre supervivientes: que sepas que no estás sola, a mí también me ha pasado y voy a compartir contigo este proceso. Esa simple idea abre un mundo de posibilidades para las supervivientes (...) Lo bonito del *me too* es que ha creado una base de apoyo que rompe con ese sentimiento de vergüenza”<sup>438</sup>.

El *#MeToo* tuvo una enorme repercusión mediática y un amplísimo alcance porque involucró a numerosas personalidades famosas, ya sea como agredidas o como agresores. Este movimiento siguió la estela del *Ni una menos* y del *24A de política del*

---

<sup>438</sup> Entrevista a Tarana Burke. “No quiero que la esencia de “me too” quede oculta bajo el halo de las famosas” El diario. Silvia Font. 11 de noviembre de 2017 [https://www.eldiario.es/cultura/feminismo/esencia-me-too-celebrities\\_0\\_716728725.html](https://www.eldiario.es/cultura/feminismo/esencia-me-too-celebrities_0_716728725.html)

*contagio y de la afectación*, que según Silvia López Gil: “trata más bien de construir desde la potencia propiciando una sensibilidad compartida alrededor de una situación común” (López Gil y Cano, 2018: 118).

Desde el *Ni Una Menos* pasando por todas las movilizaciones que hemos recorrido, hasta el *Paro Internacional de Mujeres* se constata lo que señala Chávez Rodríguez (2017) “La violencia machista contra las mujeres en sus múltiples expresiones y el feminicidio han sido los puntos centrales que confrontan a los gobiernos por su ineficacia para proteger a las mujeres, evidenciando que las políticas públicas están arraigadas en una estructura patriarcal”<sup>439</sup>.

En el siguiente apartado se abordan las movilizaciones en el ámbito estatal en contra las violencias machistas, muchas de las cuales tuvieron gran impacto internacional y una conexión con algunas de las movilizaciones internacionales mencionadas.

## **1.2. La violencia en el feminismo y en las movilizaciones en el Estado español.**

En diciembre de 2013, el Gobierno del Partido Popular aprobó el Anteproyecto de Ley Orgánica para la protección de la vida del concebido y de los derechos de las mujeres embarazadas. Esta propuesta de reforma limitaba la posibilidad de interrupción del embarazo a los supuestos de violación y de peligro para la vida o salud de la embarazada, debiendo cumplir con unos requisitos que restringían ampliamente las posibilidades incluso en estos dos supuestos. En caso de aprobarse dicho Anteproyecto de Ley, se estaría entre las leyes más restrictivas de Europa. Concretamente, este Anteproyecto de ley, generó un rechazo masivo entre la población, tan generalizado que partidos, sindicatos y todo tipo de organizaciones sociales, incluso diversas asociaciones científicas, expresaron su total repudio al texto. Este rechazo también se generó al interior de las filas del propio partido que había propuesto el Anteproyecto, que llegaron a manifestar, de forma pública, su desacuerdo con el contenido de su ley, ya que se

---

<sup>439</sup> *Op. cit*

volvía a la consideración del aborto como un delito que quedaría despenalizado en los supuestos mencionados, entre los que no se encontraba la malformación fetal.

La indignación frente a esta reforma legislativa, desencadenó un movimiento social feminista en defensa de los derechos sexuales y reproductivos. En este sentido, el 1 de febrero de 2014 se realizó una protesta masiva en Madrid, *El Tren de la libertad*, a la que acudieron mujeres de todo el Estado español. Esta multitudinaria *marea violeta* aglutinó a decenas de miles de personas y culminó con la entrega del Manifiesto “Porque yo decido”<sup>440</sup> en el Congreso de los Diputados. Fue considerada la mayor manifestación feminista de la historia del Estado español hasta la fecha. Tuvo un fuerte impacto internacional, a la manifestación acudieron mujeres de otros países y se replicaron las manifestaciones de apoyo en diferentes lugares del mundo, con especial incidencia en América Latina, especialmente Argentina. Supuso un movimiento de solidaridad internacional ante la amenaza de extender esta restricción del derecho a la interrupción voluntaria del embarazo. Además del *Tren de la libertad*, durante el 2014 se realizaron numerosos actos en contra de la reforma de la ley en todo el Estado, como la acción de mujeres que registraron su cuerpo en el registro mercantil o las autoinculpaciones en comisarías (hombres y mujeres) como abortistas.

El aquel entonces Ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, presentó su dimisión horas después de que el Presidente, Mariano Rajoy, anunciara la retirada del Anteproyecto de Ley en septiembre de 2014.

En los siguientes años, el derecho al cuerpo y a la interrupción voluntaria del embarazo siguió constituyendo un tema de movilizaciones a nivel mundial, como ha quedado reflejado en páginas anteriores. Asimismo, constituye un antecedente de las subsiguientes movilizaciones masivas que surgieron en los años posteriores en el Estado español en las que, como es sabido, la violencia contra las mujeres supone un eje central, de las cuales me voy a ocupar a continuación.

---

<sup>440</sup> <http://www.eltrendelalibertad.com/2014/01/porque-yo-decido-texto-que-se-entregara.html>

### 1.2.1. Las violencias machistas en el centro de las movilizaciones

El 7 de noviembre de 2015 tuvo lugar otra gran movilización histórica que aglutinó a centenares de miles de personas, la *Marcha Estatal* “Contra las violencias machistas” tal y como aparecía en la pancarta de cabecera sostenida por mujeres supervivientes. Concretamente, a la misma acudieron más de trescientas organizaciones feministas convocantes que firmaron el Manifiesto y otras doscientas veintidós organizaciones que apoyaron la marcha. La Plataforma 7N hizo uso de medios digitales y redes sociales lo que favoreció la creación y difusión de relatos alrededor de la convocatoria de la Marcha<sup>441</sup>.

En este sentido, el 7N denunció en el Manifiesto<sup>442</sup> las violencias machistas como la manifestación más violenta de la desigualdad de género y que suponen la más grave violación de los derechos humanos de las mujeres que padece nuestra sociedad. Al recordar a las 1378 mujeres asesinadas desde 1995, los 70 feminicidios en lo que iba de 2015 y las 37 mujeres y 8 menores asesinados/as solo en ese verano, se subrayaba como las mujeres y menores sufren violencia patriarcal en múltiples formas, siendo que estos datos constituyen sólo la punta del iceberg. También se denunciaban los recortes sistemáticos de recursos públicos llevados a cabo en los últimos años, así como en los derechos sexuales y los reproductivos, en la interrupción voluntaria del embarazo de las menores y en los recursos especializados contra las violencias machistas. En definitiva, todas estas violencias se encuentran en una sociedad que tolera la desigualdad y resta credibilidad y autoridad a las mujeres. De la misma manera que señala al machismo como responsable de la desvalorización de las mujeres, de la cosificación de sus cuerpos y la falta de respeto a sus decisiones. El Manifiesto aclara que estas agresiones están vinculadas a aquellas otras violencias que sufren las personas que no responden a una masculinidad hegemónica.

---

<sup>441</sup> De estos canales partieron los numerosos *hashtags* que dinamizaron la convocatoria, como #TerrorismoMachista #CuestiónEstado #PactoEstado #NosFaltanTodas #NiUnaMenos #7Noviembre #Madrid #MarchaContraViolenciasMachistas, #YoVoy7N, #VivasNosQueremos (Cao, 2015). Unos días antes de la convocatoria, el 30 de octubre, la Plataforma lanzó en Twitter el hashtag #ViolenciaMachistaEs que en muy poco tiempo se hizo tendencia.

<sup>442</sup> <https://plataforma7n.wordpress.com/historico-7n/>

Por todo ello, el Manifiesto exige que se considere al *terrorismo machista* como una cuestión de Estado; así como el compromiso de toda la sociedad y sus organizaciones con esta lucha.

Igualmente, se demanda el desarrollo e implementación del Convenio de Estambul y el cumplimiento de las recomendaciones de la CEDAW; así como la reforma de la LO 1/2004, para que queden reflejadas todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas como las agresiones sexuales, el acoso sexual en el ámbito laboral o la trata con fines de explotación sexual/laboral. Se insiste en el compromiso institucional para la prevención y erradicación de las violencias machistas; así como en la asistencia y reparación de todas las mujeres en situación de violencia independientemente de su situación administrativa. Y se pide que el acento se ponga en la protección de las afectadas, facilitando las diferentes salidas que impliquen una verdadera recuperación vital, económica y social de ellas, así como de sus hijos/as. En el mismo sentido, se reclama que la prevención sea una prioridad política (coeducación, formación específica para todo el personal profesional que interviene, en la producción cultural y en la sociedad civil) y, que los medios de comunicación, se comprometan a hacer un tratamiento adecuado de las violencias machistas. Se exige además, la eliminación de la custodia compartida “impuesta” y el régimen de visitas a los/as menores de los maltratadores condenados, así como la retirada y no cesión de la patria potestad a los maltratadores.

Por último, haciéndose eco de las consignas feministas internacionales, el Manifiesto acaba con un grito de indignación y hartazgo, ¡Nos queremos vivas! ¡Basta ya!

Al año siguiente, en noviembre de 2016, varias ciudades españolas realizaron concentraciones conmemorando la marcha multitudinaria, insistiendo en que la lucha contra las violencias machistas sea una cuestión de Estado. Esta vez la consigna principal de la convocatoria 7N fue ¡No a las agresiones sexuales! En lo fundamental se mantiene una línea común con las demandas del año anterior; aunque con mayor incidencia en la necesidad de partidas presupuestarias suficientes para combatir la violencia de género (siendo el presupuesto destinado a violencia de género de 2016 un 11% menos que en 2009) y recursos para atender a todas las formas de violencia

machista. Se denuncia, asimismo, la reducción del número de mujeres protegidas por la *Valoración policial del Riesgo de violencia de género*. Se critica la LOMCE (Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa) como una consolidación de educación sin igualdad, la cual ha de ser derogada. Se denuncia de forma especial la violencia sexual, recordando todas las movilizaciones contra agresiones sexuales, sobre todo en contexto de fiestas, que tuvieron lugar el verano de 2016 en todos los ámbitos de la vida. Al respecto se exige un “Plan de Acción contra la violencia sexual”. Y, finalmente, se denuncia el aumento de las custodias compartidas impuestas y que continúe el régimen de visitas para maltratadores.

Además de estas movilizaciones, el 7N se constituye como un agente feminista contra las violencias machistas que, va realizando diferentes acciones a lo largo de los años, como el apoyo a Juana Rivas, sumarse a la *Marcha de Mujeres de Washington*, organización de múltiples jornadas en temas relacionados, como el *Tribunal de Mujeres contra las violencias machistas* (2017) o el *Congreso contra la custodia compartida impuesta* (2018).

Específicamente, la *Marcha del 7N* tiene particularidades que hacen que esta movilización suponga ciertos cambios respecto a movilizaciones previas contra la violencia machista, y, a su vez, comparte cuestiones comunes con otras movilizaciones internacionales que hemos ido viendo. En cuanto a las particularidades de la *Marcha 7N* son respecto a otras movilizaciones previas, destacan las formas de (d)enunciar la violencia y las formas de agenciar y de agregación. En este sentido, la *Marcha 7N* cristalizó cambios que ya se venían dando. Es preciso señalar que durante los años anteriores se dio una creciente creación de asociaciones de mujeres que habían vivido o se encontraban en relaciones de violencia, a la vez que se iba consolidando el término “supervivientes” como forma de autodenominarse. En 2016 tuvo lugar el *Primer Encuentro de Supervivientes de violencia de género*, impulsado por la *Asociación Lilith*, encuentro que se ha repetido en años consecutivos, pasando a denominarse “Encuentro estatal de asociaciones de supervivientes de violencia machista”<sup>443</sup>.

---

<sup>443</sup> El cuarto y último de estos encuentros hasta ahora, tuvo lugar en noviembre de 2019.

En cuanto al discurso del 7N, cabe poner de relieve dos: que el enunciador de los manifiestos que convocan a la movilización es el movimiento feminista, de manera que las propuestas respecto a las violencias machistas se inscriben en un paradigma de lucha por los derechos de las mujeres. Y que, a la vez, es un movimiento que aporta el testimonio directo de la violencia que sufren las mujeres. Es así, que el discurso y narrativas generadas en torno al 7N desafían el marco hegemónico de representación de sujeto-víctima de las violencias machistas, de las víctimas pasivas e incapacitadas, pero aceptando también la vulnerabilidad como parte esencial de la acción política. En este sentido, apuntan Núñez Puente y Fernández Romero, “la vulnerabilidad intrínseca en la condición de víctima se muestra inteligible desde una posición política trascendiendo así los procesos de victimización asociados a la violencia” (2017: 279). En definitiva, el 7N supuso un paso muy importante con el que invertir la condición de víctima; así como supuso una resistencia colectiva que promueve el “agenciamiento” entre mujeres; al mismo tiempo que aporta propuestas concretas con el fin de dar un giro a la lucha contra las violencias machistas.

A estas movilizaciones específicas en materia de violencias machistas se suman las movilizaciones del 8M, que además de ser históricas, en ellas la violencia ocupa un lugar desatacado. La *Huelga feminista del 8M* de 2018 fue un acontecimiento histórico. Así, esta segunda convocatoria mundial de huelga feminista, una huelga y manifestación sin precedentes, constituye una de las manifestaciones más multitudinarias de la historia en el Estado español. Millones de mujeres salieron a las calles. Como señala Justa Montero, “Esta fecha pasará a la historia como el día de mayor movilización feminista que se recuerda en el Estado español, y quedará grabada en la historia de vida de cada una de las mujeres que compartimos la emoción de ese grito colectivo, indignado, reivindicativo y esperanzado” (Montero, 2018: 33).

Después de la convocatoria de *Paro Internacional de Mujeres* para el 8M de 2017, en la que el Estado español también participó, se puso en marcha el proceso de organización *hacia la huelga feminista* para preparar el 8M de 2018, cuyo primer encuentro estatal fue en Zaragoza en diciembre de 2017. A lo largo del proceso de construcción de la huelga, a través de encuentros en todo el Estado, se dotó de contenido y se materializaron las formas de llevar a cabo esta huelga feminista. A ese llamamiento a la movilización de carácter feminista respondieron por primera vez

muchas mujeres que no se habían sentido interpeladas antes por el movimiento feminista.

El Manifiesto que convocó a la huelga feminista 8M fue un grito de hartazgo “¡BASTA! ante todas las violencias que nos atraviesan” desde un nosotras de identidad múltiple –“somos diversas”-; incluida la denuncia de la feminización de la –“ser mujer como principal causa de pobreza”-, exigiendo que la “defensa de la vida se sitúe en el centro de la economía y de la política”. Además, hace referencia explícita al Pacto de Estado: “exigimos que el Pacto de Estado contra las violencias machistas –por lo demás insuficiente– se dote de recursos y medios para el desarrollo de políticas reales y efectivas que ayuden a conseguir una sociedad libre de violencias contra las mujeres y niñas”,<sup>444</sup>.

El “Argumentario” con el que se convocó la huelga feminista del 8M se articulaba en torno a 4 ejes: violencias, cuerpos, fronteras y economía; a la vez que incluía la denominada “huelga de cuidados”<sup>445</sup> como una nueva forma de protesta social. En definitiva, se dio una resignificación feminista de la huelga desplegada en cuatro dimensiones: la huelga de cuidados, la estudiantil, la laboral y de consumo.

En este contexto, las violencias machistas ocupaban un lugar central en la convocatoria de la huelga del 8M –al igual que lo ocupa “elegir las vidas que queremos vivir”, sin discriminaciones - siendo transversales al resto de ejes.

En relación a las violencias machistas, las razones que llevaron a la huelga feminista fueron la falta de aplicación y de efectividad de la legislación y políticas contra las violencias machistas en relación a la protección, reparación, seguridad efectiva, justicia e insuficiencia de recursos.

Respecto al sistema de justicia, se denunciaba la falta de credibilidad al cuestionar el testimonio de las mujeres en sus denuncias y la criminalización de estas tanto por tratar de proteger a sus hijos/as como por buscar su supervivencia. Y ello porque las mujeres se ven forzadas a mantener contacto con el agresor tras la ruptura,

---

<sup>444</sup> <http://hacialahuelgafeminista.org/manifiesto-8m/> (Acceso el 12 de noviembre de 2020).

<sup>445</sup> Antecedentes de huelga de cuidados 2000 y 2001.



poniéndolas a ellas y a sus hijos/as en riesgo y privadas de libertad por un sistema penal patriarcal y racista, haciendo especial referencia a los CIEs.

Se enfatiza la necesidad de una perspectiva interseccional que tuviera en cuenta la diversidad en lo común “porque las violencias patriarcales nos afectan a las mujeres de forma diferente en función de nuestro estatus migratorio, nuestra edad, si somos racializadas, gitanas o payas; trans, hetero, lesbianas; si somos asalariadas o no, trabajadoras del hogar, prostitutas, si somos madres o no. Si negamos esa diversidad, invisibilizamos la especial crudeza con que las violencias afectan a algunas de nosotras”. Particularmente, se denunciaba la especial desprotección a la que se enfrentan las mujeres que se encuentran en situación administrativa irregular.

En este contexto, las violencias machistas comprenden diversas manifestaciones en diferentes ámbitos que es preciso se consideren como tales, especialmente la violencia sexual y el acoso tanto en el espacio privado y en públicos como a través de las nuevas tecnologías y redes sociales.

Respecto a la violencia institucional, se denunciaba la pasividad, la impunidad y la falta de responsabilidad por parte del Estado; así como la falta de formación del personal profesional, fundamentalmente el judicial, policial y sanitario.

Se señala como la cultura machista es la base de la masculinidad violenta y dominadora; así como sus representaciones, las cuales producen y reproducen un imaginario colectivo que normaliza las masculinidades violentas, y considera a las mujeres como sujetos de derechos.

Estas razones llevan al 8M a exigir:

- El compromiso de toda la sociedad “para que se considere la violencia machista como una cuestión que atañe a toda la sociedad, que tiene su raíz en un sistema patriarcal que organiza nuestras relaciones sociales”.

- La aplicación y unas garantías de efectividad de la legislación y de las políticas públicas. Esto es, se exige que se aplique de forma efectiva la legislación y se dote de recursos económicos suficientes la lucha contra la violencia en relaciones afectivas. Así

como que se amplíe la definición de violencias machistas para abarcar las diversas manifestaciones de la misma, se incide especialmente en la persecución eficaz de la trata con fines de explotación sexual y darles protección a las víctimas de la trata. Para garantizar la seguridad jurídica y la protección efectiva frente a las violencias machistas el 8M pone de relieve la necesidad de: (1) formación con perspectiva de género y LGTBIQ+ de todo el personal de la administración de justicia y atención a la salud; (2) que se tenga en cuenta el bienestar de los/as menores y la seguridad frente a los deseos de los padres maltratadores en casos de separación y establecimiento de régimen de visitas.

- Unos derechos y una justicia social para todas las mujeres, sin ningún tipo de discriminación, para que en todas las acciones contra las violencias machistas se tenga en cuenta la diversidad de circunstancias y condiciones de las mujeres y la intersección de las opresiones. El documento apela a cambios en un sistema penal patriarcal y racista, haciendo hincapié en el cambio de la ley de extranjería “dejando de poner por delante la *lucha contra la inmigración irregular* en lugar de la protección de los derechos humanos de las mujeres” y en el cierre de los CIEs.

- Unos cambios culturales encaminados a un rechazo social de la violencia sexual, dejando de naturalizar las violencias sexuales, de responsabilizar a las mujeres que son agredidas, un tratamiento en los medios de comunicación de las mujeres como sujetos con derechos, no victimizando ni empatizando con el agresor. Asimismo, la promoción efectiva de una educación afectivo sexual.

- Unos espacios libres y seguros para poder ocupar el espacio público, de ocio, la noche y las redes sin temor a ser acosadas o agredidas.

En definitiva, el documento plantea como finalidad “tener una vida libre de violencia y construir un mundo en el que vivir sin miedo a ser asesinada, violada, explotada, acosada, perseguida por pretender vivir libremente o defendernos de agresiones: es urgente erradicar las violencias para poder elegir la vida que queremos

vivir”<sup>446</sup>. Es decir, el fin último no se limita al cese de la violencia sino que resulta condición básica para poder vivir las vidas que se quieran vivir. Como decíamos, las violencias machistas ocupan un lugar central en la llamamiento a la huelga del 8M al igual que lo es “poder elegir la vida que queremos vivir” desde un *nosotras interseccional* que señala como culpables de dicha violencia sobre la vida al patriarcado, al capitalismo y al racismo<sup>447</sup>. En este sentido “el 8M ha supuesto un paso muy importante para un feminismo que ya venía planteando la centralidad de articular lo común partiendo de la diversidad, de poner nuestras experiencias en relación con las estructuras sociales de dominación y con las relaciones sociales de desigualdad. Esto forma parte del éxito de planteamiento de la huelga. Es el impulso de la cuarta ola feminista” (Montero, 2018: 41).

Como ya se adelantaba, las violencias machistas son transversales al resto de los ejes planteados por la convocatoria del 8M -fronteras, cuerpos, economía- de manera que incluyen tanto diferentes tipos de violencias como de discriminaciones, con especial incidencia en la violencia institucional y racista que desprotege a las mujeres migrantes, tanto en el proceso migratorio como en el país de destino, especialmente a aquellas que se encuentran en situación administrativa irregular. Asimismo, se pone el acento en los derechos sexuales y reproductivos frente a la violencia sexual, problematizando el mantenimiento del aborto en el Código penal. Igualmente se apela a la violencia sistémica generada por el orden socioeconómico que precariza las posibilidades y condiciones de vida.

Mediante el Manifiesto y, de forma más desarrollada el “Argumentario”, que marca una amplia agenda, el 8M plantea un proyecto global de transformación, en el cual se da una síntesis entre políticas de reconocimiento y redistribución, rompiendo

---

<sup>446</sup> Comisión de contenido. Argumentario 8marzo2018 #HaciaLaHuelgaFeminista (p. 7) Recuperado de [http://hacialahuelgafeminista.org/wp-content/uploads/2018/02/argumentario\\_8M.pdf](http://hacialahuelgafeminista.org/wp-content/uploads/2018/02/argumentario_8M.pdf) (Acceso el 4 de julio de 2018).

<sup>447</sup> La dimensión interseccional que desde los feminismos se anuncia y reclama es compleja, en la concreción tiene complicaciones ya que además de existir resistencias desde el *feminismo hegemónico* (blanco y burgués), que comprende exclusiones explícitas de ciertos sectores feministas en la disputa por el sujeto del feminismo (como son las posiciones excluyentes de personas trans y trabajadoras sexuales), o las dificultades del proceso complejo que resulta -está en construcción- generar espacios de encuentro entre la diversidad para avanzar en la construcción del común desde sujetos feministas con diferencias en sus privilegios.

con la histórica dicotomía de reconocimiento vs redistribución<sup>448</sup>, síntesis que se ha ido poniendo de manifiesto en la última generación de movimientos feministas como elemento constitutivo de lo que algunas autoras denominan como *cuarta ola del feminismo*. A este respecto Justa Montero señala que “el argumentario con el que se llama a la huelga responde a una articulación (...) de los elementos de redistribución con los de reconocimiento; entre la dimensión económica y ecológica y la cultural y social que sustentan el sistema patriarcal, capitalista, racista, heteronormativo y biocida contra el que nos rebelamos. En esta articulación, difícil de encontrar en los discursos de otros movimientos y actores políticos, radica la fuerza transformadora de la propuesta formulada desde el 8M” (2018: 40).

### **1.2.2. Violencia sexual: “solo sí es sí”**

Las violencias machistas en sus múltiples manifestaciones, entre las que la violencia sexual, ha ganado mucha visibilidad. El caso de la “violación grupal” cometida por un grupo de 5 chicos a una chica en las fiestas de Sanfermines en 2016, conocido como el caso de “la manada” ha sido el caso de agresión sexual múltiple que mayor impacto y seguimiento ha tenido en los últimos años en el Estado español. Este caso se conoció en un contexto de creciente respuesta y denuncia de las agresiones sexuales en general, y en concreto en las fiestas populares. Aunque este caso generó una catarsis, la movilización social venía de lejos. La importancia de este caso radica tanto en el rechazo del acto de agresión sexual en sí mismo, como al tratamiento que se hizo de dicha denuncia de agresión en los tribunales.

De forma previa al inicio del juicio, durante la fase de instrucción, la defensa de uno de los acusados presentó un informe de un detective que había realizado un seguimiento personal de la joven así como una investigación de las publicaciones de la chica en las redes sociales. Este informe formaba parte de la estrategia principal de la defensa que fue indagar en la vida de la joven para demostrar que no presentaba ningún

---

<sup>448</sup> Debates como los mantenidos por Nancy Fraser y Judith Butler dan cuenta de esta controversia, Vid. Butler, J. y Fraser, N. (2017) *Redistribución o reconocimiento: un debate entre marxismo y feminismo*. (M. Malo, C. Vega trad). Traficantes de Sueños.

trauma sino que “llevaba una vida normal” y así presentar a la chica como una “contravíctima ideal” desacreditando así su testimonio (Núñez Puente y Fernández Romero, 2019: 388). El tribunal aceptó el informe como prueba documental<sup>449</sup>, lo que generó un amplio rechazo público y una fuerte indignación entre la opinión pública que desembocó en el respaldo de la ciudadanía y del movimiento feminista a través de las redes sociales y en las movilizaciones con consignas de afecto, apoyo y solidaridad como “Tranquila hermana, aquí está tu manada” o “La manada somos nosotras”.<sup>450</sup>

La falta de credibilidad de las mujeres fue una de las denuncias centrales en el seguimiento de este caso y de todo su proceso judicial. #HermanaYoSiTeCreo. El hashtag #YoSiTeCreo surgió en Twitter en noviembre de 2017 cuando empezó el juicio. Esta frase condensó simbólicamente la confianza en la joven y el hartazgo por la culpabilización de las mujeres, invirtiendo la vergüenza y la inculpación a la que estaba sometida la joven (Núñez Puente y Fernández Romero, 2019: 388). Esos días, tanto en las redes como en carteles en las movilizaciones, se compartieron multitud de experiencias de mujeres que habían sido sexualmente agredidas y también de mujeres que no habían sido creídas. Es así que la justicia también fue señalada como patriarcal y acusada de promover una cultura de la impunidad.

La sentencia del juicio en Primera instancia se dio a conocer el 26 de abril de 2018, la cual condenaba a los acusados de los hechos ocurridos en los Sanfermines de 2016 como autores de cinco delitos continuados de abuso sexual con el agravante de prevalimiento, en el subtipo agravado por acceso carnal, previsto y penado en el art. 181. 3 y 4 CP<sup>451</sup>. La versión mayoritaria del Tribunal no apreció indicios de violencia o intimidación de manera que absolvió a los acusados del delito de agresión sexual, pero a

---

<sup>449</sup> Finalmente la defensa retiraría el informe encargado a detectives privados.

<sup>450</sup> Es preciso tener en cuenta que de forma previa a esta agresión grupal, cuyos integrantes se autodenominaban “manada”, el término de “manada” ya había usado por algunos sectores feministas para referirse a formas de agregación, creación de comunidad feminista, o incluso de protección. Una de las feministas referentes que popularizó este significado de “la manada” fue Itziar Ziga. Es decir que más que una apropiación feminista es una disputa de conceptos que ya estaba resignificado.

<sup>451</sup> La Sentencia de la AP Navarra 38/2018, de 20 de marzo, también condenó a los cinco acusados a 5 años de libertad vigilada, a pagar 1.531,37 euros al Servicio Navarro de Salud por la asistencia sanitaria prestada a la víctima, y a abonar a ésta una indemnización de 50.000 euros por daño moral. Además a uno de los acusados se le condena por un delito leve de hurto del teléfono móvil de la víctima.

su vez la sentencia **refirió** un voto particular del Magistrado Ricardo Javier González, quien no apreció en los hechos comportamientos constitutivos de delito sexual pidiendo la absolución de los acusados.

La sentencia desató una masiva oleada de protestas como muestra de desacuerdo con la sentencia durante varios días en numerosas localidades y en las redes sociales en la que la principal consigna fue *#NoEsAbusoEsViolación*, enfrentando el relato hegemónico dado por el veredicto e inscribiendo lo ocurrido en un marco de interpretación feminista. Las razones de estas protestas se mostraban críticas tanto con la legislación en su distinción entre abuso sexual y agresión sexual, como con las interpretaciones<sup>452</sup> de la justicia, al considerarse en la sentencia que no hubo intimidación ni violencia o que, incluso hubo consentimiento –voto particular del magistrado Ricardo Javier González-, descreyendo el testimonio de la joven.

Las reacciones fueron múltiples desde diferentes ámbitos, desde la sociedad civil, las organizaciones de mujeres como la *Fundación Mujeres* o la *Plataforma 7N, 8Ms*, asociaciones de abogadas y juezas, los poderes públicos – el portavoz del Gobierno anunció el encargo al CGPJ de un estudio de la modificación de la tipificación de los delitos sexuales-, organizaciones en defensa de los derechos humanos, profesionales de la psicología y psiquiatría, etc. La repercusión de la sentencia alcanzó una dimensión internacional llegando al Parlamento Europeo, en donde se debatió y se instó al Estado español a que adaptara las disposiciones del Convenio de Estambul a su normativa interna. La Coordinadora de *Asuntos de acoso sexual de ONU Mujeres* también opinó sobre la sentencia “que «subestima la gravedad de la violación y mina las obligaciones de proteger los derechos de las mujeres».”<sup>453</sup>

Las reacciones y movilizaciones se dieron durante todo el proceso, desde que se conoció el caso, y acompañaron todos los hitos que marcaron el inicio y el proceso judicial. Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (TSJN) que el 5 de diciembre de 2018 confirmó la sentencia y la pena por abusos sexuales

---

<sup>452</sup> También fueron insistentes las demandas de formación en género y derechos humanos para la judicatura.

<sup>453</sup> [«La ONU criticó sentencia judicial de España por el caso ‘La Manada’»](#). *RPP*. 2 de mayo de 2018. Consultado el 3 de diciembre de 2020.

dictada por la Audiencia Provincial de Navarra. En este sentido, la Sala de lo Civil y Penal el TSJN emitió la sentencia sin unanimidad, pero en esta ocasión dos de los cinco magistrados que componían dicha Sala elaboraron un voto particular afirmando que los acusados debieron ser condenados por agresión sexual<sup>454</sup>. La Fiscalía del Tribunal Supremo recurrió la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra al considerar que hubo una “intimidación grave” que les permitió consumir sobre la víctima los actos sexuales que, a juicio de la Fiscalía, suponen un delito continuado de agresión sexual, solicitándose una condena de 18 años de prisión para cada acusado.

La catarsis que supuso el caso de “la manada” generó una amplia comunidad de mujeres que compartieron experiencias en primera persona, mostraron su solidaridad con respecto a una causa común y se declararon afectadas por la sentencias (judiciales, mediáticas y socio-culturales), re-presentándose como agentes dispuestas a resistir. Se quebraba así, como apuntan Núñez Puente y Fernández Romero: “el relato de que las mujeres necesitan ser rescatadas por su condición intrínseca de *dañabilidad* y se apostaba por un discurso en el que las mujeres, aún víctimas de violencia, tienen capacidad de agencia” (2019:393). La respuesta feminista y popular también ofreció narrativas alternativas ante el tratamiento del caso. En este sentido, la respuesta feminista puso de relieve la cultura existente de la violación al cuestionar los relatos de impunidad y desresponsabilización de los agresores, al denunciar el cuestionamiento de la víctima y el mito ampliamente arraigado de que las violaciones son casos aislados cometidos por sujetos desviados. Por tanto, se señalaba que este caso “no es un caso aislado, se llama patriarcado” o se subrayaba que “los violadores no son monstruos, son hombres” e incluso “son hijos sanos del patriarcado”.

Finalmente, la Sentencia del Tribunal Supremo 2200/2019, de 4 de julio, consideró que los acusados cometieron un delito continuado de agresión sexual.

---

<sup>454</sup> El 5 de diciembre de 2018, el Tribunal Superior de Justicia pide a la Audiencia Provincial que vuelvan a dictar una nueva sentencia por un delito contra la intimidad. La Audiencia Provincial de Navarra no entró a valorar ese delito porque no se incorporó a la causa desde el primer momento.

Además de las movilizaciones que acompañaron cada punto del proceso judicial, se abrió un profundo debate sobre la necesidad de revisar y reformar el Código Penal<sup>455</sup> así como debate público sobre el consentimiento. Se consolidó la consigna de “Solo Sí es Sí” más allá del “No es No”, para poner de relieve que la falta de resistencia activa no se puede igualar al consentimiento, pudiendo requerir de una afirmación más explícita.

Durante este proceso, cuatro de los acusados de “la manada” se enfrentaron a una nueva acusación por presuntos abusos sexuales cometidos el 1 de mayo de 2016 en Pozoblanco (Córdoba). A finales de 2016, salió a la luz un vídeo en donde los jóvenes se encuentran en el interior de un coche con una chica inconsciente a la que besan y manosean. Este caso encajaba en el debate abierto sobre el consentimiento y la regulación penal de este tipo de conductas delictivas. Ya que el uso de sustancias<sup>456</sup> que dejan a las personas en estado de inconsciencia elimina directamente la opción de que éstas opongan la resistencia que se requiere para que se considere agresión. En este caso, el mensaje de la justicia no deja de ser controvertido, ya que se considera menos grave penalmente suministrar sustancias que dejan a la persona en una situación de incapacidad de respuesta y, por tanto, oposición al acto, que no hacerlo y mantener la posibilidad de que la persona agredida pueda ejercer resistencia.

La regulación penal de los delitos contra la libertad e indemnidad sexual ha permitido configurar las agresiones sexuales que conocemos con el nombre de violación como “delitos contra la voluntad”. Esta configuración significa que la jurisprudencia ha buscado constantemente en estos delitos la resistencia activa de la víctima. Así, no puede haber una violación si no hay resistencia activa de la víctima. Además, equiparar violencia con intimidación, la jurisprudencia ha intentado dotar de sentido el concepto de intimidación y ha exigido que tenga una intensidad equiparable a la violencia, para lo cual, ha exigido un **grado** importante. Por tanto, en aquellos supuestos en los que pueda haber un contexto coactivo e intimidatorio que no llegue a ese nivel que se pretende,

---

<sup>455</sup> La sección Penal de la Comisión General de Codificación elaboró una propuesta de modificación de los delitos sexuales a petición del Ministerio de Justicia y propuso dos tipos delictivos: agresión sexual y violación. Agresión sexual siempre que se dé un comportamiento sexual sin su consentimiento y violación sexual si se produce penetración, desapareciendo la figura del actual abuso sexual.

<sup>456</sup> Los abusos sexuales bajo efectos “químicos” de las víctimas se han extendido desde mediados de la primera década de los 2000.



esos ataques se llevan al abuso sexual de prevalimiento y no a la violación (delitos contra la libertad). En este sentido, es preciso tomar conciencia de que la resistencia activa de la víctima puede suponer riesgos para la integridad de la persona que está siendo agredida, como ocurrió en el caso de Nagore Laffage en 2008, también en las fiestas de Sanfermines, que fue asesinada al negarse a tener relaciones sexuales con un hombre. Por tanto, el Código penal y la jurisprudencia colocan a las mujeres en una disyuntiva complicada a la hora de enfrentarse a una agresión sexual, lo que genera desprotección por parte de la justicia frente a las mismas. La desconfianza en la justicia es la contraparte de *yo sí te creo*.

Al equipararse violencia con intimidación, muchos tipos de comportamientos coactivos, vejatorios o humillantes no se perciben como intimidatorios y se ignoran las relaciones de poder, como ocurrió en *el caso de la manada*, en el que no se consideró que la acción por parte de cinco chicos a una chica más joven en un portal pueda constituir intimidación.

Desde una perspectiva más general, este caso se inscribe dentro de un contexto en el que las agresiones sexuales han ido ganando cada vez más visibilidad y aumentando los casos de este tipo de violencia. Según los informes del Ministerio de Interior, que incluyeron las estadísticas relacionadas con delitos contra la libertad e indemnidad sexual por primera en la publicación de los *Balances de Criminalidad de 2017*: desde 2016 han aumentado todos los años, especialmente de 2017 a 2018 crecieron en una casi 18% los casos de delitos sexuales, llegando a un total de 13.782 registrados<sup>457</sup>.

Además, dentro de este aumento también se ha producido un incremento de las agresiones sexuales múltiples<sup>458</sup>, desde 2016 a 2019, pasando de 20 a 86, de nuevo el aumento más importante se da de 2017 a 2018, que de 13 pasan a producirse 65 agresiones en 2018. La Fiscalía General del Estado (apertura del año judicial de 2019) alertó sobre un preocupante aumento de las violencias machistas y mostró preocupación

---

<sup>457</sup> Informe sobre delitos contra la libertad e indemnidad sexual en España. 2018. Ministerio de Interior (p. 6).

<sup>458</sup> <https://geoviolenciasexual.com/agresiones-sexuales-multiples-en-espana-desde-2016-casos-actualizados/> (Acceso el 4 de noviembre de 2020)

sobre este aumento de las violaciones – un 43% respecto al año anterior. Y, en particular, por el de las agresiones múltiples.

En 2018 volvió a denunciarse el carácter patriarcal de la justicia, esta vez, en alianza con el racismo, en el caso de trabajadoras marroquíes. El 10 de diciembre de 2018, el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción 3 de la Palma del Condado (Huelva) archivó la causa de las cuatro temporeras marroquíes que habían denunciado por acoso sexual al empresario Antonio Mato. El sobreseimiento se argumentó en un documento de dos páginas en las que se avalaba la tesis de la defensa: la denuncia respondería a una “maniobra” de las mujeres para quedarse en el Estado español<sup>459</sup>. Aunque con menor impacto que el denominado caso de “la manada”, se llevaron a cabo múltiples concentraciones de apoyo que denunciaron el racismo institucional y la justicia patriarcal.

También en 2018, tuvo lugar otro movimiento viral que lanzó en las redes sociales con el hashtag #Cuéntalo. La periodista Cristina Fallarás, tras la primera sentencia del caso de “la manada” invitó a las mujeres a relatar las agresiones sufridas. Este proyecto<sup>460</sup> señala como el punto más importante del movimiento #Cuéntalo es “sacar a la luz aquellas cosas que pasan a diario y no están computadas en ningún registro, ya sea por miedo, o peor aún, porque la sociedad no las cree”<sup>461</sup>. En dos semanas (de 27 de abril al 12 de mayo de 2018), llegó a generar casi 3 millones de tuits<sup>462</sup>, de interacciones en la red social *Twitter*, alcanzando una repercusión internacional (61 países), sobre todo en los países latinoamericanos y muy particularmente en Argentina. Fue otra vía de visibilización de una realidad de agresiones que permanece silenciada de una u otra manera, teniendo en cuenta que en el Estado español, entre un 70-80% de los casos de violaciones no se denuncian y una de

---

<sup>459</sup> En mayo de 2019 la Audiencia Provincial de Huelva ordenó la reapertura del caso ya que a su juicio no había sido agotada debido a la necesidad de escuchar a las cuatro temporeras que denuncian haber sido víctimas de acoso sexual.

<sup>460</sup> Tras la impactante magnitud del fenómeno un grupo de investigadores/as recogió los datos para analizarlos estadísticamente.

<sup>461</sup> <http://www.bsc.es/viz/corner/?p=210&lang=es> (Acceso 27 de noviembre de 2020)

<sup>462</sup> El impacto de #Cuéntalo (27 de abril a 12 de Mayo de 2018):

2,75 millones de intervenciones, 790 mil usuarias únicas, 160 mil tuit originales, de los cuales, 40 mil en primera persona, 11 mil lo cuento yo porque... (testimonios relatados en segunda persona porque la persona afectada no podía ya fuera por temor a las consecuencias o porque ya no estaban vivas), 50 mil de apoyo, 4 mil #Anti-Cuéntalo y 21 mil inclasificados (ya fueran contenidos de publicidad o similares ajenos al objetivo del hashtag) (Acceso 27 de noviembre de 2020)

cada tres mujeres de nuestro país reconoce haber sufrido agresiones sexuales (ONU). Respecto al contenido de los mensajes de los tuits es preciso señalar que fueron testimonios en primera o segunda persona (casi el 40%), 3,92% hablan de un asesinato, 5,59% de violación, 11,18% de agresión sexual, 6,27% de maltrato, 14,19% de acoso, 11,78% de miedo, y 19,23% de asco/rabia/tristeza<sup>463</sup>.

En definitiva, múltiples han sido los casos de agresiones sexuales con repercusión mediática y, en torno a los cuales, se han generado movilizaciones que han ido abriendo debates en relación a las respuestas, judiciales, policiales y sociales. En este sentido, cabe señalar la Proposición de Ley de Protección Integral de la Libertad Sexual y para la erradicación de las violencias sexuales, presentada por el *Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea*. Concretamente, la modificación fundamental que se proponía es la desaparición de los abusos sexuales y la unificación en una sola figura que sería de agresiones sexuales. Esta Proposición de Ley ponía el énfasis en las violencias sexuales como vulneración de los derechos humanos, articulando una protección integral frente a las mismas, para cuyo acceso no se requería denuncia penal y mecanismos para la minimización de la victimización secundaria en el proceso de recuperación y, en su caso, de denuncia. Con esta propuesta legislativa se pretendía trasladar a una norma legislativa la importancia que había cobrado socialmente el consentimiento en las relaciones sexuales, a partir de las protestas masivas contra las agresiones, de manera que resultaba un eje clave con lo que también se pretendía que desapareciera el requisito de violencia para la consideración de agresión sexual.

En las diferentes movilizaciones, tanto en la denuncia de las agresiones sexuales o de la violencia en el ámbito familiar o de pareja, ha estado presente el hecho de que los/as menores sufren en gran medida diferentes formas de violencia machista. En las siguientes páginas recoremos algunos de los casos que mayor impacto han tenido en último lustro.

---

<sup>463</sup> los porcentajes no suman 100 porque en el mismo tuit se puede hablar de varias cuestiones.

### **1.2.3. Las violencias machistas contra los/as menores: menores como sujetos y como víctimas**

En los últimos años, ha ido ganando más visibilidad y entidad la violencia de género ejercida contra menores, ya sea de forma directa en sus diversas manifestaciones, ya sea de forma indirecta siendo testigos/as de violencia o siendo utilizados/as como instrumento para seguir ejerciendo violencia contra las mujeres. Pero a la vez, y como consecuencia, la agencia y la consideración de los/as menores como sujetos de pleno derecho se han ido haciendo más presentes. Revisamos algunas de las movilizaciones y actuaciones que se han dado en la sociedad en este sentido y que han contribuido a dicha visibilización.

Como ya hemos visto, la violencia contra menores estuvo presente tanto en los movimientos *7N* y en el *8M* así como en los testimonios de violencia sexual que fueron parte de las experiencias compartidas en torno al caso de “la manada”. Concretamente, el caso más mediático en los últimos años, en cuanto a violencias machistas en las que están involucrados/as menores, es el caso de Juana Rivas. Esta mujer, llegó a España (mayo de 2016) con sus dos hijos donde denunció<sup>464</sup> el maltrato sufrido por parte del padre de sus hijos. Cuando Juana le comunicó que no iba a volver a Italia éste denunció los hechos. En julio de 2017, una jueza (juzgado de instrucción nº 2 de Granada) ordenó a Juana Rivas entregar a sus hijos<sup>465</sup> a su padre, Francesco Arcuri. Juana se negó a entregarlos y se escondió con ellos. Este caso desencadenó un amplio apoyo social, un movimiento de solidaridad con Juana y sus hijos que llegó a viralizarse en las redes sociales y en las concentraciones de apoyo bajo las consignas “Todas somos Juana” y “Juana está en mi casa”, en una suerte de autoinculpación social del acto de desobediencia<sup>466</sup> que estaba realizando Juana, al negarse a entregar a sus hijos como forma de protegerlos. Esta solidaridad se extendió a la familia y a las personas que de

---

<sup>464</sup> Francesco Arcuri fue condenado en 2009 por maltrato en Italia.

<sup>465</sup> El mismo día, 24 de julio de 2017, se llegaba en el Congreso a acuerdo respecto al Pacto de Estado en materia de violencia de género, que sería definitivamente aprobado el 27 de septiembre de 2017.

<sup>466</sup> Nuria Varela señala que “en el caso de Juana Rivas nos hallamos, sin ninguna duda, ante un caso de desobediencia normativa pero no por parte de Juana, su familia o las personas que la han apoyado, sino de la administración de justicia, que desobedece tanto el espíritu como la literalidad de las leyes en vigor cuando se trata de violencia contra las mujeres” (2017:10).

forma más cercana acompañaron a Juana, ya que todas ellas también fueron consideradas por parte de la justicia, como colaboradoras o instigadoras de hechos delictivos.

Según Nuria Varela, el caso de Juana Rivas resulta paradigmático en un doble sentido: “porque representa la complicidad de la justicia no solo a la hora de castigar a las mujeres víctimas y exonerar a los maltratadores, sino también por no proteger a los menores frente a sus padres maltratadores (...) Pero además es paradigmático porque advierte a todas las mujeres víctimas y a todas las personas que las ayudan y protegen de lo que único aceptable es la sumisión” (2017: 9).

Finalmente, Juana entregó a sus hijos a su exmarido, a quien le fue asignada su custodia por parte de la justicia italiana. Tras la confirmación de la custodia del padre, la Audiencia Provincial de Granada, Juana Rivas fue condenada a cinco años de cárcel por dos delitos de sustracción de sus dos hijos menores. Frente a la cual, la defensora de Juana Rivas presentó recurso de casación ante el Tribunal Supremo, pidiendo su libre absolución o que, en su defecto, se rebaje la pena de cárcel a la mitad como autora de un único delito, cuya resolución sigue pendiente.

Tristemente han sido conocidos múltiples casos en los que hijos/as han sido asesinados/as por sus padres durante el régimen de visitas<sup>467</sup>. En este sentido, el caso de Ángela González Carreño ha tenido una amplia repercusión en el ámbito jurídico y en la opinión pública, tanto por la importante trascendencia mediática que en su momento tuvo el asesinato de su hija Andrea a manos de su padre, quien después se suicidó, como por el impacto internacional que alcanzó este caso al ser denunciado ante el *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* en virtud del Protocolo Facultativo de la CEDAW, quien dictaminó que el Estado español había incumplido las obligaciones que le corresponde asumir como Estado parte. Por tanto, este caso constituye un caso paradigmático respecto a la aplicación y respeto de las obligaciones de los Estados derivadas de los tratados internacionales, en este caso de la CEDAW (Gómez Fernández, 2019: 1).

---

<sup>467</sup> También lo han sido los asesinatos de las mujeres llevando a sus hijos/as a cumplir con el régimen de visitas.

Específicamente, Ángela González se separó de su marido tras años de malos tratos y vejaciones, después de que éste le amenazara con un cuchillo. Pese a que interpuso contra el agresor más de cuarenta denuncias (cuarenta y siete en total), solo fue condenado una vez por una falta de vejaciones, limitándose la pena a una multa de escasa cuantía. Aunque se emitieron algunas órdenes de alejamiento a favor de Ángela, sólo una, y por un escaso período de dos meses, incluyó a su hija. A pesar de las repetidas solicitudes de la madre de que las visitas fueran supervisadas para proteger a su hija de su padre, quien había repetido que no quería ir con él; por orden judicial se aprobó que estas visitas no fueran supervisadas. Finalmente, en una de estas visitas, la hija, Andrea, fue asesinada a manos de su padre el 24 de abril de 2003.

Un año más tarde, después de que el Juzgado de Instrucción número 3 de Navalcarnero declarara “extinguida la responsabilidad penal” en el asesinato de Andrea y su madre lo recurriera sin éxito, Ángela inició un periplo judicial que duró 14 años<sup>468</sup> hasta la sentencia núm. 1263/2018 del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 2018.

En la trayectoria del reconocimiento de los derechos frente a la violencia de género, el primer hito se dio en julio de 2014, es un momento importante en relación a la responsabilidad del Estado en la diligencia debida respecto a éstos. Así, el Comité de la CEDAW emite un dictamen<sup>469</sup> en el que afirma que el Estado español vulneró los derechos de Ángela y de su hija Andrea y realiza una serie de recomendaciones al Estado español para mejorar la protección de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijas/os.

Examinado el caso, el Comité de la CEDAW concluye que “todos estos elementos reflejan un patrón de actuación que obedece a una concepción estereotipada del derecho de visita basado en la igualdad formal que, en el presente caso, otorgó claras ventajas al padre a pesar de su conducta abusiva y minimizó la situación de

---

<sup>468</sup> Para un breve resumen del caso se puede consultar la cronología elaborada por *Women’s link Worldwide*, quien llevó el caso ante el Comité la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer <https://www.womenslinkworldwide.org/files/374aa50f6af12deccc80f3770c96ffe4.pdf> (Acceso 27 de noviembre de 2020).

<sup>469</sup> Dictamen del *Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer* en virtud el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (58º periodo de sesiones). Comunicación núm. 47/2012. 16 de julio de 2014.

madre e hija como víctimas de violencia, colocándoles en una situación de vulnerabilidad”, recordando el Comité en última instancia, “que en asuntos relativos a la custodia de los hijos y los derechos de visita el interés superior del niño debe ser una consideración esencial, y que cuando las autoridades nacionales adoptan decisiones al respecto deben tomar en cuenta la existencia de un contexto de violencia doméstica” (párrafo 9.4).”

El Comité consideró que las autoridades del Estado, al decidir el establecimiento de un régimen de visitas no vigilado aplicaron nociones estereotipadas y, por lo tanto, discriminatorias en un contexto de violencia doméstica, y fallaron en su obligación de ejercer la debida vigilancia, incumpliendo sus obligaciones en relación con los artículos 2 a), d), e) y f); 5 a); y 16, párrafo 1 d), de la Convención (párrafo 9.7). Además, el Comité recuerda la *Recomendación General núm. 19 de la CEDAW*, según la cual la violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales, en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención<sup>470</sup> (párrafo 9.6). Sobre esta base el Comité considera que los Estados también pueden ser responsables de actos de personas privadas si no actúan con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas. Por tanto, el incumplimiento de los anteriores artículos de la Convención se leen de forma conjunta con la *Recomendación General núm. 19* del Comité (párrafo 10).

Concretamente, el Comité formula al Estado español varias recomendaciones. Así y con respecto a Ángela, por un lado, hay que hacer una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos Y, por otro, lado llevar a cabo una investigación exhaustiva e imparcial con miras a determinar la existencia de fallos en las estructuras y prácticas estatales que hayan ocasionado una falta de protección de la Ángela y de su hija.

---

<sup>470</sup> *Recomendación general núm. 19 sobre la violencia contra la mujer*, párrs. 6 y 7.

Pero además, el Dictamen incluye recomendaciones generales. Para empezar, se han tomado medidas adecuadas y efectivas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los/as hijos/as, y para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no pongan en peligro la seguridad de las víctimas de la violencia, incluidos/as los/as hijos/as. El interés superior del niño y el derecho del/de la niño/a a ser escuchado/a deberán prevalecer en todas las decisiones que se tomen en la materia. Para seguir, reforzar la aplicación del marco legal con miras a asegurar que las autoridades competentes ejerzan la debida diligencia para responder adecuadamente a situaciones de violencia doméstica.

Y, para concluir, se ha de proporcionar formación obligatoria a los jueces y personal administrativo competente sobre la aplicación del marco legal en materia de la lucha contra la violencia doméstica, que incluya una formación acerca de la definición de la violencia doméstica y sobre los estereotipos de género, así como una formación apropiada con respecto a la Convención, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité, en particular la *Recomendación General núm. 19*.

Tras la condena de las Naciones Unidas a España por violación de los derechos de Ángela González y de su hija Andrea, el Estado español no realizó ninguna actuación para dar respuesta al Dictamen, por lo que Ángela se vio obligada a llevar el caso a los tribunales españoles para hacer cumplir la recomendación del Comité.

Finalmente, en 2018, tras 15 años de lucha, el Tribunal Supremo<sup>471</sup> reconoció la responsabilidad del Estado español en el asesinato de Andrea a manos de su padre durante el régimen de visitas no supervisadas impuesto por un juzgado. Esta sentencia, STS 1263/2018, de 17 julio, resulta histórica<sup>472</sup>, ya que se trata de la primera vez que se reconoce la responsabilidad del Estado en caso de asesinato de hijas/os de víctimas de violencia, cumpliendo así con las recomendaciones de la CEDAW, que había

---

<sup>471</sup> Sentencia del Tribunal Supremo 1263/2018 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª), de 17 de julio de 2018 (recurso 1002/2017).

<sup>472</sup> Para profundizar en el análisis de la STS 1263/2018, de 17 julio de 2018 *Vid.* Gómez Fernández (2019).



condenado al Estado español en julio de 2014. Esta responsabilidad se tradujo en la condena al Estado a pagar una indemnización por daños morales. En su decisión, el Tribunal Supremo reconoció que las cláusulas de los tratados internacionales ratificados por el Estado español forman parte de su legislación y que las recomendaciones del Comité CEDAW son vinculantes. Por tanto, las recomendaciones de Comité deben ser efectivamente acatadas y aplicadas, para que los derechos y libertades estipulados en dichos tratados sean “reales y concretos” en España (STS 1263/2018, de 17 julio de 2018 FD 7).

Se puede hablar de una mayor presencia y reconocimiento de los/as menores en situaciones de violencia de género no sólo como víctimas, sino como sujetos con agencia. En este sentido, resulta significativo que en 2017 se creara la asociación *Avanza sin Miedo*<sup>473</sup> de menores contra la violencia. Según explican en su web, *Avanza sin miedo* es la primera organización de España, integrada por menores víctimas de la violencia de género y víctimas del falso *Síndrome de Alienación Parental* (SAP). Desde la organización promovemos activamente los derechos de la infancia recogidos en la *Declaración de los Derechos del Niño* (20 de noviembre de 1959) firmada y ratificada por los 78 Estados miembros de la ONU<sup>474</sup>.

Concretamente, entre os objetivos de la asociación “Avanza sin Miedo”, se encuentra precisamente cubrir todas las necesidades de menores víctimas de género y, que como ellos/as expresan, no se ha ocupado de garantizarlas. Trabajan para que los derechos de la infancia sean garantizados tanto como “sujetos activos de derecho en los procesos judiciales que les afecten, de manera que sean protegidos y escuchados de manera legítima” como en la defensa de los derechos de la infancia víctima de género.

Además, esta asociación, que sitúa la defensa de los derechos de los/as menores en el centro de su acción, incorpora en su discurso el logro de una vida libre de violencia tal y como ellos/as señalan: “nacimos para contribuir a hacer posible el cambio del paradigma actual y para construir un presente y un futuro en el que los niños

---

<sup>473</sup> Se presentó a los medios de comunicación el 12 de mayo de 2017.

<sup>474</sup> Web de la asociación avanza sin miedo <https://avanzasinmiedo.com/quienes-somos/> Consultado por última vez el 13 del 12 de 2019.

y niñas vivan felices, seguros y libres de violencia. Trabajamos para construir una sociedad más justa y más igualitaria”<sup>475</sup>.

Esta asociación de menores que, han dejado de ser víctimas sin agencia, para convertirse en sujetos con agencia y pasan a la acción para hacerse oír. De hecho, es un objetivo explícito de la asociación: “Exigir que los y las menores sean sujetos activos de derecho plenamente conscientes y con capacidad de decisión.”<sup>476</sup> Han roto además con la dicotomía de testigos *vs* víctimas de violencia considerando que los daños en un clima de violencia; así, sólo por el hecho de presenciar la violencia contra la madre es ya suficiente para considerar que están siendo maltratados/as. No solo eso, sino que denunciando la falsedad del SAP se resignifican como víctimas del falso SAP.

Igualmente, como ocurre con otras movilizaciones contra la violencia de género, desde *Avanza sin miedo* insisten en que la ley se cumpla y que sea eficaz. En este sentido, la fundadora y portavoz de la asociación Patricia Fernández, que fue menor víctima de violencia de género, planteaba en una entrevista televisiva la distancia que existe entre el planteamiento de las leyes y su aplicación y el problema profundo sistémico que esto conlleva respecto al fin último que es erradicar la violencia de género también dirigida a menores, señalando la responsabilidad del sistema judicial “el sistema entero está fallando porque digamos que si en el plano legislativo se está avanzando en el plano judicial nos estamos quedando atrás y que mi caso a día de hoy se siga repitiendo con unas leyes mejores es que estamos yendo mal, lo estamos haciendo mal”<sup>477</sup>. En este sentido, entre las demandas de la asociación se encuentra que la ley se haga efectiva, y como objetivo se propone cubrir las necesidades de menores víctimas de violencia de género y que el Estado no ha se ha ocupado de garantizarles.

Más específicamente, Patricia Fernández en la entrevista problematizaba las custodias de los padres maltratadores, denunciando los daños que los/as hijos/as sufren

---

<sup>475</sup> Web de la asociación avanza sin miedo <https://avanzasinmiedo.com/quienes-somos/> Consultado por última vez el 13 de diciembre de 2019.

<sup>476</sup> <https://avanzasinmiedo.com/objetivos/>

<sup>477</sup> Patricia Fernández (25 de mayo de 2017) entrevistada por Fernando González «Gonzo» para el Intermedio [La Sexta] Atresmedia Televisión Globomedia <https://cutt.ly/LhPp198> (Acceso el 27 de noviembre de 2020).

en un clima de violencia. Asimismo, señalaba la “tortura institucional” porque “me obligaban a ver a la persona que había maltratado a mi madre”, “se me obligaba a ir al punto de encuentro”.

Una vez revisadas las principales movilizaciones y casos paradigmáticos de violencia de género, a continuación vamos a analizar las novedades legislativas que se han dado en materia de violencia contra las mujeres desde 2014. Estas novedades comprenden el Convenio de Estambul, como principal referencia normativa internacional, las reformas legislativas de 2015 que más afectaron a la LO 1/2004, las medidas contenidas en el Pacto de Estado y las modificaciones legislativas autonómicas reguladoras de la violencia contra las mujeres.

## **2. Convenio de Estambul: Una Europa libre de violencia contra las mujeres y de la violencia doméstica.**

Históricamente los instrumentos jurídicos internacionales aprobados específicamente con la finalidad de combatir la violencia contra las mujeres han carecido de fuerza jurídica vinculante para los Estados.

El primer tratado de Derecho internacional que aborda de manera específica la violencia contra las mujeres es la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como *la Convención de Belém do Pará*, aprobada en 1994 y ratificada ampliamente (32 de 35) por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), como Partes en este tratado. Según Mejía Guerrero, la Convención “adopta como nuevo paradigma de los derechos humanos –y en especial de los derechos humanos de las mujeres- que lo privado es público y, en consecuencia, le corresponde a los Estados asumir el deber indelegable de prevenir, erradicar y sancionar los hechos de violencia en la vida de las mujeres, tanto en las esferas públicas como en las esferas privadas” (2012: 194-195).

Posteriormente, en 2003, la Unión Africana, adoptó el *Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres en África* que, a pesar de no ser específico de violencia, hace un llamamiento explícito a la protección de las mujeres contra la violencia, en la vida privada y pública, como una forma de garantizar el derecho a la vida, la integridad y la seguridad de la persona.

Estas normas específicas en el ámbito de los derechos humanos de las mujeres reconocen que la violencia contra las mujeres es una forma de violencia que implica discriminación y, que, los Estado tienen también la obligación de prevenir y perseguir activamente la violencia ejercida por actores privados.

No será hasta la década siguiente que se aprueba la primera legislación de derechos europea específica vinculante. El *Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica*, conocido como el Convenio de Estambul se abrió a la firma en 2011, entrando en vigor el 1 de agosto de 2014, que ya ha sido ratificado por más de diez países. Es el primer instrumento vinculante específicamente dedicado a la violencia contra las mujeres, con

vocación universal potencialmente abierto a la firma de cualquier país del mundo, aunque no sea miembro del Consejo de Europa<sup>478</sup>. En concreto, el Estado Español, suscribió el Convenio de Estambul mediante el instrumento de ratificación aprobado el 18 de marzo de 2014<sup>479</sup>.

A continuación, me voy a detener en analizar los textos normativos surgidos en el contexto del Consejo de Europa.

## **2.1. Abordaje de la violencia contra las mujeres en el Consejo de Europa**

Como ya se adelantaba, las normas creadas en el ámbito internacional, y en concreto en el ámbito europeo relativas a violencia contra las mujeres, han sido recomendaciones y directrices denominadas normas débiles o *soft law*. Vamos a repasar brevemente esta trayectoria en el seno del Consejo de Europa, el sistema de protección de los derechos humanos europeo en el que finalmente se fraguó el Convenio de Estambul; así como la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos en materia de violencia contra las mujeres, considerándose como una violación de derechos humanos. Dado que el Convenio de Estambul en buena medida recoge cuestiones ya planteadas en iniciativas previas en la trayectoria del Consejo de Europa.

Durante los años noventa en el ámbito del Consejo de Europa tuvo lugar alguna iniciativa en relación con la igualdad y la violencia contra las mujeres. Así, en 1992 se creó el *Comité de seguimiento de la igualdad entre mujeres y hombres y mujeres*

---

<sup>478</sup> *Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*, Istanbul, 11/05/2011, CETS núm. 210. Disponible en: <http://www.coe.int/en/web/conventions/home>. La Comisión Europea propuso el 4 de marzo de 2016 que la Unión Europea se adhiera al Convenio de Estambul en el marco de sus competencias y junto con los Estados miembros. «Adhesión de la UE al Convenio internacional para combatir la violencia contra las mujeres», *La Ley Unión Europea*, núm. 36, 2016, pp. 1-2. Véanse también arts. 75 y 76 del Convenio de Estambul y Resolución del Parlamento Europeo de 8 de marzo de 2016 (2015/2325(INI)).

<sup>479</sup> “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.” 18/03/2014. BOE, núm 137, viernes 6 de junio de 2014, pp. 42946-42976. En el instrumento de ratificación se afirma que «España llevará a cabo las modificaciones que sean necesarias en su ordenamiento jurídico interno a los efectos de la aplicación del Convenio en su totalidad, de manera que no se acoge a las reservas planteadas por el Convenio de Estambul comprometiéndose así al cumplimiento de la totalidad del Convenio <https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf> (Acceso el 27 de noviembre de 2020)

(CEDG). Concretamente, la *Tercera Conferencia Ministerial Europea sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres* (1993) se dedicó a las “Estrategias para la eliminación de la violencia contra las mujeres en la sociedad: los medios de comunicación y otros medios”. En 1998 se puso en marcha el *Plan de Acción para Combatir la Violencia contra la Mujer*, elaborado por el Grupo de especialistas para combatir la violencia de género (EG-S-VL), que constituye el primer marco político europeo para abordar este problema, y que contenía una serie de recomendaciones para los Estados en diversas áreas. El desarrollo posterior de este *Plan de Acción* proporcionó el primer marco político integral para las administraciones nacionales.

Es a partir de la década de los 2000 cuando la línea de trabajo referida a la violencia contra las mujeres se reforzó y acabaría desembocando en el *Convenio de Estambul*. En el 2000 se aprueba la primera Declaración específica sobre esta materia en el contexto de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa<sup>480</sup> que, para Truchero y Arnáiz esta declaración supuso un punto de inflexión en el tratamiento de la cuestión dentro de esta organización al considerar la violencia contra las mujeres como violación de derechos humanos y también al asumir la necesidad de una tratamiento integral para hacerle frente (2012: 133-134).

En 2002 se adoptó la *Recomendación Rec (2002) 5* del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia, la cual constituye la base del Convenio de Estambul. Además de reconocer expresamente que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos de las mujeres, incluye una noción fuerte del principio de no discriminación y del principio de debida diligencia. En este sentido, simboliza un hito ya que propone por primera vez una estrategia integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas en todos los Estados miembros del Consejo de Europa, reafirmando la vocación de integralidad ya referida en la Recomendación de la Asamblea Parlamentaria. Concretamente, esta norma ha servido de texto de referencia más importante para los Estados miembros en la lucha contra la violencia contra las mujeres. Como señala el Informe explicativo (Consejo de Europa, 2011, párrafo 9) su

---

<sup>480</sup> PACE, Recomendación 1450 (2000), *Violence against women in Europe*. <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-DocDetails-en.asp?FileID=16783&lang=en> Acceso el 27 de noviembre de 2020)

implementación fue monitoreada evaluando su progreso<sup>481</sup>. Este seguimiento demostró que “en particular en las áreas de legislación, la investigación y el enjuiciamiento policial se había hecho mucho para mejorar la respuesta del derecho penal a la violencia contra las mujeres. No obstante, quedan muchas lagunas. En otras áreas, especialmente en la provisión de servicios para las víctimas, los signos de progreso son escasos”.

Más específicamente, en la *Tercera Cumbre de los jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa* (Varsovia, 16-17 de mayo de 2005) se adoptó el *Plan de Acción* bajo el cual se preparará y llevará a cabo una campaña paneuropea para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica (que posteriormente se denominaría “stop domestic violence against women”) y se estableció la creación de un Grupo de Trabajo (conocido como *Task Force*) para evaluar el desarrollo y ejecución a nivel nacional de las medidas para combatir la violencia contra la mujer y el establecimiento de instrumentos para cuantificar su desarrollo a nivel europeo con el fin de elaborar propuestas de acción y llevar a cabo una campaña paneuropea que implicó a agentes europeos, nacionales y ONG’s.

En 2006 se constituyó un *Grupo de Trabajo para combatir la violencia contra la mujer*, incluida la violencia en el hogar [*Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV)*], que identificó como primera prioridad la elaboración de un programa para la campaña. Previa aprobación por el Comité de Ministros, finalmente se lanzó la Campaña para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica (2006-2008)<sup>482</sup>. En su Informe Final de Actividad, el Grupo de Trabajo propuso como recomendación la elaboración de un

---

<sup>481</sup> Bohn, S., & Hagemann-White, C. (2007) *Protecting women against violence: Analytical study on the effective implementation of recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member states*. Strasbourg. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805915e5> (27 de noviembre de 2020)

<sup>482</sup> Cuyo slogan en España fue “Stop a la violencia doméstica contra las mujeres”. Esta campaña paneuropea se lanzó en Madrid, en una conferencia celebrada el 27 de noviembre de 2006, presidida por el aquel entonces presidente del Gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, con participantes de los Gobiernos europeos, los Parlamentos, las autoridades locales y regionales, las organizaciones intergubernamentales y las ONG. El Consejo de Europa eligió Madrid como lugar de lanzamiento de la campaña por el gran interés que había despertado a nivel internacional la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y su posterior desarrollo, considerada como una clara manifestación del espíritu de la campaña y que representaba un firme compromiso con las políticas de igualdad entre mujeres y hombres.

Convenio europeo de derechos humanos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres<sup>483</sup>.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) venía ya desde hacía tiempo considerando determinados casos de violencia contra las mujeres como una violación de los Derechos Humanos. Este reconocimiento jurisprudencial de las distintas formas de violencia de género como violaciones específicas de los derechos humanos no ha sido un proceso lineal de reconocimiento, sino que además de largo, incluye avances y retrocesos. Dicho esto, hay que recordar que la labor del Tribunal ha sido determinante para fijar el ámbito de responsabilidad estatal en esta materia, incluidas obligaciones positivas” (Truchero y Arnáiz, 2012: 135).

Entre los casos llevados ante el TEDH que han sentado jurisprudencia en materia de violencia contra las mujeres<sup>484</sup>, destaca el caso *Opuz v. Turquía*<sup>485</sup>, que supone un hito en la jurisprudencia del TEDH relativa a violencia de género. Es la primera vez que el Tribunal declaró vulnerado el art. 14 leído en relación a los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH). Esto es, que el TEDH apreció discriminación indirecta por razón de género, en relación con el derecho a la vida y a no sufrir tratos inhumanos o degradantes, por la falta de aplicación adecuada de la ley [turca] relativa a la violencia doméstica por parte de la policía y los tribunales (Consejo de Europa, 2010: 87).

Este caso, como apunta Oddone para reconocer esa violencia como una forma de discriminación de género ha sido fundamental reconocer la responsabilidad del Estado, (2017:48), según el principio de la «diligencia debida».<sup>486</sup> En este sentido, en la

---

<sup>483</sup> También propuso el nombramiento de una relatora o relator especial sobre la violencia contra la mujer y la creación de un observatorio de la violencia contra las mujeres (Ministerio de Igualdad, 2009: 10).

<sup>484</sup> El manual para parlamentarios señalan como lista de jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la violencia contra las mujeres: *V.C. v. Eslovaquia*, 2011; *Yazgül Yılmaz v. Turquía*, 2011; *Ebcin v. Turquía*, 2011; *Izevbekhai v. Irlanda*, 2011; *Omeredo v. Austria*, 2011; *Hajduová v. Eslovaquia*, 2010; *A. v. Croacia*, 2010; *N.v. Suecia*, 2010; *E.S. y otros v. Eslovaquia*, 2009; *Opuz v. Turquía*, 2009; *Branko Tomašić y otros v. Croacia*, 2009; *Bevacqua y S. v. Bulgaria*, 2008; *Maslova y Nalbandov v. Rusia*, 2008; *Kontrova v. Eslovaquia*, 2007; *M.C. v. Bulgaria*, 2003; *Aydin v. Turquía*, 1997; *X. and Y. v. Países Bajos*, 1985. (Consejo de Europa, 2013: 99)

<sup>485</sup> TEDH, *Opuz contra Turquía* (n.o 33401/02), 9 de junio de 2009

<sup>486</sup> La responsabilidad del Estado fue reconocida por primera vez en la Recomendación General n.º 19, en 1992.



sentencia del caso *Opuz v. Turquía*, el TEDH reconoció que la violencia contra las mujeres es una forma de discriminación que, en este caso, no resultaba tanto de la legislación en sí, sino “de una actitud general de las autoridades locales, como, por ejemplo, la manera en que las mujeres son tratadas en las comisarías cuando denuncian casos de violencia doméstica y la pasividad judicial en ofrecer una protección efectiva a las víctimas.”<sup>487</sup> El escenario analizado en la ciudad de la Sra. Opuz sugería la tolerancia de la violencia por parte de las autoridades y la ineffectividad de los procedimientos legales existentes. El TEDH afirmó que la pasividad judicial discriminatoria y generalizada propició un clima favorable a la violencia doméstica<sup>488</sup> (Cardoso Onofre de Alencar, 2015: 38).

Según Carmona Cuenca, en esta Sentencia se contiene la argumentación más completa dictada hasta la fecha por el TEDH en materia de violencia de género (2018: 326). Además de citar numerosos instrumentos internacionales sobre prohibición de discriminación por razón de género y de lucha contra la violencia contra las mujeres, en esta sentencia se recapitulan las obligaciones positivas del Estado para la protección de la vida y la integridad física y psíquica y, “lo más destacable, se establecen una serie de elementos que las autoridades estatales deben tener en cuenta a la hora de proseguir un procedimiento por violencia de género, aún en el caso de que la víctimas retire la denuncia” (Carmona Cuenca: 2018: 206).

Tanto en la trayectoria del Consejo de Europa como en la jurisprudencia del TEDH ganan fuerza la consideración de la violencia contra las mujeres como una violación de derechos humanos, el principio de no discriminación y el principio de debida diligencia. Cuestiones, que como veremos, resultan claves en el Convenio de Estambul.

---

<sup>487</sup> TEDH, *Opuz contra Turquía* (n.o 33401/02), 9 de junio de 2009, párr. 192.

<sup>488</sup> *Idib*, párr. 192-198.

## 2.2. Principios y objetivos del Convenio de Estambul

La importancia del Convenio de Estambul radica en que supone el primer instrumento de carácter vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Es considerado un gran avance en el ámbito internacional (Ventura Franch, 2016: 201), el Tratado internacional de mayor alcance (Gil Ruiz, 2018: 18) y un hito muy positivo para los derechos de las mujeres y la expansión de la noción de derechos humanos en el ámbito europeo. En este sentido, constituye el texto internacional más completo en materia de violencia contra las mujeres (Truchero y Arnáiz, 2012: 125).<sup>489</sup>

Lousada Arochena señala estas características como las más destacadas del Convenio de Estambul: 1) que se trata de un texto de derechos humanos, 2) que integra la lucha contra la violencia contra las mujeres y la lucha contra la discriminación sexista y 3) que comprende la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de género, siendo el “género” un factor sistémico a erradicar con políticas transversales (2104a: 7-8).

Más específicamente, el Convenio de Estambul llena un vacío significativo en la protección de los derechos humanos de las mujeres al enmarcar la erradicación de la violencia contra las mujeres en el contexto más amplio de lograr la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y, por lo tanto, promueve significativamente el reconocimiento de la violencia contra las mujeres como una forma de discriminación. El texto subraya que la violencia contra las mujeres viola gravemente y menoscaba o anula el disfrute de los derechos humanos de las mujeres; en particular sus derechos fundamentales a la vida, seguridad, libertad, dignidad e integridad física y emocional, de manera que no puede ser desatendido por parte de los gobiernos (*Explanatory Report*, párrafo 26). Asimismo, establece el vínculo de la discriminación con la violencia, siendo esta violencia una manifestación del desequilibrio histórico entre mujeres y hombres, y, por tanto, la igualdad se configura como elemento clave en la prevención de la misma (Reconociendo 1 y 2 del preámbulo).

---

<sup>489</sup> Según afirma Mercado Carmona (2017: 215) el Convenio” también ha sido objeto de críticas desde algunos sectores por la inclusión de conceptos marxistas y su fundamentación en una ideología feminista que privilegia a las mujeres y discrimina a los hombres”.

Concretamente, el Convenio se estructura en torno a las denominadas “4 p”: Prevenir, Proteger, Procesar (o Perseguir) y Políticas integradas (las cuales analizaremos con más profundidad más adelante. Vid. *infra*. p. 487-495)

Siendo que la finalidad última del Convenio es crear una Europa libre de violencia, éste establece como su propósito específico la protección de las mujeres contra todas las formas de violencia; así como la prevención, la persecución (enjuiciamiento) y la eliminación de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (art. 1.1.a).

Producto del vínculo, ya reconocido en el preámbulo del Convenio, entre la discriminación de las mujeres y la violencia hacia las mismas, la realización *de jure y de facto* de la igualdad de género constituye un elemento clave para la prevención de tal violencia. Es así que se declara claramente como propósito del Convenio contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres (art. 1.1.b).

Asimismo, se subraya la necesidad de la articulación de un enfoque integral. Por ello, el Convenio incluye entre sus objetivos la creación de un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia para todas las víctimas de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (art. 1.1.c). Igualmente señala que la eliminación de esta violencia requiere de una amplia cooperación de todos los agentes implicados (organizaciones y fuerzas de seguridad) para adoptar de manera eficaz un enfoque integrado (art. 1.1.e). También se incluye como objetivo del Convenio, la promoción de la cooperación internacional para la eliminación de las violencias contempladas en el mismo.

Para garantizar la aplicación efectiva de sus disposiciones por los Estado parte, el Convenio establece un mecanismo específico de monitoreo. Este mecanismo de seguimiento y control tiene una doble finalidad, garantizar el cumplimiento de las Partes con el Convenio y garantizar la efectividad del Convenio a largo plazo.

En lo que respecta al alcance de la protección, el Convenio define los ámbitos de actuación (art. 2) tal y como resalta Lousada Arochena con amplitud objetiva, subjetiva y contextual (2014a: 8). Asimismo, subraya que la mayoría de las víctimas de violencia

doméstica son mujeres y alienta a los Estados Parte a aplicar el Convenio a todas las víctimas de violencia doméstica, es decir, también a hombres y niños, insistiendo en que los Estados Parte prestarán especial atención a las mujeres víctimas de violencia de género en la aplicación del Convenio. Tal y como se detalla en el informe explicativo, corresponde a los Estados Parte decidir si extender la aplicabilidad del Convenio a los hombres y niños como víctimas. Sin embargo, con el fin de mantener el enfoque en las diversas formas de violencia de género cometidas contra las mujeres, se requiere que los Estados Parte presten una especial atención a las víctimas al implementar la Convención<sup>490</sup>.

Una novedad destacada del Convenio es que éste se aplicará tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto armado. En el Preámbulo se recogen los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario y el *Estatuto de Roma* de la Corte Penal Internacional<sup>491</sup> que establecen una responsabilidad penal individual bajo el derecho internacional por la violencia que ocurra principalmente durante un conflicto armado. Por tanto, el Convenio prevé una aplicación continua del mismo durante los conflictos armados como complemento de los principios del Derecho Internacional Humanitario y el derecho penal internacional.

En lo que respecta a derechos fundamentales de la igualdad y de la no discriminación, el Convenio establece el principio y derecho fundamental de toda persona, en particular de las mujeres, al ser las víctimas predominantes de violencia de género, a vivir libres de violencia en el ámbito público y privado; así como la obligación de los Estados Parte de promover y proteger este derecho.

---

<sup>490</sup> Council of Europe (2011) *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. Council of Europe Treaty Series. No. 210 Párrafo 37.

<sup>491</sup> “El artículo 7 del Estatuto de Roma (crímenes de lesa humanidad cometidos como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigido contra cualquier población civil) y el artículo 8 (crímenes de guerra) incluyen crímenes de violencia cometidos en gran medida contra las mujeres, como la violación y la violencia sexual”. Council of Europe (2011) *Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence*. Council of Europe Treaty Series. No. 210 Párrafo 38.

El Convenio al tener presente el presupuesto de que la discriminación contra las mujeres proporciona un ambiente proclive a la tolerar la violencia contra ellas. No sólo condena todas las formas de discriminación contra las mujeres, sino que para prevenir y combatir la violencia, establece el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y exige a los Estados Parte que consagren este principio en la ley, garanticen su realización práctica, prohíban la discriminación por ley y deroguen todas las leyes y prácticas discriminatorias hacia las mujeres. Para ello el Convenio plantea dos opciones: o bien la inclusión del mismo en la Constitución o bien su materialización en otro texto legislativo, garantizando así una aplicación efectiva de tal principio de igualdad (art. 4.2).

La aplicación del Convenio deberá garantizarse que sea sin discriminación alguna, en particular por motivos de sexo, género, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas o cualquier otra opinión; el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, el estado de salud, la discapacidad, el estado civil, el estatuto de emigrante o de refugiado, o cualquier otra situación (art. 4.3). En cuanto al significado de discriminación parte del Convenio Europeo de Derechos Humanos<sup>492</sup>. A ello, los/as redactores/as del Convenio añaden los siguientes motivos de no discriminación que son de gran importancia para el cometido del Convenio: género, orientación sexual, identidad de género, edad, estado de salud, discapacidad, estado civil y migrante o estado de refugiado u otro estado, lo que significa que esta es una lista abierta.

El Convenio especifica (art. 4.4) que las medidas para prevenir y proteger a las mujeres contra las violencias por razones de género no se consideran medidas

---

<sup>492</sup> El artículo 14 de la CEDH, establece la prohibición de discriminación de manera que “El goce de los derechos y libertades reconocidos en el presente Convenio ha de ser asegurado sin distinción alguna, especialmente por razones de sexo, raza, color, lengua, religión, opiniones políticas u otras, origen nacional o social, pertenencia a una minoría nacional, fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.” Lista de motivos de no discriminación que también está contenido en el Protocolo nº12 del CEDH.

discriminatorias<sup>493</sup>, es decir, no constituyen una forma de discriminación para los hombres y no anulan la prohibición general de discriminación.

Otra de las cuestiones fundamentales del Convenio radica en un requerimiento de determinadas obligaciones al Estado y de debida diligencia. Es así, que el texto establece obligaciones negativas y positivas siguiendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos<sup>494</sup>.

En este sentido, por un lado, se establece la obligación del Estado de garantizar que sus autoridades, los/as funcionarios/as, los agentes y las instituciones estatales; así como todos los actores que actúen en nombre del Estado, se abstengan de cometer actos de violencia contra las mujeres. Y, por otro lado, se exige a los Estados Parte la obligación de ejercer la diligencia debida<sup>495</sup> para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización<sup>496</sup> por los actos incluidos en el Convenio cometidos por

---

<sup>493</sup> Esta disposición se basa en el artículo 4 de la CEDAW que estipula que “La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.”

<sup>494</sup> Aquí se encuentran reflejadas de forma casi literal las observaciones 8 y 9 de la Recomendación general n°19 de CEDAW.

<sup>495</sup> Tal y como señala el párrafo 58 del *Informe explicativo del Convenio de Estambul*, se ha adoptado el requisito de debida diligencia en varios instrumentos, interpretaciones y sentencias internacionales de derechos humanos con respecto a la violencia contra la mujer: *la Recomendación general N° 19 del Comité CEDAW sobre la violencia contra la mujer* (1992), el artículo 4 de la Declaración de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993), la Convención sobre la prevención de la violencia contra la mujer (Convención de Belém do Pará, 1994) adoptada por la Organización de Estados Americanos, la Recomendación del Consejo de Europa Rec (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la protección de las mujeres contra la violencia (2002). Además, el contenido del artículo 5 refleja la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En su reciente jurisprudencia sobre violencia doméstica, el Tribunal ha adoptado la obligación de diligencia debida (véase la sentencia *Opuz v. Turquía*, 2009). Ha establecido que la obligación positiva de proteger el derecho a la vida (artículo 2 del CEDH) requiere que las autoridades estatales muestren la debida diligencia, por ejemplo, tomando medidas operativas preventivas, para proteger a un individuo cuya vida está en riesgo.

<sup>496</sup> En el informe explicativo (párrafo 60) habla de “reparación” la cual puede abarcar diferentes formas de en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, tales como restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantía de no repetición. Siendo la indemnización una forma concreta de reparación prevista en el artículo 30 del Convenio de Estambul. De manera que cabe la posibilidad de que el artículo 5.2 se refiera más a reparación que indemnización.

actores no estatales, lo que supone que de no hacerlo incurrirá en responsabilidad estatal.

La consagración del principio de debida diligencia en el Convenio supone una obligación de medios que requiere que las partes organicen su respuesta a todas las formas de violencia cubiertas por el Convenio, de lo contrario se incurrirá en la responsabilidad del estado por un acto que, de otro modo, se atribuiría únicamente a un actor no estatal. Además, su incumplimiento menoscaba o anula el disfrute de los derechos humanos y libertades fundamentales de las víctimas.

En cuanto a los instrumentos previos que el Convenio de Estambul, en ellos se recogen obligaciones, especialmente procesales en la persecución de la violencia y la protección de las víctimas. De manera que el Convenio dota de contenido el principio de debida diligencia proporcionando a los Estados parámetros sobre los que poder demostrar su actuación de buena fe en el cumplimiento de este deber.

Finalmente, la perspectiva de género resulta fundamental en el Convenio. En este sentido, éste exige el compromiso de los Estados Parte con unas políticas sensibles a la cuestión de “género”. Esta obligación tiene una doble dimensión, requiere que los Estados aseguren la inclusión de la perspectiva de género tanto en el diseño de las medidas en la implementación del Convenio como en la evaluación del impacto de las disposiciones. Asimismo, y en coherencia con el vínculo entre la promoción de la igualdad y la prevención de la violencia reconocido por el Convenio, se llama a las Partes a promover y aplicar de forma efectiva políticas de igualdad entre mujeres y hombres y para una adquisición de autonomía de las mujeres, tal y como se recoge también entre los objetivos del Convenio (art. 1.b).

### **2.3 Consideraciones sobre las violencias recogidas en el Convenio de Estambul**

El título del Convenio ya refleja el tratamiento diferenciado que establece para cada uno de los dos tipos de violencia con entidad propia: la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

En este sentido, el texto parte del reconocimiento de que la violencia contra las mujeres tiene su origen en la desigualdad de género, que la naturaleza de esta violencia es estructural mostrando una preocupación profunda por el hecho de que las mujeres y niñas se exponen a menudo a formas graves de violencia como la violencia doméstica. Pero, los reconocimientos 6, 7 y 8 del preámbulo introducen cierta confusión en cuanto a la naturaleza de las violencias contempladas y en cuanto a los sujetos activos y pasivos de esas violencias. Ventura Franch opina que, estos últimos reconocimientos desvirtúan los anteriores a la vez que se apartan del concepto de violencia de género o de violencia contra las mujeres (2016: 203).

Según se afirma en el Preámbulo del Convenio, “las mujeres y las niñas están más expuestas que los hombres a un riesgo elevado de violencia basada en el género” (reconociendo 6), y que “la violencia doméstica afecta a las mujeres de manera desproporcionada y que los hombres pueden ser también víctimas de violencia doméstica” (reconociendo 7).

La pregunta que cabe hacerse, a partir de los reconocimientos, es que si se acepta que la violencia doméstica afecta de forma desproporcionada a las niñas y a las mujeres ¿por qué tanta insistencia en el Convenio de Estambul en no reconocerla explícitamente como violencia de género?

Particularmente, el Convenio de Estambul incluye seis definiciones relativas a la violencia (art. 3): violencia contra las mujeres, violencia doméstica, género, violencia contra las mujeres por razones de género, víctima y mujer.

Por un lado, se aprecia un cierto solapamiento en las tres definiciones sobre violencia: violencia contra las mujeres, violencia doméstica y violencia contra las mujeres por razón de género. El Convenio de Estambul introduce sus propias



definiciones, especialmente en el caso de la violencia doméstica, y lo hace apartándose de los estándares conceptuales sobre violencia de género.

En lo que respecta a la violencia contra las mujeres, el Convenio lo considera como una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres. Más específicamente, se refiere a todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica; incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada.

En este sentido, vemos que el Convenio a la hora de definir la violencia contra las mujeres considera como una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación. La definición es la misma que figura en la *Recomendación Rec (2002) 5* del Consejo de Europa del Comité de Ministros a los Estados Miembros *sobre la protección de las mujeres contra la violencia*, la *Recomendación general n° 19* del Comité de la CEDAW *sobre la violencia contra las mujeres* (1992); así como en la *Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer*. No obstante, el Convenio amplía esta definición al incluir la noción de “daño económico”, en cuyo que en el Informe Explicativo (párrafo 40) señala que el “daño económico” podría estar relacionado con la violencia psicológica. Como antecedente, cabe señalar que el *Protocolo a la Carta africana de derechos humanos y de los Pueblos sobre los derechos de las mujeres* incluyó ya en 2003 en la definición de violencia contra las mujeres los daños económicos (art. 1).

El Convenio además proporciona una definición de violencia doméstica (art. 3.b) que abarca los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas. Aunque la definición dada no concreta los sujetos activos y pasivos de la violencia doméstica, el Informe explicativo sí lo aclara. Según éste, la violencia doméstica incluye fundamentalmente dos tipos de violencia: violencia entre cónyuges o parejas antiguas o actuales y violencia intergeneracional que, según el Informe explicativo (párrafo 41), generalmente ocurre entre padres/madres e hijos/as. En este sentido, en párrafo 42 señala que “es una definición de género neutral que abarca víctimas y perpetradores de

ambos sexos”. Pero, dentro de las violencias que comprende la violencia doméstica, la violencia contra la pareja constituye una forma de violencia que afecta a las mujeres de manera desproporcionada y, por lo tanto tiene un género distintivo (párrafo 42).

Llama la atención que se considere que la violencia doméstica intergeneracional, que “generalmente ocurre entre padres/madres e hijos/as”, sea neutra al género cuando, de forma expresa se está hablando en el mismo texto de manifestaciones de violencia de género, precisamente, en el ámbito familiar (doméstico), como son los abusos sexuales, los matrimonios forzados o las mutilaciones genitales femeninas.

En consonancia con la definición de violencia doméstica, el Convenio define a la “víctima” como toda persona física que esté sometida en los apartados a y b, es decir, a la violencia contra las mujeres y violencia doméstica.

El Convenio de Estambul es el primer tratado internacional en recoger una definición de “género”, que sin identificarse con “mujer”, “hombre”, ni con “sexo”, se refiere a un constructo social, por el cual se entenderán los roles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de las mujeres o de los hombres.

La tercera definición que contiene el Convenio es la “violencia contra las mujeres por razón de género”, y que consiste en toda violencia contra una mujer porque es una mujer o aquella que afecte a las mujeres de manera desproporcionada.

Según el Informe explicativo del Convenio, “el uso de la expresión violencia de género contra las mujeres en esta Convención se entiende como equivalente a la expresión de violencia de género utilizada en la *Recomendación general N°19*, del Comité de la CEDAW sobre la violencia contra las mujeres (1992), Naciones Unidas Declaración de la Asamblea General sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (1993) y Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia (2002)” (párrafo 44).

A pesar de esta afirmación, como sostiene Mercado Carmona, el Convenio de Estambul “al categorizar jurídicamente la violencia doméstica de manera distinta a la

violencia contra la mujer y la violencia de género, se aparta de la DEDAW y de la Convención de Belém do Pará<sup>497</sup>, que contemplan la violencia doméstica como una manifestación de la violencia contra la mujer, que participa de su mismo origen y definición, en la que el hombre es el sujeto que la ejerce y la mujeres quien la sufre”(2017:218).

En este sentido, parece pertinente preguntarse si precisamente el concepto de violencia de género contra las mujeres no hubiera sido suficientemente válido como síntesis de las violencias abarcadas por el Convenio.

El Convenio de Estambul introduce algunos términos que, según algunas/os autoras/es, podrían dar lugar a confusión y plantear problemas de interpretación y aplicación del texto; así como dificultar la eficacia en la erradicación de la violencia de género. En este sentido, para Ventura Franch: “el Convenio incluye unas definiciones de violencia conectadas con una falta de claridad en cuanto a los sujetos activos y pasivos (agresor y víctima) que pueden dar lugar a interpretaciones erróneas; en una primera lectura, descontextualizada de la teoría sobre la violencia de género, se podría llegar a la conclusión errónea, de que los sujetos hombres y mujer pueden ser intercambiables” (2016: 204). En relación con la definición de género y desde la perspectiva de una violencia doméstica neutra al género, podría darse un sesgo a la hora de interpretar lo “géneros” como intercambiables.

Asimismo, el Convenio recoge entre sus definiciones el término mujer (art. 3.f) para incluir también a las niñas menores de 18 años. En eso se diferencia de la *Convención de Belém do Pará* que no incluye a las menores.

En cuanto a las definiciones, Ventura Franch echa en falta que no se haya incluido una definición de agresor, ya que hubiera sido una forma de eliminar la ambigüedad generada por las definiciones respecto a los sujetos activos y pasivos (2012: 204).

Otra fórmula posible por la que podría haber optado el Convenio es haber definido la violencia de género como violencia extendida o vicaria, en la que se podrían

---

<sup>497</sup> Artículo 2a) DEWAW y art. 2a) Convención Belém do Pará.

haber contemplado una diversidad de sujetos como víctimas de esa violencia de género. Pero se aprecia un empeño en mantener la violencia doméstica como violencia diferenciada de la de género, sólo admitiendo que éste opera en las relaciones o ex relaciones conyugales o de pareja. Algo que resulta contradictorio con lo dicho en el Preámbulo a partir del cual en principio se concluiría que la violencia doméstica también está basada en el género.

#### **2.4. Las discrepancias en el proceso de elaboración del Convenio.**

Vamos a detenernos en el proceso de elaboración del Convenio para analizar las discrepancias que hubo en éste, porque ayuda a comprender las violencias recogidas en el interior del propio Convenio así como el concepto de la violencia contra las mujeres y de la violencia doméstica como diferenciada.

Mientras se avanzaba en el marco del Consejo de Europa en la propuesta de instrumentos para combatir violencia contra las mujeres, entraron en escena los ministros de Justicia y con ellos criterios ajenos a las políticas de género. Durante su 27ª Conferencia (Ereván, Armenia, 12-13 de octubre de 2006)<sup>498</sup> sobre cuestiones relacionadas con la seguridad de los/as ciudadanos/as, y más en particular sobre los derechos de las víctimas y la armonización de esos derechos en el marco del proceso penal, los Ministros de Justicia europeos invitaron, en la *Resolución adoptada No 1*, al Comité de Ministros a encomendar al Comité Europeo de Problemas del Crimen (CDPC):

“a. examinar, en cooperación con otros organismos competentes del Consejo de Europa, las medidas relativas a la violencia contra la pareja que figuran en particular en el apéndice de la Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia para determinar la viabilidad y la necesidad de un instrumento legal adicional del Consejo de Europa sobre la violencia contra la pareja que tenga en cuenta los debates de esta Conferencia;

---

<sup>498</sup> Recordemos que la campaña para combatir la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica se lanzó el 27 de noviembre de 2006, de manera que cuando esta Conferencia tuvo lugar, el lanzamiento de la campaña era inminente.

b. informar al Comité de Ministros sobre los resultados de este examen para que pueda decidir si es necesario que el Consejo de Europa realice trabajos en este campo, posiblemente en forma de un instrumento normativo internacional para combatir la violencia doméstica, en particular la violencia contra la pareja <sup>499</sup>;

En esta encomienda, algunas cuestiones llaman poderosamente la atención y que son aquellos aspectos que van a tener efectos en el desarrollo del futuro instrumento vinculante. Lo primero a señalar, es el espacio en el que se trata este asunto. Como señalan Truchero y Arnáiz “la irrupción de los ministros de Justicia es cuanto menos extraña, teniendo en cuenta la ingente cantidad de trabajo, informes y propuestas que se venían generando en otros ámbitos del Consejo de Europa” (2012: 142). Parece que este interés en contar con un instrumento vinculante tuviera que ver con fiscalizar el enfoque del futuro instrumento. De hecho, como veremos a continuación, actuará en el proceso previo a la redacción del Convenio como lobby en el enfoque de la violencia doméstica en el que subsumir la violencia contra las mujeres.

En cuanto a la resolución en sí, destaca el encargo del estudio de viabilidad al grupo especializado en cuestiones penales del Consejo de Europa, ya que hasta este momento se había mantenido ajeno a las iniciativas políticas y desarrollos normativos en esta materia. Pese a que se use de referencia la *Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia*, las medidas a examinar se limitan a medidas relativas contra la pareja, para después subsumir ésta violencia contra la pareja en la violencia doméstica, que será objeto de un posible futuro instrumento normativo internacional. Por tanto, parece que el propósito de esta Resolución fue el de reconducirlos hacia un tratado de violencia doméstica.

Es decir, aquí se efectúa una doble operación, por un lado, parece que la mención a la *Recomendación Rec (2002) 5*, lo que hace es cuestionar el marco de violencia contra las mujeres que sigue la recomendación y, por otro lado, con un cambio de lenguaje en el posible futuro instrumento “para combatir la violencia doméstica, incluida la violencia contra la pareja”, que sustituye a la violencia contra las mujeres.

---

<sup>499</sup>*Resolution num. 1 on Victims of Crime*, de la 27ª Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, Yerevan, 12-13 de octubre de 2006, párr. 23. Recogida en el CDPC, Doc. (2008)20. *Meeting Report*,. 2-6 de junio de 2008. P. 61

De conformidad con esta Resolución, el Comité de Ministros del Consejo de Europa decidió, en su 984ª sesión<sup>500</sup> (17-18 de enero de 2007), encargar al CDPC que examine si el Consejo de Europa debe preparar una nueva convención sobre la violencia contra la pareja e informar al Comité de Ministros. El estudio de viabilidad de este encargo analiza sucintamente el problema de la violencia doméstica, el contexto normativo internacional al respecto, y las posibilidades de que el Consejo de Europa elaborase un tratado.

Ya en la introducción, el Estudio avanza que “concluimos que el esfuerzo para frenar la violencia doméstica se beneficiaría de una forma integral de legislación internacional que abarque dimensiones y soluciones tanto criminales como no criminales. Serviría como marco general y punto de referencia para los Estados miembros del Consejo de Europa” (Römkens y Letschert, 2007: 3)<sup>501</sup>.

Para el estudio, la violencia doméstica, es decir, la violencia que tiene lugar en el hogar, incluye varias formas de comportamiento violento perpetrado contra diferentes categorías de víctimas y abarca el abuso infantil, el abuso de personas mayores y el abuso interpersonal o de pareja. Señala como “lo más importante, la violencia difiere en relación con el género” (Römkens y Letschert, 2007: 4). De manera que mientras la violencia doméstica entre adultos/as es claramente de género, la que se ejerce contra los/as niños/as, contra los/as padres/madres o abuelos/as en el hogar, no tiene un correlación clara con el género.

En cuanto al propósito y alcance, según el estudio de viabilidad, “parece más factible centrarse en la violencia doméstica como violencia interpersonal entre parejas adultas o ex parejas” y aboga por “utilizar una terminología de género neutral” (Römkens y Letschert, 2007: 13).

---

<sup>500</sup> CM, Doc, (2007) 984, de 22 de enero de 2007.

<sup>501</sup> “We conclude that the effort to curb domestic violence would benefit from a comprehensive form of international legislation encompassing both criminal and non-criminal dimensions and solutions. It would serve as a general framework and reference point for the Council of Europe member states” (Römkens y Letschert, 2007: 3) y (CDPC Doc (2008) 17, p. 47. Traducción propia.

El enfoque principal del Estudio de viabilidad es securitario y el marco en el que inscribe la violencia contra las mujeres es en el de la violencia doméstica, en el que los comportamientos violentos se producen en relaciones de intimidad. En este sentido, se diluye la cuestión de la discriminación, desapareciendo como eje de análisis de la violencia (solo presente en el texto al referirse a instrumentos internacionales) y la cuestión de género se limita a las relaciones íntimas pareja.

El *Task Force* para cuestiones de violencia contra las mujeres emitió su opinión<sup>502</sup> respecto al estudio de viabilidad encargado por el CDPC. Ambas perspectivas se revisaron y debatieron en el seno del Comité sobre asuntos criminales (CDPC)<sup>503</sup> y que en la deliberación sobre el alcance de un posible Convenio futuro se revisó tanto el Estudio como la opinión del *Task Force*.

El Grupo de Trabajo señaló que uno de los principales mensajes de la campaña del Consejo de Europa para combatir la violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, era "instar a los Estados a que demuestren voluntad política para detener la violencia contra la mujer" (párrafo 9) y que el mandato que tenía precisamente el *Task Force* era hacer propuestas para la preparación de un instrumento vinculante para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres. Específicamente, el Grupo de Trabajo expresó su preocupación por el hecho de que el Estudio de viabilidad se centrara en una sola forma de violencia contra las mujeres, la violencia doméstica, y solo en los aspectos criminales. Además, sostuvo su firme creencia en que cualquier futuro instrumento legalmente vinculante del Consejo de Europa, para combatir la violencia contra las mujeres, debería ser un tratado amplio de derechos humanos y sus objetivos principales deberían ser la prevención de la violencia de género, la protección de las víctimas y el enjuiciamiento de los perpetradores (párrafo 11 de la opinión del *Task Force* del Anexo del Acta).

---

<sup>502</sup> Opinion of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence on the "Feasibility study for a convention against domestic violence" prepared by the European Committee on Crime Problems (CDPC), Acuerdo adoptado en la reunión de 1-4 de abril de 2008, incluido como anexo 2 en el documento CM(2008)78, de 24 de abril de 2008. [https://search.coe.int/cm/pages/result\\_details.aspx?objectid=09000016805d2a0c](https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=09000016805d2a0c) (Acceso 27 de noviembre de 2020).

<sup>503</sup> CDPC, Doc. (2008)20. *Meeting Report*,. 2-6 de junio de 2008. <https://rm.coe.int/168070c94f>

En contra del enfoque del Estudio de viabilidad de violencia doméstica, el *Task Force* subraya la naturaleza de género del fenómeno de la violencia doméstica, reiterando y enfatizando que las causas de la violencia contra las mujeres son estructurales, siendo la violencia doméstica una forma de esta violencia. Concretamente, argumentaron que la violencia contra las mujeres, que sufrían por ser mujeres es el resultado del desequilibrio de poder entre mujeres y hombres y una violación de los derechos humanos, lo que representa un obstáculo para alcanzar la igualdad de género.

Mientras que el Estudio de viabilidad del CDPC se enfoca en la violencia doméstica desde una perspectiva criminal, el *Task Force* recomienda que cualquier instrumento internacional legalmente vinculante tiene que ser un instrumento de derechos humanos y que se enmarque en un contexto más amplio de violencia contra las mujeres como violencia de género. Por tanto, el alcance de la posible convención según el *Task Force*, se debería ampliar para abarcar otras formas de violencia de género contra las mujeres, incluidas las niñas. En definitiva, la convención debería abarcar diversas formas de los tipos de violencia que proponía el Estudio de viabilidad (violencia física, sexual y psicológica) como son la violencia física entre parejas o ex parejas, la violación, la violencia sexual y el acoso sexual, pero también la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados y los delitos cometidos en nombre del honor. Igualmente el *Task Force* recomendaba que la definición de violencia contra las mujeres fuera amplia para abarcar otras formas de violencia emergentes.

El CDPC compartió con el *Task Force* la opinión de que el fenómeno de violencia de género es un problema extremadamente importante. Sin embargo, consideró que sería inviable abarcar toda la problemática planteada por el *Task Force* en una convención, ya que el ámbito sería tan amplio como para hacer que la convención no resultara eficaz. Por lo que el CDPC acordó que “la futura convención, para ser efectiva, debía restringirse a un dominio específico, el de la violencia doméstica o la violencia dentro de las relaciones íntimas”. Además el CDPC añadió que la perspectiva de la violencia basada en el género no podría traducirse fácilmente en disposiciones del derecho penal (párrafo 16 ítem 5). Por todo ello: “el CDPC expresó la opinión de que una futura convención debería limitarse a la violencia doméstica o la violencia en los casos en que exista una relación íntima entre la víctima y el perpetrador” (párrafo 17 ítem 5).



Las diferencias son palpables entre los enfoques mantenidos por estudio el encargado por el CDPC y el *Task Force* respecto a la naturaleza de la violencia sobre la que realizar el posible instrumento vinculante futuro, así como el alcance del mismo. Mientras que el primero defiende poner el foco en la violencia doméstica desde una perspectiva securitaria, el segundo se centra en la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de derechos humanos. Para el primero, la preocupación es el peligro en los hogares, que estos no sean hogares seguros; a pesar de que estos espacios deberían propiciar bienestar. Mientras que el objetivo último, desde la perspectiva del *Task Force*, sería el alcanzar la igualdad y ejercer de forma efectiva el derecho a vivir libre de violencia. En general, para el CDPC la causa de violencia doméstica es la vulnerabilidad que se produce en las relaciones íntimas, según el enfoque sostenido por el Estudio de viabilidad y que sólo en el caso de las relaciones de (ex)pareja se constata que esta violencia afecta de forma desproporcionada a las mujeres. Sin embargo, en el resto de relaciones familiares no se ve que medien las relaciones de poder de género de forma clara. Para la perspectiva encarnada en el *Task Force*, la violencia contra las mujeres se debe a la desigualdad histórica de género y a la discriminación generizada que se manifiesta de múltiples formas en todos los ámbitos de la vida, siendo la violencia doméstica una de ellas.

Ante un escenario como este en el que se da una coexistencia de posiciones políticas y técnicas que se encuentran distantes entre los sectores del Consejo de Europa, el Comité de Ministros adopta (diciembre 2008) una serie de decisiones<sup>504</sup>. Por un lado, establece la creación de un grupo específico, ad hoc, que se encargue de la preparación del Convenio. Y, por otro lado, se establecen los términos de referencia para la elaboración del mismo: “Se instruye al Comité a: - preparar uno o más instrumentos jurídicamente vinculantes, según sea más apropiado, para combatir: - la violencia doméstica<sup>505</sup>, incluidas formas específicas de violencia contra la mujer;- otras formas de violencia contra la mujer;” Se da traslado al Comité *Ad Hoc para impedir y*

---

<sup>504</sup> CM. Del/DEC (2008) 1044.4.4.Appendix 6.

<sup>505</sup> El Comité de Ministros también establece que al preparar el instrumento o instrumentos “se tenga en cuenta la definición de violencia contra las mujeres y los ejemplos de violencia doméstica que figuran en la Recomendación Rec (2002) 5, teniendo en cuenta que esta última noción no se limita a la violencia contra las mujer.

*combatir la Violencia contra las mujeres (CAHVIO)*<sup>506</sup> de esta decisión instándole a que tome como primera decisión, si procede, la elaboración de uno o más instrumentos.

Con estos mimbres, el CAHVIO acordó en su primera reunión<sup>507</sup> que como cuestión de principio se debería redactar un único convenio sobre violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, dejando abierta la posibilidad a la existencia de otros protocolos adicionales, en etapas posteriores si corresponde, para cubrir otras formas de violencia doméstica, como la violencia contra las personas mayores o contra niños/as.

El Secretariado General del CAHVIO optó por una decisión diplomática al proponer que se constituyeran dos co-presidencias -las únicas que se habían candidatado-Dubravka Šimonović, experta en cuestiones de género que había sido presidenta y vicepresidenta del *Task Force*; y Eric Ruelle, experto penalista que igualmente fue presidente del CDPC. De esta manera el Comité consideró que ambas áreas de conocimiento estuvieran representadas en igualdad de condiciones.

Como se ha visto, las discusiones mantenidas en el proceso de elaboración del Convenio del Convenio de Estambul son similares a las que tuvieron lugar con la tramitación de la L.O. 1/2004 en torno a si proteger a los sujetos vulnerables de la familia (mujeres, niños/as, personas mayores o dependientes) desde una perspectiva neutra al género o, proteger a las mujeres de las conductas violentas de las que son víctimas de forma desproporcionada por el hecho de ser mujeres. Aunque *a priori* las posiciones se veían incompatibles, los acuerdos fraguados para la constitución de la CAHVIO apuntaron a una combinación de los dos ámbitos de aplicación.

---

<sup>506</sup> Ad Hoc Committee on preventing and combating violence against women and domestic violence.

<sup>507</sup> CAHVIO (2009) 5, Report of the 1st Meeting. Strasbourg, 6-8 April 2009 <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805938a2> (Acceso el 27 de noviembre de 2020)

## **2.5. Estándares del Convenio: prevención, protección, persecución y políticas integradas**

En consonancia con Convenios del Consejo de Europa de derechos humanos previos para combatir formas específicas de violencia y abuso, en concreto, el Convenio *sobre la lucha contra la trata de seres humanos* (2005, también conocido como el Convenio de Varsovia) y el Convenio *sobre la protección de los niños contra la explotación sexual y el abuso sexual* (2007), la estructura del Convenio de Estambul se basa en la denominada estrategia de las “tres P”, cuyas prioridades son: prevención, protección de las víctimas y procesamiento de los infractores. Pero añade un cuarto elemento principal, presentado como una cuarta “P”, dado que una respuesta efectiva requiere que las medidas se enmarquen en Políticas integradas, holísticas y coordinadas en este campo para eliminar la violencia contra las mujeres.

Lo que supone un avance más en una perspectiva victimocéntrica, centrada en los derechos humanos de las víctimas, frente a un enfoque criminocéntrico, centrado en el ámbito delictivo y persecución del infractor, viraje que empezó con el Protocolo de Palermo de NNUU.

A continuación se van a analizar brevemente las cuatro estrategias del Convenio de Estambul: políticas integradas, prevención, protección y persecución de la violencia.

### **Políticas integradas**

Las políticas integradas y la recogida de datos, que se corresponde con el Capítulo II del Convenio, constituye uno de los ejes principales de la estrategia política del Convenio de Estambul. La eliminación de la violencia contra la mujer requiere políticas basadas en evidencias, integrales y coordinadas, que involucren a todos los niveles de toma de decisiones del Estado (gobiernos, parlamentos y autoridades locales y regionales), diversos sectores, agencias e instituciones, incluida la sociedad civil en general y ONG’s de mujeres.

De este planteamiento se deriva la obligación de los Estados de establecer “las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para adoptar y poner en práctica políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas” (art. 6.1). Siguiendo estos tres requisitos

que deben cumplir las políticas adoptadas por las partes (efectivas, globales, coordinadas) y, de acuerdo con la clasificación que realiza Lousada Arochena (2014a), las obligaciones se concretan en las siguientes:

1) Obligaciones dirigidas fundamentalmente a conseguir la efectividad.

Para el Convenio, en tanto que tratado de derechos humanos, resulta fundamental que las partes pongan “los derechos de la víctima en el centro de todas las medidas” (art. 7.2). Asimismo, la dotación económica se presenta como garantía de manera que las partes han de dedicar “recursos financieros y humanos adecuados para la correcta aplicación de políticas integradas, medidas y programas (...) incluidos los que realicen las ONG’s y la sociedad civil” (art. 8).

2) Obligaciones dirigidas primordialmente a la globalidad.

Las medidas adoptadas por las partes deberán implicar “a todos los actores pertinentes como agencias gubernamentales, los parlamentos y las autoridades nacionales, regionales y locales, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil” (art. 7.3) reconociendo, fomentando y apoyando “a todos los niveles, el trabajo de las ONG’s pertinentes y de la sociedad civil que sean activas en la lucha contra la violencia contra las mujeres” (art. 9, inciso primero).

3) Obligaciones primordialmente dirigidas a la coordinación.

Concretamente, el Convenio establece que las políticas han de aplicarse “por medio de una cooperación efectiva entre todas las agencias, instituciones y organizaciones pertinentes” (art. 7.2) e incide de forma particular en el deber de “establecer una cooperación efectiva” con las ONG’s y sociedad civil, que sean activas en la lucha contra la violencia contra las mujeres (art.9, inciso segundo).

En este sentido, se obliga a designar o crear “una o varias entidades oficiales responsables de la coordinación, aplicación, seguimiento y evaluación de políticas y medidas tomadas para prevenir y combatir la violencia contra todas las formas de violencia incluidas” (art. 10-1). Dichas entidades coordinarán la recogida de datos (art. 11), y analizarán y difundirán los resultados, recibirán informaciones de naturaleza

general relativas a las medidas en el ámbito de la cooperación internacional y tendrán capacidad para comunicar directamente y fomentar relaciones con sus homólogos de las Partes (art. 10, apartados 2,3 y 4).

En el Convenio ocupa un lugar importante la recogida de datos e investigación con el objetivo de poder diseñar políticas basadas en la evidencia. De manera que se obliga a los estados a recoger los datos estadísticos detallados y apoyar la investigación sobre todas las formas de violencia para mejorar el conocimiento sobre el fenómeno. Esto implica documentar efectivamente la magnitud de la violencia mediante la producción de datos sólidos y comparativos para guiar las políticas y monitorear la implementación de medidas para poder abordar el problema. Precisamente, la carencia de datos fiables y comparables implica una comprensión limitada del problema. Por tanto, mejorar el conocimiento resulta un componente esencial en la formulación efectiva de políticas en el campo de la prevención y la lucha contra todas las formas de violencia.

## **Prevención**

El tercer Capítulo está dedicado a la prevención, comprende una serie de medidas preventivas generales que sientan las bases y representan los principios generales de las obligaciones más específicas relativas a la educación, sensibilización, formación de profesionales, programas de intervención y tratamiento así como a la participación del sector privado y los medios de comunicación.

Las obligaciones generales comprenden medidas para promover cambios en los patrones y comportamientos socioculturales con el fin de erradicar prejuicios e ideas estereotipadas que sustentan la idea de inferioridad de las mujeres. Se establece claramente que no se considere la cultura, la costumbre, la religión, la tradición o el llamado "honor" para justificar cualquier acto de violencia cubierto por el alcance del Convenio. Se incide sobre que todas las medidas preventivas han de tener en cuenta las necesidades específicas de las personas que sean vulnerables. Se interpela a las partes a animar a la contribución activa de la sociedad a la prevención, especialmente de hombres y niños. Y finalmente, se dispone el deber de promover programas y actividades para la autonomía de la mujer.

La formación de profesionales (art. 15) ocupa un papel destacado en la prevención. Las Partes deben facilitar formación adecuada a todos/as los/as profesionales que traten con víctimas o autores de todos los actos de violencia incluidos en el ámbito del Convenio, en materia de prevención y detección de dicha violencia, igualdad entre mujeres y hombres y derechos de las víctimas así como en la manera de prevenir la victimización secundaria. Respecto a la formación, el Convenio incide en la detección, en los derechos de las víctimas; así como en las formas de evitar la victimización secundaria. De acuerdo con el enfoque de políticas integradas, las Partes también han de fomentar la inclusión de formación en materia de cooperación coordinada e interinstitucional con el fin de permitir una gestión global y adecuada.

En el ámbito de la prevención secundaria, las partes deben crear o apoyar programas preventivos de intervención y tratamiento (art. 16). Por un lado, los dirigidos a enseñar a quienes ejerzan la violencia doméstica a adoptar un comportamiento no violento en las relaciones interpersonales y, por otro lado, los dirigidos a prevenir la reincidencia de los autores de delitos, en particular, de los autores de delitos de carácter sexual. Al tomar este tipo de medidas la seguridad, el apoyo y los derechos humanos de las víctimas han de ser prioridad.

## **Protección**

El Capítulo IV, relativo a protección y apoyo, contiene una serie de obligaciones para establecer servicios de apoyo especializados y generales para cubrir las necesidades de las personas expuestas a la violencia, prescribiendo estándares mínimos de atención y prestación de servicios.

Siguiendo el esquema del capítulo anterior del Convenio, primero se plantean una serie de principios generales que deben cumplirse en la prestación de servicios de protección y apoyo. Como obligación general, las partes deben articular un sistema coordinado con todo tipo de autoridades, profesionales, organizaciones y sociedad civil para la protección y apoyo a las víctimas y testigos/as de todas las formas de violencia desde los servicios generales y especializados de manera que la provisión de servicios no dependa de si las víctimas emprenden acciones legales. Se contempla la posible

dimensión internacional que pueden tener las diferentes formas de violencia, de manera que las partes deben garantizar la protección consular.

Asimismo, enumera una serie de objetivos y criterios con los que los servicios de protección y apoyo deben cumplir: 1) han de basarse en una comprensión fundamentada en el género de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, y concentrarse en los derechos humanos y la seguridad de la víctima; 2) basarse en un enfoque integrado<sup>508</sup>, que tome en cuenta la relación entre las víctimas, los autores de los delitos, los niños y su entorno social más amplio, 3) estar dirigidas a evitar la victimización secundaria; 4) estar dirigidas a la autonomía e independencia económica de las mujeres víctimas de violencia; 5) permitir, en su caso, el establecimiento de un conjunto de servicios de protección y apoyo en los mismos locales; 6) responder a las necesidades específicas de las personas vulnerables, incluso los hijos de las víctimas, y sean accesibles para ellos.

Además, el Convenio, en este capítulo, establece servicios y medidas concretas (art. 19-28): información, servicios de apoyo generales que deben incluir asesoramiento jurídico y psicológico, asistencia financiera, servicios de alojamiento, la educación, la formación y la asistencia en la búsqueda de empleo insistiendo en la necesidad de formación de los/as profesionales; asistencia a las víctimas en materia de denuncias individuales/colectivas así como a otras personas y profesionales; servicios de apoyo especializado para todas las mujeres víctimas de violencia y sus hijos/as; refugios, asistencia telefónica 24h; apoyo a las víctimas de violencia sexual y protección y apoyo a los/as niños/as testigos/as.

En relación al apoyo a las víctimas de violencia sexual (art. 25), los Estados Parte deben tomar las medidas para la creación de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones o de violencias sexuales. En cuanto a la protección y apoyo a los/as niños/as testigos/as (art. 26) se incide en que las Partes tomen las medidas necesarias para que en los servicios de protección y apoyo a las víctimas, se tenga en cuenta adecuadamente los derechos y necesidades de los niños/as testigos/as de todas

---

<sup>508</sup> Tal y como aclara el Informe Explicativo, en su párrafo 116, “enfoque integrado” se refiere al enfoque basado en los derechos humanos que se aborda con el enfoque de “tres P”;

las formas de violencia incluidas en el ámbito de aplicación del Convenio así como el interés superior del menor.

Un aspecto innovador en materia de protección que del Convenio es que regula cuestiones importantes para la situación de las mujeres extranjeras en un capítulo específico, dedicado a la migración y el asilo (Capítulo VII). En este sentido, considera que las mujeres migrantes –incluidas las que se encuentran en situación administrativa irregular- y las solicitantes de asilo pueden encontrarse en situaciones de especial vulnerabilidad ante la violencia de género. Al respecto, el Convenio incluye una serie de medidas protectoras, esencialmente en tres líneas: 1) la posibilidad<sup>509</sup> de concesión de un permiso de residencia autónomo para víctimas de violencia; 2) la obligación de reconocer la violencia de género contra las mujeres como forma de persecución en el sentido del artículo 1, A (2) del Convenio relativo al estatuto de los refugiados así como la interpretación sensible respecto al género para establecer la condición de refugiada, la obligación de desarrollo de medidas de protección y apoyo para las solicitantes de asilo y la adopción de directrices y procedimientos de asilo basadas en el género; 3) y por último obliga a garantizar el principio de no devolución respecto a las víctimas de violencia contra las mujeres.

### **Persecución de la violencia**

Claramente, la persecución de la violencia es la protagonista del Convenio, que comprende dos capítulos del Convenio, el Capítulo V relativo a *derecho material* y el Capítulo VI a *la investigación, procedimientos, derecho procesal y medidas de protección*, según Truchero y Arnáiz (2012: 151) ambos capítulos “trascienden el contenido habitual de un tratado de derechos humanos para asemejarse a un convenio de armonización del sistema penal”.

El Capítulo V está dedicado fundamentalmente a criminalizar determinadas conductas. Recoge sanciones civiles y penales, prevé un régimen de compensación de las víctimas y define una serie de conductas que han de ser tipificadas.

---

<sup>509</sup> Aunque en el articulado se establece como obligación, mediante el art. 78.2 el Convenio permite formular reservas a esta medida.



Específicamente, se proporciona a las víctimas recursos civiles contra el perpetrador y se garantiza que las víctimas reciban recursos civiles contra las autoridades estatales que han incumplido su deber de tomar medidas preventivas o de protección necesarias, reiterando así el principio de responsabilidad de los Estados y debida diligencia (art. 5).

Asimismo, establece un régimen de compensación (art. 30) para que las víctimas tengan derecho a solicitar una indemnización a los agresores y la posibilidad de que el Estado se haga cargo de la compensación si esta no se cubre por otras fuentes. Esta responsabilidad subsidiaria estatal no se establece como obligación rotunda y además el art. 78.2 prevé la posibilidad de reserva.

Respecto a la custodia, derecho de visita y seguridad (art. 31), el Convenio establece el deber de garantizar que en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los/as hijos/as, se tenga en cuenta los incidentes de violencia cubiertos por el Convenio. Así como garantizar que en el ejercicio de ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de las víctimas.

El Convenio además incluye la obligación de las Partes a adoptar medidas para que los matrimonios contraídos recurriendo a la fuerza puedan ser anulables, anulados o disueltos sin que esto suponga para la víctima cargas económicas o administrativas excesivas (art. 32).

Igualmente, el Convenio dispone que las Partes tipifiquen como delito cuando se comenta intencionalmente<sup>510</sup> la violencia psicológica (art. 33), el acoso (art. 34), la violencia física (art. 35), la violencia sexual, incluida la violación (art. 36), matrimonios forzosos (art. 37), mutilaciones genitales femeninas (art. 38), aborto y esterilización forzosos (art. 39). También insta a que las Partes adopten medidas para que el acoso sexual sea castigado pero en este caso no se obliga a tipificar como delito ni se exige intencionalidad. Conviene señalar que estas obligaciones tienen sus matices ya que el

---

<sup>510</sup> El Convenio no cubre las conductas ya tratadas en otros convenios del Consejo de Europa, en concreto el Convenio sobre la acción contra la trata de seres humanos (CETS núm. 197) y el Convenio sobre la protección de los niños/as contra la explotación sexual y abuso sexual (CETS núm. 201)

Convenio prevé la posibilidad, mediante reserva (art. 78.3), de establecer sanciones no penales con respecto a la violencia psicológica y el acoso.

Asimismo, se prohíbe considerar como justificación de la violencia contra las mujeres y doméstica la cultura, la costumbre, la religión, la tradición o el supuesto “honor” (art. 42).

En cuanto a las sanciones y medidas, el Convenio exige (art. 45) que las Partes establezcan “sanciones efectivas, proporcionales y disuasivas” así como establece medidas que pueden tomarse en relación con los autores tales como el seguimiento o vigilancia de la persona condenada o la retirada de los derechos dimanantes de la patria potestad si el interés superior del niño, que puede incluir la seguridad de la víctima, no puede garantizarse de ninguna otra manera. En este punto, leído junto al artículo relativo a la custodia y visitas (art. 31), el Convenio recoge el posible conflicto entre los derechos parentales del progenitor con los derechos de los/as menores, estableciendo como obligación prioritaria garantizar que las víctimas y sus hijos/as permanezcan a salvo de cualquier riesgo para su integridad.

Se fijan además una serie de medidas para perseguir la asistencia o complicidad en la comisión de delitos y la tentativa (art.41); así como como una serie de circunstancias agravantes (art. 46). Recoge las normas para determinar la jurisdicción de los Estados Miembro (art. 44), estableciendo como novedad la extensión de la jurisdicción personal activa también a residentes habituales, aunque en esta cuestión también se permite reserva. Y por último, el Convenio de Estambul prohíbe el uso de modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos incluida la mediación y la conciliación para lo cual en su artículo 48 insta a las Partes a adoptar las medidas legislativas o de otro tipo necesaria para cumplir con dicha prohibición.

El Capítulo VI del Convenio aporta contenido concreto a la debida diligencia al establecer garantías en el procedimiento para la efectividad del mismo, en este sentido las medidas referidas a investigación tienen mucha importancia.

Como obligación general (art. 49), exige que se adopten medidas para que la investigación y los procedimientos judiciales relativos a todas las formas de violencia contempladas por el Convenio se lleven a cabo sin demoras injustificadas. Para

garantizar una investigación y un procedimientos efectivos, se han de realizar de conformidad con los principios fundamentales de los derechos humanos y teniendo en cuenta la perspectiva de género en este tipo de violencias.

Además de establecer la obligación de dar una respuesta inmediata y eficaz de prevención y protección (art. 50), se establece la obligación de evaluar y gestionar el riesgo (art. 51) en todas las fases de la investigación y de la aplicación de las medidas de protección, de habilitar para poder dictar órdenes de evicción en situaciones de peligro inmediato (art. 52) así como de dictar órdenes de protección<sup>511</sup> (art. 53), de garantizar la posibilidad de que organizaciones puedan acompañar a las víctimas durante la investigación y el procedimiento (art.55), de que las medidas de protección amparen los derechos e intereses de las víctimas, así como en su caso de los/as testigos/as<sup>512</sup> (art. 56) y garantizar el derecho de las víctimas a la asistencia jurídica gratuita (art. 57).

En relación a la investigación y pruebas, cabe destacar que el Convenio establece, en su art. 54, que en cualquier procedimiento, civil o penal, las pruebas relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima no sean admitidas salvo que sea pertinente y necesario. En los casos de agresiones sexuales es conocida la habitual estrategia de minimizar o negar la comisión de un delito sexual centrando la atención sobre la reputación y decoro de la víctima, para poder así responsabilizarla del hecho si se consigue proyectar sobre ellas una imagen poco decorosa. Es así, sólo por mencionar alguno de los casos más conocidos, que en el caso de la violación grupal de la manada su defensa contrató a un detective para que investigara el comportamiento de la víctima. En el caso de Nagore Laffage, asesinada también en San Fermín en 2008, la madre tuvo que contestar a la pregunta del jurado popular si Nagore era ligona. Por tanto, resulta muy pertinente la inadmisibilidad de este tipo de pruebas, aunque también se aprecia indeterminación ya que se añade la coletilla

---

<sup>511</sup> En preciso señalar en materia de cooperación internacional en la protección de víctimas la aprobación de la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección.

<sup>512</sup> El Convenio incide en que “se deberán disponer, en su caso, medidas de protección específicas que tengan en consideración el interés superior del menor que haya sido víctima y testigo de actos de violencia contra la mujer y de violencia doméstica” (art. 56.2)

“salvo que sea pertinente y necesario”, con lo que se abre un margen de discrecionalidad y arbitrariedad.

En lo que respecta a los procedimientos *ex parte* y *ex officio* (art. 56), el Convenio exige que las investigaciones o procedimientos relativos a los delitos de violencia física (art. 35), violencia sexual, incluida la violación (art. 36), los matrimonios forzados (art. 37), mutilación genital femenina (art. 38), aborto y esterilización forzados (art. 39) no dependan totalmente de una denuncia o demanda por parte de la víctima y que el procedimiento pueda continuar su tramitación incluso cuando la víctima se retracte o retire la denuncia. Este precepto no se extiende a todas las formas de violencia, quedando excluidas la violencia psicológica, el acoso y el acoso sexual. También se limita la protección en caso de violencia física, ya que mediante reserva respecto a lo que el Convenio denomina “delitos de menor importancia” se puede no aplicar, lo que puede generar cierta indeterminación jurídica.

En cuanto a la prescripción de los delitos (art. 58), se deben tomar medidas a efectos de que el plazo de prescripción para instar un procedimiento relativo a los delitos previstos en los artículos 36, 37, 38, 39 del Convenio tenga una duración suficientes y proporcional a la gravedad del delito de que se trate, a fin de permitir la tramitación eficaz del procedimiento después de que la víctima haya adquirido la mayoría de edad. El Convenio prevé la posibilidad de reserva para no aplicar estas medidas en casos de matrimonios forzados, mutilación genital femenina y aborto y esterilización forzada, de manera que la obligación solo se mantiene para casos de violencia sexual incluida la violación.

## 2.6. Mecanismo de seguimiento

En cuanto al mecanismo de seguimiento, se constituye un Grupo de Expertos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO), encargado de velar por la aplicación del Convenio, compuesto por entre 10-15 miembros elegidos por el Comité de Partes entre los/as candidatos/as designados/as por las Partes. El instrumento principal de seguimiento es el cuestionario que se remite a los Estados por rondas temáticas. Por tanto, la labor fundamental del GREVIO consiste en el examen del informe que cada Estado parte, pudiendo recibir informaciones de organizaciones y de la sociedad civil relativas a la aplicación del Convenio. Así mismo, el GREVIO puede realizar visitas *in situ* de forma subsidiaria para la elaboración de sus conclusiones. El GREVIO debe entablar un diálogo con el país interesado de forma previa a la publicación de los informes. Las conclusiones del GREVIO deben hacerse públicas no pudiendo ser modificadas por el Comité de las Partes.

En relación con el Informe final del GREVIO, éste debe ser difundido y previamente sometido por los Estados a sus respectivos Parlamentos. Una vez hecho esto, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa que deberá hacer un balance del Convenio de forma regular, lo que contribuye a la labor de control del Convenio.

Cabe señalar que el GREVIO visitó en 2019 (del 25 de septiembre al 2 de octubre) España para realizar una evaluación de la implementación del Convenio de Estambul, informe que se publicó el 25 de noviembre de 2020<sup>513</sup>.

Analizadas las principales aportaciones del Convenio de Estambul, a continuación, veremos qué reformas legislativas se ha llevado a cabo en el Estado español en materia de violencia, poniendo especial atención a las que han afectado tanto a la LO 1/2004 de forma más directa, las medidas propuestas en el marco del Pacto de Estado en materia de violencia de género; así como en las legislaciones autonómicas relativas a la violencia contra las mujeres.

---

<sup>513</sup> GREVIO's (Baseline) Evaluation Report on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention) Spain, 2020. Recuperado de <https://rm.coe.int/grevio-s-report-on-spain/1680a08a9f>

### **3. Principal modificación de la LO 1/2004: la protección integral de los/as menores víctimas de violencia de género**

Desde 2014 hasta la actualidad, se han dado cambios en el ordenamiento jurídico y en las políticas públicas dirigidas a la violencia de género contra mujeres y sus hijos/as. La primera de estas novedades legislativas a mencionar es la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. Esta Orden se trata de una Resolución penal que puede adoptar la autoridad competente de cualquier Estado miembro en relación con una medida de protección previamente adoptada en ese Estado, por la que se 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 se encuentren en peligro, cuando se hayan desplazado a su territorio. Esta regulación permite que las medidas de protección adoptadas a favor de una víctima, la acompañen en cualquier lugar de la Unión Europea al que se desplace, de manera ocasional o permanente<sup>514</sup>.

En lo que respecta a la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género, el cambio más significativo que se ha es producto de la Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Concretamente, la LO 8/2015 ha introducido como objeto de la LO 1/2004 a los/as hijos/as menores y menores sujetos/as a la tutela, o guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género, extendiendo la cobertura de las medidas de protección integral a éstos/as. También ha modificado los preceptos relacionados con medidas judiciales de protección y seguridad destinadas a los/as menores. En este sentido, regula el interés superior del menor; así como su derecho a ser oídos/as y escuchados/as. Además, se han aprobado la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima y la Ley 26/2015, supone avances respecto a la consideración de los/as menores

---

<sup>514</sup> Como antecedente de ampliación territorial de la tutela de las víctimas, años antes se aprobó la LO 3/2005, de 8 de julio, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina. Mediante esta ley se posibilitó la persecución extraterritorial de la práctica de la mutilación genital femenina cuando la comisión del delito se realiza en el extranjero, como sucede en la mayor parte de los casos, aprovechando viajes o estancias en los países de origen de quienes se encuentran en nuestro país.

como víctimas y modifica disposiciones relativas a las relaciones de los/as hijos/as con el padre agresor en contextos de violencia de género. Al ser estas las novedades legislativas que más directamente están relacionadas con cambios significativos de la LO 1/2004, este apartado se centrará fundamentalmente en ellas.

Por su parte, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal, incluye algunos cambios relativos a la violencia de género de la LO 1/2004; así como la regulación de algunos preceptos y de las manifestaciones de violencia contemplados en el Convenio de Estambul. Estos cambios merecen un comentario previo al análisis más profundo de las modificaciones mencionadas en el párrafo anterior.

Aunque los cambios legales relativos a los/as menores hijos/as de mujeres víctimas de violencia de género, son las novedades legislativas más vinculadas con el objeto de la tesis doctoral, en el periodo contemplado en este capítulo se han sucedido algunas reformas legislativas más. Como la LO 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que introduce medidas con el fin de lograr una mayor agilización y especialización en las respuestas judiciales en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. La LO 1/2013 y la Ley 41/2015, de 5 de octubre, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para la agilización de la justicia penal y el fortalecimiento de las garantías procesales. Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, que modifica el artículo relativo a la asistencia jurídica de la LO 1/2004 para asegurar este derecho en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia.

A continuación, voy a analizar brevemente la Reforma del Código penal de 2015 en lo relativo a violencia de género y la regulación de algunos preceptos de las manifestaciones de violencia recogidas en el Convenio de Estambul.

## **Reforma del Código Penal de 2015: cambios relativos a la violencia de género y otras manifestaciones de violencia**

La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, llevó a cabo una extensa reforma del Código Penal cuya mayor polémica se produjo en torno a la introducción de la prisión permanente revisable. Dicha reforma incluye disposiciones específicas sobre la violencia contra las mujeres como son la inclusión de la agravante e género (art. 22.4), que las faltas se convierten en delitos y se introduce como delito de odio la apología de la violencia de género (art. 510).

Se tipifican nuevos delitos de matrimonio forzado, hostigamiento o acecho, divulgación no autorizada de imágenes y grabaciones íntimas obtenidas con la anuencia de la persona afectada y manipulación del funcionamiento de los dispositivos de control utilizados para vigilar el cumplimiento de penas y medidas cautelares o de seguridad.

Asimismo, la reforma del Código Penal de la LO 1/2015 introduce modificaciones en los delitos contra la libertad sexual para llevar a cabo la transposición de la Directiva 2011/93/UE, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación de los menores y la pornografía infantil (Barcons *et al*, 2018: 51). Como novedad más importante se eleva la edad de la protección penal frente a los abusos y agresiones sexuales de las personas menores de los 13 a los 16 años.

En el Preámbulo (XXII), la LO 1/2015 se alude sólo al Convenio de Estambul para fundamentar solo la introducción de la agravante de género (art. 22.4), siendo que varias de las manifestaciones de violencias que se recogen en esta legislación están también recogidas en la Convención.

En lo que respecta a los delitos de género, relativos a la violencia en la pareja creados en el marco de la LO 1/2004, son muy escasas las innovaciones que realiza la Reforma Penal de 2015. Más allá de ciertas adaptaciones técnicas, derivadas de la desaparición de las faltas del Código penal, las distintas figuras delictivas de maltrato o contra la libertad permanecen igual con breves modificaciones que afectan su materia de prohibición. Concretamente, las faltas de lesiones antes recogidas en el artículo 153 CP pasan a ser los delitos leves que describe el art. 147 CP y, las amenazas y coacciones de los artículos 171.4 y 172.2 CP toman a su vez el contenido de los nuevos delitos de esa



naturaleza, antes faltas, sin que cambie aparentemente su descripción legal. La agravante del art. 148, 4º no presenta, por su parte, novedad alguna (Maqueda Abreu, 2016: 23).

En el ámbito de las consecuencias jurídicas, se producen algunos cambios de interés, sobre todo en lo que respecta a la suspensión de la pena, ya que la LO 1/2015 afecta a su régimen afectando a los delitos relacionados con la violencia de género. Como novedad se contempla la posibilidad de que la pena de prisión suspendida se pueda sustituir por la obligación de pagar una multa, siempre que se acredite que entre agresor y víctima no existen vínculos económicos pendientes (art. 184.2 CP); o se mantiene la imposición obligatoria de algunas prohibiciones y deberes en el art. 83.2 CP. En concreto, los de alejamiento de la víctima u otras personas (1ª), lugar de residencia (4ª) o participación en programas formativos de igualdad de trato y no discriminación (6ª del art. 83.1 CO). Pero su incumplimiento ya no da lugar, como ocurría previamente, a una revocación automática de la suspensión y al ingreso en prisión (anterior art. 84.3 CP), sino que se hace depender, como en general, de su carácter más o menos grave o reiterado (art. 86 CP). Sobre estos cambios, ante todo, Maqueda Abreu destaca que la nueva regulación sustituyó la expresión “delitos relacionados con la violencia de género” por la de “delitos cometidos sobre la mujer” en el contexto de la suspensión de la ejecución de la pena (art. 83,2 CP). Igualmente, Maqueda considera sospechosa esa asimilación creciente que se deja ver, a cada paso de la reforma, entre los delitos de género y los que tienen como referencia el extenso ámbito doméstico del art. 173.2 CP (2016: 24).

Al omitir la referencia al “género” y nombrar a la mujer en los delitos cometidos contra ella por parte de su pareja sentimental (art. 83.2 CP), se amplía su ámbito de aplicación a “cualquier delito en el que la víctima sea la mujer más allá de si el agresor es o ha sido su cónyuge o está o ha estado ligado a ella por relación similar de afectividad”. Por tanto, la imposición obligatoria de prohibiciones y deberes podía ya extenderse a un número indeterminado de delitos contra la mujer más allá de los “estrictos de género” como el maltrato, las lesiones graves o los atentados leves contra la libertad (Maqueda Abreu, 2018: 24). Tal y como concluye Maqueda “una cosa es que esta interpretación sea factible ahora en la doctrina de nuestros tribunales y otra que estuviera presente en el designio legislativo. Por ello es comprensible la crítica que se

ha dirigido a este aspecto de la reforma desde distintos sectores de opinión que le reprochan el abandono de un concepto legal consolidado —el de género— que simboliza la Violencia sobre la mujer por el hecho de serlo, con el efecto invisibilizador que ello conlleva” (Maqueda Abreu, 2016: 24).

Otro de los aspectos a destacar de las modificaciones operadas por la LO 1/2015, se refiere a la del uso del derecho como *prima ratio* a la hora de responder normativamente a las manifestaciones de violencia contra las mujeres. Según afirma Villacampa Estiarte, tras la aprobación de la LO 1/2004, este uso del derecho como *prima ratio* no ha hecho más que incrementarse (2018: 23). Ejemplo de ello, es la tipificación de delitos como el de hostigamiento o acecho y el de los matrimonios forzados en la reforma de penal de 2015. Tal proceder del legislador español no hace más que confirmar el recurso al empleo del Derecho penal *prima ratio* para luchar contra la violencia de género (Villacampa Estiarte, 2018: 23)

En lo que respecta al nuevo tipo de acoso, hostigamiento, acecho o stalking, su incriminación viene impuesta por el Convenio de Estambul (con difícil encaje en delitos ya tipificados). Concretamente, resulta discutible la forma en que se ha introducido el tipo del art. 172 ter del Código Penal, ya que puede acabar resultando privilegiante si se compara su marco punitivo con el propio de los delitos de maltrato en el ámbito familiar, las amenazas, las coacciones; así como otras formas de acoso ya tipificadas en el 2010 (Villacampa Estiarte, 2018: 23). Asimismo, el hostigamiento, se ha tipificado como delito sin un análisis previo para determinar la consideración de problema social y su magnitud, y, sobre todo, se volvió a recurrir *prima ratio* al Derecho penal sin articular medidas de protección de las víctimas, ya sean éstas de carácter civil o administrativas.

La obligación internacional de incriminación viene establecida en el art. 34 del Convenio de Estambul, que prevé la necesidad de incriminación de la conducta únicamente cuando la misma sea intrínsecamente amenazadora, pero el art. 78.3 del Convenio contempla la posibilidad de prever sanciones no penales (Villacampa Estiarte, 2018: 23-24). A lo largo del proceso de la reforma, el delito de hostigamiento perdió el carácter de “género” para conservar una referencia agravatoria en favor de los sujetos del entorno doméstico descritos en el art. 173.2 CP (art. 172 ter 2 CP) (Maqueda Abreu,

2016: 28). Situación parecida ocurre con el ciberacoso (art. 197.7 CP), en el que se contempla una agravación específica para cuando los hechos hubieran sido cometidos por el cónyuge o por persona que esté o haya estado unida a él por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, la víctima fuera menor de edad o una persona con discapacidad necesitada de especial protección. Es decir, ambos delitos protegen a mujeres en tanto que miembros indiferenciados de la unidad familiar.

En definitiva, lo que aquí se critica es, precisamente, esta confusión propiciada por una política legislativa que dice reforzar la protección de las mujeres (Maqueda Abreu, 2016: 29).

En lo relativo a la regulación normativa contra matrimonios forzados en el Estado español “ha sido a golpe de Código Penal mediante una doble inclusión” (Villacampa Estiarte, 2018: 27). Por un lado, como un tipo específico de coacciones (art. 172 bis CP) y, por otro lado, con la referencia expresa a que la trata puede tener por finalidad la explotación de la víctima en el delito de trata de seres humanos, incluyéndose como apartado e) en el art. 177 bis 1CP.

Esta nueva tipificación responde a las exigencias que se derivan de la *Directiva europea 2011/36/UE relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas*, que comprende, entre otros aspectos, la obligatoriedad de introducir en los ordenamientos de los Estados Miembro un nuevo delito de matrimonios forzados (Igareda, 2015:8). Asimismo, el Convenio de Estambul (art. 37) insta a los Estados parte a que adopten medidas necesarias para tipificar dos conductas, de una parte, la de obligar a un adulto o a un menor a contraer matrimonio (art. 37.1) y, de otra parte, la de engañar a un adulto o menor para llevarlo al territorio de un Estado Parte o un Estado distinto a aquel en que reside con la intención de obligarlo a contraer matrimonio (art. 37.2). Sin embargo, ha sido ampliamente criticada la forma de su tipificación penal en el ordenamiento jurídico español recurriendo a este recurso como *prima ratio*.

Específicamente, el matrimonio forzado, a través de la LO 1/2015, se configura legalmente como un tipo agravado de coacciones —por el *plus* simbólico de seis meses que se ha añadido al límite máximo de la pena de prisión sin alterar la inexplicable

multa alternativa de doce a veinticuatro meses<sup>515</sup>—, pudiendo llegar a comportarse como un tipo privilegiado pese a la gravedad de los comportamientos incriminados (Maqueda Abreu, 2016: 31). En este sentido, Noelia Igareda señala lo dudoso que resulta el uso del derecho penal para solucionar el problema de los matrimonios forzados en España. Incluso pudiendo llegar a tener más efectos perniciosos; este recurso al derecho penal en un problema de raíces culturales y de género (Igareda, 2015: 9). El escaso número de condenas relativas a matrimonios forzados en los Estados que lo han tipificado como delito, al igual que ocurre con las mutilaciones genitales femeninas, que son delito desde 2003 (art. 149.2 CP), hace presagiar que serán mayores los efectos colaterales negativos que los beneficios que pueda aportar la utilización del derecho penal simbólico (Igareda, 2015: 11). Nuestro ordenamiento jurídico ya contaba con medidas aplicables en el caso de matrimonio forzoso. Sea a través del Código Civil, mediante la solicitud de nulidad matrimonial por vicio o ausencia de consentimiento (art. 73 CC) o la presentación de la demanda de separación o divorcio (art. 81 CC). A su vez, señala que numerosos comportamientos frecuentes en los casos de matrimonios forzados encajan en los supuestos de hecho de delitos previamente existentes en el Código Penal<sup>516</sup> (Igareda, 2015: 13).

Según Maqueda Abreu no parece que la finalidad de la tipificación del delito de matrimonios forzados llevados a cabo por la LO 1/2015, fuera la de evitar la desprotección de los derechos humanos de sus víctimas sino más bien, “la simplemente pedagógica de enviar a la sociedad un mensaje de estigmatización” (Maqueda Abreu, 2016: 31). El derecho penal contribuiría, así, a estigmatizar a ciertas comunidades, culturas o religiones, a crear delitos asociados a determinados colectivos (Igareda, 2015: 11).

---

<sup>515</sup> Una pena verdaderamente impropia si se piensa en la trascendencia de los actos que se obliga a realizar (contraer matrimonio o salir del territorio con ese fin) o la permanencia de los efectos que se siguen del atentado que se perpetra a la libertad de decisión de sus víctimas.

<sup>516</sup> Delitos contra la libertad, como detenciones ilegales (art. 163 CP), secuestros (arts. 164 y ss. CP), amenazas (arts. 169 y ss. CP) y coacciones (art. 172 CP); torturas y otros delitos contra la integridad moral (art. 173 CP). Según los casos también pueden producirse delitos contra la libertad y la indemnidad sexuales, concurriendo delitos de agresiones sexuales (arts. 178 y ss. CP), o de abusos sexuales (arts. 181 y ss.).

En definitiva, el nuevo delito de matrimonio forzado, pone de relieve esta política criminal del recurso al derecho penal como *prima ratio*, del uso del derecho penal simbólico criminalizador de ciertas culturas (Igareda, 2015, Maqueda Abreu, 2016, Villacampa Estiarte, 2018) que recurre a la incriminación superflua como herramienta pedagógica (Villacampa Estiarte, 2018: 28). Otras actuaciones estatales frente al fenómeno de los matrimonios forzados en diferentes países europeos (unas veces centradas en leyes y políticas migratorias, en actuaciones civiles o combinación de legislación civil y penal), podrían servir de ejemplo para identificar y analizar cuáles han sido las intervenciones estatales que han resultado más exitosas en la prevención y erradicación de los matrimonios forzados, y no simplemente acudir al derecho penal como forma de resolver un problema social extremadamente complejo (Igareda, 2015: 15).

A continuación, nos centramos en el análisis de las reformas legislativas relativas a los derechos de los/as menores y los cambios que han supuesto en la legislación en materia de violencia de género; así como la relativa a la regulación de las relaciones familiares en contextos de violencia de género.

### **Los/as menores como sujetos y como víctimas en las reformas legislativas**

Durante el 2015 se dieron una serie de novedades y reformas legislativas que supusieron avances en el reconocimiento de derechos de niños/as y adolescentes. Se da un doble proceso de visibilización de los/as menores, en tanto que sujetos con agencia y como víctimas de violencia de género.

Es importante avanzar en el reconocimiento de niños/as y adolescentes como sujetos de pleno derecho, por un lado, por la falta de credibilidad que se da por su condición de menores y por el tipo de violencia que denuncian. Y, por otro lado, para avanzar en una comprensión del interés superior del menor como un derecho de los/as menores, en lugar de priorizar los intereses de los/as progenitores/as, en general, y de los padres, en particular. Ambas cuestiones están muy vinculadas y, a su vez, repercute en la eficacia de las de protección frente a la violencia de género, problemática que sigue estando muy invisibilizada en los procedimientos judiciales.

En la normativa internacional, la Convención de Derechos del Niño (1989) ratificada por el Estado español al año siguiente, es el primer tratado de derecho internacional que define a las niñas y niños como sujetos autónomas/s de derechos. En su artículo 12 señala que “Los Estados partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño”. Continúa en su segundo apartado que “con tal fin, se dará en particular al niño la oportunidad de ser escuchado, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado...”

Asimismo, la Convención sitúa como prioritario el interés superior del/de la niño/a cuando afirma en su art. 3.1 que “en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.

En el ordenamiento jurídico español, el artículo 39 de la Constitución obliga a los poderes públicos a asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los/as hijos/as estableciendo la obligación de los padres de prestar asistencia de todo orden. De la misma manera que se establece que los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. De manera que el interés del/de la menor constituye un principio constitucional, que vincula a los poderes públicos en el sentido que indica el art. 53.3 de la Constitución Española, “su reconocimiento, respeto y protección informará la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos”.

También es un principio general del derecho privado recogido en diferentes preceptos de nuestro ordenamiento jurídico, en el ejercicio de la patria potestad del progenitor y el derecho a relaciones con ellos. El Código Civil, por su parte, también recoge el derecho de los/as menores a ser oídos/as y escuchados/as. Es así que según el art. 154 del CC expresa que “si los hijos tuvieren suficiente madurez deberán ser oídos

siempre antes de adoptar decisiones que les afectan”.<sup>517</sup> En lo que respecta a casos de separación, divorcio o nulidad, el art. 92.2 del CC obliga al/a la juez/a cuando deba adoptar cualquier medidas sobre la custodia, el cuidado y la educación de los/as menores, a velar por el cumplimiento de su derecho de ser oídos/as. Y, en los casos en que los/as progenitores estén separados/as, y no decidan de mutuo acuerdo, según el art. 159 del CC, el /la juez/a decidirá en beneficio de los/as hijos/as, al cuidado de qué progenitor/a quedará, oyéndolos/as si tuviera suficiente juicio, y en todo caso a los/as mayores de doce años.

A pesar de que el derecho de los/as niños/as a ser oídos/as ya estaba reconocido jurídicamente, diversos informes e investigaciones habían puesto de relieve la vulneración de este derecho en situaciones de violencia de género y también en abusos sexuales en el entorno familiar. En este sentido, por un lado, el Informe del Grupo de Trabajo de Investigación sobre la Infancia Víctima de la violencia de género señalaba que “los niños y niñas no suelen ser informados, ni escuchados, ni tenidos en cuenta en la toma de decisiones que les van a afectar al encontrarse sus madres sumidas en la violencia de género. El ámbito judicial y policial en ocasiones, no valora, ni lo que dicen los y las menores, ni las consecuencias que sufren al vivir en un entorno de malos tratos” (Besteiro, 2011: 619). En la misma línea, los hallazgos del Estudio “La justicia española frene al abuso sexual infantil en el entorno familiar” (2012)<sup>518</sup>, subrayaban la “falta de medidas adecuadas para garantizar el derecho de los/as niños/as a ser escuchados/as” (*Save the Children*, 2012: 82). Asimismo, se resaltaba que “las resoluciones judiciales analizadas no dan crédito al testimonio de los niños y niñas (testigos directos) en ninguno de los casos analizados, bajo el argumento de que existe una inducción materna para la denuncia”, haciendo manifiesta la preocupación por “que “la temprana edad” sea un argumento utilizado por los y las jueces para dudar “per se” de la credibilidad del testimonio de las víctimas y, utilizado por los peritos para justificar la imposibilidad de obtener relatos coherentes relacionados con los abusos sexuales. De la jurisprudencia de las audiencias provinciales se desprende que la corta

---

<sup>517</sup> Este artículo fue modificado por la ley 26/2015, que en el extracto referenciado sustituyó el término de juicio por el de madurez.

<sup>518</sup> “La justicia española frene al abuso sexual infantil en el entorno familiar. Un análisis de casos a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos” *Save the Childre*, 2012.

edad de la supuesta víctima de abusos sexuales es uno de los principales motivos para confirmar el sobreseimiento en autos cuya fundamentación no sobrepasa la extensión de un folio” (*Save the Children*, 2012: 86). El descrédito de los/as niños/as se veía agravado cuando el denunciado como presunto autor era el padre en el ámbito de una crisis de pareja (separación o divorcio).

Específicamente, la Ley Orgánica 8/2015 de modificación del sistema de protección de la infancia y adolescencia, según explica en el Preámbulo partiendo de que el interés del menor es un concepto jurídico indeterminado se propone dotar de contenido dicho concepto para lo cual modifica el art.2 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor. De manera que define el interés superior del menor desde un triple contenido: como derecho sustantivo, como principio general de carácter interpretativo y como norma de procedimiento.

Según la nueva redacción dada al art. 2.1. de la LO 1/1996, de Protección Jurídica del Menor: “Todo menor tiene derecho a que su interés superior sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado. En la aplicación de la presente ley y demás normas que le afecten, así como en las medidas concernientes a los menores que adopten las instituciones, públicas o privadas, los Tribunales, o los órganos legislativos primará el interés superior de los mismos sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir.”

A efectos de interpretación y aplicación del interés superior del menor, la LO 8/2015 establece que se tendrán como criterios generales: a) la protección del derecho a la vida, b) la consideración de los deseos, sentimientos y opiniones del menor, c) la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia. Se priorizará la permanencia en su familia de origen y se preservará el mantenimiento de sus relaciones familiares, siempre que sea posible y positivo para el/la menor. Se valorará el retorno con el núcleo familiar en caso de separación del mismo primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia, d) la preservación de la identidad, cultura, religión, convicciones, orientación e identidad sexual o idioma del menor.



Con respecto a las garantías del proceso señala, entre otras: a) los derechos del menor a ser informado, oído y escuchado, y a participar en el proceso de acuerdo con la normativa vigente, b) la intervención en el proceso de profesionales cualificados y expertos, d) decisiones motivadas que reflejen los criterios utilizados, e) la existencia de recursos que permitan revisar la decisión adoptada que no haya considerado el interés superior del menor como primordial o en el caso en el que el propio desarrollo del/de la menor o cambios significativos en las circunstancias que motivaron dicha decisión hagan necesario revisarla. Los/as menores tienen derecho a la asistencia jurídica en los casos legalmente previstos.

La LO 8/2015, también desarrolla de forma más detallada el derecho fundamental de los/as niños/as y adolescentes a ser oídos/as y escuchados/as, modificando el artículo 9 de la LO 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor. Formalmente se profundiza en este derecho al incluir al derecho a ser oídos/as el de ser escuchado/as, sin discriminación por edad, discapacidad o cualquier otra circunstancia. Por tanto, en cualquier procedimiento se tendrá debidamente en cuenta sus opiniones, en función de su edad y madurez, para lo que el/la menor deberá recibir la información que le permita el ejercicio de dicho derecho en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptados a sus circunstancias.

Asimismo, las comparecencias o audiencias del/de la menor serán preferentes en los procedimientos, con la asistencia si fuera necesario de profesionales cualificados/as y, utilizando un lenguaje que sea comprensible, informándole tanto de lo que se le pregunta como de las consecuencias de su opinión, con pleno respeto a todas las garantías del procedimiento. Además, la madurez del/de la menor para ejercitar el derecho a ser oído y escuchado por sí mismo o su representante, será valorada por personal especializado, aunque se considera, en todo caso, que tiene suficiente madurez cuando tenga los doce años cumplidos.

Finalmente, según la LO 8/2015, en el marco del derecho de los/as menores a ser oídos/as y escuchados/as, siempre que en un procedimiento se deniegue la comparecencia de menores, la resolución deberá ser motivada en el interés superior del menor y comunicada, indicando explícitamente los recursos existentes contra tal

decisión. Igualmente, en las resoluciones sobre el fondo habrá de hacerse constar, en su caso, el resultado de la audiencia al menor, así como su valoración.

En cuanto a la consideración de los/as menores como víctimas de violencia de género, tal y como señala Reyes Cano, la terminología que ha sido utilizada para nombrar la realidad de las consecuencias de la violencia de género sobre los/as menores es y ha sido confusa y dispar, contribuyendo con esto a su negación y minimización (2015: 184). Así, en un principio se hablaba de hijos e hijas de mujeres maltratadas, más tarde surgió el concepto de niños y niñas testigos y, más recientemente, se ha ido consolidando el término de niños/as expuestos/a la violencia de género. Como veíamos en capítulos previos<sup>519</sup>, la Ley 27/2003, de 31 de julio, *reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica*, y la LO 1/2004, supusieron un avance en la intervención de la violencia contra las mujeres y una mayor seguridad para éstas y los/as hijos/as que la sufren, aunque en ninguna de las dos leyes se reconoce a los niños y niñas como víctimas, produciéndose su invisibilización y, por tanto, su desprotección. A pesar de ello, la LO 1/2004 reconoce en su Exposición de Motivos que las situaciones de violencia de género afectan también a los/as menores que se encuentran dentro de su entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta violencia y, contempla su protección, no sólo para la tutela de los derechos de los/as menores, sino para garantizar de forma efectiva las medidas de protección adoptadas respecto de la mujer. De manera que ya la LO 1/2004 cuando entró en vigor incluía el derecho de asistencia integral también de los/as menores (art. 19).

En la “Investigación sobre las decisiones judiciales en materia de guarda y régimen de visitas”<sup>520</sup>, elaborado por *Save the Children*, se señalaba la escasa mención de la violencia de género o del proceso penal derivado de la misma en las sentencias al valorar la procedencia del recurso en materia de custodia o régimen de visitas (Save the Children, 2011: 62). Según este mismo Informe, “la violencia no resulta un factor

---

<sup>519</sup> Vid. *supra*. pp. 263-270 para la L27/2003 y pp. 305-312 para LO1/2004.

<sup>520</sup> La investigación analizó 200 sentencias de las Audiencias Provinciales que resuelven recursos sobre guarda y custodia y régimen de visitas derivados de Juzgados de Familia y Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el año de estudio (2º semestre de 2010-1º semestres 2011).

determinante en las sentencias de los juzgados de instancia sobre régimen de visitas” (Save the Children, 2011: 62).

La CEDAW de las Naciones Unidas en sus Observaciones Finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España (2015), expresó su preocupación por el número de niños/as asesinados/as por sus padres en el ejercicio de sus derechos de visita (20 entre 2008 y 2014). En relación al matrimonio y las relaciones familiares: “el Comité observa con preocupación que los mecanismos legislativos actuales y futuros no abordan adecuadamente la consideración que debe acordarse a la existencia de violencia doméstica a la hora de determinar la custodia de los hijos”. A partir de estas observaciones recomendaba al Estado español que garantice que se no se conceda el derecho de visita sin supervisión en los casos en los que se pongan en peligro los derechos, el bienestar y la seguridad de los niños (*Recomendación 39.a*).

La otra línea de novedades legislativas son las referidas a la consideración de los/as menores como víctimas de violencia de género. En este sentido, tanto la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia, como la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima, reconocen a los y las menores como víctimas directas de la violencia de género.

En este sentido, la LO 8/2015, de 22 de julio, visibiliza en su Preámbulo las consecuencias de la violencia de género sobre los/as hijos/as, afirmando que “cualquier forma de violencia ejercida sobre un menor es injustificable. Entre ellas, es singularmente atroz la violencia que sufren quienes viven y crecen en un entorno familiar donde está presente la violencia de género. Esta forma de violencia afecta a los menores de muchas formas. En primer lugar, condicionando su bienestar y su desarrollo. En segundo lugar, causándoles serios problemas de salud. En tercer lugar, convirtiéndolos en instrumento para ejercer dominio y violencia sobre la mujer. Y, finalmente, favoreciendo la transmisión intergeneracional de estas conductas violentas sobre la mujer por parte de sus parejas o ex parejas. La exposición de los menores a esta forma de violencia en el hogar, lugar en el que precisamente deberían estar más protegidos, los convierte también en víctimas de la misma” y continua: “Por todo ello, resulta necesario, en primer lugar, reconocer a los menores víctimas de la violencia de

género mediante su consideración en el artículo 1, con el objeto de visibilizar esta forma de violencia que se puede ejercer sobre ellos”.

Este reconocimiento en la ley 8/2015 supuso la modificación de varios preceptos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a través de la Disposición Final tercera. Concretamente, se modifica el artículo 1 de la LO 1/2004, incluyendo en el objeto de la misma que las medidas de protección integral se dirigen, además de a las mujeres víctimas, a sus hijos/a menores y a los/as menores sujetos a su tutela o guarda y custodia, víctimas de esta violencia. Por tanto, a partir de esta modificación el objeto de la ley de la Ley integral pasa a ser:

*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 tutela, o guarda y custodia, víctimas de esta violencia*

Desde entonces, la LO 1/2004 reconoce expresamente que los/as menores también son víctimas de la violencia de género en el ámbito de las relaciones familiares (Gómez Fernández, 2018: 7). Esta nueva disposición acaba, según Teresa Picontó (2018: 141), con todas las elucubraciones existentes en la doctrina y la praxis judicial, ya que los/as menores pasan a tener la consideración de víctimas directas de la violencia de género ejercida contra ellos/as mismos/as y contra sus madres y no meras víctimas indirectas o testigos de la violencia sufrida por sus madres.

Por su parte, la ley 8/2015 también modifica varios preceptos relativos a las medidas judiciales de protección<sup>521</sup> y de seguridad de las víctimas (capítulo IV) de la LO 1/2004 (artículos 61, 65 y 66). Como es la modificación del art. 61.2 con la finalidad, según dice en su Preámbulo, de “lograr una mayor claridad y hacer hincapié en las obligaciones de los jueces”. Se insiste sobre el deber del/de la juez/a competente de pronunciarse en todo caso sobre las medidas adoptadas y, especialmente, en relación a los artículos 64, 65 y 66. Añadiendo, además de un plazo que se deberá determinar su

---

<sup>521</sup> Para profundizar en las medidas civiles, vid. Múrtulla Lafuente, V. *El interés superior del menor y las medidas civiles a adoptar en los supuestos de violencia de género*, Madrid, Dykinson, 2016.

régimen de cumplimiento y, si procediera, las medidas complementarias que fueran precisas. Concretamente, se trata de las medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones, a las medidas de suspensión de la patria potestad o la custodia de menores y en relación a las medidas de suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación con los/as menores. Resulta un recordatorio, porque el art. 61 ya establecía la obligatoriedad de que el órgano judicial se pronunciara sobre la pertinencia de la adopción de las medidas. Lo que no supone ningún cambio puesto que se sigue dejando a la apreciación y valoración judicial la adopción de medidas de protección hacia los/las menores víctimas de violencia de género (Reyes Cano, 2015: 196).

La D.F.3ª de la LO 8/2015 también modifica los artículos 65 y 66 de la LO 1/2004. Así, en el caso de que el/la juez/a no acordara la suspensión de la patria potestad, custodia, régimen de visitas, estancia o comunicación con los/as menores, deberá pronunciarse en todo caso sobre la forma en que se ejercerá dicho régimen, adoptando las medidas necesarias para garantizar la seguridad, integridad y recuperación de los/as menores y de la mujer y habiendo de realizar un seguimiento periódico de su evolución. Esta modificación no supone un refuerzo de la protección a las medidas que ya existían (Reyes Cano, 2015: 197, Picontó Novales, 2016: 157), pero sí que obliga en todos los casos a los/as jueces/zas a analizar la situación del/de la menor víctima y a estudiar cómo se van a ejercer las funciones de patria potestad, custodia, régimen de visitas, estancia, relación o comunicación por el inculpado de violencia de generando, debiendo llevar a cabo un seguimiento sobre su evolución (Picontó Novales, 2016: 157).

Otra respuesta legislativa que supone un avance en la consideración normativa de los/as hijos/as menores como víctimas de violencia de género es la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito<sup>522</sup>. En este sentido, se reconoce a todas las víctimas del delito, también a las mujeres víctimas de violencia de género y a sus hijas e hijos menores, el derecho de acceso a los servicios de asistencia y apoyo, facilitados por las Administraciones Públicas y las Oficinas de asistencia a las víctimas. Asimismo, re

---

<sup>522</sup> Ley que se adapta a el Convenio de Estambul de 15 de mayo de 2011 del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y que traspone además las directivas de la Unión Europea sobre esta materia (en particular, la Directiva 2012/29/UE, de 25 de octubre – DOUE-L-2012-80123.32192-).

regulan los derechos procesales y extraprocesales de las víctimas incorporando algunas disposiciones específicas que afectan a las víctimas de violencia de género.

Concretamente, el Estatuto de la víctima del delito reconoce expresamente que los/as menores también son víctimas de la violencia de género en el ámbito de las relaciones familiares. Así, el art. 10 establece que «los hijos menores y los menores sujetos a tutela, guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género o de personas víctimas de violencia doméstica tendrán derecho a las medidas de asistencia y protección previstas en los Títulos I y III de esta Ley». El Título I se refiere a los derechos básicos de las víctimas y el Título III a la protección de las mismas. Entre los derechos básicos se encuentra el de entender y ser entendido (art. 4), el derecho a la información desde el primer contacto con las autoridades (art. 5), derechos de la víctima como denunciante a la obtención de la copia de la denuncia y a intérprete (art.6), el derecho a recibir información sobre la causa penal (art.7), derecho a la traducción e interpretación durante el curso del procedimiento y en su relación con las administraciones para la víctima aunque no sea denunciante (art.9) y el derecho de acceso a los servicios de asistencia y apoyo (art. 10). En cuanto a los derechos contemplados en la ley encaminados a asegurar la protección de las víctimas se comprende: el derecho de las víctimas a la protección (art. 19), a que evitar el contacto con el infractor (art. 20), derecho a la protección durante la investigación penal (art. 21), a la protección de la intimidad (art. 22), derecho a la evaluación individual para la determinación de las necesidades especiales de protección (art. 23), medidas de protección (art. 25) y a medidas de protección para menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección (art. 26).

La Ley 4/2015 modifica además el apartado 7 del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, obligando al/a la juez/a cuando adopte una orden de protección en caso de existir menores o personas con la capacidad judicialmente modificada que conviva con la víctima, a pronunciarse en todo caso sobre la pertinencia de la adopción de las medidas civiles, esto es, la atribución del uso de la vivienda familiar, la determinación del régimen de guarda y custodia, visitas, comunicación o estancia con los/as menores, el régimen de prestación de alimentos, o cualquier otra medida que se considere oportuna a fin de apartarles de un peligro o evitarles un perjuicio.

El Estatuto de la víctima distingue entre víctima directa y víctima indirecta (art. 2). Concretamente, como víctima directa se refiere a toda persona física que haya sufrido algún daño o perjuicio ya sea sobre su propia persona o sobre su patrimonio, en especial, lesiones físicas o psíquicas, daños emocionales o perjuicios económicos directamente causados por la comisión de un delito. Mientras que se consideran víctimas indirectas en los casos de muerte o desaparición de una persona que haya sido causada directamente por un delito. Los y las menores que viven en entornos de violencia de género, estarían enmarcados/as en el concepto de víctima directa debido a todas las alteraciones que la exposición a la violencia supone para su desarrollo, de esta manera se supera el concepto de víctima indirecta que establecía la LO 1/2004, para los/as menores que no sufrían agresiones directamente (Reyes Cano, 2015: 195).

Aunque supone un avance en reconocimiento de menores como víctimas, hubiera resultado más esclarecedor que la Ley 4/2015 hubiera aportado una distinción conceptual entre menores víctimas de violencia de género y menores víctimas de violencia doméstica, ya que constituyen realidades distintas, con causas y consecuencias diferentes (Reyes Cano, 2015: 196, Picontó, 2016: 157).

A pesar de este reconocimiento, la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito tampoco fortalece el marco de protección de los y las menores ya existente.

Por su parte, la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, introduce la protección contra la violencia de género como uno de los principios de actuación de los poderes públicos. Añade al art. 11 de la LO 1/1996 de Protección Jurídica del Menor: “i) La protección contra toda forma de violencia, incluido el maltrato físico o psicológico, los castigos físicos humillantes y denigrantes, el descuido o trato negligente, la explotación, la realizada a través de las nuevas tecnologías, los abusos sexuales, la corrupción, la violencia de género o en el ámbito familiar, sanitario, social o educativo, incluyendo el acoso escolar; así como la trata y el tráfico de seres humanos, la mutilación genital femenina y cualquier otra forma de abuso”. En lo que respecta a las actuaciones de protección que contempla la LO 1/1996 (art. 12), la ley 26/2015 (apartado 7 del artículo primero) se establece que “cuando los menores se encuentren bajo la patria potestad, tutela, guarda o acogimiento de una víctima de violencia de género o doméstica, las actuaciones de los

poderes públicos estarán encaminadas a garantizar el apoyo necesario para procurar la permanencia de los menores, con independencia de su edad, con aquélla, así como su protección, atención especializada y recuperación”.

También modifica preceptos relativos a la patria potestad, las medidas a adoptar por los/as jueces/as en las relaciones parento-filiales, al derecho a relación de los/as progenitores/as aunque no ejerzan la patria potestad y sus hijos/as.

El artículo 154 del Código Civil, que regula la patria potestad, es modificado por la Ley 26/2015. Sobre todo son cambios terminológicos con la finalidad de adaptarlos al lenguaje de la normativa internacional. Así, la nueva redacción se refiere “a la patria potestad” como “responsabilidad parental” y que ésta se ejercerá con respeto a los derechos de los/as hijos/as menores. Además se sustituye, “beneficio” por “interés del menor”, “potestad” por “función y “juicio” del menor por “madurez”. Quedando redactado de la siguiente forma: “Los hijos no emancipados están bajo la patria potestad de los progenitores. La patria potestad, como responsabilidad parental, se ejercerá siempre en interés de los hijos, de acuerdo con su personalidad, y con respeto a sus derechos, su integridad física y mental. Esta función comprende los siguientes deberes y facultades<sup>523</sup>”. Estas modificaciones han venido a dar respuesta a las propuestas y observaciones formuladas por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Tal y como señala Paula Reyes Cano (2018: 209-210) “Hubiera sido un buen momento para eliminar de nuestro ordenamiento jurídico el concepto de patria potestad, utilizando otro que se adecuara al principio de igualdad y al enfoque basado en los derechos del niños, tal y como establece el Observatorio general nº13 del Comité de los Derechos del Niño. Para adecuar esta función al principio de igualdad, y al enfoque de los derechos de las personas menores de edad, hubiera bastado con establecer que los hijos y las hijas están bajo la responsabilidad y dirección paterna y materna, que se ejercerá siempre en interés de los mismos, de acuerdo con su responsabilidad, con respecto a sus derechos y a su integridad física y mental. Así, para la visibilidad de la

---

<sup>523</sup> 1º) Velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral. 2º) Representarlos y administrar sus bienes. Si los hijos tuvieren suficiente madurez deberán ser oídos siempre antes de adoptar decisiones que les afecten. Los progenitores podrán, en el ejercicio de su función, recabar el auxilio de la autoridad.



igualdad del padre y la madre en la función jurídica, debería modificarse el Título VII, para pasar a llamarse “de las relaciones paterno-materno filiales” (Reyes Cano, 2018: 210).

La Ley 26/2015 modifica el art. 158 para que aumenten las medidas protectoras, tanto respecto al menor víctima de malos tratos como en relación con los que, sin ser víctimas, puedan encontrarse en situación de riesgo. Por ello, con la modificación del artículo 158 se posibilita la adopción de nuevas medidas, prohibición de aproximación (art. 158.4) y de comunicación (art. 158. 5), en las relaciones paterno-filiales. Igualmente, incorpora de forma expresa la responsabilidad del juez para el cumplimiento efectivo del derecho del/de la menor a ser oído/a.

El derecho de relación entre los/as hijos/as menores y los/as progenitores/as aunque no ejerzan la patria potestad, con la modificación de la Ley 26/2015 ha dejado de ser un derecho de los/as progenitores para pasar a ser un derecho de los/as hijos/as menores. En este sentido, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea también lo reconoce como un derecho del niño, cuando dice en su artículo 24. 3: “Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses”. Regulación que ha servido de fundamento para la modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, estableciendo el precepto esta relación como un derecho del progenitor que no ejerciera la patria potestad, pasando a ser tratado en la actualidad como un derecho del menor. Sin embargo, el legislativo no ha modificado en el mismo sentido el artículo 94 del CC (Reyes Cano, 2018: 214).

Según Teresa Picontó, las reformas legales referidas están teniendo un claro impacto en la praxis judicial sobre las medidas relacionadas con la custodia compartida y el derecho de comunicación y visitas en contextos de violencia de género (Picontó, 2018: 143-144). Señala que ya han sido varias las sentencias judiciales del Tribunal Supremo que han decidido de acuerdo con las nuevas directrices marcadas por las reformas de 2015, destacando dos de ellas. Por un lado, la STS 680/2015, de 26 de noviembre de 2015, que “avanzaba tajantemente un nuevo criterio jurisprudencial” (Picontó, 2018: 144), cuando establece que:

*el juez o tribunal podrá suspender el régimen de visitas del menor con el progenitor condenado por delito de maltrato con su cónyuge o pareja y/o por delito de maltrato con el menor con otros de los hijos, valorando los factores de riesgo existentes” (F. Jº 2º).*

Asimismo, la STS 680/2015, de 26 de noviembre de 2015, ha supuesto un gran avance al establecer la “necesidad de valorar los factores de riesgo existentes” para proteger el superior interés del/de la menor, de manera que una medida como la custodia compartida o el régimen de visitas no puede en ningún caso restringir o limitar los derechos del/de la menor, y, por tanto, no podrá obviarse en ningún caso la valoración real de los factores de riesgos existentes (Picontó, 2018: 155).

Por otro lado, la STS 36/2016, de 4 de febrero de 2016, establece que: (Picontó, 2018: 144)

*Es doctrina de esta Sala que (SSTS 29 de abril de 2013; 16 de febrero y 21 de octubre 2015), la custodia compartida conlleva como premisa la necesidad de que entre los padres exista una relación de mutuo respeto en sus relaciones personales que permita la adopción de actitudes y conductas que beneficien al menor, que no perturben su desarrollo emocional y que pese a la ruptura afectiva de los progenitores se mantenga un marco familiar de referencia que sustente un crecimiento armónico de su personalidad. Y es que una cosa es la lógica conflictividad que puede existir entre los progenitores como consecuencia de la ruptura, y otra distinta que ese marco de relaciones se vea tachado por una injustificable condena por un delito de violencia de género que aparta al padre del entorno familiar y de la comunicación con la madre, lo que va a imposibilitar el ejercicio (compartido de la función parental adecuado al interés de sus dos hijos. El art. 2 de la Ley 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, exige que la vida y desarrollo del menor se desarrolle en un entorno ‘libre de violencia’ y que ‘en caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir’; criterios que aun expresados en una ley posterior a la demanda, incorpora los que esta Sala ha tenido reiteradamente en cuenta a la hora de integrar el interés del menor. Corolario lógico es lo dispuesto en el artículo 92.7 del Código Civil ...” (F. Jº 2º).*

Por tanto, se está produciendo un giro jurisprudencial establecido por parte del Tribunal Supremo a favor de la protección del superior interés del menor, con medidas como las de no conceder la custodia compartida, limitar o suspender el régimen de visitas, estancia y comunicación de los hijos con el progenitor agresor tras el divorcio de sus padres.

A pesar de los cambios en la praxis jurídica a través de las sentencias del Tribunal Supremo y de la previsión legal vigente desde 2015<sup>524</sup>, y del refuerzo de la obligatoriedad de que el órgano judicial se pronuncie sobre la adopción de medidas de protección hacia los/as menores víctimas de violencia, en la práctica la ponderación o valoración sobre su pertinencia se sigue traduciendo en una escasísima aplicación de las mismas según los datos del CGPJ. El bajo porcentaje que suponen las medidas de los órdenes de protección y otras medidas cautelares de seguridad y protección, dan cuenta del limitado impacto real de las normativas hasta la fecha, cuestión que ha sido denunciada por el Informe Sombra sobre la aplicación en España 2015-2018 de la CEDAW<sup>525</sup> (2019).

Si comparamos las medidas acordadas en año previo (2014) y el posterior a las reformas llevadas a cabo en 2015 (2016), se aprecia un aumento en relación a las medidas de suspensión de la patria potestad (del 0,3% de las medidas al 0,7%), de las medidas de protección del menor para evitar un peligro o perjuicio (del 1,3% al 1,6%) y de forma más clara, en lo que respecta al régimen de visitas de hijos/as con padres incurso en un procedimiento penal de agresión (del 3% al 5,7%) y la suspensión de la guarda y custodia (del 5,7% al 8,4%). Mientras que el porcentaje de medidas de protección del/de la menor para evitar un peligro o perjuicio apenas aumenta (del 1,3% al 1,6%).

---

<sup>524</sup> A pesar de que la LO 8/2015 dota de contenido al principio del interés superior del menor, se sigue interpretando el mismo en relación a la conveniencia de que el niño o la niña tenga relación lo más extensa y fluida con el progenitor no custodio, obviándose la doctrina jurisprudencial establecida en la STS 680/2015, a través de la cual podrá suspenderse el régimen de visitas del menor con el progenitor condenado por delito de maltrato con su cónyuge o pareja y/o por delito de maltrato con el menor o con otro de los hijos, valorándose los factores de riesgo existentes, con base al derecho de la persona menor de edad a una vida libre de violencia.

<sup>525</sup> Aprobados por el Comité en su 61º período de sesiones (6 a 24 de julio de 2015).

Aunque en 2016 se aprecia un repunte tanto de las medidas de suspensión de régimen de visitas, de la patria potestad y de la guarda y custodia; así como de medidas de protección del/de la menor para evitar un peligro o perjuicio, en el año siguiente volvieron a decaer. Quizás, el año siguiente de la aprobación de las medidas había una mayor sensibilización, sin embargo los datos de los siguientes años no muestran una clara pauta de cambio en relación a las medidas adoptadas destinadas directa o indirectamente a la protección de menores, que siguen siendo escasas. De 2016 a 2019, todas las medidas descienden, sobre todo la suspensión de la guarda y custodia, que pasa del 8,4% al 3,86% de las medidas adoptadas. De hecho todas las medidas bajan en porcentaje incluso respecto al 2014, excepto el régimen de visita que se mantiene en porcentajes similares, y la suspensión de la guarda potestad que aumenta, suponiendo en 2019 el 0,53% de las medidas adoptadas.

Según Gómez Fernández, estas cifras sólo se explican si se tiene en cuenta la lógica de la exégesis judicial predominante en materia de relaciones paterno filiales, bajo la cual la restricción de la patria potestad, de las visitas o de la guarda o custodia, se identifica como una limitación de los derechos parentales y, como tal limitación, se tiende a adoptar estas medidas de forma sumamente prudente, máxime cuando se trata de medidas cautelares (2018: 11-12). Es decir, que opera una gran resistencia en retirar facultades de paternidad, aunque sea de forma temporal, dándose una tendencia interpretativa en el mantenimiento de la autoridad del pater familias (Gómez Fernández, 2018: 25).

Además es preciso concienciarse de la gran complejidad que implica decidir sobre el “riesgo”. Según apunta Teresa Picontó (2018: 148) “tanto si hay que decidir, en general, sobre el riesgo que el contexto de violencia de género conlleva para los hijos y las hijas; como, en particular, sobre el “riesgo” de que los hijos e hijas sean “instrumentalizados” por parte del agresor como una forma de agredir a las madres”. Así es que, la complejidad indicada precisara del auxilio de mecanismos adecuados. En este sentido, cabe señalar que la Ley 4/2015 del Estatuto de la víctima, no fue dotada con ningún recurso. De manera que para que resulten efectivas las reformas formuladas en 2015 y facilite asentar la jurisprudencia del Tribunal Supremo señalada se requiere de la puesta en marcha de mecanismos de garantía.

En definitiva, las modificaciones aquí recogidas hacen sólo una lectura y aplicación parcial de las disposiciones del Convenio de Estambul. En cuanto a otras manifestaciones de violencia contra las mujeres, más allá de la contemplada en la LO 1/2004, la respuesta legislativa ha sido la incriminación de las mismas. En buena medida esta incriminación viene instada desde el Convenio, pero no siempre con la obligación de que sea únicamente la vía penal, como veíamos con la tipificación del delito de hostigamiento. Tampoco se ha incorporado perspectiva de género en los nuevos delitos creadas ni en los modificados. Además, la tipificación penal de las manifestaciones de violencia contra las mujeres no ha ido acompañada por otro tipo de medidas de protección social o civil. En lo que respecta a los/as menores, se han producido avances en el reconocimiento de los/as mismos como víctimas directas de violencia de género y sobre todo retóricamente, se ha reforzado la obligación de protección. Sin embargo, estas reformas no incluyeron medidas de protección para garantizar que sean tenidos en cuenta los incidentes de violencia en el momento de estipular los derechos de custodia y de visita y, para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no ponga en peligro la seguridad de las víctimas de violencia, incluidos los hijos<sup>526</sup>. Asimismo, señalar que para que el interés superior del/de la niño/a y su derecho a ser escuchado/a prevalezca en todas las decisiones que se tomen en la materia, se requieren cambios en el tratamiento judicial, lo que conllevaría un refuerzo ya sea de directrices, de formación para su valoración. En este sentido, resulta significativo que la Ley de creación del Estatuto de la víctima del delito no haya sido dotada económicamente.

A continuación, veremos cómo se abordan estas y otras cuestiones en el Pacto de Estado en materia de violencia de género. El interés del menor sigue siendo un concepto indeterminado con un enorme margen de interpretación. Más si tenemos en cuenta lo habitual que resulta entender que este interés superior del menor pase por mantener las relaciones paterno filiales independientemente de la conducta agresiva del padre hacia la madre o hacia los/as propios/as hijos/as. Y ello porque el mantenimiento de una relación normalizada de los/as hijos/as con los padres agresores supone un mecanismo de invisibilización de la violencia ejercida contra los/as mismos/as.

---

<sup>526</sup> Tal y como establece el Convenio de Estambul (art. 31) y la recomendación general i) del Dictamen de la CEDAW.

## 4. Pacto de Estado contra la violencia de género

### 4. 1. Cómo surge: de una cuestión de Estado a un Pacto de Estado.

Tanto los informes de aplicación, la crítica desde distintos ámbitos profesionales, desde la academia, la normativa internacional, los casos que tuvieron impacto mediático y social, las movilizaciones feministas y/o de supervivientes de violencia machista, fueron poniendo de relieve problemas tanto aplicativos como aproximativos de la LO 1/2004 y de la normativa relativa a la violencia contra las mujeres generando una demanda de revisión de la eficacia de la LO 1/2004 y un apremio de realizar cambios con urgencia tomándose como una cuestión de estado.

Es así que desde finales de 2015 venía sonando la cuestión de la suscripción de un pacto en relación a la violencia contra las mujeres. Como se vio en la manifestación del 7N se demandaba que se asumiera la lucha contra las violencias machistas como una cuestión de estado sin explicitar que se tradujese de forma particular en un pacto de estado sino que esta fue una traducción institucional, que se fue fraguando fundamentalmente desde el ámbito parlamentario.

Con fecha de 13 de agosto de 2015 el Grupo Parlamentario Socialista presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición no de Ley relativa a *promover un pacto social y político que recupere el espíritu de consenso de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, vinculando a todos los partidos políticos, poderes del Estado y sociedad civil en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género*<sup>527</sup>. Con esta iniciativa instaba al gobierno a (1) “Concertar un documento de compromisos consensuado entre todos los grupos parlamentarios y otras instituciones del Estado, que establezca medidas e instrumentos que a largo plazo deben dar una respuesta unitaria, sostenida y firme en materia de prevención, especialización, protección y reparación a las víctimas de la violencia de género” y (2) “Convocar a las Comunidades Autónomas a fin de establecer medidas urgentes que en materia de

---

<sup>527</sup> BOCG. Congreso de los Diputados. Serie D. 723 de 11 de septiembre de 2015. Pp. 21-23 (PNL núm.expte. 162/001295).

prevención, protección y reparación den respuesta a las disfunciones detectadas en la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.” Esta iniciativa no llegó a discutirse porque su tramitación caducó con la disolución de las Cortes ante la convocatoria de elecciones generales.

Sin embargo, sí se llegó a discutir en el Senado poco después, el 2 de septiembre de 2015 (registrada mes y medio después de la anterior comentada), la Moción del Grupo Parlamentario Socialista por la que se instaba al Gobierno *a promover un Pacto de Estado contra la violencia de género y por la igualdad entre mujeres y hombres*<sup>528</sup>. En esta moción se formula la suscripción de un Pacto de Estado vinculando la violencia de género con la igualdad entre hombres y mujeres. Fue rechazada al votar el Grupo Parlamentario Popular en contra teniendo la mayoría parlamentaria por no ser admitida la enmienda de sustitución que había presentado. El Grupo Parlamentario Socialista no la admitió porque en la enmienda “ustedes evitan hablar de pacto y de acuerdo”<sup>529</sup>.

Como veíamos en páginas anteriores, el 7 de noviembre de 2015 tuvo lugar la Marcha Estatal contra las violencias machistas, en el manifiesto de esta movilización que resultó masiva exigía que “la lucha contra el terrorismo machista sea una cuestión de estado” y “que toda la sociedad y sus organizaciones e instituciones se comprometan en esta lucha”, sin apelar de forma concreta a la formulación de un Pacto de Estado. Sin embargo, como señala Gómez Fernández (2017: 95), días más tarde, con motivo de la conmemoración del 25 de noviembre, diversos colectivos<sup>530</sup> se pronunciaron a favor de la formulación de un Pacto de Estado y social contra la violencia de género. De manera que, poco a poco la idea se introduce en el debate político y se van formulando propuestas de contenido para dicho Pacto.

---

<sup>528</sup> BOCG. Senado. X Legislatura. Núm. 591. 4 de septiembre de 2015, p. 5.

<sup>529</sup> Puede consultarse la discusión parlamentaria en el Diario de Sesiones del Senado, núm. 168, del 2 de septiembre de 2015 (X Legislatura). Pp. 16398- 16416 (Resultado de la votación: de 249 votos emitidos, a favor 103 y en contra 146).

<sup>530</sup> Puede citarse, por ejemplo el manifiesto de la Central Sindical Independiente de Funcionarios (CSIF) y de la Confederación Española de Policía (CEP), así como la declaración del Partido Socialista en esta misma fecha y a este respecto. Esta última puede consultarse en <http://www.psoe.es/media-content/2015/09/709656-000000573924.pdf>

Ya en la legislatura XII, el Grupo Parlamentario Popular presenta en la Cámara Alta una moción *por la que el Senado manifiesta la necesidad de alcanzar un pacto de Estado para luchar contra la violencia que se ejerce contra las mujeres*<sup>531</sup>. Esta vez el Partido Popular también propone un Pacto de Estado y también apela a la renovación del consenso que supuso la normativa previa. Aunque fue aprobada por la mayoría del grupo que propuso la enmienda el resto de grupos parlamentarios votaron contra, a excepción de algún/a diputado/a del Grupo Mixto.

Finalmente, se acuerda la propuesta de elaboración de un Pacto de Estado en el Congreso mediante la Proposición no de Ley transaccionada a partir de dos iniciativas presentadas una por el Grupo Parlamentario Socialista<sup>532</sup> y otra del Grupo Parlamentario Popular<sup>533</sup> que fue enmendada por el resto de grupos parlamentarios y finalmente aprobada por unanimidad en sesión plenaria de las Cortes Generales el 15 de noviembre<sup>534</sup>. En este caso, de la Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista decae la igualdad, recordemos que la moción que se discutió en el Senado en septiembre de 2015 tenía como objetivo era *promover un pacto de estado contra la violencia de género y por la igualdad de las mujeres y hombres, “dos cuestiones íntimamente unidas”* como declaró el diputado socialista Berja Vega al defender aquella moción.

En la Proposición de Ley aprobada, la principal medida que se contempla es promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género por las distintas administraciones que siga impulsando políticas para la erradicación de la

---

<sup>531</sup> Diario de Sesiones del Senado núm. 2, de 27 de septiembre de 2016. P. 38.

<sup>532</sup> Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a promover un Pacto Social, Político e Institucional que recupere el espíritu de consenso de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, vinculando a todos los partidos políticos, poderes del Estado y sociedad civil en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género (núm. expte. 162/000004). BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 11, de 12 de septiembre de 2016.

<sup>533</sup> Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a mejorar y actualizar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (núm. expte. 162/000135). BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 18, de 21 de septiembre de 2016.

<sup>534</sup> Se puede consultar el texto completo finalmente aprobado en BOCG. Congreso de los Diputados. Serie D. Núm. 56. 23 de noviembre de 2016. P. 20.



violencia sobre la mujer como una verdadera política de Estado que recupere el espíritu de consenso de la LO 1/2004, vinculando a todos los partidos políticos, poderes del Estado y sociedad civil en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género. Se apela asimismo a la necesidad de ampliación de las disposiciones preventivas, procesales, punitivas y protectoras de la LO 1/2004 así como el resto del ordenamiento jurídico para abarcar las adaptaciones necesarias tal como exige la Recomendación General nº19 de la CEDAW y el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul). Igualmente se propone la creación de una Subcomisión en el marco de la Comisión de Igualdad con el fin de articular dicho Pacto.

Paralelamente, el 21 de diciembre de 2016 se constituyó en el seno de la Comisión de Igualdad del Senado una Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género<sup>535</sup>. El informe de dicha Ponencia se aprobó por unanimidad en el pleno del Senado el 13 de septiembre de 2017. Por su parte, el Congreso en su sesión plenaria de 28 de septiembre de 2017 aprobó, esta vez sin unanimidad<sup>536</sup>, pero sin votos en contra, el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.

Tal y como señala Villacampa Estiarte en relación a las medidas propuestas en el seno del Senado “las medidas propuestas, si bien inciden más que las incorporadas en el informe de la Subcomisión del Congreso en el apoyo a las víctimas y la coordinación con las Comunidades Autónomas para elaborar programas de asistencia y protocolos de

---

<sup>535</sup> Dicha ponencia se creó a raíz de sendas mociones presentadas por el Grupo Parlamentario Unidos Podemos-En Comú Podem-Marea, en primer lugar, y del Grupo Parlamentario Popular, posteriormente. También contó con la comparecencia de varios/as expertos/as y elaboró un informe proponiendo la adopción de 265 medidas, que se aprobó por la Comisión de Igualdad del Senado el 28 de julio de 2017.

<sup>536</sup> El grupo Confederal de Unidas Podemos en Comú Podem en Marea se abstuvo en la votación final del dictamen, el resto de grupos parlamentarios votaron favorablemente dicho dictamen. Para ese debate, el Grupo Confederal presentó 34 votos particulares y una enmienda a la totalidad del Dictamen, enmiendas que no salieron adelante en la votación. Los motivos generales que justificaron su abstención fueron:

- Las medidas no tienen garantías económicas, temporales ni legislativas para ser ejecutadas.
- No se incorporan políticas de igualdad que garanticen prevención para cambiar la sociedad machista.
- No se permite la participación de las mujeres y colectivos feministas como los hacen otros organismos como la ONU o el Consejo de Europa.
- No se incorpora un enfoque feminista que supere el marco conceptual y legislativo de la LO 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género. Es necesario un nuevo marco de violencias machistas que no genere víctimas de primera y de segunda.

actuación, resultan muy semejantes a las sugeridas en aquel en lo que se refiere a las modificaciones propuestas de la Ley integral, y las demás incidentes en la represión penal de la violencia de género. Abundan en el diseño de una política criminal de corte marcadamente punitivista en este ámbito” (2017: 5-6).

Los documentos relativos al Pacto de Estado aprobados en seno de las Cortes Generales, que contenían un total de 214 medidas en el caso del Congreso y 267 en el caso del Senado, culminaron su aprobación el 27 de diciembre de 2017 en la reunión de la Conferencia Sectorial de Igualdad con los Acuerdos alcanzados entre el Gobierno y el resto de Administraciones autonómicas y locales, entidades y organismos intervinientes en el desarrollo del mismo.

Algunas Comunidades Autónomas también promovieron Pactos contra la violencia de género y machista, así el Gobierno de Baleares impulsó una campaña para la adhesión al Pacto Social contra las violencias machistas (noviembre de 2016), se aprobó el Pacto de Valenciano contra la violencia de género y machista (septiembre de 2017) y el Pacto Regional de Murcia contra la violencia de género (febrero de 2018).

El documento utilizado para el análisis es el “Documento Refundido de Medidas del Pacto de Estado en materia de violencia de género. Congreso + Senado” que es el documento oficial que reúne las medidas aprobadas para incorporar al Pacto que se generaron tanto desde el Congreso como del Senado.

## **4.2. Análisis del contenido del Pacto de Estado contra la violencia de género**

Tanto el pensamiento feminista, las movilizaciones así como la normativa internacional han ido avanzando hacia un derecho a una vida libre de violencia que contemple las diferentes formas de violencia contra las mujeres desde una perspectiva interseccional resultando la igualdad clave para la prevención y con una protección integral efectiva que requiere de mecanismos de garantía de la misma.

Ante este escenario, este apartado se dedica a realizar un análisis de las líneas generales y de la política legislativa que se desprende del Pacto de Estado a la luz de la atención que ha prestado a estas líneas de transformación del abordaje de la violencia

machista que provienen de una multiplicidad de ámbitos y sectores. Esto desde una doble perspectiva, qué aporta el Pacto respecto a la legislación y políticas que ya existían de forma previa (continuidad) y como cuánto recoge de planteamientos de la CEDAW y, más específicamente, del Convenio de Estambul ya que es la normativa internacional vigente que obliga al Estado Español, además de la principal norma que se alude en la promoción de la formulación de este Pacto. En este análisis se incluye una lectura que nos acerque a las resistencias en la incorporación de las mismas.

Teniendo todo esto en cuenta, el análisis del Pacto de Estado se estructura en torno a cuatro ejes: 1) concepto de violencia de género y otras formas manifestaciones de violencia contra las mujeres, 2) la violencia desvinculada de la (des)igualdad, 3) perspectiva interseccional y 4) garantías en la protección y debida diligencia frente a la violencia de género contra los/as menores. Tras este análisis se procederá a una valoración general del Pacto y una referencia a medidas contempladas en el mismo que se han puesto en marcha.

### **Concepto de violencia de género y otras manifestaciones de violencia contras las mujeres**

Como se viene viendo, una de las críticas más importantes a la LO 1/2004 ha sido la consideración limitada de la violencia de género a relaciones afectivas. Además de lo que establece el Convenio de Estambul el Estado español ha sido apercebido en diversas ocasiones a este respecto, como las observaciones finales del Comité de la CEDAW al informe de España (2015), los informes sombra (2014, 2017) o el informe sombra sobre el Convenio de Estambul al GREVIO (2018).

Para analizar de forma específica cómo aborda el pacto de Estado el concepto de violencia de género y la inclusión de otras formas de violencia contra las mujeres en nuestro ordenamiento jurídico resulta clave realizar una lectura combinada de las medidas 102, 103, 104 y 257 del documento refundido, ya que marcan la estrategia general para el abordaje de esta cuestión.

Aunque el Pacto contempla en su medida 102 “Ampliar el concepto de violencia de género a todos los tipos de violencia contra las mujeres contenido en el Convenio de Estambul”, no se concreta en esta medida cómo, qué instrumento o instrumentos

legislativos se van a utilizar para hacer efectiva esta ampliación del concepto de violencia de género. Es decir, resulta indeterminada y parece más una declaración simbólica.

Por su parte, la medida 104 apunta varias cuestiones más esclarecedoras en cuanto a la estrategia legislativa para la regulación de la violencia de género recogida en la LO 1/2004 y otras formas de violencias. En su primer punto (104.1) se señala la necesidad de “declarar que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación...”<sup>537</sup> reproduciendo la definición de violencia contra las mujeres basadas en el género similar a la que establece el Convenio de Estambul, de nuevo no especifica cómo. Lo que sí deja claro esta medida en su segundo punto es “señalar la especificidad de las medidas de protección integral contenidas en la LO 1/2004 en relación a la violencia de género que se establece (...) por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia”<sup>538</sup>.

Finalmente, esta medida en su punto tercero apunta la necesidad de “declarar que son también formas de violencia contra las mujeres conforme al Convenio de Estambul “la violencia física, psicológica y sexual, incluida la violación; la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso sexual y el acoso por razón de género, el aborto forzado y la esterilización forzada, incluso en los casos en los que no exista con el agresor la relación requerida de la LO 1/2004”. Planteado esto, la medida 104.3 establece que “Por lo tanto, 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 LO1/2004, se regirá por las leyes específicas e integrales que se dicten al efecto de adecuar la necesidad de intervención y de

---

<sup>537</sup> “... y comprende todos los actos de violencia basados en el género que implican o puedan implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, así como cualquier otra forma de violencia que afecte a las mujeres de forma desproporcionada. A estos efectos también se entenderá como violencia contra las mujeres, las amenazas de realización de dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada.”

<sup>538</sup> “Estas medidas de protección integral tienen como finalidad prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos e hijas menores, y a los menores sujetos a su tutela o guarda y custodia, víctimas directas de esta violencia.” Lo que refleja los cambios operados en la LO 1/2004 por la LO 8/2015.

protección a cada tipo de violencia. Hasta que se produzca este desarrollo normativo, las otras violencias de género reconocidas en el Convenio de Estambul, recibirán un tratamiento preventivo y estadístico en el marco de la LO1/2004. Asimismo, la respuesta penal en estos casos se regirá por lo dispuesto en el Código Penal y las leyes penales especiales”.

En cuanto a leyes integrales, el Pacto de Estado apunta de forma específica dos: por un lado, la medida 257 se refiere a “impulsar la aprobación de una LO 1/2004 de lucha integral y multidisciplinar contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual” y, por otro lado, la medida 103 insta a “realizar los cambios pertinentes en materia legislativa para la correcta aplicación del Convenio de Estambul, sobre delitos sexuales contra menores y sobre normas mínimas de reconocimiento de derechos a todas las víctimas de delitos, conforme a las directivas europeas de aplicación. Para ello se introducirá la perspectiva de género y la de derechos humanos en todas las normativas y disposiciones contra las violencias sexuales de la legislación española, revisando y evaluando para ello la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, para la posterior creación de un marco regulador que permita realizar un tratamiento integral de las violencias sexuales”.

Lo que queda claro según el Pacto es que no se amplía el concepto de violencia de género recogido en la LO 1/2004 sino que se incide en la especificidad de la medidas de protección integral que contiene la misma. Otra cuestión clara es que se proyectan dos leyes específicas respecto a dos manifestaciones de violencia contra las mujeres, trata con fines de explotación sexual y la violencia sexual. Sin embargo, siguen abiertos ciertos interrogantes: ¿cómo –mediante qué instrumento legal- se va a ampliar el concepto de violencia de género a todos los tipos de violencia contenidos en el Convenio de Estambul (medida 102)?, ¿Qué pasará con las otras formas de violencia para las que no se prevén en el propio pacto leyes integrales? ¿Por qué la ley contra la trata se dirige exclusivamente a la trata con fines de explotación sexual y no es inclusiva de otro tipo de trata como las que tienen fines de explotación laboral o por matrimonios forzados de forma coherente con las modificaciones del Código Penal de 2015? ¿Por qué no se abordan otras formas de trata como el servilismo en el trabajo doméstico que

constituyen según la Directiva europea 2011/36/UE formas de trata con sesgo de género?<sup>539</sup>

La trata con fines de explotación sexual y la violencia sexual son las formas de violencia a las que el Pacto de Estado dedica más medidas (más allá de la violencia de género considerada en la LO 1/2004), tanto en el eje 8 específico de *visualización y atención a otras formas de violencia contra las mujeres* como en el Pacto en su conjunto. Pese a ello, en el abordaje se echa en falta cuestiones importantes relativas a este tipo de violencias. Por un lado, en cuanto a las medidas de trata, éstas no mencionan los Centros de Internamiento de Extranjeros, tampoco a menores en tanto que hijos/as de víctimas de trata<sup>540</sup>, ni asilo, ni estadísticas fiables y rigurosas (más allá de la medida 233 que habla en términos generales la obligación de obtener y prestar datos estadísticos sobre todas las formas de violencia incluidas en el Pacto), de manera que se aprecian carencias en el enfoque de derechos humanos

En relación a la trata sigue prevaleciendo un enfoque centrado en la persecución policial en vez de los derechos humanos de las víctimas. El Estado español no ha traspuesto la Directiva Europea 2011/36/UE relativa a la Prevención y Lucha contra la Trata de Seres Humanos por lo que la protección de las víctimas y el acceso a derechos queda determinada por la colaboración con la investigación criminal<sup>541</sup>.

Por otro lado, en lo que respecta a la violencia sexual, como muestran los datos de las investigaciones en la materia y se puso de manifiesto tanto a través del *Me too*

---

<sup>539</sup> Ya en 2013 el Informe GRETA llamó la atención acerca de la ausencia de abordaje de otras formas de trata como son las que tienen fines de explotación laboral por parte de del Estado español.

<sup>540</sup> La investigación “Madres en las redes de trata. Derechos robados” (2017) elaborada por Women’s Link “documenta la violación sistemática del derecho de las mujeres víctimas de trata a ser madres y a tener una familia” (p. 5). Según Women’s Link, las autoridades españolas automáticamente consideran que los/as hijos/as de las mujeres nigerianas se encuentran en una situación de riesgo porque sus madres son víctimas o presuntas víctimas de trata. En vez de optar por soluciones que protejan la unidad familiar de la violencia de las redes de trata, deciden retirar las custodias y alejar a los niños y niñas de sus madres, lo que vulnera su derecho a la vida familiar.

<sup>541</sup> Diversas organizaciones especializadas en la trata y en la defensa de derechos humanos, como Women’s Link Worldwide, Mujeres con derechos o Hetaira, han denunciado que el reconocimiento de los derechos de las mujeres en situación de trata esté determinado por la colaboración en la investigación policial, e incluso por la consideración de que la información aportada sea útil por parte de las autoridades policiales.

como del *Cuéntalo* y en cada de una de las ocasiones en que se ha narrado de forma masiva experiencias propias en la red es lo frecuente y cotidiano que resultan las violaciones a menores en entornos familiares. Sin embargo, el Pacto, exceptuando alguna alusión muy general a abusos sexuales, no repara en la violencia sexual de forma proporcional a la prevalencia y gravedad de la misma<sup>542</sup>.

Finalmente, en el eje específico *visualización y atención a otras formas de violencia contra las mujeres*, las medidas se dirigen a la trata, a los matrimonios forzados, a la violencia sexual y al ámbito de la prostitución<sup>543</sup>. En el resto del pacto se prevén medidas relativas a matrimonios forzados, acoso sexual o por razón de género, mutilación genital femenina y violencia económica. A pesar de que el Pacto cita la mayoría de las formas de violencias recogidas en el Convenio de Estambul no se especifica cuál debe ser el tratamiento de cada una de ellas.

### **La violencia desvinculada de la (des)igualdad**

En cuanto a principios generales el Convenio de Estambul, establecen la igualdad sustantiva como elemento clave para la prevención de la violencia, planteamiento general que no se aprecia en el Pacto de Estado en materia de violencia de género. Aunque como vimos una de las iniciativas parlamentarias que se planteó en el proceso de propuestas de formulación de un Pacto sí incluía la igualdad en el abordaje de la violencia de género, esta dimensión fue cayendo tanto en la propuesta de

---

<sup>542</sup> Según la investigación “Las violencias sexuales en el Estado español: marco jurídico y análisis jurisprudencial”, en el 61,08% de las sentencias analizadas las víctimas son menores. Estas cifras son muy preocupantes y lo son más si tenemos en que “La violencia sexual infantil rara vez se denuncia en el momento en que se produce y, en muchos casos, no se denuncia nunca” (Barcons et al, 2018: 46).

<sup>543</sup> Cabe indicar que la Recomendación general N° 35 (2017) de la CEDAW sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19, alude al ámbito de la prostitución recomendando en su párrafo 29, c) i, derogar todas disposiciones discriminatorias y que consagren, alienten, faciliten, justifiquen o toleren toda forma de violencia por razón de género, incluyendo, entre otras, las normas que penalicen a las mujeres que ejercen la prostitución. Por su parte el Informe sombra 2008-2013 problematizaba medidas contradictorias entre las distintas administraciones señalando que la mayoría de las ordenanzas municipales imponen sanciones a las mujeres que ejercen la prostitución representando graves perjuicios para ellas y para las víctimas de trata con fines de explotación sexual. Ninguna de las medidas del Pacto contempla la revisión de estas disposiciones en este sentido. Para profundizar sobre la regulación también municipal de la prostitución *Vid.* “La prostitución y el derecho” *Revista Crítica Penal y Poder*, 2018, nº15, octubre pp. 71-179. OSPDH. Universidad de Barcelona.

formulación del Pacto que finalmente fue aprobada, como en los informes que contenían las medidas que definitivamente componen el Pacto de Estado en materia de violencia de género.

En el Pacto, la prevención fundamentalmente se integra por medidas de sensibilización, formación, campañas, e imagen de los medios de comunicación, destacando la ausencia de prevención desde el ámbito de los servicios sociales. En buena parte las medidas del Pacto del eje de sensibilización y prevención reiteran las ya establecidas en la LO 1/2004 y la LO 3/2007, especialmente en el ámbito de la educación, que hasta ahora no se han cumplido, de manera que si no se articulan mecanismos específicos para hacerlas efectivas se volverán a quedar en el terreno de las recomendaciones.

Existe alguna medida que se refieren a la igualdad, sobre todo en educación y medios de comunicación, pero no resulta una dimensión fundamental en el Pacto.

Como veíamos<sup>544</sup>, el Convenio de Estambul reconoce el vínculo entre la discriminación de las mujeres y la violencia contra las mismas y por tanto declara que la realización *de jure* y *de facto* de la igualdad de género constituye un elemento clave para la prevención de tal violencia, de manera que el Convenio establece como propósito contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y promover la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres (art. 1.b). Partiendo de la premisa de que la discriminación contra las mujeres proporciona un ambiente proclive a la tolerancia hacia la violencia contra ellas, además de la condena de todas las formas de discriminación contra las mujeres, para prevenir y combatir la violencia se afirma el principio de igualdad sustantiva entre mujeres y hombres al exigir a las Partes que consagren este principio en la ley, garanticen su realización práctica, prohíban la discriminación por ley y deroguen todas las leyes y prácticas discriminatorias hacia las mujeres (art. 4.2). Asimismo, y en coherencia con el vínculo entre la promoción de la igualdad y la prevención de la violencia reconocido por el Convenio éste llama a las Partes a promover y aplicar de forma efectiva políticas de igualdad entre mujeres y

---

<sup>544</sup> Vid. *Supra* pp. 470.



hombres y para la adquisición de autonomía de las mujeres (art. 6), tal y como se recoge también entre sus objetivos el Convenio (art. 1.b).

En el Pacto de Estado, la cuestión de la igualdad es más una mención que una articulación fuerte de promoción de la misma, no aparecen medidas de fondo que tienen que ver con las cuestiones de igualdad, más aún si tenemos en cuenta los recortes en materia de igualdad que tras la crisis no se ha recuperado, una cuestión que también se ha apuntado desde organizaciones internacionales, y en concreto en los sucesivos informes del Comité de la CEDAW.

Las políticas de igualdad no son un eje estratégico para la prevención y erradicación de las violencias de género contra las mujeres en el Pacto de Estado.

### **Perspectiva interseccional**

Como se aprecia en las movilizaciones analizadas<sup>545</sup>, la cuestión de la interseccionalidad, aunque presente de forma previa, adquiere mayor fuerza en este último ciclo de movilizaciones feministas. En respuesta a la representación homogeneizadora de las mujeres con una representación hegemónica de mujeres blancas occidentales burguesas, ha ido ganando fuerza la visibilización de diversidad de mujeres y diversidad de situaciones. De modo que se han ido haciendo más visibles otros ejes de desigualdad que se intrincan con el género dando lugar a otras desigualdades.

En lo que respecta a la normativa internacional, el Convenio de Estambul (art. 4.3) establece que la aplicación del mismo deberá asegurarse sin discriminación alguna, basada en particular en el sexo, el género, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o cualquier otra opinión, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, el estado de salud, la discapacidad, el estado civil, el estatuto de emigrante o de refugiado, o cualquier otra situación.

---

<sup>545</sup> Vid. *supra*. pp. 424-447.

Por su parte, la Recomendación General N° 35 (2017) del Comité de la CEDAW, desarrolla de forma transversal la interseccionalidad. Tal y como afirman Barcons *et al.* “el Comité CEDAW reconoce que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un efecto negativo agravado, por lo que las violencias por razones de género pueden afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas –por ejemplo, por razones de origen nacional, religión, clase social, salud, etc.-, por lo que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas” (2018: 19).

A este respecto, el Informe Sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la CEDAW ponía de relieve la existencia de colectivos de mujeres (migrantes, gitanas, con discapacidad y otras) sobre las que las administraciones no actúan con la debida diligencia para reconocer la acumulación de factores de riesgo que se producen en las situaciones de violencia y encuentran obstáculos añadidos para acceder a servicios y recursos (Plataforma CEDAW Sombra España, 2014:6). A pesar de lo recomendado por la CEDAW en su último informe de 2009 referidas a la población gitana en el Estado español<sup>546</sup>.

El Pacto de Estado atiende a ciertas situaciones concretas en las que se hallan las mujeres, en especial a la diversidad funcional y al mundo rural, a las que dedica ejes específicos. También incorpora medidas que apuntan hacia ciertas mejoras de la protección frente a las violencias en situación de migración o asilo. Entre este tipo de medidas se encuentran las siguientes: revisar la LO 4/2000, de 11 de enero, para mejorar la protección a las víctimas de todas las formas de violencia evitando los procedimientos sancionadores (medida 98), asegurar a todas las víctimas que reciban la atención sanitaria que requieran independientemente de su situación administrativa (medida 188), evaluar el RDL 16/2012, para que se protejan los derechos humanos básicos de las víctimas de trata pesar de la estancia irregular (medida 263), identificar y eliminar las trabas existentes para la obtención del derecho de asilo de las víctimas de matrimonio forzado (medida 269), mejorar la información a las víctimas de trata también sobre su derecho de asilo (medida 270). Sin embargo, el Pacto no aborda

---

<sup>546</sup> *Vid.* Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. España. CEDAW, 44º período de sesiones, 20 de julio a 7 de agosto de 2009.

cuestiones que resultan centrales para el acceso a protección frente a las violencia de género contra las mujeres migradas o en necesidad de solicitud de asilo y que se establecen en el Convenio de Estambul, como son el estatuto de residente (art.59), las solicitudes de asilo basadas en el género (art.60) y el principio de no devolución (art. 61).

El Pacto no resuelve los problemas que afrontan muchas mujeres víctimas de persecución por motivos de género. Si bien la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en su art. 3 reconoce la persecución por motivos de género, así como la orientación sexual, como motivos de acceso a la condición de persona refugiada, en su art. 7 establece que estos motivos no son suficientes por sí mismos, sino que dependerá de las “circunstancias imperantes en el país de origen”.<sup>547</sup> Lo que resulta, de acuerdo con Barcons *et al.*, una concepción de los derechos humanos de las mujeres como derecho de segundo orden, sin entidad propia, siendo que “este condicionante representa un obstáculo casi insalvable para las personas que lleguen al territorio español huyendo de una persecución de este tipo” (Barcons *et al.*, 2018: 79). Según la CEAR<sup>548</sup>, cada año el Estado español deniega cualquier tipo de protección internacional entorno al 95% de las personas que lo solicitan lo cual genera una gran preocupación respecto a la situación de vulnerabilidad extrema a la que se enfrentan las mujeres refugiadas que no acceden a protección y que pueden ser víctimas de violencia de género. Y, en cuanto al principio de no de devolución, en varias ocasiones las organizaciones en defensa de los derechos humanos en general y, de las mujeres en particular, han denunciado la expulsión tanto de víctimas de trata como de víctimas de violencia de género en la pareja<sup>549</sup>.

---

<sup>547</sup> La LO 3/2007, de 22 de marzo, en su disposición adicional 29ª incluyó un precepto para la entonces ley 5/1984, de 26 de marzo, reguladora del derecho de asilo y de la condición de refugiado, “Lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 3 será de aplicación a las mujeres extranjeras que huyan de sus países de origen debido un temor fundado a sufrir persecución por motivos de género”. Es decir, se reconocía expresamente que las personas que huyen de una persecución por motivos de género podrán acogerse a la protección de asilo, sin embargo la Ley 12/2009 limitó el alcance de esta disposición.

<sup>548</sup> Para la consulta de Informes elaborados por la CEAR, Comisión Española de Ayuda al Refugiado, Vid. <https://www.cear.es/>

<sup>549</sup> En 2017 Womens Link WorldWide denunció a España ante la ONU por expulsar a una nigeriana embarazada y víctima de trata <https://www.womenslinkworldwide.org/informate/sala-de-prensa/womens-link-worldwide-presenta-por-primera-vez-un-caso-de-trata-contra-espana-ante-el-comite-contra-la->

Desde una perspectiva interseccional, una ausencia notoria en el pacto son medidas que contemplen a la población gitana, pueblo históricamente discriminado con una importante presencia en el Estado español. Cabe señalar que la Asociación de Mujeres Gitanas de País Vasco participó en las comparecencias en el seno de la Ponencia para el estudio y evaluación en materia de violencia de género en el Senado, mientras que en las comparecencias del Congreso no participó ninguna asociación gitana.

Existen problemas específicos para las mujeres gitanas en el acceso a la protección frente a las violencias de género. La denuncia como condición para acceder a la protección ya ha sido problematizada desde múltiples ámbitos profesionales y sociales, pero para las mujeres gitanas supone una serie de obstáculos específicos en tanto pertenecientes a comunidades gitanas. Por un lado, y esto afecta al acceso a los recursos y servicios públicos, "las personas que pertenecen a la comunidad gitana tienen unos vínculos familiares muy fuertes y se guían por valores que muchas veces dan prioridad a lo comunitario frente a lo individual"<sup>550</sup> y la resolución de los problemas se resuelven en la comunidad de acuerdo a la "ley gitana"<sup>551</sup>. En ocasiones por desconocimiento pero también por la "tradición de desconfianza del pueblo gitano en las instituciones, fruto de periodos de persecución a este colectivo"<sup>552</sup>, constituyen barreras de acceso a servicios y recursos para las mujeres ya que "muchas no los

---

[tortura-de-naciones-unidas](https://www.lavanguardia.com/vida/20191030/471294218785/cear-lamenta-la-expulsion-de-dos-posibles-victimas-de-trata-sin-estudiarlo.html) En 2019 CEAR también manifestó su preocupación por la expulsión de dos posibles víctimas de trata sin estudiar esta circunstancia. <https://www.lavanguardia.com/vida/20191030/471294218785/cear-lamenta-la-expulsion-de-dos-posibles-victimas-de-trata-sin-estudiarlo.html> Consultados por última vez el 9 de noviembre de 2020.

<sup>550</sup> Informe Sombra. 44 sesión Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Fundación Secretariado Gitano. 2009. P.7 Recuperado en [https://www.gitanos.org/upload/29/24/ONU-Report\\_Spain44\\_sp.pdf](https://www.gitanos.org/upload/29/24/ONU-Report_Spain44_sp.pdf) Consultado por última vez el 9 de noviembre de 2020.

<sup>551</sup> Sobre pluralismo jurídico *Vid.* Fajardo Sánchez, L. A. (2003) "Las fuentes olvidadas del pluralismo jurídico: indianos, piratas, palenqueros y gitanos" Estudios Socio-Jurídicos Vol 5, nº 1. Bogotá.

<sup>552</sup> Tamara Clavería. Representante de la Asociación de Mujeres Gitanas del País Vasco. Comparecencia en la Ponencia para el estudio y evaluación en materia de violencia de género del Senado de los aspectos de prevención, protección y reparación a las víctimas, 19 de junio de 2017. Recuperado en [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/va/pactoEstado/docs/PactodeEstado\\_Senado.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/va/pactoEstado/docs/PactodeEstado_Senado.pdf) (Última consulta, 9 de noviembre de 2020).

consideran como una posibilidad para superar sus problemas” (Fundación Secretariado Gitano, 2009: 7).

Por otro lado, de forma específica en situaciones de violencia género, para las mujeres gitanas poner de manifiesto la violencia sufrida “puede llegar a convertirse en un conflicto entre familias, y en ocasiones, una mujer que sufre violencia no quiere manifestarlo porque teme que el conflicto se extienda a un ámbito más amplio” (Fundación Secretariado Gitano, 2009: 7). El contexto descrito “determina que la denuncia sea el último medio, conceptualizada incluso como una traición dentro de la comunidad”<sup>553</sup>, de manera que “denunciar a una miembro de su propia comunidad ante una institución no gitana puede implicar un rechazo o incluso una ruptura con la propia comunidad, y pocas personas están dispuestas a renunciar a sus vínculos y a su grupo de pertenencia” (Fundación Secretariado Gitano, 2009: 7).

Por tanto, resulta necesario que los servicios que atienden a mujeres víctimas de violencia tengan en cuenta este tipo de dificultades para tratar de adecuar los recursos de protección a las realidades, en este caso de las mujeres gitanas, para poder ofrecer una atención más ajustada a éstas. En el seno de la Ponencia del Senado, la Asociación de Mujeres Gitanas del País Vasco realizó una serie de propuestas dirigidas al acceso a una protección efectiva: 1) formación profesionales en género y con perspectiva multicultural, 2) modificar la LO 1/2004 para que la denuncia no sea el único medio para acceder a los recursos asistenciales a las víctimas, 3) acompañamiento de las entidades gitanas a lo largo del proceso para evitar la desconfianza que pueden tener las víctimas hacia el sistema judicial, 4) e impulsar programas de acogida con enfoque multicultural. También señalaban que, desde la perspectiva de la multiculturalidad, resulta necesario elaborar un protocolo específico (sobre VG) adaptado a la comunidad gitana.<sup>554</sup> A estas propuestas, podemos añadir las recomendaciones relativas a la

---

<sup>553</sup> *Ibid.*

<sup>554</sup> Desde la *Asociación de Mujeres Gitanas del País Vasco* también presentaron las siguientes propuestas: estudios e investigaciones sobre mujer gitana y vg; perspectiva de género en todas las acciones y programas dirigidos a la comunidad gitana, teniendo en cuenta el rol que representa en la mujer en su respectiva comunidad; reforzar la imagen de la mujer gitana en los medios de comunicación a través de la difusión de campañas; impulsar programas de acogida con enfoque multicultural; fomentar grupos de empoderamiento de entidades gitanas en la sociedad civil y su relación con las instituciones

violencia contra las mujeres del Informe Sombra de la Fundación del Secretariado Gitano para la 44 sesión de la CEDAW: 1) Exigir medidas políticas que acompañen a la legislación ya que, a pesar de contar con un marco jurídico importante, las situaciones de discriminación siguen dándose, lo que demuestra que las medidas legislativas no son, por sí mismas, suficientes para combatir la discriminación. 2) Requerir al Ministerio de Igualdad e Instituto de la Mujer la creación de servicios de asesoramiento para combatir la violencia contra ellas. 3) Y promover la formación específica de agentes claves en educación, salud, servicios sociales, red de atención a víctimas de violencia de género, entre otras, sobre minorías culturales en España y las obligaciones de no discriminación (Fundación Secretariado Gitano, 2009: 19).

Por último, cabe señalar, que el Pacto de Estado no hace ninguna alusión a cuestiones de identidad y expresión de género ni, concretamente, a mujeres trans. Más teniendo en cuenta que diversas Comunidades Autónomas aprobaron leyes que han supuesto un avance en el reconocimiento de la identidad de género de forma autodeterminada<sup>555</sup> o sentida (no patologizada), lo que ha conllevado el reconocimiento expreso del derecho de acceso a recursos de protección frente a las violencias machistas para las mujeres trans<sup>556</sup>.

### **Garantías en la protección y debida diligencia frente a la violencia de género contra los/as menores**

Una de las cuestiones fundamentales del Convenio de Estambul y de la CEDAW respecto al acceso efectivo de derechos radica en la responsabilidad y obligación de los Estados de actuar con la debida diligencia. Cuestión que ha adquirido especial relevancia con respecto a los/as menores víctimas de violencia de género. A pesar de los avances formales en la legislación en el reconocimiento de los/as menores como sujetos

---

públicas; garantizar la presencia de las mujeres gitanas en espacio públicos de decisión; elaboración de planes para la sensibilización y prevención de la vg con enfoque multicultural y de carácter obligatorio.

<sup>555</sup> La nueva Estrategia LGTBIQ de la Unión Europea defiende la autodeterminación en su punto 3.3. *Vid.* LGTBIQ Equality Strategy 2020-2025 [https://ec.europa.eu/info/files/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/lgbtiq-equality-strategy-2020-2025_en)

<sup>556</sup> Como veíamos de forma más concreta en el capítulo 4 con la Ley 11/2014, de 10 de octubre, de Cataluña y la Ley 4/2018, de 19 de abril, de la Comunidad Autónoma de Aragón, (*Vid. Supra* p.346)

con derechos a ser oídos/as y escuchadas/os y como víctimas de violencia de género y en garantías en el ámbito procedimental, persisten graves problemas de implementación y de garantías de protección efectiva para los/as menores. Lo que sugiere que las leyes no son suficientes en sí mismas sino que requieren de mecanismos de garantía para que sean efectivas.

Hemos ido viendo a lo largo del capítulo que el derecho de los/as menores a vivir libres de violencia encuentra en su aplicación serios obstáculos que impiden que su protección esté garantizada. Entre estos obstáculos se encuentran la falta de credibilidad de los/as menores -al igual que ocurre con las mujeres y, en su caso, sus madres<sup>557</sup>-, la dificultad de la investigación en espacio privados sin testigos presenciales en la mayoría de ocasiones, las nociones estereotipadas en relación a la familia y las figuras del padre y de la madre, o la existencia de conflictos de derechos de los/as menores y lo de los/as progenitores/as.

El ordenamiento jurídico español contempla medidas civiles que se pueden aplicar a favor de la protección de menores frente a la violencia de género. Recordemos también, que el Convenio de Estambul obliga (art. 31) a garantizar que en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los/as hijos/as, se tenga en cuenta los incidentes de violencia cubiertos por el Convenio. Así como garantizar que en el ejercicio de ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de las víctimas. A pesar de estas previsiones que han ido visibilizando la extensión de la violencia de género contra los/as menores, diversos estudios e investigaciones concluyen que la violencia de género resulta una circunstancia oculta o irrelevante para la suspensión del régimen de visitas, si no se dan otras circunstancias; como única causa es algo excepcional (Reyes Cano, 2018; Save the Children, 2013, Bodelón, 2010) y en los fundamentos de derecho de las resoluciones estudiadas no se argumenta el artículo 66 de la LO 1/2004 (Reyes Cano, 2018: 235). Algo que, como veíamos<sup>558</sup>, también reflejan los sucesivos informes estadísticos sobre violencia de

---

<sup>557</sup> Según Barcons *et al.* 2018, las denuncias de abusos sexuales a menores interpuestas por las madres tienen tres veces menos posibilidades de prosperar en la administración de justicia que se interponen por parte de los padres.

<sup>558</sup> Vid. *supra* p. 507.

género del Consejo General de Poder Judicial, y las escasísimas medidas de protección que se acuerdan en relación a los/as hijos/as menores.

El Pacto establece en su medida 204 el carácter imperativo de la suspensión del régimen de visitas en todos los casos en los que el menor hubiera presenciado, sufrido o convivido con manifestaciones de violencia, sin perjuicio de adoptar medidas para impulsar la aplicación de los artículos 65 y 66 de la LO 1/2004. Esta medida resulta ambigua, no deja claro cuál sería el desarrollo legislativo de la misma ya que establece el carácter imperativo de la medida a la vez que se refiere al carácter potestativo de los artículos 65 y 66, los cuales aluden a la potestad del juez de suspender la patria potestad, custodia o régimen de visitas, estancia o relación al inculcado por violencia de género.

De acuerdo con Reyes Cano, el Pacto de Estado “debería haber contemplado la modificación del artículo 94 del Código Civil, estableciendo el derecho de visitas o de comunicaciones y estancias como un derecho del menor” tal y como establecen las convenciones internacionales, “señalando como circunstancia grave para su limitación o suspensión la exposición del menor a manifestaciones de violencia de género, modificándose en paralelo el artículo 66 de la LO 1/2004, para otorgarle un carácter imperativo” (Reyes Cano, 2018: 245-246).

La protección de menores constituye un eje del Pacto de Estado (Eje 4) que consta de 21 medidas, de las cuales 7, es decir, un tercio se refieren a situaciones de orfandad por violencia de género. Tres de ellas se refieren a impulsar cuestiones que ya están recogidas en el ordenamiento jurídico: adoptar las medidas que permitan que la custodia compartida en ningún caso se imponga en casos de violencia de género en los supuestos previsto en el artículo 92.7 del CC (medida 203), impulsar la aplicación práctica del reconocimiento de los/as menores como víctimas de violencia de género (medida 216) y posibilitar el derecho de los niños/as a ser escuchados/as y a participar en los asuntos que les afectan (medida 218). Dos medidas se refieren al estudio de situaciones, por un lado, de la situación de los menores (custodia, régimen de visitas, relaciones con el padre maltratador...) (medida 202), y por otro lado, las modificaciones relativas necesarias para otorgar protección a las víctimas que se hallen incurso en situaciones de sustracción internacional de menores cuyo origen sea una situación de violencia de género (medida 212).



También contempla promover la puesta en marcha de Puntos de Encuentro Familiar exclusivos y especializados para la atención a los casos de violencia de género y en su defecto elaborar y aplicar protocolos específicos (medida 210), así como desvincular la intervención psicológica con menores expuestos a violencia de género del ejercicio de la patria potestad (medida 207).

En conjunto, las medidas previstas en el eje de protección de menores resultan formulaciones generales poco detalladas, que muestran más intenciones que medidas determinadas, y en ocasiones, resultan ambiguas, como veíamos con la medida 204. Esta falta de contundencia contrasta con los estándares de derechos humanos relativos a la violencia de género, así como los apercibimientos y condenas realizadas desde la comunidad internacional en torno a la falta de debida diligencia en la protección de menores afectados por violencia de género.

#### **4.3. Valoración del Pacto de Estado contra la violencia de género y medidas puestas en marcha.**

El contenido del Pacto contempla medidas que suponen avances en relación a cuestiones concretas, pero resulta un planteamiento continuista y poco garantista respecto a medidas que plantea, cuando precisamente lo que se pide en el Pacto es que se cumplan las leyes y con obligaciones previas.

Aunque necesaria, la LO 1/2004 resulta insuficiente para erradicar las violencias machistas. Tanto expertas y profesionales de distintos ámbitos, el movimiento feminista, como las propias víctimas/supervivientes señalan la necesidad de un cambio de paradigma que permita cumplir de forma efectiva con este objetivo y con las obligaciones del Estado español que se derivan de la ratificación de convenciones internacionales y también de su propio ordenamiento jurídico.

La normativa internacional ha ido avanzando hacia un cambio de paradigma en el abordaje de las violencias de género contra las mujeres, como el Convenio de Estambul que supuso un cambio hacia un enfoque victimocéntrico articulando a respuesta y los derechos en torno a la estrategia 4P (prevención, protección, persecución

y políticas integradas). Sin embargo, el Pacto de Estado resulta un planteamiento continuista, incluso una reafirmación de la política criminal punitivista y de la lógica de acudir al Código Penal *prima ratio* (Villacampa Estiarte, 2018; Sanz Mulas, 2019).

En cuanto al sentido del Pacto de Estado, éste supone un acuerdo de mínimos para cumplir con la legislación estatal vigente. El Pacto comprende medidas que ya eran obligaciones de forma previa a la formulación del mismo. Incorpora medidas que son incumplidas (LO 1/1004 y LO 3/2007) de forma sistemática, las obligaciones en el ámbito educativo, ámbito especialmente problemático (además de la ya señalada administración de justicia) para el cumplimiento de la ley. Lo que no deja de plantear un problema político de fondo con dificultades para el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la normativa.

Respecto al concepto de violencia de género y la regulación de otras formas de violencia contra las mujeres en el Pacto no se aprecia una integración de la legislación sino una dispersión de la misma a partir de la creación de otras leyes integrales, opción con la que discrepan autoras como Encarna Bodelón (2018), Susana Gisbert (2018), Acale (2018a), Villacampa Estiarte (2018) o Sanz Mulas (2019). En esta línea tanto el Grupo Mixto-Compromís como el Grupo Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común presentaron votos particulares para la creación de una Ley de Violencias Machistas pero no fueron aprobados.

Según se observa en el Pacto de Estado, la política legislativa consistente en replicar leyes integrales para las distintas manifestaciones de violencia de género contra las mujeres. Esto resulta problemático en un doble sentido, según apunta María Acale (2018a), por un lado, porque la aprobación de leyes integrales para enfrentar parcialmente determinadas manifestaciones de violencia de género conlleva que estas leyes se resten “integralidad” entre ellas. Y, por otro lado, porque puede hacer que pase desapercibida la necesidad de someter a reformas algunos aspectos incluidos dentro de la LO 1/2004 que desde 2004 hasta el día de hoy no han sido implementados (Acale Sánchez, 2018a: 35).

El Pacto de Estado, en la medida que desvincula la violencia de la igualdad, no se dedica a articular un derecho a una vida libre de violencia, derecho a un proyecto

vital incluyendo proyectos migratorios o de asilo, derechos a la libertad sexual, derecho a constituir una familia y que sea un entorno de bienestar. En este sentido no se plantea una revisión conjunta de la LO 1/2004 y la Ley 3/2007 con la finalidad de establecer la igualdad como una estrategia clave de prevención de la violencia contra las mujeres.

Cabe plantearse qué sentido tiene el Pacto de Estado. Fue un consenso de mínimos sobre la política general que ya existía. Aunque sí incorpora ciertos elementos de la normativa internacional y adquiere cierta sensibilidad de la subjetividad diversa de las supervivientes-víctimas, no ha sido un instrumento que haya transformado el abordaje general de las violencias de género y de las violencias machistas. Qué se le pedía al pacto: que solucionase de manera urgente las fallas en cuanto a la protección frente a las violencias machistas, que se revisase la legislación para que fuera más efectiva y garantizada.

De las normas jurídicas - con rango de ley estatales o autonómicas y de los tratados internacionales vigentes en España- ya se derivan exigencias normativas para los poderes públicos y para el conjunto de la ciudadanía que son buena parte de las que integran las propuestas del Pacto de Estado siendo mandatos legales previos a éste. Ante esta situación Itziar Gómez Fernández se pregunta “entonces ¿de verdad estamos hablando de pactar para cumplir la ley? Pero ¿eso no es un mandato constitucional?” (2018: 100). En este aspecto, parece que más que un Pacto de Estado, lo que haga falta es una convencida voluntad de los Poderes Públicos para cumplir la ley. Según Itziar Gómez Fernández la violencia de género es síntoma “de una realidad de desigualdad que la estructura constitucional, como trasunto normativo de la estructura política que nos hemos dado para gestionar el poder, sostiene y alimenta” (2018:101). De manera que, apunta la necesidad de “un pacto constituyente que busque reconocer unas condiciones básicas de partida constitutivas de una relación de igualdad entre hombres y mujeres, siendo el contenido básico de ese eventual pacto el reconocimiento del derecho a una vida libre de violencia, el reconocimiento de los derechos sexuales y reproductivos y el refuerzo de un derecho a la educación dirigida a promover los valores constitucionales y, en particular, la igualdad” (Gómez Fernández, 2018: 108).

En aplicación de algunas medidas contempladas en el Pacto de Estado en materia de violencia de género, en 2018 se aprobó el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de

agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. En líneas generales, las medidas recogidas en dicho real decreto ley son relativas a: ampliar mecanismos de acreditación de la situación de violencia de género, que no resulte necesario el consentimiento del padre incurso en un proceso penal por violencia de género para la asistencia psicológica de los/as hijos/as menores comunes, recuperación de las competencias en materia de violencia de género por parte de los ayuntamientos, la compatibilidad de las ayudas previstas en la LO 1/2004 con otras que se articulen desde las Comunidades autónomas o municipios, distribución de fondos para los municipios y otras medidas relativas a garantías en los procedimientos judiciales en materia de violencia de género.

Se modifica el art. 23 de la LO 1/2004 de *acreditación de las situaciones de violencia de género* con doble finalidad: por un lado, para concretar y ampliar los títulos judiciales habilitantes para acreditar la condición de víctima de violencia de género, y, por otro lado, para establecer otros títulos no judiciales habilitantes para los casos en los que no hay denuncia y, en consecuencia, tampoco existe procedimiento judicial abierto. Esta modificación se justifica, según el Real Decreto Ley, por el “porcentaje elevado de las víctimas de violencia de género asesinadas no había denunciado previamente la situación de maltrato que estaban sufriendo. En 2017, el 76.5% de las mujeres asesinadas no había denunciado previamente a su agresor, de ahí la urgencia y la necesidad de proceder a ampliar los mecanismos de acreditación de las situaciones de violencia de género”.

Se añade como formas de acreditación de la situación de violencia de género la sentencia condenatoria o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar. Asimismo, se añade “También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos. El Gobierno y las Comunidades Autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, diseñarán, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los sistemas de acreditación de las situaciones de violencia de género”.

Aunque representa un avance en el acceso a derechos, este avance se ve limitado, ya que esta ampliación de mecanismos de acreditación de la situación de violencia de género se restringe a los derechos recogidos en el capítulo relativo a derechos laborales<sup>559</sup> y prestaciones de la seguridad social, es decir de cara al empleo que ya tengan (art. 21) o para el acceso a programas específicos de empleo (art. 22).

En relación a las ayudas sociales reguladas en el artículo 27 de la LO 1/2004, el Real Decreto-ley, con el fin de ampliar las posibilidades de acceso a las mismas y en consonancia con las propuestas formuladas en la Ponencia del Senado de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género, prevé la compatibilidad de estas ayudas con otras de carácter autonómico o local que las víctimas puedan percibir.

Como veíamos, el eje de protección de menores, incluía la medida de desvincular la intervención psicológica con menores expuestos a violencia de género del ejercicio de la patria potestad (medida 207). Para dar cumplimiento a dicha medida, el Real Decreto Ley incluye una modificación del art. 156 del Código Civil. En concreto la reforma del art. 156, según la exposición de motivos del Real Decreto ley “Civil tiene como objetivo 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 cualquiera de los progenitores esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro progenitor o de los hijos e hijas de ambos”. De manera que se añade el siguiente párrafo al art. 156 del CC: “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

---

<sup>559</sup> Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, incorporó medidas relativas a permisos y retribuciones laborales en situaciones de violencia de género para mujeres empleadas.

asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de éstos”

El Real Decreto Ley también modifica la asistencia jurídica (art. 20) de la LO 1/2004. Se reforma su apartado 4 y se añade un apartado 5 para reforzar la asistencia jurídica de las víctimas, tal y como exige el Pacto de Estado (medida 105), contemplando no solamente que los Colegios de Abogados, sino también los de Procuradores adopten las medidas necesarias para la designación urgente de letrados y procuradores de oficio en los procedimientos que se sigan por violencia de género, que aseguren su inmediata presencia para la defensa y representación de las víctimas. Por otro lado, también de acuerdo con Pacto (medida 105), se añade un nuevo apartado 6 referente a la habilitación legal del Letrado de la víctima a fin de que pueda ostentar su representación procesal hasta la personación de la víctima en el procedimiento, si bien esto debe armonizarse con la tercera medida consistente en la adición de un nuevo apartado 7 con el objeto de permitir a la víctima personarse como acusación particular en cualquier fase del procedimiento.

Y finalmente, el Real Decreto Ley, modifica la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, para volver a establecer las actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres así como contra la violencia de género como competencia municipal<sup>560</sup>.

Analizados, el Convenio de Estambul, las reformas legislativas llevadas a cabo en 2015, así como las medidas contempladas en el Pacto de Estado, en el siguiente epígrafe se abordan las novedades legislativas en materia de violencia contra las mujeres, que desde el comienzo de la legislatura autonómica que se inicia en 2015 resultaron muy prolíficas.

---

<sup>560</sup> Esta competencia fue eliminada por la Ley 27/2013, 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local.

## **5. Modificaciones de las leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres: principales tendencias de cambio**

En los últimos años, fundamentalmente desde 2015, ha tenido lugar una profusa actividad de modificaciones y de creación de nueva legislación autonómica<sup>561</sup> en materia de violencia de género. Estos cambios han afectado a leyes que regulan la violencia contra las mujeres de diez Comunidades Autónomas: Navarra (2015); Murcia (2016), Islas Baleares (2016), Galicia (2016), Islas Canarias (2017), Castilla y León (2017), Madrid (2018), Andalucía (2018), Castilla-La Mancha (2018) y Valencia (2018, 2019).

La línea más común de modificación de la legislación autonómica en materia de violencia de género atañe a las conceptualizaciones y dimensiones de violencia contempladas en la misma (definición, formas, ámbitos y sujetos víctimas), aproximándose a lo establecido en el Convenio de Estambul. Sin embargo estas modificaciones van más allá de este tipo de adaptaciones al Convenio de Estambul. En este sentido, la profundidad de estas modificaciones varía, siendo que tanto en el caso de la Comunidad de Navarra, las Islas Baleares como en el de Castilla-La Mancha se aprobaron leyes de nueva creación que derogaron las anteriores. También la modificación de la Ley andaluza resulta amplia y de calado.

Aunque todas las modificaciones autonómicas contempladas en este análisis se dieron estando ya ratificado el Convenio de Estambul por parte del Estado español y, cinco de ellas después de haber sido aprobado el Pacto de Estado en materia de violencia de género, la presencia del Convenio implícita o explícita varía. Es así que los cambios introducidos en las normas de cuatro Comunidades Autónomas no mencionan el pacto de Estambul en su exposición de motivos. En cuanto a las referencias al Pacto de Estado en materia de violencia de género, han sido recogidas en las leyes de Castilla y León, Navarra (modificación de 2018), Madrid, Andalucía, Castilla-La Mancha y

---

<sup>561</sup> En la legislatura autonómica que se inicia en el año 2015 se aprobaron nuevas leyes reguladoras de rentas mínimas de inclusión, en las que la violencia de género se ha incluido como factor de vulnerabilidad para el acceso a las mismas. Para una revisión más detallada en esta materia *Vid.* Vila Viñas (2018) “Violencia de género y efectividad de los derechos sociales. Protección a través de las políticas de rentas mínimas lato sensu en España”. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*. Numero 38, pp. 187- 209.

Valencia (2018), sólo las de Andalucía y Castilla-La Mancha se refieren al Pacto de Estado en materia de violencia en su exposición de motivos.

El primer cambio de este ciclo de modificaciones legislativas en materia de violencia machista se dio con la aprobación de la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, *para actuar contra la violencia hacia las mujeres*, que derogó la ley de 2002<sup>562</sup> y que se modificó de forma muy puntual en el 2018<sup>563</sup>.

En 2016, se aprueba la Ley 11/2016, de 15 de junio, por la que se modifica la Ley 7/2007, de 4 de abril, *para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia*, que afecta a los artículos relativos al ámbito de aplicación, concepto, formas y manifestaciones. En 2019 se aprueba otra modificación relativa a las unidades de igualdad y los planes de Igualdad.

Ese mismo año, la Comunidad de las Islas Baleares aprobó la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres, que derogó la anterior, la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer. Sigue siendo una ley de igualdad que regula a su vez las actuaciones contra la violencia, en la que la violencia tiene un título propio, el Título V. *Violencia Machista*. Ello supone un mayor desarrollo de la misma con respecto a la anterior, en la que se regulaba de forma más escueta en un capítulo de *Violencia contra las mujeres* dentro del título relativo a *La actuación administrativa para promover la igualdad en diferentes áreas de intervención*.

En Galicia, la Ley 12/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega *para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género* incorpora cambios relativos a la trata como forma de violencia, a la

---

<sup>562</sup> La Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista, fue modificada un año después de su aprobación, primero por la ley 12/2003, 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 22/2002. Con esta modificación se incluye en el objeto de la ley la reeducación y la reinserción social de los agresores, también en investigaciones y planes de actuación, se añade un nuevo artículo (art.9 bis) sobre Centros de Atención a la mujer, otro de servicios de atención psicológica a personas con problemas de control de la violencia (12 bis), mediación familiar (12 ter), derecho de asistencia jurídica (15bis), acción popular (16 ter), casas de acogida y pisos o centros de urgencia (18bis), Centros de atención, recuperación y reinserción de mujeres maltratadas (18 ter), acceso a la vivienda (21 bis).

<sup>563</sup> Ley Foral 3/2018, de 19 de abril, para la modificación de la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres.



prestación periódica para mujeres que sufren violencia y a la información al Parlamento<sup>564</sup>.

En la Comunidad autónoma de Canarias, la Ley 1/2017, de 17 de marzo, *de modificación de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género* introdujo cambios en la ley canaria de violencia de género relativos a la definición, ámbito de aplicación y formas de violencia.

En lo que respecta a Castilla y León, la Ley 7/2017, de 28 de diciembre, *de Medidas Tributarias* modifica la ley 13/2010, de 9 de diciembre, *contra la Violencia de Género*. Esta modificación consiste en la inclusión de un nuevo capítulo relativo a los/as hijos/as de mujeres fallecidas por violencia de género.

La ley 5/2005, de 20 de diciembre, *Integral contra la Violencia de Género* de la Comunidad de Madrid fue modificada en 2018 por la Ley 3/2018, de 22 de junio, la cual afecta a los artículos que regulan los títulos habilitantes, los centros de acogida y el acceso a la vivienda con protección pública.

En el caso de la Comunidad de Andalucía, sin haber aprobado una nueva ley, las novedades introducidas por la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, *de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género*, son significativas cualitativa y cuantitativamente. Esta modificación afecta al objeto de la ley, al concepto de víctimas de violencia de género, al ámbito, tipología y manifestaciones de violencia de género así como introduce cambios tanto en la investigación, recogida de datos, análisis, prevención, sensibilización, en la formación, derechos de las víctimas de violencia de género, seguridad, atención jurídica, atención social, atención integral y acogida, ámbito laboral coordinación y cooperación institucional, evaluación de políticas y control sobre las actuaciones de la administración.

---

<sup>564</sup> Al año siguiente en Galicia también se aprobó el Decreto 70/2017, de 13 de julio, por el que se regula la formación en igualdad y prevención y lucha contra la violencia de género del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Autónoma de Galicia.

Por su parte, Castilla-La Mancha, que fue la primera Comunidad Autónoma en aprobar una ley abordando la violencia contra las mujeres en 2001, en 2018 aprobó una nueva ley y la derogó: la Ley 4/2018, de 8 de octubre, *para una Sociedad libre de violencia en Castilla-La Mancha*. Esta nueva ley supone cambios sustanciales respecto a la anterior, algo ya apreciable en el propio título que cambia la terminología de forma significativa.

La ley de Valencia en materia de violencia, la ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, *Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana*, fue la última de las leyes autonómicas en ser aprobada y ha sido modificada en cuatro ocasiones, en 2013, 2015, 2018 y 2019<sup>565</sup>. Las diferentes modificaciones han afectado a 6 artículos de la ley y dos artículos de nueva creación en 2018. Algunas de estas modificaciones son cuestiones de estilo o adaptaciones, de manera que nos centraremos en aquellas modificaciones que hayan cambiado el contenido del artículo o derecho en cuestión.

A continuación, se analizan las novedades legislativas autonómicas en materia de violencia contra las mujeres introducidas por las modificaciones mencionadas. Dicho análisis pretende dibujar las principales líneas de cambio que se llevan a cabo por las mismas, destacando lo que tienen de común entre sí. Este estudio comparativo se ha basado, a su vez, en los siguientes aspectos: 1) conceptos, formas y manifestaciones de la violencia, 2) sujetos, situaciones diversas y colectivos específicos, 3) derechos y servicios contemplados (asistencia integral) y 4) agencia de las mujeres. Como se puede apreciar, son los mismos ejes en que se basa la comparación más profunda llevada a cabo en el capítulo anterior entre la Ley 4/2007, de 22 de marzo, *de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón* y la Ley 5/2008, de 24 de abril, *del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista de Cataluña*. Por tanto, se da continuidad al análisis de la legislación autonómica en materia de violencia contra las mujeres abordado en la presente tesis doctoral.

---

<sup>565</sup> Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat; LEY 10/2015, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat; Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Y la Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat.

## Principales líneas legislativas en las Comunidades Autónomas

Para empezar, las consideraciones relativas a la violencia contemplada en las legislaciones resulta la línea de cambio más común. Las modificaciones legislativas autonómicas inciden sobre el concepto de violencia, ámbito, formas y manifestaciones de las normas de ocho de las Comunidades Autónomas: Navarra, Murcia, Baleares, Galicia (sólo trata), Canarias, Andalucía, Castilla-La Mancha y Valencia (sólo ámbito y concepto de agresor). Como veremos a continuación en el caso de Galicia y Valencia los cambios son más concretos.

Seis de las modificaciones de las leyes autonómicas operan cambios en la propia definición de violencia (Navarra, Murcia, Baleares, Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha). Todas estas leyes partían de un concepto más amplio que el de la violencia de género recogido en la LO 1/2004<sup>566</sup>, limitada al ámbito de la pareja o expareja.

En términos generales, no se acaba de consolidar el uso del concepto de violencia de género como sinónimo de violencia contra las mujeres, tal y como está siendo considerada por los Organismos Europeos e Internacionales. Seguramente, para diferenciarse del uso restrictivo del mismo en el ordenamiento jurídico español. Así, las leyes autonómicas reformadas y las nuevas leyes autonómicas, emplean diversos términos, al igual que lo hace el conjunto de leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres. Específicamente, la nueva Ley de Navarra, utiliza el término “violencia contra las mujeres”, la de las Islas Baleares “violencia machista”; mientras que la de Castilla-La Mancha sí utiliza el concepto de violencia de género en sentido amplio.

En estas leyes autonómicas, se amplían y desarrollan más las definiciones o conceptos de violencia en la línea de las definiciones contempladas en el Convenio de

---

<sup>566</sup> En el caso de la comunidad balear, la legislación previa no recogía una definición de violencia como tal, se refería violencia contra las mujeres, violencia de género, malos tratos y abordaba el acoso sexual y moral en el ámbito de las relaciones laborales, por tanto se puede considerar que la ley anterior de las Islas Baleares consideraba la violencia contra las mujeres más allá del ámbito de la pareja o expareja. Tampoco la Ley 5/2001, de Castilla-La Mancha establecía una definición de violencia ni se especificaban formas ni manifestaciones, sino que en su objeto de ley se refería a violencia contra las mujeres, y a partir de la modificación de la ley operada por la L 12/2010, se aludía en el ámbito de aplicación de la ley a mujeres sometidas a trata con fines de explotación sexual, prostitución o comercio sexual.

Estambul, combinando la definición de “violencia contra las mujeres”<sup>567</sup> (art. 3.a) y la de “violencia contra las mujeres por razón de género”<sup>568</sup> (art. 3. d).

A pesar de asumir casi por completo estas definiciones del Convenio de Estambul, ninguna de las leyes autonómicas ha incluido en la definición de violencia que éstas constituyen una violación de los derechos humanos, como sí hace el Convenio (art. 3.a). Dos de ellas tampoco han recogido que la violencia sea consecuencia de la discriminación (Murcia y Canarias) y las otras dos consideran que esta violencia es consecuencia de la cultura machista (Andalucía y Castilla-La Mancha).

Las de leyes de Murcia y Canarias, añaden a la definición de violencia de género “Quedan también incluidas en el ámbito de aplicación de esta ley las conductas que tengan por objeto mantener a las mujeres en la sumisión, ya sea forzando su voluntad y su consentimiento o impidiendo el ejercicio de su legítima libertad de decisión en cualquier ámbito de su vida personal.”

En cuanto a las consideraciones sobre violencias, en las legislaciones autonómicas se observa una tendencia a distinguir, de forma más homogénea y siguiendo las conceptualizaciones del Convenio de Estambul, entre distintas formas y manifestaciones de la violencia. De las leyes modificadas, la única que no lo hace es la Ley de la Comunidad de las Illes Balears. Y, en el caso de la Ley canaria, además mantiene las *situaciones de violencia de género*<sup>569</sup>.

De las once leyes autonómicas que son modificadas, siete realizan cambios que afectan a las formas y manifestaciones de la violencia (Navarra, Murcia, Baleares, Galicia, Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha, en el caso de Galicia la

---

<sup>567</sup> Por «violencia contra la mujer» se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada;

<sup>568</sup> Por «violencia contra la mujer por razones de género» se entenderá toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada.

<sup>569</sup> El artículo 4 de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género de Canarias distingue entre diferentes situaciones de violencia de género en función al ámbito y naturaleza de la relación que une al agresor con la víctima: a) situaciones de violencia doméstica, b) situaciones de violencia laboral o docente y c) situaciones de violencia social.

modificación se limita a cambiar la definición de una manifestación en concreto de violencia).

Tras la reforma realizada por la Ley 7/2018, de 30 de julio, la Ley andaluza es la que detalla mayor variedad de manifestaciones (14), aunque hay que tener en cuenta que la mayoría de las leyes enumeran este listado de manifestaciones de violencia de forma abierta para poder recoger otras expresiones de la violencia contra las mujeres. Respecto a lo que tienen de común entre sí los cambios generados por las reformas legislativas autonómicas, todas ellas incluyen<sup>570</sup>: violencia en la pareja o ex pareja, feminicidio/femicidio, violencia/agresión sexual, acoso sexual o por razón de sexo (dentro de *diferentes manifestaciones de violencia sexual* en el caso de la ley navarra), mutilación genital femenina y trata.

A pesar de que la trata con fines de prostitución forzada no se aborda en el Convenio de Estambul de manera específica, es una forma de violencia machista, como lo son otras formas de trata –matrimonios forzados o el servilismo en el trabajo doméstico- que constituyen según la *Directiva europea 2011/36/UE*, formas de trata con “sesgo de género”. Dado que afecta a las mujeres de forma desproporcionada, constituye una forma de violencia de género, como queda establecido en el Convenio de Estambul, en su artículo 3.d. violencia contra las mujeres por razón de género.

La primera ley autonómica que incorpora el feminicidio como manifestación de violencia es la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres de la Comunidad de Navarra. Posteriormente también se incluyó en las leyes de Murcia (femicidio) (2016), Islas Baleares (2016), Canarias (2017), Andalucía (2018) y Castilla-La Mancha (2018).

Hay otras manifestaciones que son recogidas por la mayoría de las normas autonómicas, como ocurre con la explotación sexual y los matrimonios forzados o similares que se incluyen en todas las Comunidades Autónomas excepto en Baleares, o

---

<sup>570</sup> Menos Galicia, que no se tiene en cuenta en esta generalidad puesto que la ley de Galicia sólo modifica una manifestación concreta de violencia.

la violencia contra los derechos sexuales y reproductivos que se incorpora en todas<sup>571</sup> las normas salvo en Navarra.

La ciberviolencia o las violencias ejercidas a través de las tecnologías y los medios sociales, son reconocidas por Andalucía y Castilla-La Mancha respectivamente. De forma singular la legislación andaluza que entre las manifestaciones de violencia recoge también las tradiciones culturales como contrarias a los derechos de las mujeres, la violencia derivada de los conflictos armados, la ejercida a través de los medios de comunicación o la publicidad. La ley navarra es la única que contempla la prostitución como una manifestación de violencia.

Todas las modificaciones de las legislaciones autonómicas recogen como formas de violencia la física, la psicológica, la económica y la sexual<sup>572</sup> (Navarra, Murcia, Islas Baleares<sup>573</sup>, Canarias, Andalucía). La Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, es la que contempla más formas de violencia contra las mujeres (7). Además de las cuatro comentadas, añade otras tres formas de violencia más, siendo la única que recoge la violencia ambiental y la violencia institucional<sup>574</sup>. También incorpora la violencia simbólica, lo que también hace la nueva Ley de las Islas Baleares, la Ley 11/2016, de 28 de julio.

De entre las normas autonómicas modificadas o de nueva creación, seis afectan de alguna manera a la consideración de los sujetos víctimas (Navarra, Murcia, Baleares, Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha). De éstas, todas, excepto Baleares, incluyen de forma explícita que cuando se refieren a mujeres se entienden comprendidas las menores de edad (niñas y adolescentes).

---

<sup>571</sup> En el caso de la comunidad Balear, no se define como una forma de violencia pero la ley reconoce los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres (art. 3.e, 3.t.) que serán garantizados por la administración sanitaria de las islas baleares (art. 47.8).

<sup>572</sup> En el caso de Murcia y Canaria se refieren a “violencia sexual o abusos sexuales”.

<sup>573</sup> Aunque la nueva ley de Baleares no distingue de manera expresa entre formas y manifestaciones, este tipo de violencias están recogidas en la misma.

<sup>574</sup> Violencia institucional: las acciones u omisiones que realizan las autoridades, funcionarios y funcionarias, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tengan como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley para asegurarles una vida libre de violencia.

Todas ellas han incluido a los/as hijos/as o menores como sujetos sobre los que se ejerce violencia machista o de género, ya sean porque los/as consideran explícitamente víctimas (Navarra, Baleares, Andalucía y Castilla-La Mancha) o porque recogen directamente la violencia ejercida sobre los/as mismos/as (Murcia, Canarias). Canarias además reconoce que los/as niños/as son víctimas de las violencias machistas como testigos/as de violencia dentro de la familia.

La nueva ley de Castilla-La Mancha incluye en el concepto de violencia de género el homicidio o asesinato de menores cometido por el padre, o por el hombre con el que la madre mantiene o han mantenido una relación afectiva de pareja, con o sin convivencia, con el fin de infringir a la madre un maltrato psicológico o emocional. La modificación de la ley de Andalucía, en un sentido similar, considera como víctimas a las madres cuyos/as hijos/as hayan sido asesinados/as.

En este sentido, cabe señalar que la Ley andaluza incorpora en su objeto la consideración de la violencia de género como violencia vicaria, que como tal, se extiende a las víctimas que consideradas por la ley.

Cuatro de ellas introducen en su ámbito de aplicación o en la consideración de víctimas de forma explícita a otros familiares convivientes (Navarra, Murcia, Canarias y Andalucía), a las personas dependientes de una mujer, cuando se agrede a las mismas con ánimo de causar perjuicio a aquella o personas menores de edad, las personas mayores, las personas con discapacidad o en situación de dependencia que estén sujetos a la tutela o guarda y custodia de la mujer víctima de violencia de género y que convivan en el entorno violento.

Tanto la nueva Ley de Navarra como la Ley andaluza, incorporan una definición de víctima de “violencia contra las mujeres” y “víctima de género” respectivamente. La Ley Navarra considera víctimas de violencia contra las mujeres aquellas que han sufrido las consecuencias directas o en primera persona de los actos violentos previstos en la ley, extendiéndose esta consideración de víctimas a los/as hijos/as que convivan en el entorno violento (art. 4). El concepto de víctima de violencia género (art. 1 bis) que se introduce en la ley andaluza la Ley 7/2018, de 30 de julio, además de a la mujer que, por el hecho de serlo, sufra un daño o perjuicio en primera personas, contempla como

víctimas a los/as hijos/as que sufran la violencia a la que está sometida su madre, las personas menores, mayores o con discapacidad o en situación de dependencia, sujetas a la tutela o guarda y custodia de la mujer víctima de violencia de género y que convivan en el entorno violento y también a las madres cuyos/as hijos/as hayan sido asesinados/as.

Destaca como novedad que la Ley Foral 14/2015 de Navarra incluya, además de la definición de víctima de violencia contra las mujeres, una definición de superviviente considerando como tales a aquellas víctimas de violencia de género que han emprendido un proceso de recuperación a fin de superar el proceso de violencia sufrida. A este respecto, es preciso mencionar que hacen uso del término de superviviente en su articulado la nueva ley de Castilla-La Mancha como las modificaciones de las leyes de Andalucía y la de 2018 de Valencia. En este sentido, la modificación de la Ley andaluza, al referirse a las campañas de información y sensibilización, incide como objetivo en la incorporación de mensajes positivos, debiendo poner el foco en el maltratador y que además de contemplar el término “víctima” incluyan el de “superviviente”. Se insiste en un apartado específico en que las campañas muestren historias de superación de la violencia de género, evitando la victimización de las mujeres y teniendo en cuenta las dificultades en el acceso a información de determinados colectivos como personas inmigrantes, personas que viven en el medio rural y personas con discapacidad. De forma previa a la modificación, en la Ley andaluza ya se hablaba de presentar una imagen de las mujeres como sujetos plenos con posibilidad de superar las situaciones en las que se encuentran, pero con la modificación legal se refuerza esta línea de considerar la agencia de las mujeres que viven o han vivido relaciones o situaciones de violencia.

Respecto a las definiciones incluidas en la legislación autonómica, la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de Valencia recogía el concepto de agresor (art. 6) de la siguiente manera: “hombre causante de cualquiera de los actos contrarios a esta ley referidos en el presente título”. Dicho concepto es modificado por la Ley 5/2013, que añade “a cualquier persona causante de las manifestaciones de violencia sobre las mujeres contenidas en el artículo 3, apartados 5 y 6 de la presente ley”, que se refieren a la mutilación genital femenina y la trata de mujeres. Es decir, que para este tipo de manifestaciones de violencia se abre la posibilidad a que el agresor sea una mujer. Y



vuelve a ser modificado por la Ley 9/2109, de 23 de diciembre, para añadir los apartados 7 y 8, es decir, matrimonios forzosos y aborto y esterilización forzosa.

En las modificaciones o nuevas legislaciones se aprecia un mayor uso del lenguaje de derechos en general. Vamos a detenernos a analizar cómo se recogen los derechos humanos y el derecho a una vida libre de violencia más en concreto en estas leyes ya que resultan claves en el marco normativo provisto por el Convenio de Estambul. Los conceptos de violencia afectados por las novedades legislativas no establecen en su propia definición que estas violencias constituyen una vulneración de los derechos humanos. Sin embargo, los derechos humanos están presentes en los cambios introducidos. Seis de las modificaciones o nueva legislación autonómica hablan de derechos humanos (Navarra, Murcia, Galicia, Canarias, Andalucía y Castilla-La Mancha).

Todas ellas, parten o reconocen en su Exposición de Motivos que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos. En el caso de la modificación de la ley de Galicia se refiere a la trata de seres humanos como profunda violación de los derechos humanos, ya que esta modificación se limita básicamente a esta manifestación de violencia contra las mujeres. Además de estas consideraciones, tanto la nueva Ley navarra de 2015 como la nueva Ley manchega de 2018 han establecido los derechos humanos en su articulado, también lo hace la modificación de la Ley andaluza, al definir la trata como una manifestación de violencia y como vulneración de los derechos humanos. En el caso de las nuevas Leyes de Navarra (art. 6.e) y de Castilla-La Mancha (art. 6.a), éstas incorporan el respeto, la protección y la promoción de los derechos humanos como principios rectores, ya sea de la actuación administrativa o de la institucional y profesional.

En el caso de la nueva legislación navarra de 2015, también se incorporan los derechos humanos en medidas del ámbito educativo. Es así que, con finalidad preventiva, la ley insta a que la Administración de la Comunidad Foral integre en los currículos de los distintos niveles educativos contenidos para lograr la formación respecto a los derechos humanos y en la igualdad entre mujeres y hombres (art. 10.1), siendo el servicio de inspección educativa quien supervise que la inclusión de estos contenidos sea efectiva (art. 12.2).

En cuanto al derecho a una vida libre de violencia, dos leyes nuevas lo referencian de forma explícita: la nueva Ley de las Islas Baleares y la de Castilla-La Mancha (su título también lo expresa). La nueva Ley balear recoge, entre los principios generales que regirán las actuaciones de los poderes públicos (art. 3.d): “la adopción de medidas para erradicar la violencia machista, la violencia familiar y todas las formas de acoso sexual y de acoso por razón de sexo, orientación e identidad sexuales y de género, con el objeto de garantizar el derecho a vivir sin violencia”. Por su parte, la ley de Castilla-La Mancha en la Exposición de Motivos se refiere a la LO 8/2015, de 22 de julio, *de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia* que establece como uno de los criterios de interpretación del interés superior del menor, la conveniencia de que su vida y desarrollo tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de violencia. En lo que respecta al articulado, cuando la ley define la violencia institucional (art.5.g), como una forma de violencia, también se hace alusión a derechos para asegurar vidas libres de violencia, de la siguiente manera: “las acciones u omisiones que realizan las autoridades, funcionarios y funcionarias, profesionales, personal y agentes pertenecientes a cualquier órgano, ente o institución pública, que tengan como fin retardar, obstaculizar o impedir que las mujeres tengan acceso a las políticas públicas y ejerzan los derechos previstos en esta ley para asegurarles una vida libre de violencia”.

Aunque la nueva Ley de Navarra no se refiere de forma expresa al derecho a una vida libre de violencia como tal, sí alude al derecho a la vida y la integridad física y psíquica (art. 15 de la Constitución).

En términos generales, entre los cambios introducidos en las legislaciones autonómicas se aprecia una tendencia a ampliar el acceso a derechos y servicios de atención frente a las violencias contra las mujeres, especialmente en lo referido al acceso a la red de recursos sin la necesidad de interponer denuncia.

La Ley foral 14/2015 de Navarra establece que para el acceso a los recursos de atención y recuperación psicosocial integral (art.36.4) no será necesaria la interposición de denuncia. Igualmente se detalla respecto a los centros de urgencia (art. 44.4) y para los recursos de acogida (art. 45.3). La nueva Ley de Baleares establece (de forma explícita) como características de los centros de acogida y servicio de urgencia

(art.71.4) que sean accesibles sin la exigencia de tener que interponer una denuncia por los hechos sufridos.

La ley andaluza, que introduce el concepto de víctima de violencia de género, reconoce a las mismas los derechos previstos en la ley sin necesidad de interponer denuncia. En el ámbito de la atención, en cuanto a la asistencia integral, se incide en la cobertura del acompañamiento profesional especializado (y acreditado) con independencia de que hayan iniciado el procedimiento judicial o no (art. 35 bis 1). Asimismo, en los casos de renuncia a la denuncia o a continuar el proceso judicial (art 35 bis. 5), la ley prevé el establecimiento de cauces para la derivación a recursos especializados, previsión que también incluye en la ley de navarra (art. 64.4).

Las tres leyes de nueva creación (Navarra, Baleares y Castilla-La Mancha) y otras tres de las leyes modificadas<sup>575</sup> (Madrid, Andalucía y la de Valencia de 2018) incluyen formas de acreditación de la violencia más allá de las denuncias u otros informes de la Administración de justicia o del ámbito policial. En el caso de Navarra, en coherencia con la consideración de víctimas recogida en la ley, las formas de acreditación contempladas en la ley se extienden a los hijos/as de las mujeres víctimas de violencia. Todas amplían los mecanismos de acreditación, aunque en el caso de la Ley de Madrid<sup>576</sup> y de Valencia, ya recogían estas formas de acreditación, si bien tenían un carácter excepcional, de modo que las modificaciones eliminaron esa excepcionalidad pasando a ser medios ordinarios en su caso.

Aunque ya se podía acceder a recursos sin necesidad de denuncia, lo que es cierto es que al establecer y detallar otras formas de acreditación, es más garantista de los derechos.

Que la situación administrativa no sea obstáculo para acceder a los derechos reconocidos por las leyes autonómicas, en materia de violencia contra las mujeres, es

---

<sup>575</sup> En el caso de la ley de Castilla León no se incluye en la modificación pero la ley originaria ya contaba con una multiplicidad de medios de acreditación más allá de la denuncia o similar.

<sup>576</sup> Se eliminan los requisitos para el acceso a los centros de acogida (no será necesario título habilitante), para el acceso a la vivienda con protección pública, en caso de que no se haya presentado denuncia mediante informes que se incorporan al título habilitante.

una cuestión que también se hace más presente en las leyes modificadas. La Ley Navarra incluye, entre sus principios rectores, la prohibición de la discriminación por el estatus migrante o la situación administrativa de residencia. Igualmente, establece en relación al derecho a la atención sanitaria (art. 21.1), que ésta sea garantizada para las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia independientemente de su situación administrativa. Así como, para fomentar la inserción en el empleo (art. 48) se establece que en la priorización se tendrá en cuenta a todas las víctimas de violencia, sea cual sea su situación administrativa. A la renta de inclusión social (art. 54.1) podrán optar las mujeres víctimas independientemente de su situación administrativa.

En el caso de Andalucía, la Ley de modificación introduce en su ámbito de aplicación (art. 2.3) que todas las víctimas de violencia de género que se encuentren en el territorio andaluz tiene garantizados los derechos reconocidos por la ley, independientemente de su vecindad civil, nacionalidad o situación administrativa.

Además de estas garantías de acceso comentadas, las novedades legislativas tienden a incluir actuaciones con la finalidad de aumentar las garantías de aplicación y efectividad de las medidas y los derechos reconocidos en la legislación en materia de violencia de género contra las mujeres.

Los cambios legislativos incorporan medidas dirigidas a aumentar el conocimiento sobre las realidades y situaciones (causas, consecuencias, alcance de las diferentes formas de violencia...) de las violencias de género que comprendan iniciativas referidas a la formación, a la investigación y a la recogida y análisis de datos; así como el estudio y evaluación de la eficacia de las medidas. Así, en la nueva Ley de Navarra, la investigación adquiere más protagonismo respecto a la anterior constituyendo un título propio (Título II) que supone un impulso a la investigación y, en concreto para la evaluación de las medidas aplicadas respecto a la violencia contra las mujeres, la recogida de información y encuestas, se establece el deber de realizar y mantener actualizado un mapa de recursos de atención y protección que permita identificar los posibles obstáculos que inciden en determinados perfiles de mujeres que queden fuera de los recursos o servicios especializados y encuestas de evaluación y satisfacción de las respecto a los recursos contemplados en la ley de los que hayan hecho uso, incluida la atención policial y la asistencia jurídica.

Asimismo, varias de las legislaciones modificadas y legislaciones nuevas introducen la perspectiva de género (Navarra, Baleares, Andalucía y Castilla-La Mancha), ya sea en sus principios rectores (Navarra), en el diseño y aplicación de las políticas públicas, en la atención profesional de los servicios o vinculadas a la formación y/o capacitación. En este sentido, destaca la Ley 11/2016, de 28 de julio, *de igualdad de mujeres y hombres* de las Islas Baleares, en el que la perspectiva de género está integrada de forma transversal en el texto normativo y, a su vez, incorpora un título específico de Medidas para integrar la perspectiva de género en la actuación de las administraciones.

Entre las novedades legislativas autonómicas en materia de violencia contra las mujeres gana protagonismo la responsabilidad institucional (obligación constitucional); así como la obligación por parte de los poderes públicos de actuar con la debida diligencia. La Ley Foral 4/2015 de Navarra y la Ley 4/2018 de Castilla-La Mancha, ambas de nueva creación, introducen entre sus principios rectores la responsabilidad institucional y la actuación diligente. La Ley manchega también incorpora la responsabilidad institucional para erradicar la violencia de género en su objeto y finalidad de la ley. Incluye también un Título (V) relativo a la *Responsabilidad institucional*, en el que se dispone que los poderes públicos desarrollarán las actuaciones necesarias para la detección de situaciones de riesgo o existencia de la violencia contra las mujeres, hijas e hijos menores, y darán cuenta de sus actuaciones sobre esta materia el Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha. Se establece una prohibición con respecto a las empresas y entidades de obtener ayudas públicas por prácticas laborales discriminatorias. De manera que la Administración no subvencionará, bonificará o prestará ayudas públicas a aquellas empresas que hayan llevado a cabo prácticas laborales discriminatorias. También se regula la acción popular, la personación por parte de la Junta en procedimientos penales por violencia de género en la forma que establezca la legislación procesal. Se explicita que en los procedimientos en que la Junta ejerza la acción popular, si existieran hijos/as menores comunes, se solicitará la privación de la patria potestad al acusado.

Finalmente, es preciso señalar la consideración de la violencia institucional reconocida como una forma de violencia contra las mujeres por parte de la ley de

Castilla-La Mancha siendo la que más lejos lleva la responsabilidad institucional de responder de forma diligente.

También se introducen medidas comunes o similares encaminadas al control de las instituciones; así como a la rendición de cuentas por parte de las administraciones o entidades que gestionen servicios públicos. Cabe destacar en este sentido que la Ley Foral 4/2015, incorpora las encuestas de satisfacción o evaluación de los servicios ofrecidos por la administración y de la actuación profesional por parte de las mujeres que han hecho uso de las mismas.

Muchas de las leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres establecen mecanismos de evaluación de la eficacia y de control de la actuación de la Administración, que de forma anual será remitido al Parlamento autonómico correspondiente, un informe relativo a las actuaciones llevadas a cabo. Respecto a las leyes que han sido modificadas o de nueva creación, seis de ellas han regulado este informe (Galicia, Canarias, Andalucía, Navarra, Islas Baleares y Castilla-La Mancha). En el caso de la nueva Ley de las Islas Baleares, la Ley 11/2006, de 28 de julio, el Instituto Balear de la Mujer elaborará una evaluación de la eficacia de los recursos existentes en las Illes Balears en materia de violencia contra las mujeres y sus hijas e hijos, que se presentará al Parlamento. La anterior legislación no lo preveía, por lo que en este caso, el informe supone una novedad. En el caso de Ley gallega se añade la obligación de incorporar en esta información al Parlamento un informe anual sobre la prestación periódica para las mujeres que sufren violencia de género. Según la Ley canaria, este informe deberá incorporar también una evaluación de impacto de los planes, programas y servicios dependientes de la Comunidad Autónoma en materia de igualdad y prevención de violencia machista. La modificación de la Ley andaluza, añade que en este informe se consignen las secciones presupuestarias donde están enclavadas cada una de las actuaciones llevadas a cabo, así como los créditos empleados en las mismas. Por su parte, la nueva Ley manchega, a la remisión del informe, agrega que la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha realizará trabajos de investigación periódicos para valorar objetivamente la eficacia de las medidas adoptadas

para la prevención y erradicación de la violencia de género y las medidas necesarias para su tratamiento<sup>577</sup>.

Además de la evaluación de la eficacia y del control de las actuaciones, estas reformas también incorporan medidas encaminadas a garantizar la eficacia de los derechos, servicios y prestaciones en materia de violencia contra las mujeres. En esta línea, una de las novedades más destacadas de la nueva Ley navarra, señalado así en su exposición de motivos, es la incorporación de su Título X de Garantías de aplicación de la ley foral. Dicho título consagra un conjunto de medidas para garantizar la aplicación de la ley foral mediante el compromiso de una formación profesional permanente de profesionales que intervienen en la atención, protección y justicia; la elaboración de un plan de acción de desarrollo general de la ley foral y planes sectoriales derivados de aquel y el seguimiento anual del plan junto con una evaluación cuatrienal del impacto de las medidas. Dentro de este conjunto de medidas resulta especialmente novedosa la incidencia en la formación como una de las principales garantías de aplicación de la ley, la cartera de servicios y la evaluación del impacto de la ley. La formación se incluye en la propia Ley así como, en su caso, otras que se promulguen. Mientras que la cartera de servicios (art. 76) es el instrumento mediante el que se establecen las prestaciones del sistema público de atención integral a víctimas de la violencia contra las mujeres. En este sentido, la Ley establece que todos los derechos y prestaciones contempladas en la misma (económicas, de recursos o servicios) serán prestaciones garantizadas y, como tales, exigibles como derecho subjetivo. La cartera deberá incluir los estudios económicos de costes y forma de financiación de las diferentes prestaciones.

En términos de garantía y efectividad, la dotación económica también resulta explícita en las modificaciones analizadas. Como es el caso de la modificación de la ley andaluza, que establece que en los análisis de violencia de género de evaluación de efectividad de las medidas, que ha de realizar la consejería competente en materia de violencia de género, se incluya los presupuestarios para asegurar que los objetivos se llevan a cabo.

---

<sup>577</sup> La Ley Foral 4/2015, en este aspecto mantiene una redacción similar a la anterior legislación navarra, excepto que elimina la mención expresa que hacía la LF 22/2002, a que el informe incluya las actuaciones llevadas a cabo para la readaptación de las personas agresoras.

También se aprecia una mayor estructuración de los servicios sociales y de la red de asistencia integral que se concreta en un mayor desarrollo y profundidad de la intervención y una preocupación por la calidad de las atenciones y servicios reconocidos como derechos de las víctimas de cualquiera de las violencias de género. En este sentido, tanto la detección, la recuperación como la reparación se convierten en objeto de la ley como en derechos. Tener en cuenta de forma explícita la calidad de los servicios y de la atención/intervención profesional está encaminado a aumentar la eficacia de las medidas y servicios pero también una forma de evitar procesos de revictimización, cuestión y objetivo a reducir que se hace presente en las modificaciones legislativas autonómicas analizadas.

En cuanto al desarrollo de la asistencia integral contra la violencia contra las mujeres, las novedades legislativas, además de aportar definiciones de las redes y catálogos de recursos y servicios, en ellas cuestiones como la detección, la recuperación e incluso la reparación, cobran relieve, ampliado su presencia y alcance. La Ley Foral 14/2015, incorpora un Título (IV), a la *Detección y atención de la violencia contra las mujeres*, estableciendo de forma expresa la *Responsabilidad institucional de detección* (art. 20). El Servicio Público de Salud y el Sistema Público de Servicios Sociales se configuran en la Ley Foral 14/2015 como recursos clave para la detección y atención, en los que la inclusión de estándares mínimos sobre medios materiales y humanos necesarios para prevenir, detectar y atender y de una programación formativa en violencia contra las mujeres resultan fundamentales como estrategia para garantizar los derechos de atención sanitaria y social.

La nueva Ley de Castilla-La Mancha de 2018 introduce la detección en el objeto de la ley. En cuanto a las medidas de prevención (art. 8.2), destaca el énfasis en la detección, ya que además de la información sobre los recursos dispuestos para la asistencia integral a víctimas y supervivientes, la detección de las situaciones de riesgo se configura como objeto principal de las medidas de prevención. También se disponen medidas de detección en el ámbito de educativo encomendando al servicio de inspección educativa velar por el deber de diligencia en la detección de las agresiones de género (art. 9.4) y respecto a la formación del profesorado no docente y del personal socioeducativo no docente se establece la inclusión de la detección precoz como contenido de la formación específica del profesorado (art. 10). En el derecho a la



atención sanitaria (art. 26), se incide en el establecimiento de medidas específicas para detección así como la intervención específica en el caso de mujeres que además padezcan problemas de salud mental, dependencia de sustancias adictivas u otra patología.

La recuperación también es una cuestión a la que dotan de mayor peso diversas reformas a las leyes autonómicas en materia de violencia contra las mujeres. A partir de la nueva ley de Navarra, los derechos de atención sanitaria, psicológica y social, comprenden el seguimiento de la evolución del proceso hasta la recuperación y, en su caso, reparación. Asimismo, se garantiza el respeto y autonomías de las mujeres en la atención psicológica y el respeto a las decisiones que las mujeres tomen en su atención sanitaria y social. Dedicar un Título (V) a los *Recursos y servicios de atención y recuperación*, en el que articula el derecho de las supervivientes a la atención integral encaminada a su recuperación (art. 31).

En el ámbito de la protección, la nueva legislación manchega establece el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a recibir una atención integral (art. 20) encaminada a su completa recuperación y autonomía, que garantizará como mínimo el asesoramiento jurídico y psicológico. En relación al derecho a la información sobre la intervención (art. 21), se incluye la participación en la elección del recurso o servicio más idóneo a sus necesidades y demandas (art. 21.b). La definición de la Red de recursos para víctimas de violencia de género (art. 23) incluye la recuperación y reparación de las víctimas. En relación al derecho a la atención integral especializada (art. 43), dispuesto por la nueva legislación manchega, establece que la Administración dispondrá de recursos especializados para garantizar la adecuada recuperación a mujeres en todas sus manifestaciones, supervivientes de violencia sexual, incluido el acoso sexual en el ámbito laboral. A lo que se añade que los medios puestos a disposición de las víctimas podrán prolongarse en el tiempo hasta facilitar su total y completa recuperación, para lo que deberá realizarse un seguimiento individualizado.

También la reparación del daño se introduce con las modificaciones legislativas. La Ley 4/2018, de 8 de octubre, incorpora como novedad en el objeto y finalidad de ley (art. 1) la reparación del daño, de las mujeres víctimas y sus hijos/as menores. A este respecto, una innovación que aporta la Ley Foral 14/2015, es la atención que presta a la

Reparación, a la cual dedica el Título IX, que diferencia la dimensión individual del derecho a la reparación de su dimensión colectiva. La dimensión individual del derecho a la reparación (art. 70) ha de ser garantizada por la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y se refiere al proceso de las mujeres de salida y recuperación de la violencia. Mientras que la dimensión colectiva del derecho de reparación (art. 72) alude a homenajes y acciones de difusión pública. Asimismo, prevé ayudas para complementar la completa recuperación y garantía de no repetición.

Entre los cambios cualitativos de la protección integral, cabe señalar una modificación legislativa en relación a la mediación. Por un lado, la mediación familiar fue introducida en la Ley Foral 22/2002, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista de Navarra por la modificación llevada a cabo por la Ley Foral 12/2003, en la que se preveía la mediación en los ámbitos psico-socio-familiar y jurídico (art. 12 ter). Sin embargo, la nueva Ley Foral 14/2015, dispone como principio rector la prohibición expresa de la mediación. Y, en lo que se refiere a los puntos de encuentro, la ley 14/2015 requiere que el equipo profesional acredite formación en género y que prohíbe de forma expresa desarrollar procesos de mediación en los supuestos en los que quede acreditada cualquier forma de violencia contra las mujeres. También la nueva ley manchega L4/2018, elimina del articulado la mediación familiar, que sí estaba recogida en la Ley 5/2001 como medida de acción preventiva.

En relación a la intervención y asistencia integral, cabe señalar que la ley de modificación de la legislación de Andalucía, la 7/2018, crea dos nuevas herramientas. Por un lado, que la Administración de la Junta de Andalucía impulsará la elaboración e implantación de un Plan integral personal de carácter social (art. 32 bis) que garantice la protección social de cada una de las víctimas de violencia de género elaborado de forma coordinada por las administraciones competentes con la finalidad de dar una respuesta individual, integrando las medidas de protección adecuadas a su situación personal y necesidades a través de una expediente único. Y, por otro lado, respecto a la coordinación y cooperación institucional, crea la ventanilla única para la atención a las víctimas de violencia de género (art. 57 bis), estableciendo un sistema único de atención que permita dar una respuestas integral que requiere de la cooperación, la coordinación interinstitucional y el trabajo en red de manera que se facilite la interconexión de los

sistema de atención, protección y seguridad. Asimismo, se incluye un Punto de Coordinación de Órdenes de protección.

Se extiende la atención integral y especializada tanto para más manifestaciones de violencias machistas como para más personas consideradas afectadas, y por lo tanto víctimas también de esta violencia, como a hijos/as y otros familiares o personas dependientes de la mujer víctima de violencia, especialmente en relación a los/as menores e hijos/as. En el caso de la nueva ley navarra, el derecho a la atención integral (art. 31) se extiende, además de las mujeres mayores y menores de edad supervivientes de cualquier manifestación de la violencia contra las mujeres, a las personas menores de edad que se encuentren bajo su patria potestad, guarda o tutela o, en su caso, las personas mayores de edad con discapacidad o dependientes convivientes con la mujer víctima. El derecho a la asistencia psicológica (art. 23), que es considerada por la ley navarra como un servicio de atención básica, se reconoce como derecho también para las/os menores de edad y, siendo novedad respecto a la legislación navarra previa, para otras personas dependientes que vivan o padezcan situaciones de violencia contra las mujeres.

Con la reforma de la ley andaluza se incluye la garantía de acceso al derecho a la información para mujeres con discapacidad y extranjeras (art. 26.1). Se extiende el derecho a la atención especializada (art. 27) a todas las víctimas de violencia de género contempladas en la ley, es decir, mujeres adultas, menores e hijos/as, personas mayores, con discapacidad o dependientes de la mujer víctima y se incorporan programas específicos para víctimas especialmente vulnerables a) trata y explotación, b) mujeres en el medio rural, c) mujeres con discapacidad, d) mujeres inmigrantes y pertenecientes a minorías étnicas. Igualmente, se extiende el derecho a la atención integral (art. 43) a todas las víctimas de violencia de género. En consonancia con la ampliación de víctimas que opera la modificación, se incluyen dos nuevos artículos, *la protección de la infancia y la adolescencia*<sup>578</sup> (art. 29 bis) y *la protección a personas mayores, con discapacidad*

---

<sup>578</sup> 1. La Administración de la Junta de Andalucía garantizará la protección social ante cualquier manifestación de violencia de género, a las que se refiere el apartado 3 del artículo 3 de la presente Ley, ejercida sobre la infancia y la adolescencia, incluyendo el acoso escolar por razón de género.

2. La Administración de la Junta de Andalucía facilitará atención psicológica especializada a las menores de edad que hayan sufrido violencia de género en el ámbito de relaciones de afectividad, aun cuando sean de carácter esporádico. Igualmente, facilitará orientación e información a las madres, padres y/o tutores de las menores atendidas.

o en situación de dependencia que convivan con la mujer víctimas de violencia de género<sup>579</sup> (art. 29 ter).

La Ley 4/2018, de 8 de octubre, de Castilla-La Mancha, aborda de forma específica la atención específica a hijas e hijos y otros familiares (art. 24), de manera que garantiza la asistencia psicológica especializada a hijas e hijos de mujeres víctimas de violencia de género, y en caso de situación de riesgo o desprotección coordinación con los servicios de protección de menores de la Junta. Asimismo, en caso de homicidios o asesinatos de mujeres cometido por razón de género, se prestará asistencia psicológica y jurídica a familiares hasta el segundo grado de consanguinidad.

Una de las dos líneas de modificación de la Ley de la 7/2012, *integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana*, afecta al derecho a indemnización. Desde su aprobación en 2012 se regula en el artículo 16 el derecho a indemnizar por causa de muerte, pero fue reformado por las leyes de modificación de 2013, de 2015 y finalmente por la de 2018. Estas reformas han seguido la línea de aumentar supuestos y detallar personas susceptibles de acogerse al derecho a una indemnización. Y con la última modificación a través de la Ley 27/2018, se incluyen dos nuevos preceptos, uno sobre el derecho a indemnización por causa de gran invalidez o de incapacidad absoluta (art. 16 bis) y otro sobre el derecho a la indemnización por causa de muerte, gran invalidez o incapacidad permanente absoluta como consecuencia de la defensa de una víctima de violencia de género (art. 16 ter). Por su parte, la Ley 7/20017, de 28 de diciembre, modificó la Ley 13/2010, contra la Violencia de Género en Castilla y León, introduciendo un nuevo capítulo sobre hijos/as huérfanos de mujeres fallecidas por violencia de género. Este capítulo comprende dos artículos, uno (art. 40 bis) que establece *ayudas económicas por fallecimiento por violencia de género* para los/as hijo/as menores de edad de mujeres fallecidas por violencia de género hasta que

---

3. La Administración de la Junta de Andalucía incorporará las actuaciones necesarias ante las manifestaciones de violencia de género realizadas a través de las tecnologías de la información y la comunicación y de las redes sociales.

<sup>579</sup> 1. La Administración de la Junta de Andalucía garantizará la protección social ante cualquier manifestación de violencia de género, a las que se refiere el apartado 3 del artículo 3 de la presente Ley, ejercida sobre personas mayores, con discapacidad o en situación de dependencia que estén sujetas a la tutela o guarda y custodia de la mujer víctima de violencia de género y que convivan en el entorno violento.

2. La Administración de la Junta de Andalucía garantizará el acceso de estas personas a centros residenciales y unidades de día en situaciones de emergencia, especialmente ante resultado de muerte de la mujer víctima de violencia de género».

alcancen la mayoría de edad. Y segundo (art. 40 ter) establece la *garantía de acceso a estudios universitarios* gratuito para aquellos/as estudiantes que sean hijos o hijas de mujeres fallecidas por violencia de género.

Los cambios legislativos también apuntan hacia la inclusión de medidas destinadas a las diferentes manifestaciones de violencia contra las mujeres, de manera que éstas se incluyen de forma expresa en los derechos y recursos contemplados a la vez que se incorporan medidas específicas para las mismas. Así, en la nueva Ley Foral 14/2015, al referirse al derecho a la atención integral (art. 31) alude de forma expresa a que este derecho a las víctimas y supervivientes de cualquier manifestación de la violencia contra las mujeres. Esta ley también describe el catálogo de recursos y servicios de la red de atención y recuperación (art. 33). En cuanto a los servicios de recuperación y atención especializada se garantiza para las mujeres en general, para menores, y destaca que también se articulan recursos específicos para la recuperación de víctimas de violencia sexual (incluido el acoso sexual), de atención integral para víctimas de trata de mujeres y actuaciones de detección y atención en materia de mutilación genital femenina y matrimonio forzado. Por su parte, la red de acogida y alojamiento temporal seguro recogida en la nueva ley de 2015 está compuesta por centros de urgencia, recursos de acogida, pisos residencia y servicio de acogida para víctimas de trata. Este servicio de acogida específico para víctimas de trata supone una novedad de la nueva legislación, la cual regula que la Administración foral de Navarra establecerá al menos un servicio de este tipo que garantice la atención social, jurídica, laboral y social y cuyo equipo profesional al cargo deberá acreditar formación y experiencia.

La Ley de modificación de la ley andaluza, Ley 7/2018, en relación al derecho a la atención integral especializada (art. 43), incluye un apartado que dispone que la Administración establecerá medidas específicas de actuación que permitan la detección y atención ante supuestos de mutilación genital femenina y matrimonio forzado. A la vez que incorpora en el derecho a la atención especializada (art. 27) desarrollo de programas específicos para víctimas de trata y explotación sexual a cargo de la Administración de la Junta de Andalucía.

Y, también se aprecia en la nueva ley de Castilla-La Mancha, que, en cuanto al derecho a la asistencia jurídica profesional (art. 22.2), garantiza la asistencia especializada en violencia de género en aquellos supuestos no contemplados en la legislación nacional sobre asistencia jurídica gratuita.

En relación a sujetos contemplados en las modificaciones legislativas analizadas, se incluyen medidas dirigidas a los hombres y/o la problematización de la masculinidad hegemónica. Así, la reforma de la ley andaluza, incorpora en el ámbito de la investigación una línea de específica de estudio de los modelos de masculinidad hegemónica y de su relación con la violencia de género (art. 6). También añade un nuevo artículo (10 bis) de *programas dirigidos a hombres para la erradicación de la violencia de género* que ha de promover la Administración de la Junta de Andalucía como forma de prevención. Asimismo, en la nueva ley manchega, entre las medidas de promoción, prevención y sensibilización, se contemplan medidas específicamente dirigidas a los hombres para abordar desigualdad de género y la construcción de nuevas masculinidades (art. 8.3).

Aunque la respuesta de la legislación autonómica, en general, en materia de violencia contra las mujeres ha sido heterogénea, se puede apreciar que ha sido más sensible a las recomendaciones internacionales que la estatal, en concreto respecto al Convenio de Estambul. Aunque la modificación más común que se ha dado es la relativa a la definición de violencia y de las manifestaciones y de las formas contempladas, en una línea de homogeneización tomando de referencia el Convenio de Estambul, destacan también otro tipo de cambios relativos, fundamentalmente a la protección. En este sentido, las más relevantes son: la ampliación del sujetos objeto de protección, facilitar el acceso a la red de asistencia integral y recuperación, a fortalecer cuantitativa y cualitativamente la red de servicios y recursos, a desarrollar mecanismos de garantía de efectividad y también el control sobre las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos, sujetas a evaluación. Asimismo, también se observa una preocupación por la calidad de las intervenciones y asistencia, para lo cual la formación ocupa un papel importante así como la evaluación de la labor profesional, incluso desde las mujeres que han sido atendidas.

Una vez analizadas las principales reformas legales del ordenamiento jurídico español en materia de violencia de género desde 2014 hasta la actualidad, a continuación, para cerrar esta tesis doctoral, voy a recoger algunas conclusiones y propuestas.

## Conclusiones

Para finalizar la tesis doctoral, y tras abordar los objetivos planteados en la investigación voy a recoger algunas reflexiones finales que permitan concluir los aspectos más significativos de la misma. Estas reflexiones finales incluyen seis conclusiones generales y una propuesta de revisión legislativa y de políticas públicas articulada en torno a tres ejes.

### 1. Principales resistencias detectadas en la trayectoria analizada en la tesis:

Concretamente, se pueden extraer dos grandes líneas de resistencia, que siguen presentes en la actualidad, por un lado, el reconocimiento de la dimensión de género de la violencia y, por otro, las resistencias vinculadas al poder del *pater familias*.

La reforma del Código penal de 1989, que tipificó por primera vez el delito de maltrato habitual, que no constaba en el Proyecto de Ley de modificación del CP, sino que se introdujo por la presión de grupos feministas, tipificó la violencia doméstica como violencia indiferenciada en términos de género, asimilando así a las mujeres con otros sujetos vulnerables. La discusión sobre el bien jurídico a proteger atraviesa toda la trayectoria legislativa hasta el presente, siendo también una de las principales polémicas respecto a la LO 1/2004. Razón que explica la confusión terminológica entre la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esta discusión también la pudimos ver en el derecho internacional y, de forma más reciente, en la elaboración del Convenio de Estambul; de ahí que en el Convenio coexistan

La defensa de la familia como bien jurídico a proteger va acompañada de la defensa de un determinado modelo de familia. Y en este contexto, la figura del padre es clave (*pater familias*). Institución que como vimos, se vio reforzada en la dictadura franquista de forma paralela a la desposesión de derechos de las mujeres, subordinado la capacidad de las mujeres a la autoridad marital o del padre.

A pesar de los avances legislativos en la consideración de los menores como víctimas de la violencia de género, en el derecho de éstos/as a ser oídos/as y escuchados/as, y a pesar del refuerzo de algunas cuestiones procesales en la provisión de medidas de protección, éstas siguen siendo escasamente aplicadas. Tras la insistencia –legal y cultural- en el mantenimiento de la relación de los padres agresores con sus hijos/as se encuentra la prevalencia de una concepción de las relaciones familiares estereotipada y basada en desigualdades.

### 2) Paradigma de la LO 1/2004 como respuesta ante la violencia de género

Ciertamente la LO 1/2004 ha conllevado importantes avances, los cuales constituyen cuestiones fundamentales del paradigma de la protección integral frente a la violencia de género, pero tiene su reverso, es decir, hay otros elementos criticables que son también constitutivos de dicho paradigma.



Específicamente, el concepto de violencia de género en el ordenamiento jurídico español se limita a la ejercida en el ámbito de la pareja o expareja.

Aunque con la LO 1/2004 se articuló una protección integral, el Código Penal sigue teniendo el peso protagonista en la respuesta frente a la violencia de género, de manera que la denuncia penal ocupa un lugar central en el acceso a la protección jurídica y social. Esta protección está concebida a corto plazo, por lo que no tiene en cuenta ni la reparación ni la recuperación, la cual está abstraída de las condiciones materiales básicas de dicha recuperación (más basado en la inmediatez que en el largo plazo). En este paradigma la prevención es débil, basado más en recomendaciones que en obligaciones concretas, ya que, y muy vinculado a la centralidad del Código Penal, da respuesta una vez ocurridos los hechos.

La violencia de género está desvinculada de la igualdad/desigualdad, por lo tanto, ni los discursos ni las políticas públicas se articulan de manera que las políticas destinadas a la igualdad de género se constituyan como una estrategia de prevención de la violencia de género. La legislación y políticas de igualdad, a su vez, están basadas en la igualdad de oportunidades que no problematiza la estructura de poder, sino que plantea una intervención institucional “acomodadora”, que no llega a cuestionar realmente la estructura de subordinación. Esta igualdad de oportunidades resulta muy centrada en el ámbito del empleo, de manera que mantiene una mirada productivista que pone el foco en el empleo: sobre todo en la brecha salarial y en el techo de cristal. Desatendiendo de esta manera la reproducción social y las tareas de cuidados altamente feminizadas, lo que afecta de manera negativa a cuestiones como el trabajo doméstico, a las pensiones no contributivas y a la garantía de ingresos y de calidad de trabajo para aquellas personas (en su inmensa mayoría mujeres) que asuman tareas de cuidados o reproductivas.

Son éstos precisamente los elementos del paradigma de protección integral frente a la violencia de género que están siendo cuestionados y constituyen buena parte de la crítica a dicho paradigma.

### **3) A partir del análisis legislativo comparativo se deduce lo siguiente:**

La LO 1/2004 generó el marco de la protección social pero han sido las leyes autonómicas las que han dotado de contenido dicha protección, y más concretamente, a la asistencia integral, con hemos visto con la Ley aragonesa 7/2004 y la Ley catalana 5/2008.

Este análisis ha permitido profundizar en la protección desde una perspectiva DESC para avanzar en una protección social frente a la violencia machista. Como una forma de desarrollar precisamente la prevención y protección más sólida y garantista en la medida en que no se condicione a la interposición de una denuncia. En este sentido, la Ley catalana 5/2008 recoge de forma pionera una multiplicidad de mecanismos de

acreditación de la situación de violencia. Algo que, recogerán posteriormente algunas otras Comunidades Autónomas.

La comparación ha dado muestras de diferencias significativas entre las CC.AA. Concretamente, esta heterogeneidad se da en el conjunto de la legislación autonómica en materia de violencia contra las mujeres. Lo que se traduce en la existencia de una protección integral diferenciada en función del desarrollo que haya hecho de esta cada Comunidad Autónoma.

#### **4) Último ciclo de movilizaciones feministas contra la violencia machista**

A partir de 2015 surge nuevo ciclo de movilizaciones contra la violencia machista. Es el año en que se convoca el *Ni una Menos* argentino y la *Marcha 7N* contra las violencias machistas en el Estado español. En esta nueva ola de feminismo internacional, destaca la centralidad de la violencia machista. Voy a recoger aquí un par de cuestiones de esta última movilización que, en mi opinión, resultan esenciales

Por un lado, el papel protagonista que progresivamente han ido adquiriendo las mujeres que han pasado por relaciones de violencia, como *supervivientes*, aportando su testimonio directo y constituyéndose en un agente político. Y, por otro lado, el hecho de que con sus múltiples reivindicaciones están dotando de perspectiva y contenido al derecho a una vida libre de violencia.

#### **5) La respuesta del ordenamiento jurídico al derecho a una vida libre de violencia del derecho internacional**

A nivel estatal, tanto las reformas legislativas como las medidas articuladas en el Pacto de Estado, desvelan una línea que fundamentalmente es continuista con las políticas anteriores. Si bien, y a pesar de las mejoras concretas, no llegan a reflejar una voluntad decidida de transitar hacia un derecho a una vida libre de violencia.

En este sentido, hay que destacar que han sido las leyes autonómicas las que han incorporado, aunque de manera desigual, las directrices del derecho internacional, y más concretamente, del Convenio de Estambul. La línea de cambio más generalizada ha sido la relativa al concepto de violencia, directamente inspirada en el Convenio de Estambul. De entre las leyes autonómicas analizadas, destacan por la profundidad de sus cambios: las leyes de Navarra y Castilla-La Mancha de nueva creación; así como la modificación de la ley de Andalucía. Específicamente los cambios más relevantes han sido los siguientes: la ampliación de sujetos objeto de protección, el facilitar el acceso a la red de asistencia integral y recuperación, el haber fortalecido, cuantitativa y cualitativamente, la red de servicios y recursos, el desarrollar mecanismos de garantía de la efectividad y, el control sobre las actuaciones llevadas a cabo por los poderes públicos, sujetas a evaluación. Igualmente, se observa una preocupación por la calidad de las intervenciones y asistencia, para lo cual la formación de los/as profesionales ocupa un

papel importante junto con la evaluación de la labor que éstos lleven a cabo. Recogiendo para ello incluso la valoración de aquellas mujeres que han sido atendidas por dichos/as profesionales.

## **6) De la atención a los procesos de elaboración de leyes**

Como se ha visto a lo largo del desarrollo de la tesis doctoral, en el análisis socio-normativo de la legislación no sólo se ha tenido en cuenta el contenido e implementación de las leyes, sino también el proceso de elaboración de las mismas. Lo que ha permitido, entre otras cosas, poner evidencia varios aspectos. En concreto me voy a referir al proceso de elaboración de la Ley catalana 5/2008, y más específicamente a dos cuestiones.

La primera de ellas, se trata del carácter participativo de la elaboración de la ley, algo que todas las entrevistadas valoraban muy positivamente. La elaboración participada de la ley generó un espacio de reflexión y discusión que propició que las participantes compartieran nociones comunes respecto a la violencia machista, una mayor implicación con los derechos reconocidos en la ley, la creación de alianzas y fortalecimiento del tejido que compone la *Red de Atención y Recuperación Integral*. Lo cual redundaba en un mejor funcionamiento de la misma. En términos de la aplicación de la ley y de su efectividad, estas cuestiones resultan cruciales ya que revierten en una mejor atención e intervención en situaciones de violencia machista.

La segunda cuestión, se refiere a las resistencias habidas en la aprobación de la ley. Es preciso señalar que la mayoría de estas cuestiones que finalmente no se aprobaron estaban relacionadas con el acceso a recursos: indemnización de la violencia institucional, justicia gratuita, El Fondo de impago de pensiones, la garantía habitacional. Esto en sí ya es reseñable, pero quería subrayar específicamente sobre cuáles han sido las razones por las que no se aprobó ni la creación de *la Sindica* (una figura equivalente a la Defensora del Pueblo especializada en materia de derechos de las mujeres), ni la garantía habitacional. Lo que motivó el rechazo de ambas propuestas legislativas fue que su aprobación levantaría la veda para otros grupos específicos o, que haría que esa garantía habitacional acabara por extenderse. Es decir, que estas resistencias se sitúan en la línea de rechazar una posible extensión del reconocimiento de derechos.

## **No quisiera concluir sin recoger aquí algunos retos y propuestas:**

Voy a centrar fundamentalmente las propuestas, que son además retos, en la necesidad de una profunda revisión legislativa y de las políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres en los siguientes términos:

1. Como hemos visto, las legislaciones de las Comunidades Autónomas son las que más han avanzado en el reconocimiento de derechos en materia de violencia contra las mujeres a través del desarrollo de la protección integral. Y lo han hecho, al menos, desde una doble perspectiva. Por un lado, han integrado en mayor medida las directrices del derecho internacional, convirtiéndose en abanderadas de la aplicación del Convenio de Estambul. Y, por otro lado, han profundizado en una protección integral desvinculada de la penal, más allá del sistema penal y judicial. Cabe señalar, que mientras algunas Comunidades Autónomas habían incorporado en su legislación otras formas de acreditación de la situación de violencia para el acceso a diferentes recursos y servicios, la Ley 1/2004 incluyó en su modificación de 2018 estas formas de acreditación sólo en lo relativo a los derechos laborales, de seguridad social y económicos.

Por ello, es oportuno revisar la legislación estatal ahondando en los avances que las leyes autonómicas han hecho respecto a la protección social como parte de la protección integral, que fue precisamente, una de las novedades más importante que supuso la LO 1/2004. Esto permitiría avanzar en una prevención y protección desvinculada de la denuncia penal, lo que supone incidir en una protección global más garantista. En este sentido, conviene señalar que GREVIO en su último informe sobre la España<sup>1</sup>, incluye entre sus sugerencias y propuestas respecto a las políticas integrales y coordinadas: “realizar análisis comparativos independientes de la legislación y las políticas regionales existentes sobre la violencia contra la mujer, con un enfoque particular en la identificación de prácticas prometedoras que puedan ser recomendadas en toda España, y promover tales esfuerzos a nivel nacional y regional” (Recomendación 5. a). Concretamente, esta revisión legislativa tendría dos finalidades: analizar las aportaciones que pueden hacer en relación a la legislación estatal, pero también homogeneizar la legislación autonómica que es muy heterogénea tanto en su planteamiento como en su alcance, por lo que la desigualdad de protección integral en términos territoriales resulta evidente.

2. Dado que la violencia de género está desvinculada de la igualdad, en términos discursivos, legislativos y de políticas públicas, quiero subrayar que la necesaria y fundamental vinculación de la igualdad con la violencia de género responde a dos

---

<sup>1</sup> “Informe de evaluación (de referencia) de GREVIO sobre las medidas legislativas y de otro tipo que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) España, 2020”. <https://rm.coe.int/grevio-s-report-on-spain/1680a08a9f>

cuestiones generales. En la medida en que la violencia es reconocida como una manifestación de desigualdad, la igualdad como prevención resulta clave. Pero, también resulta necesario aplicar los principios de igualdad y de no discriminación en la aplicación de la legislación en materia de violencia de género. Por tanto, la revisión de la legislación en materia de violencia de género habrá de hacerse de forma conjunta con la legislación en materia de igualdad. A la vez, esta revisión conjunta deberá realizarse tomando como base al Convenio de Estambul y a *la Recomendación General N<sup>o</sup> 35 de la CEDAW*.

En este sentido, resulta especialmente acuciante la revisión del Código Civil en su regulación de las relaciones familiares y maritales y la legislación en materia de extranjería para que prevalezca la protección integral de las mujeres sobre el control securitario.

3. Por último, es imprescindible avanzar en mecanismos de garantía y eficacia de las leyes. Las medidas que constituyen el Pacto de Estado contra la violencia de género revelan un problema político serio de aplicación de la legislación cuando la mayor parte de las medidas se dirigen a que se cumpla lo que ya estaba legislado. En este sentido, las leyes de las Comunidades Autónomas han incorporado y reforzado mecanismos de garantía de diferente índole.

Ahora bien, estos mecanismos deben ser legales y también extra-legales para poder impulsar y promover actuaciones dirigidas a la implementación de la ley. La responsabilidad asumida por las autoridades requiere que se actúe con debida diligencia y políticas integradas. De manera que los mecanismos deben implicar el impulso de acciones positivas sistematizadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abad Buil, Irene (2008). El papel de las «mujeres de preso» en la campaña pro-amnistía. *Entelequia. Revista Interdisciplinar*, 7, 139-151.

Abrams, K. (1996) The Constitution of Women, *Alabama Law Review*, 48, 861-884.

Abrams, K. (1999) From Autonomy to Agency: Feminist Perspectives on Self-Direction. *William & Mary Law Review*. 40, 805- 846.

Abril, M.J. y Miranda, M. J. (1978). *La liberación posible*. Madrid: Akal Editores.

Acale Sánchez, M. (2000). *El delito de malos tratos físicos y psíquicos en el ámbito familiar*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Acale Sánchez, M. (2018a). Aspectos penales del Pacto de Estado español contra la violencia de género de 2017. *Diritto Penale Contemporaneo*, 1, 5-36.

Acale Sánchez, M. (2018b). Derecho penal y violencia de género: ¿un nuevo cambio de paradigma? En Martín Sánchez, M. (dir) *Estudio Integral de la Violencia de género: un análisis teórico-práctico desde el Derecho y las Ciencias Sociales*. (pp. 403-442), Valencia: Tirant lo Blanch.

Alabao *et al.* (2018) *Un feminismo del 99%*. Colección Contextos. Madrid: Editorial Lengua de Trapo.

Alastuey Dobón, M<sup>a</sup>. C., (2006). Desarrollo parlamentario de la Ley integral contra la violencia de género. Consideraciones críticas. En Boldova Pasamar, M. A. y Rueda Martín, M<sup>a</sup>. J., *La reforma penal en torno a la violencia doméstica y de género*, (pp. 57-68), Barcelona: Atelier.

Alberdi, I., Matas, N. (2002) *La violencia doméstica. Informe sobre los malos tratos a mujeres en España*. Barcelona. Fundación "La Caixa".

Alcoff, L. M.; Arruza, C.; Bhattacharya, T.; Fraser, N.; Taylor, K. y Ramsea, Y. O. (2017). Más allá del “lean-in”: por un feminismo del 99% y una huelga internacional combativa el 8 de Marzo. *Cuadernos Feministas*, 20(34), 28-29.

<http://cuadernosfem.blogspot.com/2017/06/mas-alla-del-lean-in1-por-un-feminismo.html> (Acceso 27 de noviembre de 2020)

Agustín Puerta, M. (2003) *Feminismo: identidad personal y lucha colectiva (Análisis del movimiento feminista español en los años 1975 a 1985)*. Editorial Universidad de Granada.

Alameda, E. (2005). Mujeres y cárceles. Pasado y presente de las cárceles femeninas en España. *Sociológica. Revista de pensamiento social*, 6: 75-105.

Alberdi, I. (1978). *Historia y sociología del divorcio en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

Alonso Tejada, L. (1977). La represión sexual en la España de Franco. Los Años de la Autarquía. *Historia* 16, 9, 29-36.

Altés, E. (1998). Violència privada, espectacle públic, *Rev. Capçalera*, 87, 5-11.

Amnistía Internacional (2002). No hay excusa. Violencia de género en el ámbito familiar y protección de los derechos humanos de las mujeres en España.

Amnistía Internacional (2003). PROTECCIÓN EFECTIVA, ¡YA! Análisis de las reformas legislativas propuestas por el Gobierno Español sobre violencia contra las mujeres.

Amnistía Internacional (2005). Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar. Madrid.

Antón García, L., Larrauri Pijoan, E. (2009). Violencia de género ocasional: Un análisis de las penas ejecutadas. *Revista Española De Investigación Criminológica*, 7, 1–26. Recuperado de <https://reic.criminologia.net/index.php/journal/article/view/48> (Acceso el 11 de noviembre de 2020)

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

Añón Roig, 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, 1-26.

Asamblea Feminista de Madrid (2004). Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. *Amaranta. Cuaderno Feminista* 1, Recuperado de <http://www.feministas.org/madrid/wordpress/wp-content/uploads/2014/02/amaranta1.pdf> acceso 11 de noviembre de 2020

Asociación “Mujeres en la Transición democrática”. (1999) *Españolas en la transición: de excluidas a protagonistas (1973-1982)*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Asociación Pro Derechos Humanos. (1999). *La violencia familiar: Actitudes y representaciones sociales*. Madrid: Editorial Fundamentos.

Arranz, A. (2002) De la uniformidad a la diversidad reivindicativa: una introducción a la teoría feminista. En Ferri, J. y Román, P. (coord), *Movimientos sociales: conciencia y acción de una sociedad politizada*, (pp. 137-157). Madrid: Consejo de la Juventud de España.

Arriero Ranz, F. (2011). El movimiento democrático de mujeres: del antifranquismo a la movilización vecinal. *Historia, Trabajo y Sociedad*, 2, 33-62.

Asociación “Mujeres en la Transición democrática”. (1999). *Españolas en la transición: de excluidas a protagonistas (1973-1982)*, Madrid: Biblioteca Nueva.

Asúa Batarrita, A. (2004). Los nuevos delitos de “violencia doméstica” tras la reforma de la LO 11/2003, de 29 de septiembre. En Díez Ripollés *et al. Las recientes reformas penales: algunas cuestiones*, Cuadernos Penales José María Lidón, (Vol. I, pp. 201-233), Bilbao: Universidad de Deusto.

Barrére Unzueta, M. A. (2008). Género, discriminación y violencia contra las mujeres. En Lorenzo P., Maqueda, M. L., Rubio A. (coords.). *Género, Violencia y Derecho*, (pp. 27-47). Valencia: Tirant lo Blanch.

Barjola Ramos, N. (2018). Microfísica sexista del poder. *El caso Alcàsser y la construcción del terror sexual*. Barcelona: Virus Editorial.



Barrère Unzueta, M. A. (2010). La interseccionalidad como desafío al *mainstreaming* de género en las políticas públicas. *Revista Vasca de Administración Pública*, 87, 225-252.

Barrère Unzueta, M. A. (2018). Filosofías del Derecho antidiscriminatorio ¿Qué derecho y qué discriminación? Una visión contra-hegemónica del Derecho antidiscriminatorio. *AFD*, 34, 11-42.

Barrère Unzueta, M. A. (2019). *Feminismo y Derecho. Fragmentos para un derecho antidisubordinatorio*. Santiago de Chile: Ediciones Olejnik.

Bella Rando, A. (2014). Feministas en el Tardofranquismo y la transición (1965-1985): el caso de Aragón. En Cenarro Lagunas, A., e Illion, R. (eds.). *Feminismos: contribuciones desde la historia*. (pp. 239-266), Prensas Universitarias de Zaragoza. Sagardiana. Estudios Feministas.

Benítez, M. J., Rechea, C. (2003). El cambio de actitud social y jurídica frente a los malos tratos. *Boletín Criminológico*, 68, 1-4.

Benito de los Mozos, A. I. (2007). La influencia del Código Civil en la vida de las mujeres españolas. En Martínez Quintero et al. (ed. lit) *La igualdad como compromiso*. Estudios de género en homenaje a la Profesora Ana Díaz Medias (pp. 29-50). Universidad de Salamanca.

Bergalli, R. (coord.) (2003). *Sistema penal y problemas sociales*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Besterio, Y. (coord.) (2011). Informe del Grupo de Trabajo de Investigación sobre la Infancia Víctima de la Violencia de Género. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad Centro de Publicaciones

Bernuz Beneitez, M. J. (2015). El maltrato animal como violencia doméstica y de género. Un análisis sobre las víctimas. *Revista de Victimología*, 2, 97-123.

Bidaseca, K. (2017). 1800 muertas por feminicidio. 700 desaparecidas y más... Cuando no era de esperar que sobreviviríamos. En Bidaseca et al. *#NiUnaMenos. Vivas nos queremos*. (pp. 35-37) Argentina: Milena Caserola.

- Bidaseca *et al.* (2017) *#NiUnaMenos. Vivas nos queremos*. Argentina: Milena Caserola.
- Biglia, Bárbara (2012). Corporeizando la epistemología feminista: investigación activista feminista. En Liévano Franco, M. y Duque Mora, M. (2012) *Subjetivación femenina: Investigación estrategias y dispositivos críticos*. (pp. 195-229). México: UANL.
- Biglia, B. (2015) Avances, dilemas y retos de las epistemologías feministas en la investigación social. En Mendia Azkue, I, Luxán, M, Guzmán, L, Zirion, I. y Azpiazu (eds.) *Otras formas de (re)conocer. Reflexiones, herramientas y aplicaciones desde la investigación feminista*. (p. 21-44) Bilbao: Hegoa.
- Blasco Herranz, I. (1999). Actitudes de las mujeres bajo el primer Franquismo: La práctica del aborto en Zaragoza durante los años 40. *ARENAL*, (6), 165-180.
- Blasco Herranz, I. (2005). «Sección Femenina» y «Acción Católica»: la movilización de las mujeres durante el franquismo. *Gerónimo de Uztariz*, 21, 55-66.
- Bodelón, E. (2003). Género y sistema penal: los derechos de las mujeres en el sistema penal. En Bergalli, Roberto (Coord.). *Sistema penal y problemas sociales*. (pp. 451-486), Valencia: Tirant lo Blanch.
- Bodelón, E. (2005) Justicia feminista: las políticas de derechos y de igualdad compleja en el ámbito local. En De la Fuente Vázquez, M (dir.) *Repensar les polítiques de gènere des de l'àmbit local. Ciutats i persones* (149-172). Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Bodelón, E. (2009a) Feminismo y Derecho: mujeres que van más allá de lo jurídico. En Nicolás Lazo, G.; Bodelón, E.; Bergalli, R. y Rivera Beiras, I. (Coord.) *Género y dominación: críticas feministas del derecho y el poder*. (pp. 95-116). Barcelona: Anthropos.
- Bodelón, E. (2009b). Las mujeres y las nuevas legislaciones sobre sus derechos: El caso del derecho a la seguridad. *Revista Catalana de Seguretat Pública*, 20, 79-91.

Bodelón, E. (2010). Las leyes de igualdad de género en España y Europa: ¿hacia una nueva ciudadanía? *Anuario de filosofía del derecho* 26, 85-106.

Bodelón, E. (2012). La violencia contra las mujeres en situaciones de prisión. *EMERJ. Revista da Escola da Magistratura de Rio de Janeiro*, (15), 57, 111-129

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

Bodelón, E. *et al.* (2009). La limitada perspectiva de género en la sentencia del Tribunal Constitucional 59/2008. Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional STC 59/2008, de 14 de mayo de 2008, cuestión de constitucionalidad del art. 153.1 del Código Penal (en su redacción vigente, resultante de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre). En Nicolás, G., Bodelón, E. (Comps.) *Género y dominación. Críticas feministas del derecho y el poder*. (pp. 247-262). Barcelona: Anthropos: Universitat de Barcelona, Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans, OSPDH.

Bock, G., & Thane, P. (1996). Maternidad y políticas de género. (J. García Bonafé, trad.). Madrid: Ediciones Cátedra.

Boldova Pasamar, M. A., Rueda Martín, M. A. (2004a). La discriminación positiva de la mujer en el ámbito penal. (Reflexiones de urgencia sobre la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género). *La Ley*, 6146, 65-73.

Boldova Pasamar, M.A., Rueda Martín, M. A., (2004b). El nuevo tratamiento de la violencia habitual en el ámbito familiar, afectivo o similar tras las reformas de 2003 del Código penal español. En Calvo García, M. (Coord). *La respuesta desde las instituciones y el derecho frente a al problema de la violencia doméstica en Aragón*. (pp. 143-187), Madrid: Dykinson.

Bolea, C. (2007). En los límites del Derecho penal frente a la violencia doméstica y de género. *RECPC*, 9, 1-26. Recuperado de <http://criminnet.ugr.es/recpc/09/recpc09-02.pdf> acceso 11 de noviembre de 2020

Bonet Esteva, M. (2010). Derecho penal y mujer: ¿Debe ser redefinida la neutralidad de la ley penal ante el género? En Heim, D., Bodelón González, E. (Coords) *Derecho, género e igualdad Cambios en las estructuras jurídicas androcéntricas* (Vol. 1, pp. 27-38). Barcelona: Universitat Autònoma de Barcelona, Grupo Antígona.

Bosch Fiol, E., y Ferrer Pérez, V. (2006). El papel del movimiento feminista en la consideración social de la violencia contra las mujeres: el caso de España. *Revista de Estudios Feministas Labrys*, 10. Recuperado de <http://www.mujaeresenred.net/spip.php?article881> (Acceso 27 de noviembre de 2020)

Bonet i Martí, J. (2007) Problematizar las políticas sociales frente a la(s) violencia(s) de género, en Biglia, B. y San Martín, C. (Coords.) *Estado de wonderbra. Entretejiendo narraciones feministas sobre las violencias de género*. (pp. 35-48). Barcelona: Virus Editorial.

Bosch Fiol, E., y Ferrer Pérez, V. (2006). El papel del movimiento feminista en la consideración social de la violencia contra las mujeres: el caso de España. *Revista de Estudios Feministas Labrys* (10) Dossier España Recuperado de <https://www.labrys.net.br/labrys10/espanha/vitoria.htm> (Último Acceso 30 de noviembre de 2020).

Brownmiller, S. (1975). *Against Our Will: Men, Women and Rape*. New York: Simon and Schuster.

Bustelo, M., Lombardo, E. (2006). Los ‘marcos interpretativos’ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14: 117-140.

Butler, J. y Fraser Nancy (2016) *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate entre marxismo y feminismo*. *New Left Review en español*. (M. Malo, C. Vega trad). Madrid: Traficantes de Sueños.

Burgess, A. W., & Holmstrom, L. L. (1974). Rape trauma syndrome. *The American Journal of Psychiatry*, 131(9), 981–986

Bustelo, M., y Lombardo, E. (2006). Los `marcos interpretativos´ de las políticas de igualdad en Europa: conciliación, violencia y desigualdad de género en la política. *Revista Española de Ciencia Política*, 14, 117-140.

Bustelo, M. y Lombardo, E. (Coords.) (2007) *Políticas de igualdad en España y en Europa*. Madrid: Cátedra.

Calvo García, M. (Coord) (2003a). *El tratamiento de la violencia doméstica en la Administración de Justicia*. San Sebastián: Consejo General del Poder Judicial.

Calvo García, M. (Coord) (2003b). *El tratamiento de la violencia familiar de género en la Administración de Justicia. Años 2001-2002*. Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género.

Calvo García, M. (Coord). (2004). *La respuesta desde las instituciones y el derecho frente a al problema de la violencia doméstica en Aragón*. Madrid: Dykinson.

Calvo García, Manuel (2005). Evolución de la respuesta jurídica frente a la violencia familiar de género. Análisis de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En Cuadernos Penales José María Lidón. Monográfico sobre *La ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*, (Vol. 2, pp: 17-54) Bilbao: Universidad de Deusto.

Calvo García, M. (2006). Análisis jurídico de la ley orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género. *Trabajo: Revista iberoamericana de relaciones laborales*, 17, 105-131.

Calvo García, M. (2014). La violencia de género como violación de derechos humanos. En Peces-Barba, G, Fernández, E, De Asís, R, Ansuátegui, F.J, Fernández, C.R. (dirs) e Iglesias, A. (coord.), *Historia de los Derechos Fundamentales. Siglo XX*, (T. IV, vol V, libr. I, pp. 157-233), Madrid: Dykinson.

Calvo García, M., Picontó Novales, T. (2017). *Introducción y perspectivas actuales de la sociología jurídica*. Barcelona: Editorial UOC.

Cabrero Blanco, C. (2004). Espacios femeninos de lucha. Rebeldías cotidianas y otras formas de resistencia de las mujeres durante el primer franquismo. *Historia del presente*, (4), 31-46.

Carballido González, P. (2010) *El proceso de construcción de la violencia contra las mujeres: medios de comunicación y movimiento feminista. Una aproximación desde la teoría del "framing"*. Tesis. Universitat Jaume I <http://hdl.handle.net/10803/21779>

Cardoso Onofre de Alencar, E. (2015). Mujeres y estereotipos de género en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 9, 26-48.

Carmena, M. (2004). Aspectos jurídicos de la Ley Integral Contra la Violencia de Género. *Amaranta. Cuaderno Feminista* 1, 5-12.

Carmena, M. (2005). Sobre por qué y para qué se hacen las leyes. Reflexiones ante la nueva Ley Integral de Violencia de Género. *Jueces para democracia* 53, 29-38.

Carmona Cuenca, E. (2018). Los principales hitos jurisprudenciales del Tribunal Europeo de Derechos humanos en materia de igualdad de género. *Teoría y Realidad Constitucional*, 42, 311-334.

Casado Aparicio, E. (2012). Tramas de la violencia de género: sustantivación, metonimias, sinécdoques y preposiciones. *Papeles del CEIC*, 85, 1-28.

Cátedra Supervisión. Universidad Nacional de Mar del Plata. (2017) "Violencia sobre la mujer: el lugar de nuestra palabra. En Bidaseca et al. (2017) #NiUnaMenos. Vivas nos queremos. (pp. 207-216) Argentina: Milena Caserola.

Cenarro, Á. (2011). Trabajo, maternidad y feminidad en las mujeres del Fascismo español. En Aguado Higón, A. M. (Ed.) *Feminismos y antifeminismos: culturas políticas e identidades de género en la España del siglo XX*. (pp. 229-252). Universitat de València.

Cenarro, Á. (2017). Identidades de género en el catolicismo, el falangismo y la dictadura de Franco (presentación). *Historia y Política*, 37, 17-26. doi: <https://doi.org/10.18042/hp.37.01>

Cenarro Lagunas, A., & Illion, R. (Eds.) (2014). *Feminismos: contribuciones desde la historia*. Pressas Universitarias de Zaragoza. Sagardiana. Estudios Feministas. pp.239-266

Chávez Rodríguez, J. (2017) “La revuelta mundial de las mujeres: un nuevo movimiento” *Cuadernos Feministas*, 20(34), 23-27. <http://cuadernosfem.blogspot.com/2017/06/la-revuelta-mundial-de-las-mujeres-un.html> (Acceso 27 de noviembre de 2020).

Chenaut, V. (2007) Género y justicia en la antropología jurídica en México. *Papeles de Trabajo*, 15, 47-72. [10.35305/revista.v0i15.143](https://doi.org/10.35305/revista.v0i15.143)

Cid Santos, A. P. (2007) Las casas de acogida para mujeres maltratadas como respuesta a un problema de salud pública. *Feminsmo/s*, 10, 69-77. DOI: [10.14198/fem.2007.10.05](https://doi.org/10.14198/fem.2007.10.05)

Ciriza, Alejandra. (2006). *Genealogías feministas y ciudadanía*. Ponencia Mendoza, CONICET U. de Estudios de Género. <https://bdigital.uncu.edu.ar/1296> Acceso 13 de marzo de 2020.

Coll-Planas, G. *et al* (2008). Cuestiones sin resolver en la Ley integral de medidas contra la violencia de género: las distinciones entre sexo y género, y entre violencia y agresión. *Papers: revista de sociología*, 87, 187-204 <http://dx.doi.org/10.5565/rev/papers/v87n0.795> acceso el 13 de octubre de 2020

Comas D'argemir, M. (2004). La ley integral contra la violencia de género: una ley necesaria. *Revista jurídica de Castilla y León*, 4, 43-78.

Comisión Pro Derecho al Aborto (1985) *Siete años con el aborto... ¡Y lo que te rondará morena...!*. Jornadas Feministas Estatales, en Barcelona Noviembre de 1985.

Comisiones Anti-agresiones de Euskadi, (1988): “Autodefensa, otra forma de lucha contra las agresiones”, en *Xornadas Feministas Contra la Violencia Machista*, Santiago de Compostela, 316-323.

Coordinadora De Organizaciones Feministas (1989) *Contra la violación: responde. Reforma del Código Penal ya!*

Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas (1990). *Contra la violencia machista*.

Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas (ed.) (2007) *Interrupción voluntaria del embarazo. El derecho de las mujeres a decidir*. Madrid: Ed. Coordinadora Estatal de Organizaciones Feministas del Estado español.

Cruells, M.; Torrens, M., Igareda, N. (2005) *Violencia contra mujeres. Análisis en la población penitenciaria femenina*. Barcelona: Surt

Cugat Mauri, M. (1993). La ambivalencia de la protección de la libertad sexual. Jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el delito de violación, *Jueces para la Democracia*, 20, 73-83.

Cuello Calón, E. (1942).. El delito de abandono de familia o de incumplimiento de deberes de asistencia familiar, Ley de 12 de marzo de 1942. Barcelona: Bosch.

Cuello Calón, E. (1948). El delito de abandono de familia. Segunda Edición. Barcelona: Bosch.

Dalla Costa, M. (trad. Malo de Molina, M) (2009). *Dinero, perlas y flores en la reproducción feminista*. Madrid. Ediciones Akal.

Dancausa Treviño, C. (1998). Plan de acción contra la violencia doméstica. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*, 10, 143-156.

De la Cuadra, B. (4 de marzo de 1989) Absueltos de violación dos jóvenes por presunta “vida licenciosa” de la víctima. *EL País* Recuperado de [https://elpais.com/diario/1989/03/04/sociedad/604969204\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1989/03/04/sociedad/604969204_850215.html) (Acceso 3 de diciembre de 2020)

De Miguel, A. (2005). La construcción de un marco feminista de interpretación: La violencia de género. *Cuadernos de Trabajo Social*, 18: 231-248.

De Vicente Martínez, R. (2004). Violencia contra las mujeres en el ámbito familiar. El artículo 173.2 y 3 del Código penal: algunas cuestiones. En Pérez Álvarez, F. (ed. lit).



*Serta: in memoriam Alexandri Baratta* (pp. 711-734), Ediciones Universidad de Salamanca.

Delgado Cánovas, J. (2001) *La violencia doméstica: tratamiento jurídico, problemas penales y procesales, la jurisdicción civil*. Madrid: COLEX.

Delgado Cánovas, J. (2004). Apuntes sobre la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica. En Cuadernos Penales José María Lidón, *Las recientes reformas penales: algunas cuestiones*, (Vol 1, pp. 259-285), Bilbao, Universidad de Deusto.

Delgado Martín, J. (2004). La orden de protección de las víctimas de violencia doméstica. En Consejo General del Poder Judicial (2004) *Encuentros "Violencia doméstica"*. (p. 76-.32), Madrid. Consejo General del Poder Judicial.

Di Febo, G. (1979) *Resistencia y Movimiento de Mujeres en España. 1936 1976*. Barcelona, Icaria.

Díaz Alba, C. L. (2017). *La Marcha Mundial de las mujeres: feminismos transnacionales en movimiento*. Tesis. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Febrero de 2017. México. <http://ciesas.repositorioinstitucional.mx/jspui/handle/1015/469> (Último acceso el 22 de septiembre de 2020)

Dio Bleichmar, E. (2001). Efectos tempranos y tardíos de la violencia de género. En Bernárdez Rodal, A. (Coord), *Violencia de género y sociedad: una cuestión de poder*. (pp. 47-62), Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas.

Dobash, Emerson y Russell Dobash. (1979). *Violence against Wives: A Case against the Patriarchy*. Nueva York: Free Press.

Dobash, R.E. y Dobash, R.P. (1981). Social science and social action: The case of wife beating. *Journal of Family Issues*, 2, 439-470.

Dones De L'hospitalet, (1988). Una experiencia contra las agresiones y violaciones” En *Xornadas Feministas Contra a Violencia Machista*, pp. 127-134. .

Duby, G. y Perrot, M. (Dir.) (1993) *Historia de las mujeres en Occidente. El siglo XX*. Vol 5. Madrid. Taurus.

Duggan, P. (2017). Las Marchas de las Mujeres: ¿de la protesta al movimiento? *Cuadernos Feministas* 20(34), 19-22. <http://cuadernosfem.blogspot.com/2017/06/las-marchas-de-las-mujeres-de-la.html> (Acceso 27 de noviembre de 2020).

Durán Freber, M. (2004a). Análisis jurídico-feminista de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de género. *Artículo 14, una perspectiva de género: Boletín de información y análisis jurídico*, 17, 4-13.

Durán Freber, M. (2004b). Aspectos procesales de la violencia doméstica: medidas de protección a las víctimas. En Consejo General Del Poder Judicial. *Encuentros "Violencia doméstica"* (pp. 133-192), San Sebastián: Consejo General del Poder Judicial.

Durán Febrer, M. (2004c). *El Proyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género. Fundamentación Jurídico Feminista* (Acceso el 1 de septiembre de 2016).

Durán Freber, M. (2006). Dos años de Ley Integral contra la violencia de género: logros y desafíos. LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 19, 42-49

Durán Febrer, M. (2007). Reflexiones sobre la aplicación de los aspectos jurídicos de Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. *Themis: revista jurídica de igualdad de género*, 2, 56-63.

Espuny Tomás, M. J. (2019). Mujer casada y trabajo: una aproximación al primer ordenamiento jurídico franquista. En Cuadrado, J. (ed.) *Las huellas del franquismo: pasado y presente*. (pp. 921-934). Granada: Editorial Comares.

Esteban, M. L. (2009). Cuerpos y políticas feministas. Ponencia presentada en las Jornadas Estatales Feministas de Granada (5-7 de diciembre de 2009), en la mesa redonda "Cuerpos, sexualidades y políticas feministas". Documento en línea:

[http://www.caps.cat/images/stories/Mari\\_Luz\\_Esteban\\_cuerpos.pdf](http://www.caps.cat/images/stories/Mari_Luz_Esteban_cuerpos.pdf) (Acceso 3 de marzo de 2012).

Falcón, L. (1973). *Mujer y Sociedad*. Barcelona: Fontanella.

Faraldo Cabana, P. (2006). Razones para la introducción de la perspectiva de género en Derecho penal a través de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, sobre medidas de protección integral contra la violencia de género. *Revista Penal*, 17, 72-94.

Ferreira, G. (1992): *Hombres violentos, mujeres maltratadas. Aportes a la investigación y tratamiento de un problema social*. Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Fernández Hierro, R. (2001). Violencia sexista: distintas aproximaciones. En Jornadas Feministas de Córdoba (comp) (pp. 451-455) *Feminismo, es ... y será. Córdoba 2000*. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba.

Fernández Hierro, R. (2008) *Comisión Antiagresiones del Frente Feminista*. Ponencia presentada en la charla “Ley ¿integral? contra la violencia de género”. Lasdel8, d-generadas et al. Casa de la Mujer Zaragoza. 11 de Diciembre de 2008.

Fernández Pantoja, P. (2002). Los sujetos en el delito de malos tratos físicos y psíquicos en el ámbito doméstico. En Morillas Cuevas, L. y Aránguez Sánchez, (coord.) *Estudios penales sobre la violencia doméstica* (pp. 81-116), Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas. EDERSA.

Fernández Ruiz-Galvez, E. (2006). El principio constitucional de no discriminación basada en el sexo y la nueva ley de protección integral contra las violencia de género. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 40, 149-170.

Fernández Villanueva, C; Fernández Camtero, A y Orts Povedas, P (1988) *La mujer ante la Administración de justicia*. Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer. Madrid.

Ferraro, K.J. (1981) Processing Battered Woman. *Journal of Family Issues*, 2: 4, 415-438.

Ferraro, K.J. (1983) "How Women Experience Battering: The Process of Victimization," with J.M. Johnson, *Social Problems* 30 (3): 325-339.

Folguera, P. (1988). El feminismo en la era del cambio. *Historia*, (16), 145, 91-99.

Folguera Crespo, P. (1997). El franquismo: El retorno a la esfera privada (1939-1975). En Garrido González, E. (ed.) *Historia de las mujeres en España*. (pp. 572-548). Madrid: Síntesis.

Frente Feminista (1986) *No se puede enhebrar una aguja que se mueve*.

Frente Feminista de Zaragoza, (1988): "Siempre el poder del otro". En *Xornadas Feministas Contra la Violencia Machista*, Santiago de Compostela, 1-6.

Fundación Foessa (1972) *Informe sociológico sobre la situación social de España 1970 (Síntesis)*. Euramérica, Madrid. Recuperado de <https://caritas-web.s3.amazonaws.com/main-files/uploads/1970/04/INFORME-SOCIOLOGICO-1970-PEQUE%C3%91O-ocr.pdf> (Última consulta, 2/12/2020).

Gagne, P. (1993). *The battered women's movement in the "post-feminist" era: New social movement strategies and the Celeste clemencies*. Tesis Doctoral, Ohio State University Recuperado de <https://etd.ohiolink.edu/>

Gallego Méndez, M. T. (2006). Mujeres azules en la Guerra Civil. En Morant, I. (dir.) *Historia de las mujeres en España y América Latina. Del siglo XIX a los umbrales del XXI*, (p. 155-166). Madrid: Cátedra.

García, A. G., Román, M., Gayoso, M. (2010). Las primeras campañas contra la violencia doméstica (1998-2002). *Prisma Social: revista de ciencias sociales*, 4, 1-36.

Gil Ruiz, J. M. (2005). Derechos humanos, violencia de género y maltrato jurídico. Bases para entender el tratamiento integral de la Violencia de Género. *Anuario de filosofía del derecho*, 22, 53-82.

Gil Ruiz, J. M. (2007). *Los diferentes rostros de la violencia de género: ensayo jurídico a la luz de la Ley integral (LO 1/2004, de 28 de diciembre) y la Ley de igualdad (LO 3/2007, de 22 de marzo)*. Madrid: Editorial Dykinson.

Gil Ruiz, J.M. (coord.) (2013). *Acoso sexual y acoso por razón de sexo: actuación de las administraciones públicas y de las empresas*. Consejo General del Poder Judicial. Generalitat de Catalunya Centre d'Estudis Jurídics

Gil Ruiz, J. M. (Ed) (2017) *El Convenio de Estambul como marco de derecho antissubordinatorio*. Madrid: Dykinson.

Gil Ruíz, J. M. (2018) *El Convenio de Estambul como marco de derecho antissubordiscriminatorio*. Madrid: Dykinson.

Gimbernat Ordeig, Enrique, *Prólogo a la Decimocuarta Edición del Código Penal*. Madrid: Tecnos.

Giménez Armentia, P. (2007). Un estudio de la IV Conferencia Mundial sobre las mujeres. *Revista Comunicación y Hombre*, nº 3, 81-94.

Gómez, L. y López, E., (2004). El fenómeno de la violencia doméstica y su tratamiento legislativo e institucional. En Calvo García, M. (Coord), *La respuesta desde las Instituciones y el Derecho frente a la Violencia doméstica* (pp. 17-48), Madrid: Dykinson.

González Cussac, J. L. (2003). La contrareforma penal de 2003: nueva y vieja política criminal. *Revista Xuridica Galega*, 38, 13-38.

Gómez Fernández, I. (2017) ¿Un Pacto de Estado o un Pacto Constituyente contra la violencia machista? *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 93- 109.

Gómez Fernández, I. (2019). Qué nos enseña el caso de Ángela González Carreño sobre el recurso al derecho internacional de los derechos humanos en los procedimientos ordinarios (comentario a la sentencia 1263/2018 del tribunal supremo). *Revista Aranzadi Doctrinal*, 7, 1-16.

González Ruiz, P, Martínez Ten, C., Gutiérrez López, P. (Coords) (2009). *El movimiento feminista en España en los años 70*. Madrid: Ediciones Cátedra.

Gorjón Barranco, M. C. (2010). *La respuesta penal frente al género. Una revisión crítica de la violencia habitual y de género*. Tesis Doctoral. Salamanca 2010. DOI 10.14201/gredos.83229 <http://hdl.handle.net/10366/83229>

Grau, E. (1993). De la emancipación a la liberación y la valoración de la diferencia, el movimiento de mujeres en el Estado Español 1965-1990. En Duby, G., Perrot, M. (Dirs.). *Historia de las mujeres en Occidente. El siglo XX*. (Vol. 5. Pp. 736-749), Madrid. Taurus.

Grau, E., Ibarra, P. (coord.) (2003) *Nuevos escenarios, nuevos retos en la red. Anuario de movimientos sociales 2002*. Barcelona: Icaria Editorial.

Griffin, Susan (1971) *Rape: the all-American crime*. Copies available through Women Against Rape, 1971.

Grupo Cala (1994) *Mujeres maltratadas, mujeres mal tratadas (Una experiencia de Trabajo)*. *Asparkia. Investigación Feminista*, 4, 9-20. <http://dx.doi.org/10.6035/Asparkia> (Último acceso 9 de noviembre de 2020).

Guillén Lorente, C. (2016). Prostitución y moralidad en la Murcia del primer franquismo: La Junta Provincial del Patronato de Protección a la Mujer. *Revista Murciana de Antropología*, 23. 65-84.

Guereña, J. L. (2003). *La prostitución en la España contemporánea*. Madrid: Marcial Pons Historia.

Haraway, Donna J. (1995) *Ciencia, cyborgs y mujeres. La reinención de la naturaleza*. Madrid: Catedra.

Igareda González, N. (2012). *Las madresposas en el sistema de protección social español*. *Aequalitas, Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*, 30, 48-53.

Jornadas Feministas Córdoba (comp.) (2001) *Feminismo, es ... y será. Córdoba 2000*. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba.

Juliano Corregido, J. (1992b). *El juego de las astucias: mujeres y construcción de modelos sociales alternativos*. Madrid. Horas y horas editorial.

Juliano Corregido, J. (2012a) Las monjas en las cárceles de la posguerra. En Osborne Verdugo, R (coord.) *Mujeres bajo sospecha. Memoria y sexualidad: 1930-1980*. (pp. 253-274). Madrid: Editorial Fundamentos.

Juliano Corregido, J. (2012b). Tiempo de cuaresma. Modelos de sexualidad femenina bajo el franquismo. En Osborne Verdugo, R (coord.) *Mujeres bajo sospecha. Memoria y sexualidad: 1930-1980*. (pp. 35-47). Madrid: Editorial Fundamentos.

Kaufman, J. y Zigler, E. (1987). Do abused children become abusive parents?. *American Journal of Orthopsychiatry*, 57(2), 186-92.

Kirkwood, C. (1993) *Leaving Abusive Partners: From the Scars of Survival to the Wisdom for Change*. London: Sage Publications.

Lagarde y de los Ríos, M (2011). *Los cautiverios de las mujeres: madresesposas, monjas, putas, presas y locas*. Madrid: Horas y horas. (Original de 1993).

Laliga, M., Bonilla, A. (2015). Políticas públicas en el tratamiento de la violencia de género: una aproximación crítica a la eficacia de las herramientas jurídicas y alternativas. *Journal of Feminist, Gender and Women Studies*, 1, 41-51.

Larrauri Pijoan, Elena (2009). Igualdad y violencia de género. Comentario a la STC 59/2008. *Revista para el análisis del derecho. InDret* 1, 1-17.

LatFem (2017). Cómo se fue tejiendo el Paro Internacional de Mujeres 8M. *LATFEM*, 1 de Marzo de 2017 <https://latfem.org/como-se-fue-tejiendo-el-paro-internacional-de-mujeres-8m/> (Acceso 27 de noviembre de 2020).

Laurenzo Copello, P. (2003). Los nuevos delitos de violencia doméstica: otra reforma precipitada. *Artículo 14, una perspectiva de género. Boletín de información y análisis jurídico*, 14, 4-14

Laurenzo Copello, P. (2005a). El aborto en la legislación española: una reforma necesaria. *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, 68, 1-70.

Laurenzo Copello, P. (2005b). El modelo de protección reforzada de la mujer frente a la violencia de género: valoración político criminal. En Cuadernos Penales José María Lidón. Monográfico sobre *La ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*, (Vol, 2, pp: 91-115) Bilbao: Universidad de Deusto.

Laurenzo Copello, P. (2005c). La violencia de género en la Ley integral. Valoración político criminal. *Revista electrónica de Ciencia Penal y criminología*, 8, 1-23.

Laurenzo Copello, P. (2007). Violencia de género y derecho penal de excepción: entre el discurso de la resistencia y el victimismo punitivo. *Cuadernos de derecho judicial*, 9, 31-74.

Laurenzo Copello, P. (2010). Introducción: violencia de género, ley penal y discriminación. Un balance provisional de los primeros veinte años de legislación penal sobre la violencia contra las mujeres. En Laurenzo Copello, P. (coord.). *La violencia de género en la ley. Reflexiones sobre 20 años de experiencia en España*. (pp. 15-36). Madrid: Dykinson.

Laurenzo Copello, P. (coord.) (2010). *La violencia de género en la ley. Reflexiones sobre 20 años de experiencia en España*. Madrid: Dykinson.

Laurenzo Copello, P. (2015). ¿Hacen falta figuras de género específicas para proteger mejor a las mujeres? *Estudios penales y criminológicos*, 35, 783-830.

Llabrés Fuster, A. (2006). *El tratamiento de la mutilación genital femenina en el ordenamiento jurídico penal español*. En De Lucas Martín, F. J. (coor.) *Europa: derechos y culturas* (pp. 67-86), Valencia: Tirant lo Blanch.



Lombardo, E. (2004). *La europeización de la política española de igualdad de género*, Colección Ciencia Política. Valencia: Tirant lo Blanch.

López Díez, P. (2002). La representación de la violencia masculina contra las mujeres en los medios de comunicación. En Barrios, O. (ed.) *Realidad y representación de la violencia* (pp. 139-157), Ediciones Universidad Salamanca.

López Gil, S. (2011). *Nuevos feminismos: sentidos comunes en la dispersión. Una historia de trayectorias y rupturas en el Estado español*. Madrid: Traficantes de Sueños.

López Gil, S., Cano, G. (2018). Los feminismos que vienen: un diálogo sobre el #MeToo”. En Alabao *et al.* (2018) *Un feminismo del 99%*. (pp. 111-126) Madrid: Editorial Lengua de Trapo.

Lousada Arochena, J. F. (2014a). El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia de género. *AequAlitas. Revista Jurídica de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres*, 35, 6-15.

Lousada Arochena, J. F. (2014b). El derecho fundamental a vivir sin violencia de género». *Anales de la Cátedra Francisco Suarez*, 48, 31-48.

Lousada Arochena, J. F. (2015). El caso González Carreño contra España. *Aequalitas: revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 37, 6-15.

Lousada Arochena, J.F. (2018). El acoso sexual en el Convenio de Estambul y su trasposición interna: el Pacto de Estado en materia de violencia de género. En Gil Ruiz (Ed) *El Convenio de Estambul como marco de derecho antisubordinatorio*. (pp. 71-100) Madrid: Dykinson.

Malo de Molina, M. (2004). Prólogo, en Conti, A. *et al. Nociones comunes: experiencias y ensayos entre investigación y militancia* (p. 13-40). Madrid: Traficantes de Madrid.

Maqueda Abreu, M. L. (2001). La violencia habitual en el ámbito familiar: razones de una reforma. En Quintero Olivares, G. y Morales Prats (coords.). *El Nuevo Derecho Penal Español. Estudios penales en Memoria del Profesor Valle Múñiz* (pp. 1515-1540). Pamplona: Arazandi.

Maqueda Abreu, M. L. (2006a). La violencia de género: Entre el concepto jurídico y la realidad social. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 8, 2.

Maqueda Abreu, M. L. (2006b). La violencia contra las mujeres: una revisión crítica de la Ley Integral. *Revista penal*, 18, 176-187.

Maqueda Abreu, M. L. (2007). ¿Es la estrategia penal una solución para la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico. *InDret*, 4, 1-43.

Maqueda Abreu, M.L. (2006a). La violencia de género: entre el concepto jurídico y la realidad social. *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, 8 (2), 1- 13.

Maqueda Abreu, M.L. (2006b). La violencia contra las mujeres: una revisión crítica de la Ley Integral. *Revista penal*, 18, 176-187.

Maqueda Abreu, M. L. (2009). 1989-2009: Veinte años de ‘desencuentros’ entre la Ley penal y la realidad de la violencia en la pareja, *REDUR* 7, 25-35.

Maqueda Abreu, M. L. (2010). 1989-2009: Veinte años de “desencuentros” entre la Ley penal y la realidad de la violencia en la pareja. En Laurenzo Copello, P. (coord.). *La violencia de género en la ley. Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España* (pp. 113-130). Madrid: Dykinson.

Marías Cadenas, S. (2011). Defensa de la domesticidad y políticas de empleo en los regímenes nazi y fascista. Relaciones y similitudes en el primer franquismo (1936-1957)". En Frías, C., Ledesma, J. L., Rodrigo, J. (eds.) *Reevaluaciones. Historias locales y miradas globales. Actas del VII Congreso de Historia Local de Aragón*. (pp. 433-443). Institución Fernando el Católico.

Marín De Espinosa, E. (2001). *La violencia doméstica. Análisis sociológico, dogmático y de derecho comparado*. Granada: Comares.

Martín Gaité, C. (1987) *Usos amorosos de la postguerra española*. Barcelona : Anagrama.

Martín Palomo, M.T. (2002) *La Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres y la Violencia Doméstica en España. Memoria de Actividades 1983-2001*. Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres. Madrid. 2002.

Martín Palomo, M. T., Miranda López, M.J. y Vegas Solís, C. (eds.) (2005). *Delitos y fronteras. Mujeres extranjeras en prisión*. Madrid: Editorial Complutense.

Martín Villejas, A. (2017). *La representación de las mujeres y la construcción de las relaciones de pareja en la copla*. Tesis Doctoral. Universidad de Zaragoza.

Martínez-Salgado, C. (2012) El muestreo en investigación cualitativa. Principios básicos y algunas controversias. *Ciencia y Salud Colectiva*, 17 (3): 613-619

Martos Calabrús, M. A., Bastante Granell, V. (2011). Igualdad y regulación del matrimonio en España. En Rodríguez López, R. y Bravo Bosch, M. J. *Experiencias jurídicas e identidades femeninas*. (pp. 343-358) Madrid. Editorial Dykinson.

Marugán Pintos, B. (2009). Pasando a la acción: Feminismos, Violencia, institucionalización. En Miranda López, M.J., Marín-Palomo, M.T., Marugán Pintos, B. (eds.). *Amor, Razón y Violencia*. (pp. 94-115). Madrid: Libros de la Catarata.

Marugán Pintos, B. y Vega Solís, C. (2001). El cuerpo contra-puesto. Discursos feministas sobre la violencia contra las mujeres. *VIII Congreso de Sociología, Salamanca, septiembre de 2001*. Disponible en [https://sindominio.net/karakola/antigua\\_casa/cuerpocontrapuesto.htm#\\_ftn1](https://sindominio.net/karakola/antigua_casa/cuerpocontrapuesto.htm#_ftn1)

Marugán, B. y Vega, C. (2002a). Gobernar la violencia: apuntes para un análisis de la rearticulación del patriarcado. *Política y Sociedad*, 39, 2, pp. 415-436.

Marugán Pintos, B. y Vega Solís, C. (2002b). La violencia contra las mujeres, cuestión de Estado. Unos apuntes críticos, *Rescoldos. Revista de diálogo social, Asoc. Cultural Candela*, 51-69.

Marugán Pintos, B. (2012) Domesticar la violencia contra las mujeres, una forma de desactivar el conflicto intergéneros. *Investigaciones Feministas*, 3, 155-166.

Marugán Pintos, B. (2013). Domesticar la violencia contra las mujeres, una forma de desactivar el conflicto intergéneros. *Investigaciones Feministas*, 3, 155-166. [https://doi.org/10.5209/rev\\_INFE.2012.v3.4114](https://doi.org/10.5209/rev_INFE.2012.v3.4114)

Masson, L. (2017) 39 años de democracia y de militancia feminista y de género. En Bidaseca *et al.* #NiUnaMenos. *Vivas nos queremos*. (pp. 221- 224) Argentina: Milena Caserola.

Medina Ariza, J. J. (2002) *Violencia contra la mujer en la pareja: Investigación comparada y situación en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Mejía Guerrero, L. P. (2012). La Comisión Interamericana de Mujeres y la Convención de Belém do Pará. Impacto en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *Revista IIDH*, 56, 189-213.

Mercado Carmona, C. (2017). La erradicación de la violencia contra la mujer “por tratado”: un análisis comparado del Convenio de Estambul y de la Convención de Belém Do Pará. *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, 30, 213- 239.

Messerschmidt, J. W. (1993). *Masculinities and crime: Critique and reconceptualization of theory*. Lanham, United States of America: Rowman & Littlefield Publishers.

Mestre, Mirtha (2017b). Múltiples voces, múltiples demandas. En Bidaseca *et al.* #NiUnaMenos. *Vivas nos queremos*. (pp. 43-45). Argentina: Milena Caserola.

Millán, M. (2017) “Ausencia de la voz indígena” En Bidaseca *et al.* #NiUnaMenos. *Vivas nos queremos*. (pp. 177- 180). Argentina: Milena Caserola.

Miller, S., y Barberet, R. (1995). A Cross-Cultural Comparison of Social Reform: The Growing Pains of the Battered Women's Movements in Washington, D. C., and Madrid, Spain. *Law & Social Inquiry*, 19(4), 923-966

Mir Curcó, C. (2000). Justicia civil y control moral de la población marginal en el franquismo de posguerra. *Historia Social*, 37, 53-72.

Mir Curcó, C. (2013) *Vivir es sobrevivir: justicia, orden y marginación en la Cataluña rural de posguerra*. Barcelona: Editorial Milenio.

Miranda, M. J., Martín Palomo, M. T., & Marugán, B. (2009). *Amor, razón, violencia*. Madrid: La Catarata.

Molinero, C., Ysàs, P. (2001). Las condiciones de vida y laborales durante el primer franquismo. La subsistencia, ¿ un problema político? En VII Congreso de la Asociación de Historia Económica, ponencia presentada a la Sesión Plenaria La economía del primer franquismo, VII Congreso de la Asociación de Historia Económica de Zaragoza 19-21 septiembre 2001.

Montalbán Huertas, I. (2004). Violencia y género. La violencia doméstica como problema actual, estructural y público para el derecho. En Consejo General Del Poder Judicial. *Encuentros "Violencia doméstica"* (pp. 33-74), San Sebastián: Consejo General del Poder Judicial.

Montero, J. (2003). Movimiento Feminista. Hechos y debates en el 2002. En Grau, E. e Ibarra, P. (coord.). *Nuevos escenarios, nuevos retos en la red. Anuario de movimientos sociales 2002*. (pp. 98- 105), Barcelona: Icaria Editorial.

Montero, J. (2004). Debates en torno a la Ley Contra la Violencia de Género. *Amaranta. Cuaderno Feminista*, 1, 17-20.

Montero, J. (2018). La huelga feminista del 8m: haciendo historia. En Alabao *et al.* *Un feminismo del 99%*. (pp. 33-43). Madrid: Editorial Lengua de Trapo.

Miranda, M. J., Martín Palomo, M. T., y Marugán, B. (2009). *Amor, razón, violencia*. Madrid: La Catarata.

Moraga García, M. A. (2008). Notas sobre la situación jurídica de la mujer en el Franquismo. *Feminismo/s* 12, 229-252.

Morcillo Gómez, A. (2015). *En cuerpo y alma: ser mujer en tiempos de Franco*. Madrid. Siglo XXI de España Editores.

Moreno Sardá, A. (1977). *Mujeres en lucha, el movimiento feminista en España*. Barcelona. Anagrama.

Moreno Seco, M. (Ed.) (2005). *Manifiestos feministas. Antología de textos del Movimiento Feminista español (1965-1985)*. San Vicente del Raspeig: Universidad de Alicante, D.L. [https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/58197/1/2005\\_Manifiestos-feministas.pdf](https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/58197/1/2005_Manifiestos-feministas.pdf)

Mujeres en Red (2005). *Historia de la Ley Integral contra la violencia de género española* <http://www.mujaresenred.net/spip.php?article1315> (Último acceso el 23 de septiembre de 2020).

Múrtulla Lafuente, V. (2016). *El interés superior del menor y las medidas civiles a adoptar en los supuestos de violencia de género*. Madrid: Dykinson.

Nash, M. (1988). Género, cambio social y la problemática del aborto. *Historia Social*, 2, 19-35.

Nash, Mary (1989). Control social y trayectoria histórica de la mujer en España. En Bergalli, R., Marí, E.E. (eds.), *Historia ideológica del control social (Un análisis comparado: España-Argentina)*, Barcelona: PPU.

Nash, M. (1996). Pronatalismo y maternidad en la España franquista. En Bock, G., & Thane, P. *Maternidad y políticas de género: La mujer en los estados de bienestar europeos, 1880-1950* (Vol. 31). (pp. 279-308). Madrid: Ediciones Cátedra.

Nash, M. (2011). La construcción de una cultura política femenina desde la legitimidad feminista durante la transición política democrática. En Aguado, A. M.; Ortega López, T. M. (Coords) *Feminismos y antifeminismos: culturas políticas e identidades de género en la España del siglo XX*. (pp. 283-306). Universitat de València.

Nicolás Lazo, G. (2007). *La reglamentación de la prostitución en el Estado español. Genealogía jurídico-feminista de los discursos sobre prostitución y sexualidad*. Tesis Doctoral. Universidad de Barcelona. Tesis Doctorals en Xarxa <http://hdl.handle.net/10803/1413>, último acceso el 26 de noviembre de 2020.

Nicolás, G., Bodelón, E., Bergalli, R., Rivera, I. (Coords.) (2009). *Género y dominación. Críticas feministas del derecho y el poder*. Barcelona: Anthropos.

Nielfa Cristobal, G. (Ed). *Mujeres y hombres en la España franquista: Sociedad, economía, política, cultura*. Instituto de Investigaciones Feministas Universidad Complutense de Madrid. 2003 Editorial Complutense, S.A. Madrid. pp.117-144.

Núñez Lodwick, L. (2017). Reclamos diversos por vidas libres de violencias. En Bidaseca *et al.* *#NiUnaMenos. Vivas nos queremos*. (pp. 47-50) Argentina: Milena Caserola.

Núñez Puente, S., Fernández Romero, D. (2017). Narrativas transformadoras y testimonio ético: las estrategias discursivas de la Plataforma Feminista 7N, Contra las Violencias Machistas. *Revista Index Comunicación*, 7 (3), 269-281 [https://212.128.240.21/bitstream/handle/10115/15549/IC2017\\_%283%29\\_269\\_281.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://212.128.240.21/bitstream/handle/10115/15549/IC2017_%283%29_269_281.pdf?sequence=1&isAllowed=y) (Acceso el 27 de noviembre de 2020).

Núñez Puente, S., Fernández Romero, D. (2019). Posverdad y victimización en Twitter ante el caso de la manada: propuesta de un marco analítico a partir del testimonio ético, *Investigaciones feministas* 10 (2), 385-398.

Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans (2005). *El populismo punitivo. Análisis de las Reforma y contra-reformas del Sistema Penal en España (1995-2005)*. Universidad de Barcelona.

Oddone, C. (2017). Poner el foco en los hombres para eliminar la violencia contra las mujeres. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 118, 145-169.

Olabrarría Muñoz, E. (1998). Violencia y malos tratos en el ámbito familiar. En *Análisis del Código Penal desde la perspectiva de género*. (pp. 203-216), Vitoria-Gazteiz: Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer.

Ofer, I. (2006). La legislación de género de la Sección Femenina de la FET: Acortando distancias entre la política de élite y la de masas. *Historia y política: Ideas, procesos y movimientos sociales*, 15, 219-242.

Olabarría Muñoz, E. (1998). Violencia y malos tratos en el ámbito familiar. En Rincón, A. (1998) *Análisis del Código Penal desde la perspectiva de género*. (pp. 203-216). Vitoria-Gasteiz: Emakunde/Instituto Vasco de la Mujer.

Oranich, Magda (1978). La Amnistía para la mujer, una ocasión perdida. *Vindicación Feminista*, 21, 1978, 20-21.

Ortíz Heras, M. (2006). Mujer y dictadura franquista. *Aposta. Revista de ciencias sociales*, 28, 1-26.

Ortubay, M. (2014). Diez años de la “Ley integral contra la violencia de género”: luces y sombras. *Ventana jurídica*, 2, 1-30.

Osborne, R. (2008) De la «violencia» (de género) a las «cifras de la violencia»: una cuestión política. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 15, 99-124.

Osborne, R. (ed.lit) (2012). *Mujeres bajo sospecha. Memoria y sexualidad: 1930-1980*. Madrid: Editorial Fundamentos.

Otero, L. (2002) “He aquí la esclava del señor”. En Barrios Herrero, O. (2002) *Realidad y representación de la violencia*. Universidad de Salamanca. pp. 119- 132

Patronato de la Protección a la Mujer (1943). Informe sobre la moralidad pública en España: memoria correspondiente al año 1942. En Roura, A. (2005) *Un inmenso prostíbulo: mujer y moralidad durante el franquismo*.(pp. 39-338). Barcelona: Editorial Base.

Pérez Sánchez, G. (2007). *Queer Transitions in Contemporary Spanish Culture: From Franco to La Movida*. Albany, NY: State University of New York Press.

Pestaña Ruiz, C. (2016). Evolución jurídica de la mujer casada en el sistema matrimonial español de la época preconstitucional. *Revista de Estudios Jurídicos n° 15/2015 (Segunda Época)*, 15, 1-35. <https://doi.org/10.17561/rej.n16.a7> (Última consulta 28/11/2020).



Petitpas, E., Nelles, J. (2015). El Convenio de Estambul: nuevo tratado, nueva herramienta. *Revista Migraciones Forzadas*, 49: 83-86.

Pineda, E. (1980). Notas acerca de los «valores femeninos». *Mientras tanto*, 4, 13-10.

Pineda, E. (2003). Algunas reflexiones acerca de la violencia. En García Mina, A. y Carrasco, M.J. *Violencia y Género*. (pp. 11-18), Madrid: Universidad Pontificia de Comillas.

Piñeyro Nelson, C., Varela Huerta, A. (2018) Migración y nuevas formas de sindicalismo en los países del Norte global. *Trace* 73, 134-163.

Pitch, Tamar (2003). *Un derecho para dos. La construcción jurídica de género, sexo y sexualidad*. Barcelona: Trotta.

Pitch, Tamar (2009). Justicia penal y libertad femenina. En Nicolás, G., Bodelón, E., Bergalli, R., Rivera, I. (Coords.) *Género y Dominación. Críticas feministas del Derecho y el poder*. (pp. 117-126). Barcelona: Anthropos.

Pitch, T. (2010) El sexo y género de y en el derecho: el feminismo jurídico. *Anales de la Cátedra Frnacisco Suárez*, 44, 435-459.

Pizzey, E. 1977. *Scream Quietly or the Neighbors Will Hear*. Hillside, NJ: Enslow Publishers.

Platero Méndez, Raquel (Lucas) (2009a) *Hablando del ‘cuerpo del delito’: la represión franquista y la masculinidad femenina* en Jornadas Estatales Feministas de Granada. Mesa Redonda: Cuerpos, sexualidades y políticas feministas. 6 Dic. 2009. Recuperado de [http://www.feministas.org/IMG/pdf/Mesa\\_memoria\\_franquismo- R-platero.pdf](http://www.feministas.org/IMG/pdf/Mesa_memoria_franquismo- R-platero.pdf) (Última consulta 28/11/2020).

Platero Méndez, R. (2009b). Lesboerotismo y la masculinidad de las mujeres en la España franquista. *Bagoas-Estudios gays: géneros e sexualidades*, (2),3, 15-38.

Picontó Novales, T. (1997). Family Law and Family Policy in Spain. En Kurczewski, J. & Maclean, M. (eds.) *Family Law and Family Policy in the New Europe*. (pp. 109-127) Dartmouth Publishing/Oñati International Series in Law and Society.

Picontó Novales, T., (2016). Fisuras en la Protección de los Derechos de la infancia. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 33, 133- 166.

Picontó Novales, T. (2018). Los derechos de las víctimas de violencia de género: las relaciones de los agresores con sus hijos. *Derechos y Libertades*, 39, 121-156.

Poyatos i Matas, G. (2019). Juzgar con perspectiva de género: una metodología vinculante de justicia equitativa. *iQUAL. Revista de Género e Igualdad*, 2,1-21, doi: 10.6018/iQual.341501

Preciado, P. (2010) Seminario-Encuentro. “Movimiento en las bases: transfeminismos, feminismos queer, despatologización, discursos no binarios”. (Movement in the Rank and File: Transfeminism, Queer Feminism, Depathologisation, Non-binary Discourses) UNIA (Universidad Internacional de Andalucía)- Arte y pensamiento. Sevilla, 4, 5 y 6 de Noviembre de 2010. Sesión de Beatriz Preciado "Despatologización y no binarismo".

Prieto Borrego, L. (2016) La copla: un instrumento para el proyecto de moralización de la sociedad española durante el primer franquismo. *Arenal* 23:2; julio-diciembre 2016, 287-320.

Prieto Borrego, L. (2018). *Mujer, moral y franquismo: Del velo al bikini*. Servicio de Publicaciones y Divulgación Científica de la Universidad de Málaga.

Radcliff, P. B. (2009). La historia oculta y las razones de una ausencia. La integración del feminismo en las historiografías de la transición. En González Ruiz, P.; Martínez Ten, C., Gutiérrez López, P. (Coords). *El movimiento feminista en España en los años 70*. (pp. 53-70). Madrid: Ediciones Cátedra, 2009.

Ramos Sánchez, A. (2006). El Ministerio Fiscal en el área de protección de menores. En Barranco Avilés, M.C., García Ferrer, J.J. (coords.) *Reconocimiento y protección de los Derechos de los Niños*. (pp. 99-132). Madrid: Ed. Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Rebollo Mesas, Pilar (2001). El Servicio Social de la Mujer de Sección Femenina de Falange. Su implantación en el medio rural. En Frías, C., Ledesma, J. L., Rodrigo, J. (eds.) *Reevaluaciones. Historias locales y miradas globales. Actas del VII Congreso de*

*Historia Local de Aragón. (Huesca, 7 al 9 de julio de 1999).* (pp. 297-316). Ed. Instituto de Estudios Altoaragoneses. Universidad de Zaragoza, Departamento de Historia Moderna y Contemporánea.

Rey Martínez, F. (2004). Comentario a los informes del Consejo de Estado sobre el impacto por razón de género. *Teoría y Realidad Constitucional*, 14, 505-523.

Reyes Cano, P. (2015) Menores y Violencia de Género: de invisibles a visibles. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 49, 181-217.

Reyes Cano, P. (2017). La patria potestad a examen ante la violencia de género. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 51, 335- 356.

Reyes Cano, P. (2018). La suspensión del “derecho de visitas” en contextos de violencia de género: resistencias patriarcales. En Gil Ruíz, J. M. *El Convenio de Estambul como marco de derecho antisubordiscriminatorio.* (pp. 205-246) Madrid: Dykinson.

Ríos Campos, P. (2010) *Feminismo institucionalizado y violencia de género.* En Coordinadora Estatal de organizaciones Feministas. *Jornadas Feministas Estatales. Granada, 30 años después: Aquí y ahora.* (pp. 135-141). Madrid: CEOF.

Rivera Garretas, M. M. (2001) *Mujeres en relación. Feminismo, 1970-2000.* Barcelona: Icaria.

Rodríguez Magda, R. M. (1997) Del olvido a la ficción. Hacia una genealogía de las mujeres. En Rodríguez Magda, R. M. (ed.) *Mujeres en la historia del pensamiento.* (pp. 33-59), Barcelona: Anthropos.

Rodríguez Palop, M. E. (2015). Violencia estructural contra la mujer. Análisis de la Ley española contra la violencia de género y su aplicación práctica. En Ribotta, S., Rosseti, A. (Eds). *Los derechos sociales y su exigibilidad: libres de temor y miseria.* (pp. 365-382). Madrid: Dykinson.

Rodríguez Núñez, A. (1994). El parricidio en la legislación española. *BDF Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, 5, 145- 172.

Rodríguez Ramos, L., Álvarez García, F.J. y Gómez Pavón, P. (1988) *La justicia ante la libertad sexual de las mujeres*. Madrid: Ministerio de Cultura. Instituto de la Mujer. Madrid.

Roig Castellanos, M., (1982). *A través de la prensa. La mujer en la Historia (Francia, Italia, España, S. XVIII-XX)*. Madrid: Ministerio de Cultura-Instituto de la Mujer.

Rosón, M. (2012). Contramodelo a la feminidad burguesa: construcciones visuales del poder en la sección femenina de la falange”. En Osborne Verdugo, R (coord.). *Mujeres bajo sospecha. Memoria y sexualidad: 1930-1980*. (pp. 293-310). Madrid: Editorial Fundamentos.

Roura, A. (1998). *Mujeres para después de una guerra: una moral hipócrita del Franquismo*. Barcelona: Flor del viento.

Roura, A. (2005). *Un inmenso prostíbulo: mujer y moralidad durante el franquismo*. Barcelona: Editorial Base.

Rovira Sancho, G. (2018). El devenir feminista de la acción colectiva. Las multitudes conectadas y la nueva ola transnacional contra las violencias machistas en red. *Teknokultura* 15(2), 223-240.

Rubia Osorio, A.M. (2017). Delitos contra la integridad de la mujer en Marbella durante el primer franquismo. En González Madrid, D.A., Ortiz Heras, M., Pérez Garzón, J.S. (ed preparada por) *La Historia, lost in translation? XIII Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea*. (pp. 579-589). Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.

Rubiales Torrejón, A. (2003). *Evolución de la situación jurídica de la mujer en España: Conferencia pronunciada en el Club Antares de Sevilla el 31 de Octubre de 2003*. Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer, 2003.

Rubio Castro, A. M. (2004). Inaplicabilidad e ineficacia del Derecho en la violencia contra las mujeres: un conflicto de valores. En Rubio Castro, A. M. (coord.). *Análisis jurídico de la violencia contra las mujeres. Guía de argumentación para Operadores Jurídicos* (pp. 13-62), Sevilla: Instituto Andaluz de la Mujer.

Rubio Castro, A. (2013). La regulación del acoso sexual y del acoso por razón de sexo en la legislación española. En Gil Ruiz, J. M. (coord.) *Acoso sexual y acoso por razón de sexo: actuación de las administraciones públicas y de las empresas*. (pp. 51-86). Consejo General del Poder Judicial. Generalitat de Catalunya Centre d'Estudis Jurídics.

Ruiz Franco, R. (2003). La situación legal: discriminación y reforma. En Nielfa Cristóbal, G. (Ed). *Mujeres y hombres en la España franquista: Sociedad, economía, política, cultura*. (pp. 117-144). Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas Universidad Complutense de Madrid. Editorial Complutense.

Ruiz Franco, R. (1995). Nuevos horizontes para las mujeres de los años 60: la Ley 22 de julio de 1961. *Arenal. Revista de Historia de las mujeres*. (2), 2, 247-268.

Ruiz Franco, R. (1999). La participación de las mujeres en el ámbito jurídico: la creación de la Asociación Española de Mujeres Juristas. En Aguado, A. (ed.). *Mujeres, regulación de conflictos sociales y cultura de la paz*. (pp. 129-142). Valencia: Universidad.

Ruiz Franco, R. (2006). María Telo y la participación de mujeres juristas en la Comisión General de Codificación (1973-1975). *Asparkía*, 17, 165-180.

Ruiz Pérez, I.; Blanco Prieto, P. y Vives Cases, C. (2004). Violencia contra la mujer en la pareja: determinantes y respuestas sociosanitarias. *Gaceta sanitaria*, 18, 4-12.

Ruiz Sutil, C. (2018). El enfoque de género en la sustracción internacional de menores. En Gil Ruíz, J. M. *El Convenio de Estambul como marco de derecho antissubordiscriminatorio*. (pp. 247- 278). Madrid: Dykinson.

Sánchez López, R. (2007). *Entre la importancia y la irrelevancia. Sección Femenina: de la República a la Transición*. Murcia.: Editorial Regional Ensayo.

Sánchez Preciado, P. (2009). *Individuas de dudosa moral: la represión de las mujeres en Andalucía, 1936-1958*. Barcelona: Editorial Crítica, 2009.

Sánchez Preciado, P. (2012) "Individuas de dudosa moral". En Osborne Verdugo, R. (ed.lit) *Mujeres bajo sospecha. Memoria y sexualidad 1930-1980.* (pp. 105-122). Madrid: Editorial Fundamentos.

Sanz Mulas, N. (2019). *Violencia de género y Pacto de Estado: la huida hacia delante de una norma agotada (LO 1/2004).* Valencia: Tirant lo Blanch.

Save the Children (2012) *La justicia española frene al abuso sexual infantil en el entorno familiar. Un análisis de casos a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos.*

Servicio Jesuita a Migrantes de España. (2016) *Vulnerables vulnerabilizados.* Informe anual 2015. <https://sjme.org/wp-content/uploads/2017/10/informe-cie-2015.pdf> Acceso 9 de noviembre de 2020.

Schechter, S. (1982) *Women and Male Violence: The Visions and Struggles of the Battered Women's Movement.* Boston: South End Press.

Schneider, E. M. (2000). *Battered Women and Feminist Lawmaking.* New Haven: Yale University Press

Sender Begué, R. (2006) *Luchando por la liberación de las mujeres: Valencia, 1969-1981.* Valencia: Universitat de València.

Smart, C. (2000) *La teoría feminista y el discurso jurídico.* En Birgin, H. (2000). *El derecho en el género y el género en el derecho* (pp 31-72), Buenos Aires: Biblos.

Suárez Naveros, L. (2014). *Carmela ya no vive aquí: el viaje sin retorno de las mujeres españolas.* Madrid: Ediciones Paraninfo S.A.

Themis (1999). *Respuesta penal a la violencia familiar.* Madrid: Consejo de La Mujer, Comunidad de Madrid.

Themis (2001). *Guía de buenas prácticas y usos forenses para combatir la violencia de género* Proyecto Daphne "Proteger". Madrid: Themis, Asociación de Mujeres Juristas.

Themis (2003) *Conclusiones del taller de debate sobre la ley 27/2003 de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica.* Taller celebrado el 21 noviembre 2003.

Themis (2004) Consideraciones y propuestas de la Asociación de Mujeres Juristas Themis al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral contra la violencia de género <https://www.mujeresjuristasthemis.org/funcion-themis/biblioteca/file/55-consideraciones-anteproyecto-ley-integral> (acceso 7 de abril de 2016).

Themis (2003). *La violencia familiar en el ámbito judicial*. Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Threlfall, M. (2009). El papel transformador del movimiento de mujeres en la transición política española. En González Ruiz, P.; Martínez Ten, C., Gutiérrez López, P. (Coords). *El movimiento feminista en España en los años 70* (pp. 17-52), Madrid: Cátedra, 2009.

Threlfall, M. (1996). Política feminista y transformaciones sociales. *Leviatán: revista de hechos e ideas*, 64, 101-119.

Tierny, K. (1979). *Social movement organization, resource mobilization, and the creation of a social problem: a case study of a movement for battered women* /. (Electronic Thesis or Dissertation). Retrieved from <https://etd.ohiolink.edu/>

Tierney, K. J. (1982) The Battered Women Movement and the Creation of the Wife Beating Problem. *Social Problems* 29, (3) 207-220.

Toboso Sánchez, P. (2009). Las mujeres en la transición. Una perspectiva histórica: antecedentes y retos. En González Ruiz, P, Martínez Ten, C., Gutiérrez López, P. (Coords) *El movimiento feminista en España en los años 70*. (pp. 71-98). Madrid: Ediciones Cátedra.

Toret, J. (coord.) (2013). *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*. Barcelona. Universitat Oberta de Catalunya [https://tecnopolitica.net/sites/default/files/1878-5799-3-PB%20\(2\).pdf](https://tecnopolitica.net/sites/default/files/1878-5799-3-PB%20(2).pdf) (Acceso el 7 de octubre de 2020)

Torres, R. (2002). *El amor en tiempos de Franco*. Madrid: Oberon.

Traister, R. (2019) *Buenas y enfadadas: el poder revolucionario de la ira de las mujeres*. Madrid: Capitán Swing.

- Treves, R. (1985). *Introducción a la sociología del Derecho*. Madrid: Taurus.
- Truchero, J. y Arnáiz, A. (2012). Aproximación al Convenio Europeo de violencia contra las mujeres y violencia doméstica. *Revista europea de derechos fundamentales* 19, 123-156
- Uría, P. (2009). *El feminismo que no llegó al poder. Trayectoria de un feminismo crítico*. Madrid: Editorial Talasa.
- Ushakova, T. (2013). La aportación del Convenio del Consejo de Europa al debate sobre la violencia de género. *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, (1) 4, 1- 8. [http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde\\_adapt/article/view/137](http://ejcls.adapt.it/index.php/rlde_adapt/article/view/137) (Acceso el 29 de noviembre de 2020)
- Vacca, C. (2017). Un nuevo lenguaje que invita a poner el lenguaje. En Bidaseca *et al.* *#NiUnaMenos. Vivas nos queremos*. (pp. 39-41). Argentina: Milena Caserola.
- Valiente Fernández, C. (1994). El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer, 1983-1994. *Estudios/Working Papers (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales)*, 58.
- Valiente Fernández, C. (1998). La liberalización del régimen franquista: la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer. *Historia social*, 31. 45-65.
- Valiente Fernández, C. (2003). Las políticas para las mujeres trabajadoras durante el Franquismo. En Nielfa Cristóbal, G. (Ed). *Mujeres y hombres en la España franquista: Sociedad, economía, política, cultura*. (pp. 145-180). Madrid: Instituto de Investigaciones Feministas Universidad Complutense de Madrid. 2003 Editorial Complutense, S.A.
- Valiente Fernández, C. (2006). *El feminismo de Estado en España: el Instituto de la Mujer (1983-2003)*. Valencia : Institut Universitari d'Estudis de la Dona.
- Vallés Amores, M. L. (2006). La posición jurídica de la mujer a través de las reformas del derecho de familia. *Feminismo/s*, 8, 115-129.



Varela Fernández, J. (1997) *Nacimiento de la mujer burguesa: el cambiante desequilibrio de poder entre los sexos*. Madrid: La Piqueta.

Varela, N. (2017). *Íbamos a ser reinas. Mentiras y complicidades que sustentan la violencia contra las mujeres*. Barcelona: Ediciones B.

Ventura Franch, A. (Dir) (2005) *El derecho a la protección social de las víctimas de la violencia de género. Estudio sistemático del título II de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de protección integral contra la violencia de género de acuerdo con la distribución territorial del Estado*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Ventura Franch, A. (2016). El Convenio de Estambul y los sujetos de la VG. El cuestionamiento de la violencia doméstica como categoría jurídica. *Revista de Derecho Político*, 97, 179-208.

Verdugo Martí, V. (2010). Desmontando el patriarcado: prácticas políticas y lemas del movimiento feminista español en la transición democrática. *Feminismo/s.*, 16, 259-279.

Vila-Viñas, D. (2018). Violencia de género y efectividad de los derechos sociales. Protección a través de las políticas de rentas mínimas lato sensu en España. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 38, 187- 209.

Villacampa Estiarte, C. (2011) “La nueva directiva europea relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas. ¿Cambio de rumbo de la política de la Unión en materia de trata de seres humanos?” *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 14, 1-52.

Villacampa Estiarte, C. (2018). Pacto de Estado en materia de violencia de género: ¿más de lo mismo? *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 4, 1-38.

Villaplana Ruiz, V. (2008). *Nuevas violencias de género, arte y cultura visual*. Tesis Doctoral. Repositorio TDX <http://hdl.handle.net/10803/10721> (acceso el 29 de agosto de 2020)

Villaplana Ruiz, V. (2009). Formas de violencia globalizadas: género, representación y discurso. *IC Revista Científica de Información y Comunicación*, 6, 463-482.

Vives, I. (2001). Las políticas públicas desde la Administración del Estado. En Osborne, R. (coord.). *La violencia contra las mujeres (realidad social y políticas públicas)*, (pp. 19-91), Madrid, UNED.

Vives Cases, C. (2004). *La violencia contra las mujeres en el espacio discursivo público*. 2004. Tesis Doctoral. Universidad de Alicante. Repositorio Institucional de la Universidad de Alicante <http://hdl.handle.net/10045/4134> (Acceso el 12 de noviembre de 2020).

V.V.AA. (1993) *Casas de acogida para mujeres maltratadas. Propuesta de intervención de un modelo de referencia*. Madrid: Coordinadora de Casas de Acogida.

V.V.AA. (1994). *Jornadas Feministas. Juntas y a por todas*. Madrid. Federación de Organizaciones Feministas del Estado Español.

Walker, L. (1979). *Battered woman*. New York: Harper y Row Publishers.

Walker, L. E. (1989). *Terrifying love: Why battered women kill and how society responds*. New York: Harper & Row Publishers.

Women's Link Worldwide. (2012) *Mujeres en los centros de internamiento de extranjeros (CIE). Realidad entre rejas*. <https://www.womenslinkworldwide.org/files/14847a3c64bf041d0776d48181deef29.pdf>  
Acceso 9 de noviembre de 2020

Women's Link Worldwide. (2017) *Madres en las redes de trata. Derechos robados*. <https://www.womenslinkworldwide.org/files/3028/madres-en-las-redes-de-trata.pdf>  
Acceso el 9 de noviembre de 2020.

Zabala González, B. (2000). La respuesta legal a las agresiones y el Movimiento Feminista. En *Jornadas Feministas de Córdoba (comp)* (pp. 443-449) *Feminismo, es ... y será. Córdoba 2000*. Servicio de Publicaciones Universidad de Córdoba.

## REFERENCIAS DOCUMENTALES, NORMATIVAS Y JURISPRUDENCIALES

Acuerdo Marco de Colaboración Institucional en materia de Violencia de Género firmado el 9 de marzo de 2007 entre la Delegación del Gobierno y la Ciudad Autónoma de Ceuta.

Adhesión de la UE al Convenio internacional para combatir la violencia contra las mujeres (2016) *La Ley Unión Europea*, 36, 1-2.

Agencia Servimedia (19 de diciembre de 1997) La APM opina que la ley actual basta para amparar a las mujeres maltratadas. Recuperado de [https://elpais.com/diario/1997/12/19/espana/882486016\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/12/19/espana/882486016_850215.html) (Último acceso, 28 de agosto de 2020).

Alconchel, Irene. Las mujeres se levantan por el derecho al aborto en Polonia (31 de octubre de 2020). *Arainfo* <https://arainfo.org/las-mujeres-se-levantan-por-el-derecho-al-aborto-en-polonia/>. (Acceso el 30 de noviembre de 2020)

Alejandro V. García (1997, 6 de junio) Un guardia civil se suicida en Granada tras matar a su esposa y a uno de sus hijos. *El País* [https://elpais.com/diario/1997/06/06/espana/865548022\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/06/06/espana/865548022_850215.html) Último acceso, el 28 de agosto de 2020.

Almenar, P. (25 de noviembre de 2017) Las ocho urgencias que no resuelve el pacto contra la violencia machista. Sin permiso. Recuperado de <http://www.sinpermiso.info/textos/las-ocho-urgencias-que-no-resuelve-el-pacto-contr-la-violencia-machista> (Acceso 15 de noviembre de 2020)

Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la violencia ejercida sobre la Mujer.

Asociación de Mujeres Gitanas del País Vasco. Comparecencia en la Ponencia para el estudio y evaluación en materia de violencia de género del Senado de los aspectos de prevención, protección y reparación a las víctimas, 19 de junio de 2017. Recuperado en [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/va/pactoEstado/docs/PactodeEstado\\_Senado.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/va/pactoEstado/docs/PactodeEstado_Senado.pdf) (Acceso 9 de noviembre de 2020).

Bohn, S., & Hagemann-White, C. (2007) *Protecting women against violence: Analytical study on the effective implementation of recommendation Rec (2002) 5 on the protection of women against violence in Council of Europe member states*. Strasbourg. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805915e5>

Campos, R. (productor), Siminani, E. L. (director). (2019) *El caso Alcàsser* (Documental). España: Bambú Producciones, Netflix.

CAHVIO (2009) 5, Report of the 1st Meeting. Strasbourg, 6-8 April 2009.

Carmona Martínez, L. (2004). Comparecencia de la Señora representante de Tamaia, Asociación de Mujeres contra la Violencia Familiar. Comisión de Trabajo y asuntos sociales (Número de expediente 219/000038).

Carvajal, M. (30 de mayo de 2016) Cuando #Niunamenos es #Vivasnosqueremos. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-300537-2016-05-30.html>

CEAR lamenta la expulsión de dos posibles víctimas de trata sin comprobarlo. (30 de octubre de 2019) *La vanguardia*. Recuperado de <https://cutt.ly/7hFUMyO> (Acceso el 17 de octubre)

Circular 1/1998, de 24 de octubre, *sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la persecución de los malos tratos en el ámbito doméstico y familiar*.

Comas D'argemir, M. (16 de marzo de 2006) "La tutela penal frente a la violencia machista. *El País*. [https://elpais.com/diario/2006/03/16/opinion/1142463612\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2006/03/16/opinion/1142463612_850215.html) acceso el 13 de octubre de 2020

Comparecencia de Montserrat Comas D'Argemir en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales. Sesión núm. 6 (extraordinaria) celebrada el martes 20 de julio de 2004. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, núm 65, de 20 de julio de 2004, pp. 2-17 disponible en [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO\\_065.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_065.PDF)

Comunicado "El 19 de Octubre #NosotrasParamos contra la violencia femicida y contra la precarización de nuestras vidas". *Revista venceremos* 616

<https://revistavenceremos.wordpress.com/2016/10/14/19-de-octubre-las-mujeres-hacemos-paro-corte-y-movilizacion/>

Conclusiones y resoluciones de las I Jornadas de la Mujer  
<http://www.amparamorenosarda.es/es/node/88> Acceso 17 de octubre de 2020

Consejo de Europa (2010) *Manual de legislación europea contra la discriminación*. Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Consejo de Europa. Red Parlamentaria «Mujeres libres de violencia» (2013). *Libre de miedo. Libre de violencia. Manual para parlamentarios*, Estrasburgo, Consejo de Europa.

Consejo General Del Poder Judicial (2001). Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial de 23 de marzo de 2001 sobre la problemática jurídica derivada de la violencia doméstica.

Consejo General Del Poder Judicial (2004) Encuentros "Violencia doméstica" 2003. CGPJ Madrid

Consejo General del Poder Judicial (2004). Informe al Anteproyecto de la Ley Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer, de 21 de junio. Comisión de Estudios.

Consejo General del Poder Judicial (2004), Voto particular que formulan siete vocales del CGPJ al Informe de la Comisión de Estudios del 21 de junio.

Comisión de Contenidos. Argumentario 8 marzo 2018  
<http://hacialahuelgafeminista.org/argumentario/> (Acceso el 4 de julio de 2018).

Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica (2003) *Protocolo para la implantación de la Orden de Protección de las víctimas de violencia machista*.

Consejo de Estado Dictamen núm. 1.485/2004, de 24 de junio de 2004 Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres. En Boletín Oficial del Estado. Doctrina Legal, 2007 Pp. 91-150.

Council of Europe (2008) *Final Activity Report*. Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence (EG-TFV).

Debate toma en consideración de la Proposición de Ley Integral contra la violencia de género, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. BOCG. Congreso de los Diputados. VII Legislatura. Serie B. Núm 183-2. 16 de septiembre de 2002.

Declaración a la opinión pública de un grupo de mujeres participantes, que no suscribían la totalidad de la declaración anterior. Madrid, 8 de diciembre de 1975.  
<http://www.amparomorenosarda.es/es/node/88>

Defensor del Pueblo (1998) "La violencia doméstica contra las Mujeres". Madrid.

El Constitucional avala la ley integral contra la violencia de género. (14 de mayo de 2008) *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/sociedad/2008/05/14/actualidad/1210716006\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2008/05/14/actualidad/1210716006_850215.html) (Acceso 7 de octubre de 2020)

Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer. Informe del Secretario General. Asamblea General. Naciones Unidas. 6 de julio de 2006.

Fernández, P. (25 de mayo de 2017) entrevistada por Fernando González «Gonzo» para el Intermedio [La Sexta] Atresmedia Televisión Globomedia <https://cutt.ly/LhPp198> (Acceso el 27 de noviembre de 2020).

Final Activity Report, Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence, Council of Europe, Strasbourg, EG-TFV(2008)6.

Font, S. (11 de noviembre de 2017) No quiero que la esencia de “me too” quede oculta bajo el halo de las famosas. *El diario.es* Recuperado desde [https://www.eldiario.es/cultura/feminismo/esencia-me-too-celebrities\\_0\\_716728725.html](https://www.eldiario.es/cultura/feminismo/esencia-me-too-celebrities_0_716728725.html)

Hernández, J. A. (8 de septiembre de 2003) 110 mujeres piden protección judicial en Madrid en el primer mes de la ley contra la violencia doméstica. *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/diario/2003/09/08/sociedad/1062972004\\_850215.html](https://elpais.com/diario/2003/09/08/sociedad/1062972004_850215.html) (Último acceso el 8 de noviembre de 2020)

Informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y de los Derechos Humanos del Senado encargada del estudio de la mujer maltratada (BOCG III Legislatura –Serie I, nº 313, de 12 de mayo de 1989, pp. 12181-12211).

Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 al 15 de septiembre de 1995. Naciones Unidas. Nueva York 1996 A/CONF.177/20/Rev.1  
Recuperado de <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

Informe de la Subcomisión con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género, creada en el seno de la Comisión Política Social y Empleo. BOCG. Congreso de los Diputados. VII Legislatura. Serie D. Núm. 511. 25 de marzo de 2003.

Informe de la Ponencia de estudio para la erradicación de la violencia doméstica. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Sección Cortes Generales. VII Legislatura. Serie A. Núm. 374. 4 de diciembre de 2002.

Informe de la Real Academia Española sobre la expresión *violencia de género*. Madrid, 19 de mayo de 2004.

Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer 2003. Radhika Coomaraswamy. Presentado en la Comisión de Derechos Humanos del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. 59º periodo de sesiones. Tema 12 a) del programa provisional. E/CN.4/2003/75. 6 de enero de 2003.

Informe sobre la implementación por parte de España del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos. GRETA. 2013. Traducción facilitada por Hetaira <https://colectivohetaira.org/informe-greta/>

Informe Sombra. 44 sesión Comité para la Eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. Fundación Secretariado Gitano. 2009. Recuperado en [https://www.gitanos.org/upload/29/24/ONU-Report\\_Spain44\\_sp.pdf](https://www.gitanos.org/upload/29/24/ONU-Report_Spain44_sp.pdf) Acceso 9 de noviembre de 2020.

Instituto de la Mujer (2003). La violencia ejercida contra las mujeres. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 42, 227-240.

Irlanda despenaliza el aborto en un referéndum histórico (26 de mayo de 2018) *El diario.es*. Recuperado de [https://www.eldiario.es/internacional/Irlanda-despenaliza-aborto-referendum\\_0\\_775522792.html](https://www.eldiario.es/internacional/Irlanda-despenaliza-aborto-referendum_0_775522792.html) (Acceso 17 de octubre de 2020)

Instituto Asturiano de la Mujer. (2011) Guía didáctica de diagnóstico de intervención sanitaria en violencia de género en atención primaria. Oviedo: Servicio de Salud del Principado de Asturias.

Instituto de la Mujer (1998) I plan de acción contra la violencia doméstica.

Instituto de la Mujer (2000): *La violencia contra las mujeres. Resultados de la macroencuesta*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Instituto de la Mujer.

Instituto de la Mujer (2001) *Informe de ejecución del Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 1998-2000*, Madrid, Instituto de la Mujer.

Instituto de la Mujer (2002) “II Plan Integral contra la Violencia Doméstica 2001-2004”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 40, 125-134.

La ONU criticó sentencia judicial de España por el caso ‘La Manada’ (2 de mayo de 2018) *RPP noticias* Recuperado de <https://rpp.pe/mundo/europa/la-onu-critico-sentencia-judicial-de-espana-por-el-caso-la-manada-noticia-1120162>

La ‘web’ del Gobierno prueba que Aznar prometió una ley integral contra los malos tratos. (19 de septiembre de 2002) *El País*. Recuperado de [https://elpais.com/sociedad/2002/09/19/actualidad/1032386405\\_850215.html](https://elpais.com/sociedad/2002/09/19/actualidad/1032386405_850215.html) Último acceso, el 28 de agosto de 2020.

Luis Lara, A. (2005) “Miríadas. Rebelarse contra la violencia de género” *La Dinamo*. Septiembre-Octubre, 2005 <http://www.ladinamo.org/ldnm/articulo.php?numero=18&id=445> Acceso el 24 de septiembre de 2020)

Manifiesto “El grito en común: ¡Vivas nos queremos!” de 31 de mayo de 2016 <http://niunamenos.org.ar/manifiestos/el-grito-en-comun-vivas-nos-queremos/> Acceso 17 de octubre de 2020



Manifiesto Marcha Estatal contra las violencias machistas plataforma 7N (7 de noviembre de 2015) <https://plataforma7n.files.wordpress.com/2017/01/manifiesto-7n-07-11-15-544-firmas-1.pdf> Acceso 17 de octubre de 2020

Manifiesto Ni una Menos. 3 de junio de 2015. <http://niunamenos.org.ar/manifiestos/3-de-junio-2015/> Acceso 12 de diciembre de 2020.

Manifiesto “Porque yo decido” El tren de la libertad de 19 de enero de 2014 <http://www.eltrendelalibertad.com/2014/01/porque-yo-decido-texto-que-se-entregara.html> Acceso 17 de octubre de 2020

Manifiesto 8M 2018 <http://hacialahuelgafeminista.org/manifiesto-8m/> Acceso el 12 de noviembre de 2020).

Ministerio de Igualdad (2009) *El Consejo de Europa y la violencia de género. Documentos elaborados en el marco de la campaña paneuropea para combatir la violencia contra las mujeres (2006-2008)*. Colección contra la violencia de género. Documentos. 4.

Ministerio de Igualdad (2020) Menores víctimas mortales en caso de violencia de género contra su madres en España. Datos provisionales.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. (2001). II Plan Integral contra la violencia doméstica 2001-2004. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*,40. pp. 125-135.

Moción del Grupo Parlamentario Socialista, por la que se insta al Gobierno a promover un Pacto de Estado contra la violencia de género y por la igualdad entre mujeres y hombres (Núm.exp.662/000207). BOCG. Senado. X Legislatura. Núm. 591. 4 de septiembre de 2015, p. 5.

Moción por la que el Senado manifiesta la necesidad de alcanzar un Pacto de Estado para luchar contra la violencia que se ejerce contra las mujeres. (Núm exp. 662/00008) Grupo Parlamentario Popular. Diario de Sesiones del Senado núm. 2, de 27 de septiembre de 2016. P. 38.

Naredo Molero, M. (2004.) Comparecencia en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales núm. 6 (extraordinaria) celebrada el martes 20 de junio de 2004 (Número de expediente 219/000023).

Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. España. CEDAW, 44º período de sesiones, 20 de julio a 7 de agosto de 2009.

Oirzabal, I. (28 de octubre de 2018). La Justicia debe enviar un mensaje de no tolerancia a la violencia machista. *Gara*. Recuperado de [https://www.naiz.eus/es/hemeroteca/gara/editions/2018-10-28/hemeroteca\\_articles/la-justicia-debe-enviar-un-mensaje-de-no-tolerancia-a-la-violencia-machista](https://www.naiz.eus/es/hemeroteca/gara/editions/2018-10-28/hemeroteca_articles/la-justicia-debe-enviar-un-mensaje-de-no-tolerancia-a-la-violencia-machista) (Acceso 15 de noviembre de 2020)

Opinion of the Council of Europe Task Force to Combat Violence against Women, including Domestic Violence on the “Feasibility study for a convention against domestic violence” prepared by the European Committee on Crime Problems (CDPC), Acuerdo adoptado en la reunión de 1-4 de abril de 2008, CM, (2008)78, de 24 de abril de 2008, anexo 2.

Ordaz, P. (12 de mayo de 1997) Un hombre mata a su ex mujer en Cuenca delante de su hijo de siete años. *El país* Recuperado de [https://elpais.com/diario/1997/05/12/espana/863388012\\_850215.html](https://elpais.com/diario/1997/05/12/espana/863388012_850215.html) Último acceso, el 28 de agosto de 2020.

Pacto de Estado contra la violencia de género. Documento Refundido de Medidas del Pacto de Estado en materia de violencia de género. Congreso + Senado. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad. 13 de mayo de 2019.

Peces Barba, G. (2004) Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, Sesión núm. 5 celebrada el lunes, 19 de julio de 2004 Comparecencia del señor rector de la Universidad Carlos III (Peces-Barba Martínez). (Número de expediente 219/000026) Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Comisiones, núm 64, de 19 de julio de 2004, pp. 2-11.

Peces Barba, G. (23 de junio de 2004) El debate sobre la violencia de género. *El País* [http://elpais.com/diario/2004/06/23/sociedad/1087941609\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2004/06/23/sociedad/1087941609_850215.html) (Acceso 13 de octubre de 2020).

Plataforma CEDAW sombra España (2014) Informe Sombra 2008-2013 sobre la aplicación en España de la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres (CEDAW). 61ª sesión del Comité CEDAW-Naciones Unidas. <https://cedawsombraesp.wordpress.com/> (Acceso el 13 noviembre 2020)

*Ponencia para el estudio para la erradicación de la violencia doméstica.* Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas. Año 2000. VII Legislatura. Núm 14. 24 de octubre de 2000. P. 219-239

Proposición de Ley Amnistía referida a los delitos de adulterio, aborto y propaganda y difusión de anticonceptivos. (122/000015) Grupo Parlamentario Comunista. Recuperado de <http://elfeminismealpsuc.adpc.cat/docs/6extra8.pdf>

Proposición de Ley 122/000163 Integral contra la violencia de género (Orgánica) presentada por el Grupo Parlamentario Socialista. BOCG. VII Legislatura. 21 de diciembre de 2001, Serie B. Núm. 183-1.

Proposición de Ley 122/00300 Reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. Presentada por los Grupos Parlamentarios Popular en el Congreso, Socialista, Vasco (EAJ-PNV), Federal de Izquierda Unida, Catalán (Convergència i Unió), Mixto y de Coalición Canaria. BOCG. VII Legislatura. Serie B. Núm. 342-1. 6 de junio de 2003.

Proposición de Ley (122/000258) de Protección Integral de la Libertad Sexual y para la erradicación de las violencias sexuales. Presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea BOCG. Congreso de los Diputados. XII Legislatura. Serie B. 20 de julio de 2018. Núm. 297-1.

Proposición no de Ley por la que se insta al Gobierno a la creación de la Delegación del Gobierno contra la violencia de género. (162/000113). BOCG. Congreso de los Diputados. Núm. D-61 de 22 de septiembre de 2000.

Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, relativa a promover un pacto social y político que recupere el espíritu del consenso de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas protección integral contra la violencia de género, vinculando a todos los poderes del Estado y sociedad civil en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género.

(162/001295). BOCG. Congreso de los Diputados. Serie D. 723 de 11 de septiembre de 2015. Pp. 21-23.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Socialista, relativa a promover un Pacto Social, Político e Institucional que recupere el espíritu de consenso de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, vinculando a todos los partidos políticos, poderes del Estado y sociedad civil en un compromiso firme en pro de una política sostenida para la erradicación de la violencia de género (núm. expte. 162/000004). BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 11, de 12 de septiembre de 2016.

Proposición no de Ley del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a mejorar y actualizar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (núm. expte. 162/000135). BOCG. Congreso de los Diputados, serie D, núm. 18, de 21 de septiembre de 2016.

Protocolo Interinstitucional de Actuación en materia de violencia de género en la Ciudad Autónoma de Melilla. 2014.

Protocolo para el abordaje de la violencia machista en el ámbito de la salud está recogido en el Plan de Políticas de Mujeres del Gobierno de la Generalitat de Catalunya 2008-2011.

Proyecto de Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género. BOCG. VIII Legislatura. Serie A. Núm.2-1, de 1 de julio de 2004.

Red de Organizaciones Feministas contra la violencia de género (26 de junio de 2007)  
La Ley no es el problema [Rueda de Prensa] Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=hdYF0GoA75g> (acceso el 2 de octubre de 2020).

Resolución A-. 44/86 del Parlamento Europeo, de 11 de junio de 1986, sobre las agresiones a la mujer

Resolución del Parlamento Europeo (A4-0250/1997) sobre la *Campaña Tolerancia Cero ante la violencia contra la mujer*, de 16 de septiembre de 1997. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:51997IP0250&from=ES>

Resolución del Parlamento Europeo sobre la violación de los derechos de las mujeres, de 14 de abril de 1997.

Rodríguez, A. (23 de noviembre de 2017) *Hermana, yo sí te creo, España también, pero el Gobierno, no. El diario.es*. Recuperado de [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/Hermana-creo-Espana-Gobierno\\_6\\_711188893.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/Hermana-creo-Espana-Gobierno_6_711188893.html) (Acceso 15 de noviembre de 2020)

Römkens, R., Letschert, R. (2007) *Feasibility Study for a Convention against domestic violence*, European Committee on Crime Problems (CDPC), Strasbourg, 12 June 2007 <https://lawlibrary.georgetown.domains/rossrights/wp-content/uploads/2017/03/DVfeasibility.pdf> (último acceso el 27 de noviembre de 2020)

Ros, Laia. Las protestas multitudinarias frenan la prohibición del aborto en Polonia (9 de noviembre de 2020) *La Vanguardia* <https://www.lavanguardia.com/vida/junior-report/20201109/49348831191/las-protestas-multitudinarias-frenan-la-prohibicion-del-aborto-en-polonia.html> (Acceso 30 de noviembre de 2020)

Texto transaccional aprobado para promover la suscripción de un Pacto de estado en materia de violencia de género. BOCG Serie D. Núm. 56. 23 de noviembre de 2016. P. 20.

Themis (2003) Consideraciones desde la Asociación de Mujeres Juristas Themis a las reformas recientes y en proyecto.

Themis (2003) Propuesta de Enmienda de la Asociación de Mujeres Juristas Themis a la proposición de ley presentada por el Grupo parlamentario popular, socialista, catalán (CIU), federal izquierda unida, vasco (EAJ-PNV), Coalición canaria, mixto y aprobada por el congreso de los diputados el día 12 de junio 2003 y remitida al senado, denominada “reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica.

Votación del Debate toma en consideración de la Proposición de Ley Integral contra la violencia de género, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista [1] <http://www.congreso.es/votoplenoh/L7/20020910002.pdf>

Women's Link WorldWide (19 de mayo de 2017) *Women's Link Worldwide presenta por primera vez un caso de trata contra España ante el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas* [Nota de prensa] Recuperado de <https://cutt.ly/fhFUOEc> (acceso 17 de octubre de 2017)

### **Referencias normativas nacionales**

Constitución Española. Boletín Oficial del Estado, 29 de diciembre de 1978, núm. 311, pp. 29313 a 29424

Decreto núm. 378, de 7 de octubre de 1937, Declarando deber nacional de todas las mujeres españolas, comprendidas en edad de 17 a 35 años, la prestación del «Servicio Social». Boletín Oficial del Estado, núm. 356, de 11 de octubre de 1937, pp. 3785-3787.

Decret pel qual és regulada la interrupció artificial de l'embaràs. Diari Oficial De La Generalitat De Catalunya, núm. 9, de 9 de gener del 1937. Pp. 114-115.

Decreto aprobando el Fuero del Trabajo formulado por el Consejo Nacional de Falange Española Tradicionalista y de las J.O.N.S. Boletín Oficial del Estado, núm. 505, de 10 de marzo de 1938, pp. 6178-6181.

Decreto de 6 de noviembre de 1941 por el que se organiza el Patronato de Protección a la Mujer. Boletín Oficial del Estado, núm. 324, de 20 de noviembre de 1941, pp. 9080-9081.

Decreto de 6 de noviembre de 1941 sobre creación de Prisiones especiales para regeneración y reforma de mujeres extraviadas. Boletín Oficial del Estado, núm. 324, de 20 de noviembre de 1941, pp. 9082-9083.

Decreto de 11 de noviembre de 1943 por el que se aprueba el Reglamento para la aplicación de la Ley del Seguro de Enfermedad. Boletín Oficial del Estado, núm. 332, de 28 de noviembre de 1943, pp. 11427- 11436.

Decreto de 23 de diciembre de 1944 por el que se aprueba y promulga el “Código Penal, texto refundido de 1944”, según la autorización otorgada por la Ley de 19 de julio de 1944. Boletín Oficial del Estado, núm 13, de 13 de enero de 1945, pp. 427 a 472.

Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. Boletín Oficial del Estado, núm. 58, de 27 de febrero de 1946, pp. 1518-1532.

Decreto de 29 de diciembre de 1948 por el que se aprueba el nuevo texto del Estatuto de Recaudación. Boletín Oficial del Estado, núm. 365, de 30 de diciembre de 1948, pp. 5882- 5884.

Decreto de 26 de julio de 1957 sobre Industrias y Trabajos prohibidos a mujeres y menores por peligrosos o insalubres. Boletín Oficial del Estado, núm. 217, de 26 de agosto de 1957, pp. 785- 797.

Fuero del Trabajo. Boletín Oficial del Estado, núm. 505, de 10 de marzo de 1938, pp. 6178-6181

Fuero de los españoles, texto fundamental definidor de los derechos y deberes de los mismos y amparador de sus garantías. Boletín Oficial de Estado, núm. 199, de 18 de julio de 1945 de 1945, pp. 358-360.

Instrumento de Ratificación de 16 de diciembre de 1983 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979, publicado en el BOE el año siguiente. «BOE» núm. 69, de 21 de marzo de 1984, pp. 7715-7720.

Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecho en Nueva York el 6 de octubre de 1999. Publicado en el «BOE» núm. 190, de 9 de agosto de 2001, páginas 29707 a 29710.

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. 18/03/2014. BOE, núm 137, viernes 6 de junio de 2014, pp. 42946-42976.

Ley derogando la Ley de matrimonio civil de 28 de junio de 1932 y las disposiciones dictadas para su aplicación. De 12 de marzo de 1938. Boletín Oficial del Estado, núm. 516, de 21 de marzo de 1938, pp. 6353 y 6354.

Ley de 23 de septiembre de 1939 relativa al Divorcio. Boletín Oficial del Estado, núm. 278, de 5 de octubre de 1939, pp. 5574-5575.

Ley de 24 de enero de 1941 para la protección de la natalidad contra el aborto y la propaganda anticoncepcionista. Boletín Oficial del Estado, núm. 33, de 2 de febrero de 1941, pp. 768-770.

Ley de 12 de marzo de 1942 por la que se sanciona en delito de abandono de familia o incumplimiento de los deberes de asistencia familiar. Boletín Oficial del Estado, núm. 86, de 27 de marzo de 1942, p. 2157.

Ley de 11 de mayo de 1942 por la que se reestablece en el Código Penal el delito de adulterio. Boletín Oficial del Estado, núm. 150, de 30 de mayo de 1942, pp. 3820 y 3821

Ley de 11 de mayo de 1942 por la que se establece en el Código Penal el delito de adulterio. Boletín Oficial del Estado, núm. 150, de 30 de mayo de 1942, p. 3820-3821.

Ley de 11 de mayo de 1942 por la que se modifican los artículos 416, 480 y 481 del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 150, de 30 de mayo de 1942, p. 3821

Ley de 16 de octubre de 1942 por la que se establecen normas para regular la elaboración de las reglamentaciones de trabajo. Boletín Oficial del Estado, núm. 296, de 23 de octubre de 1942, pp. 8462-8465.

Ley de 14 de diciembre de 1942 por la que se crea el seguro obligatorio de enfermedad. Boletín Oficial del Estado, núm. 361, de 27 de diciembre de 1942, pp. 10592-10597.

Ley de 13 de diciembre de 1943 sobre la fijación de la mayoría de edad civil. Boletín Oficial del Estado, núm. 349, de 12 de diciembre de 1943. Pp. 11927-11928.

Ley de 19 de julio de 1944 para una nueva edición refundida del Código Penal vigente. Boletín Oficial del Estado, núm. 204, de 22 de julio, pp. 5580 a 5583.



Ley de 20 de diciembre de 1952 por la que se modifica el artículo 321 del Código Civil. Boletín Oficial del Estado, núm. 357, de 22 de diciembre de 1952, pp. 6276-6276.

Ley de 24 abril de 1958 por la que se modifican determinados artículos del Código Civil. Boletín Oficial del Estado, núm. 99, de 25 de abril de 1958, pp. 730-738.

Ley 56/1961, de 22 de julio, sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer. Boletín Oficial del Estado, núm. 175, de 24 de julio de 1961, pp. 11004-11005.

Decreto 168/1963, de 24 de enero, por el que se desarrolla la Ley número 79/1961, de 23 de diciembre, de bases para una revisión parcial del Código Penal y otras Leyes penales. Boletín Oficial del Estado, núm. 29, de 2 de febrero de 1963, pp. 1845-1851.

Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social. Boletín Oficial del Estado, núm. 312, de 30 de diciembre de 1963, pp. 18181-18190

Ley 79/1961, de 23 de diciembre, de bases para la revisión y reforma del Código Penal y otras leyes penales. Boletín Oficial del Estado, núm. 309, de 27 de diciembre de 1961, pp. 18131-18133.

Ley 96/1966, de 28 de diciembre, suprimiendo la limitación establecida en el apartado c) del número dos del artículo tercero de la Ley de 22 de julio de 1961 sobre derechos de la mujer. Boletín Oficial del Estado, núm. 311, de 29 de diciembre de 1966, pp. 16392-16392.

Ley 7/1970, de 4 de julio, de modificación del capítulo V del título VII del libro I del Código Civil, sobre adopción. Boletín Oficial del Estado, núm. 161, de 7 de julio de 1970, pp. 10702 a 10704.

Ley 31/1972, de 22 de julio, sobre modificación de los artículos 320 y 321 del Código Civil y derogación del número 3 del artículo 1.880 y de los artículos 1.901 a 1.909, inclusive, de la Ley de Enjuiciamiento Civil. Boletín Oficial del Estado, núm. 176, de 24 de julio de 1972, pp. 13292-13293.

Ley 14/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de determinados artículos del código Civil y del Código del Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y

deberes de los cónyuges. Boletín Oficial del Estado, núm. 107, de 5 de mayo de 1975, pp. 9413-9419.

Ley 22/1978, de 26 de mayo, sobre despenalización del adulterio y del amancebamiento. Boletín Oficial del Estado, núm. 128, de 30 de mayo de 1978, p. 12440.

Ley 45/1978, de 7 de octubre, por la que se modifican los artículos 416 y 343 bis del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 243, de 11 de octubre de 1978, p. 23604.

Ley 46/1978, de 7 de octubre, por la que se modifican los delitos de estupro y rapto. Boletín Oficial del Estado, núm. 243, de 11 de octubre de 1978, p. 23605.

Ley 11/1981, de 13 de mayo, de modificación del Código Civil en materia de filiación, patria potestad y régimen económico del matrimonio. Boletín Oficial del Estado, núm. 119, de 19 de mayo de 1981, pp. 10725-10735.

Ley 30/1981, de 7 de julio, por la que se modifica la regulación del matrimonio en el Código Civil y se determina el procedimiento a seguir en las causas de nulidad, separación y divorcio. Boletín Oficial del Estado, núm. 172, de 20 de julio de 1981, pp. 16457-16462.

Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 128, de 30 de mayo de 1978, p. 12440.

Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio, de reforma del artículo 417 bis del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 166, de 12 de julio de 1985, pp. 22041-22041.

Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 148, de 22 de junio de 1989, pp. 19351-19358.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. BOE núm. 281, de 24 de noviembre de 1995, pp. 33987-34058.

Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. «BOE» núm. 296, de 12 de diciembre de 1995, páginas 35576 a 35581.

Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, que modifica el Título VIII del Libro II del Código Penal, relativo a delitos contra la libertad e indemnidad sexuales. «BOE» núm. 104, de 1 de mayo de 1999, páginas 16099 a 16102.

Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código penal de 1995 en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. «BOE» núm. 138, de 10 de junio de 1999, páginas 22251 a 22253.

Ley Orgánica 8/2002, de 24 de octubre, complementaria de la Ley de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado. BOE núm 358, de 28 de octubre de 2002, pp. 37777-37778.

Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado. BOE núm 358, de 28 de octubre de 2002, pp. 37778-37795.

Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de la protección de las víctimas de violencia doméstica. BOE núm. 183, de 1 de agosto de 2003, pp. 29881-19883.

Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjero. BOE núm. 234, de 30 de septiembre de 2003, pp. 35398-35404.

Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional. BOE Núm. 257, de 27 de octubre de 2003, pp. 38241-38246.

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. BOE Núm. 283, de 26 de noviembre de 2003, pp. 41842-41875.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Boletín Oficial del Estado, núm. 313, de 29 de diciembre de 2004, pp. 42166-42197.

Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Boletín Oficial del Estado, núm. 71, de 23 de marzo de 2007.

Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. Boletín Oficial del Estado, núm. 282, de 21 de noviembre de 2014, pp, 95437 a 95593.

Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 77, de 31 de marzo de 2015, pp. 27061- 27176.

Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Boletín Oficial del Estado, núm. 101, pp. 36569 - 36598.

Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Boletín Oficial del Estado, núm. 175, de 23 de julio de 2015, pp. 61871-61889.

Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Boletín Oficial del Estado, núm. 180, de 29 de julio de 2015, pp. 64544- 64613

Orden de 27 de septiembre de 1939 señalando los cargos que no podrán ser desempeñados por los funcionarios femeninos de la plantilla del mismo. Boletín Oficial del Estado, núm. 276, de 3 de octubre de 1939, p. 5539

Orden de 10 de julio de 1962 por la que se aclara la de 22 de diciembre de 1959 sobre protección contra radiaciones ionizantes en lo que afecta a las instrucciones que la misma contiene sobre el trabajo de las mujeres menores de dieciocho años en industrias radiactivas. Boletín Oficial del Estado, núm. 177, de 25 de julio de 1962, pp. 10413-10414.

Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil. Gaceta de Madrid, núm. 206, de 25 de julio de 1889.

Real Decreto 3033/1978, de 15 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 45/1978, de 7 de octubre, por la que se modifican los artículos 416 y 343 bis del Código Penal. Boletín Oficial del Estado, núm. 307, de 25 de diciembre de 1978, pp. 29127-29128.

Real Decreto 945/2003, de 18 de julio, por el que se regula para el año 2003 el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. BOE núm. 187, de 6 de agosto de 2003, pp. 30346-30351.

Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, para la protección de las víctimas de la violencia doméstica. BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2004, pp. 12937-12946.

Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. Boletín Oficial del Estado, núm, 277, de 17 de noviembre de 2011, pp. 119046-119057.

Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. Boletín Oficial del Estado, núm. 188, de 4 de agosto de 2018, pp. 72281-78288.

Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Boletín Oficial del Estado, núm, 57, de 7 de marzo de 2019, pp. 21692-21717

### **Referencias normativas autonómicas**

Andalucía. Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm 247, del 18 de diciembre de 2007, pp. 17-28.

Andalucía. Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía. núm 247, del 18 de diciembre de 2007, pp. 7-17.

Andalucía. Ley 7/2008, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 148, de 1 de agosto de 2018, pp. 9-29.

Andalucía. Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género. BOJA 1 de agosto de 2018. Boletín Oficial de la Junta de Andalucía, núm. 148, de 1 de agosto de 2018.

Aragón. Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección Integral a las Mujeres Víctimas de Violencia en Aragón. Boletín Oficial de Aragón núm. 41, de 9 de abril de 2017, pp. 5541-5548.

Aragón. La Ley 2/2010, de 26 de mayo, de igualdad en las relaciones familiares ante la ruptura de convivencia de los padres. Boletín Oficial de Aragón, núm. 111, de 8 de junio de 2010, pp. 14534- 14542.

Aragón. Ley 6/2019, de 21 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 1/2011, de 22 de marzo, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba, con el título de "Código del Derecho Foral de Aragón", el texto refundido de las Leyes civiles aragonesas en materia de custodia. Boletín Oficial de Aragón, núm. 66, de 4 de abril de 2019, pp. 8991 a 8992.

Aragón. Ley 4/2018, de 19 de abril, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad Autónoma de Aragón. Boletín Oficial de Aragón, núm.86, de 7 de mayo de 2018, pp. 13988 a 14014.

Comunidad Canaria. Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género. Boletín Oficial de Canarias, núm. 86, de 7 de mayo de 2003, pp. 7188-7203.

Comunidad Canaria. Ley 1/2017, de 17 de marzo, de modificación de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la Violencia de Género. Boletín Oficial de Canarias, núm. 60, de 27 de marzo de 2017, pp. 8199-8203.

Cantabria. Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas. Boletín Oficial de Cantabria núm. 70, de 12 de abril de 2004, pp. 3824-3828.

Cantabria. Decreto 64/2006, de 8 de junio, por el que se desarrolla la Ley de Cantabria 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres y la Protección a sus Víctimas. Boletín Oficial de Cantabria núm. 117, de 19 de junio de 2006, pp. 7643-7649.

Cantabria. Ley de Cantabria 8/2010, de 23 de diciembre, de Garantía de Derechos y Atención a la Infancia y la Adolescencia. Boletín Oficial de Cantabria Extraordinario, núm. 34, del 28 de diciembre de 2010, pp. 2357-2417.

Castilla La Mancha. Ley 5/2001, de 17 de mayo, de Prevención de Malos Tratos y Protección a las Mujeres Maltratadas. Diario Oficial Castilla-La Mancha, núm. 61, del 22 de 2001, pp. 6073-6075.

Castilla La Mancha. Decreto 38/2002, de 12 de marzo, de las Consejerías de Bienestar Social e Industria y Trabajo, para la aplicación de la Ley 5/2001. Diario Oficial Castilla-La Mancha, núm. 32, de 15 de marzo de 2002, pp. 4568-4572.

Castilla La Mancha. Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha. Diario Oficial de Castilla-La Mancha, núm. 201, 15 de octubre de 2018, pp. 26734-26750.

Castilla y León. Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la violencia de género en Castilla y León. Boletín Oficial de Castilla y León núm.243, de 20 de diciembre de 2010, pp. 96493-96515.

Castilla y León. Ley 7/2017, de 28 de diciembre, de Medidas Tributarias. Boletín Oficial de Castilla y León, núm. 248, de 29 de diciembre de 2017, pp. 53238-53250.

Cataluña. Ley 5/2008 del 24 de abril, del Derecho de las Mujeres a Erradicar la Violencia Machista. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya Núm. 5123, del 2 de mayo de 2008, pp. 34425-34461.

Cataluña. Ley 11/2014, de 10 de octubre, para garantizar los derechos de lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros e intersexuales y para erradicar la homofobia, la bifobia y la transfobia. Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya, Núm. 6730, pp. 22-40.

Comunidad Valenciana. Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres.

Comunidad Valenciana. Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana. Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, núm. 6912, de 28 de Noviembre de 2012, pp. 34453-34470.

Comunidad Valenciana. Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat. Diari Oficial de la Comunitat Valenciana,

Comunidad Valenciana. Ley 10/2015, 29 diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana., núm. 7689, 31 de diciembre de 2015, pp. 33429-33518.

Comunidad Valenciana. Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana., núm.8453, de 28 de diciembre de 2018, pp. 50317- 50418.

Comunidad Valenciana. Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana., núm. 8707, de 30 de diciembre de 2019, pp. 57005-57123.

Comunidad Valenciana. Ley de las Cortes Valencianas 5/2011, de 1 de abril, de relaciones familiares de los hijos e hijas cuyos progenitores no conviven. Diari Oficial de la Generalitat Valenciana, núm 6495, de 5 de abril de 2011.

Extremadura. Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura. Diario Oficial de Extremadura, núm 59, de 25 de marzo de 2011, pp. 7426-7491.



Galicia. Ley 11/2007, de 27 de julio, para la Prevención y Tratamiento Integral de la Violencia de Género. Diario Oficial de Galicia, núm 152, de 7 de agosto de 2007, pp. 13382-13394

Galicia. Ley 12/2016, de 22 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, Diario Oficial de Galicia, núm. 140, de 26 de julio de 2016, pp. 32365-32368.

Islas Baleares. Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer. *Llei 12/2006, de 20 de setembre, per a la dona*. Butlletí Oficial de Les Isles Balears, núm. 135, de 26 de Septiembre de 2006, pp. 4-10. BOIB, de 5 de agosto de 2016

Islas Baleares. Ley 11/2016, 28 julio, de igualdad de mujeres y hombres. *Llei 11/2016, de 28 de juliol, d'igualtat de dones i homes*. Butlletí Oficial de Les Isles Balears, núm. 122, pp. 24390-24424.

La Rioja. Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja. Boletín Oficial de La Rioja, núm. 3, de 7 de marzo de 2011, pp. 3101-3120

Madrid. Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 310, de 29 de diciembre de 2005, pp. 6-16.

Madrid. Ley 3/2018, de 22 de junio, de modificación de la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid. Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid núm. 153, de 28 de junio de 2018, pp. 12-13.

Murcia. Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 91, de 21 de abril de 2007, pp. 12369-12382.

Murcia. Ley 3/2008, de 3 de julio, de Modificación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 165, de 17 de julio de 2008, pp. 22763-22764.

Murcia. Ley 11/2016, de 15 de junio, por la que se modifica la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y de Protección contra la Violencia de Género en la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 139, de 17 de junio de 2016, pp. 19378-19382.

Murcia. Ley 3/2019, de 20 de marzo, de modificación de la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia. Boletín Oficial de la Región de Murcia núm. 67, de 22 de Marzo de 2019, pp. 8552-8555.

Navarra. Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista. Boletín Oficial de Navarra, núm. 84, de 12 de julio de 2002, pp. 6170-6172

Navarra. Ley Foral 12/2003, de 7 de marzo, de modificación de la Ley Foral 22/2002, de 2 de julio, para la adopción de medidas integrales contra la violencia sexista. Boletín Oficial de Navarra, núm.32, de 14 de marzo de 2003, pp. 2496-2497

Navarra. La Ley Foral 3/2011, de 17 de marzo, sobre custodia de los hijos en los casos de ruptura de la convivencia de los padres. Boletín Oficial de Navarra, núm. 60, de 28 de marzo de 2011.

Navarra. Ley Foral 21/2019, de 4 de abril, de modificación y actualización de la Compilación del Derecho Civil Foral de Navarra o Fuero Nuevo. Boletín Oficial de Navarra, núm. 74, de 16 de abril de 2019.

Navarra. Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres. Boletín Oficial de Navarra, núm. 107, de 5 de mayo de 2015, pp. 38803-38831.

Navarra. Ley Foral 3/2018, de 19 de abril, para la modificación de la Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres. Boletín Oficial de Navarra, núm. 84, de 3 de mayo de 2018.

País Vasco. Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres. Boletín Oficial del País Vasco, núm. 42, de 2 de marzo de 2005, pp. 3217-3268.

Principado de Asturias. Ley 15 de marzo de 2011 del Principado de Asturias para la Igualdad de Mujeres y Hombres y la Erradicación de la Violencia de Género. Boletín Oficial del Principado de Asturias núm. 64, de 18 de marzo de 2011.

### **Referencias normativas internacionales**

Consejo de Europa, 2011, Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, Estambul, 11/05/2011, CETS núm. 210.

Consejo de Europa (PACE), Recomendación 1450 (2000), *Violence against women in Europe*.

Consejo de Europa. Reglamento (CE) nº2201/2003, del Consejo de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1347/2000.

Consejo de Europa (2011) Explanatory Report to the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Council of Europe, 2011. <https://rm.coe.int/16800d383a>

Convenio de La Haya de 25 de octubre de 1980 sobre aspectos civiles de la sustracción internacional de menores

CDPC, Doc. (2008)20. *Meeting Report*, 2-6 de junio de 2008

OEA. (1994) Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención de Belém do Pará” de 1994. Brasil

OIT (2011) C 189- Convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos. 2011. Reunión 100ª del 1 de junio de 2011

ONU: Asamblea General, *Convención sobre los Derechos del Niño*, 20 Noviembre 1989.

ONU (1993) *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*. Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993.

ONU. Recomendación General N° 12 (CEDAW). Violencia contra las mujeres (8° periodo de sesiones, 1989).

ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW) (1992) Recomendación General N° 19: La violencia contra la Mujer. CEDAW, 29 Enero 1992.

ONU: Observaciones Finales sobre los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España (CEDAW). 2015.

ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), *Recomendación General N° 35 sobre la violencia de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general N° 19*, 26 Julio 2017, CEDAW/C/GC/35

ONU. Recomendación de la Comisión Europea, en la Conferencia Ministerial sobre Violencia contra las Mujeres, Conferencia de Colonia, 29 y 30 de marzo de 2000. Dirección General de Trabajo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea. DOUE, núm. 338, de 23 de diciembre de 2003, pp. 1-29.

Recomendación Rec (2002) 5 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembro sobre la protección de la mujer contra la violencia.

Resolución, núm. 1. sobre *Víctimas de delitos*, 27° Conferencia de Ministros Europeos de Justicia, Yerevan, 12-13 de octubre de 2006.

United Nations (1986) Report of the World Conference to Review and appraise the achievements of the United Nations DEcade: Equality, Develprment and Peace. Nairobi, 15-26 July 1985. A/CONF.116/28/Rev.1. United Nations PUBLICATION. New York 1986. Recuperado de <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/otherconferences/Nairobi/Nairobi%20Full%20Optimized.pdf>

Unión Africana, 2003, Protocolo de la Carta africana de derechos humanos y de los pueblos sobre los derechos de las mujeres en África.

Unión Europea (1950), Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Roma, 4 de noviembre de 1950.

## **Referencias Jurisprudenciales**

Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en virtud del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (58º período de sesiones). Comunicación núm. 47/2012. 16 de julio de 2014.

Sentencia del Tribunal Constitucional 53/1985, de 11 de abril de 1985 (recurso 800/1983)

Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2008, de 14 de mayo de 2008. BOE núm. 135, de 4 de junio de 2008.

Sentencia del Tribunal Constitucional 67/2011, de 16 de mayo de 2011. BOE núm. 139, de 11 junio de 2001.

Sentencia del Tribunal Supremo 645/1999 (Sala Segunda de lo Penal), de 29 de abril de 1999 (recurso 422/1998).

Sentencia del Tribunal Supremo 927/2000 (Sala Segunda de lo Penal), de 24 de junio de 2000 (recurso 978/1999).

Sentencia del Tribunal Supremo 1208/2000 (Sala Segunda de lo Penal), de 7 de julio de 2000 (recurso 333/1999).

Sentencia del Tribunal Supremo 680/2015 (Sala Primera de lo Civil), de 26 de noviembre de 2015 (recurso 1367/2013)

Sentencia del Tribunal Supremo 36/2016 (Sala Primera de lo Civil), de 4 de febrero de 2016 (recurso 3016/2014)

Tribunal Supremo 1263/2018 (Sala de lo Contenciosos-Administrativo, Sección cuarta), de 17 de julio de 2018 (recursos 1002/2017).

Sentencia del Tribunal Supremo 2200/2019 (Sala de lo Penal), de 4 julio de 2019 (recurso 396/2008)

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Opuz contra Turquía* (n.o. 33401/02), 9 de junio de 2009

### **Sitios web**

Asociación de Mujeres Separadas y Divorciadas <https://www.asociacioncgc.es/historia>

Avanza sin miedo <https://avanzasinmiedo.com>

Geoviolencia sexual <https://geoviolenciasexual.com/>

Miríadas blogspot <http://miriadas.blogspot.es/> (ya no existe).

Plataforma de Mujeres Artistas contra la violencia de género  
<https://plataformademujeresartistas.wordpress.com/>

#Revolución METOO. El País [https://elpais.com/tag/movimiento\\_metoo/a](https://elpais.com/tag/movimiento_metoo/a) Acceso 17 de octubre de 2020

International Women's Strike USA <https://www.womenstrikeus.org/>

Take Back the Night <https://takebackthenight.org/history/>

## **Anexo I: Fichas de las entrevistas**

A lo largo del proceso de investigación doctoral, han sido realizadas un total de 15 entrevistas en profundidad semiestructuradas, de las cuales 10 han sido individuales (E) y 5 grupales (EG), participando en estas últimas 14 personas. Es decir, han sido entrevistadas un total de 24 personas.

Con la finalidad de profundizar en la comprensión de la violencia contra las mujeres, han sido abordadas las siguientes dimensiones:

Participación en el movimiento feminista:

- Begoña Zabala
- Altamira Gonzalo

Ámbito jurídico:

- Encarna Bodelón
- Ester Gracia
- Merçè Claramunt

Intervención social y acción comunitaria:

Tramalena: entrevista grupal (4)

- Trabajadora social
- Insertora sociolaboral
- Profesora de confección
- Educadora de alfabetización

Casa de la Mujer de Zaragoza:

- Coordinadora de inserción socio-laboral
- Psicólogas (2)
- Trabajadoras sociales (4)
- Educadoras sociales (2)

Trabajadora social de Asociación de Vecinos “Manuel Viola”:

Tamaia:

- Beatriu Massià

Cargos de responsabilidad institucional:

- Directora y presidenta del Institut Català de les dones en el periodo de la elaboración de la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. (2)

Mujeres que vivieron una relación de violencia

- Carolina (Mentora)
- Emilia (Mentora)

Las entrevistadas estaban vinculadas con diferentes espacios desde los que se atiende a mujeres en situaciones de violencia, aunque en su mayoría constituyen recursos especializados algunos de ellos no lo son, pero al ser servicios de base de atención directa a las mujeres también son recursos implicados en la detección, asesoría, derivación, acompañamiento y /o seguimiento.

#### Espacios de Zaragoza:

- Tramalena: El espacio de mujeres Tamalena es un centro municipal de promoción sociolaboral para mujeres en funcionamiento desde 1998. Entre sus objetivos principales se encuentran: impulsar y potenciar la formación y el desarrollo personal de las mujeres que participan en el Centro; promover la igualdad de oportunidades, así como la convivencia y relación entre diferentes culturas y etnias y valorar y potenciar el papel de las mujeres en el desarrollo comunitario.

- Casa de la Mujer: Servicio de Atención integral a la violencia de género de la Casa de la Mujer de Zaragoza. Centraliza la tramitación de los siguientes servicios: servicio de información, asesorías especializadas (social, jurídica, psicológica y educativa), terapia psicológica individual y grupal, servicios de atención y acogida, atención integral para las mujeres y sus hijos e hijas, alojamientos provisionales, pisos tutelados y casa de acogida, servicio de Telealarma, apoyo a las necesidades básicas y formación y apoyo en la búsqueda de empleo.

- Asociación de Vecinos/as Manuel Viola del barrio de las Delicias. Organización comunitaria de vecinos/as del barrio de las Delicias fundada en 1986 que tiene como líneas generales de trabajo: 1) Reivindicación de mejoras para el barrio, 2) Información y prestación de servicios a los/as vecinos/as y 3) Gestión de proyectos de interés para los/as vecinos/as relacionados con salud, medio ambiente, promoción de la participación, diversidad cultural, acción social, cultura, servicios de información atención, denuncias, asesoría jurídica, préstamo de aceite doméstico usado y pilas.

#### Espacios de Barcelona:

- Espai drets de Ca la Dona. Este espacio de derechos lleva a cabo una labor de asesoría jurídica para mujeres en relación a situaciones de violencia de género. El contacto con estas profesionales que tienen más de diez años de experiencia posibilita profundizar en el conocimiento de la intervención jurídica y la relación de las mujeres en situaciones de violencia con el derecho y la justicia.

- Tamaia. Es una asociación de mujeres contra la violencia familiar, nació en 1992 por iniciativa de un grupo de mujeres afectadas y un grupo de profesionales del trabajo social con el objetivo de dar apoyo a las víctimas e informar, sensibilizar y concienciar a la comunidad en general sobre las características de la problemática y de las graves consecuencias para las personas víctimas. Desarrolla su trabajo a partir de tres ámbitos fundamentalmente: grupo de ayuda mutua, asesoría y formación sensibilización.

- Mentoras. Este grupo se configuró en 1999 vinculado a Tamaia. Este grupo está formado por mujeres que, una finalizado su proceso de recuperación, continúan



vinculadas a la entidad aportando su conocimiento y experiencia, no como víctimas sino como expertas, dando así apoyo a otras mujeres y divulgando el impacto de la violencia.

<b>Entrevista1 (E1)</b>	<b>Feminista y abogada</b>	<b>Dña. Begoña Zabala</b>
<b>Fecha:</b> 12 de Febrero 2011		<b>Duración:</b> 2:16:30
<b>Lugar:</b> Su casa en Pamplona		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista2 (EG1)</b>	<b>Entrevista grupal a las trabajadoras de Tramalena</b>	<b>Trabajadora social, educadoras, orientadora sociolaboral (4)</b>
<b>Fecha:</b> 21 de febrero de 2011		<b>Duración:</b> 48:20
<b>Lugar:</b> Tramalena		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista 3 (E2)</b>	<b>Abogada y fundadora de Themis</b>	<b>Dña. Altamira Gonzalo</b>
<b>Fecha:</b> 7 de marzo 2011		<b>Duración:</b> 00:39:07
<b>Lugar:</b> Su despacho		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista 4 (E3)</b>	<b>Entrevista Coordinadora de Orientación sociolaboral de la Casa de la Mujer</b>	<b>Dña. María José Marco</b>
<b>Fecha:</b> 8 de Mayo 2011		<b>Duración:</b> 45:52
<b>Lugar:</b> Su despacho de la Casa de la Mujer		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista 5 (EG2)</b>	<b>Educadoras de la Casa de la Mujer</b>	<b>2</b>
<b>Fecha:</b> 10 de mayo Mayo 2011		<b>Duración:</b> 48:39
<b>Lugar:</b> Su despacho de la Casa de la Mujer		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista 6 (EG3)</b>	<b>Psicólogas de la Casa de la Mujer</b>	<b>2</b>
<b>Fecha:</b> 11 de Mayo 2011		<b>Duración:</b> 1:13:58
<b>Lugar:</b> Casa de la Mujer		Soporte audio digital (daños en el audio) Trascripción literal y no literal.

<b>Entrevista 7 (EG4)</b>	<b>Trabajadoras sociales de la Casa de la Mujer</b>	<b>4</b>
<b>Fecha:</b> 17 de Mayo 2011		<b>Duración:</b> 1:28:33
<b>Lugar:</b> Casa de la Mujer		Soporte audio digital (daños en el audio) Trascripción literal y no literal.

<b>Entrevista 8 (E4)</b>	<b>Trabajadora social de la AVV Delicias, Manuel Viola</b>	<b>Dña. Marisa Arbues</b>
<b>Fecha:</b> 24 de Mayo 2011		<b>Duración:</b> 50:38
<b>Lugar:</b> Su despacho en la AVV Manuel Viola		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista 9 (E5)</b>	<b>Profesora Titular de Filosofía del Derecho e investigadora especialista en género y violencia de género Grupo de investigación Antígona</b>	<b>Dña. Encarna Bodelón</b>
<b>Fecha:</b> 6 de Agosto 2011		<b>Duración:</b> 1:26:11
<b>Lugar:</b> Su casa en Barcelona		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista 10 (E6)</b>	<b>Abogada, Dones Juristes Espai dels Drets Ca la Dona</b>	<b>Dña. Ester García</b>
<b>Fecha:</b> 5 de junio de 2012 y 7 de junio de 2012		<b>Duración:</b> 1:45:23
<b>Lugar:</b> Despacho profesional		Soporte audio digital Trascripción literal.

<b>Entrevista 11 (E7)</b>	<b>Abogada, Dones Juristes</b>	<b>Dña. Merçè Claramunt</b>
<b>Fecha:</b> 7 de junio de 2012		<b>Duración:</b> 1:03:56
<b>Lugar:</b> Despacho profesional		Soporte audio digital Transcripción literal.

<b>Entrevista 12 (E8)</b>	<b>Trabajadora de TAMAIA y activista feminista</b>	<b>Dña. Beatriu Massià</b>
<b>Fecha:</b> 8 de junio de 2012		<b>Duración:</b> 1:04:56
<b>Lugar:</b> Ca la Dona		Soporte audio digital Transcripción literal.

<b>Entrevista 13 (EG5)</b>	<b>Presidenta y Directora del Institut Català de les Dones</b>	<b>Dña. Marta Selva i Masolier y Anna Solà Argimbau</b>
<b>Fecha:</b> 14 de junio de 2012		
<b>Lugar:</b> Cafetería de Barcelona		Transcripción no literal

<b>Entrevista 14 (E9)</b>	<b>Mentora de Tamaia</b>	<b>Dña. Carolina</b>
<b>Fecha:</b> 30 de abril de 2013		<b>Duración:</b> 52:53
<b>Lugar:</b> Espacio Tamaia de Bonnemaïson, Barcelona		Soporte audio digital Transcripción literal

<b>Entrevista 15 (E10)</b>	<b>Mentora de Tamaia</b>	<b>Dña. Emilia</b>
<b>Fecha:</b> 30 de abril de 2013		<b>Duración:</b> 51:46
<b>Lugar:</b> Espacio Tamaia de Bonnemaïson, Barcelona		Soporte audio digital Transcripción literal

## **Anexo II: Guiones de las entrevistas**

### **Guión de las entrevistas a feministas que también están vinculadas con el ámbito jurídico (E1, E3 y E5)**

#### Presentación

1. Orígenes de reivindicaciones en torno a la violencia contra las mujeres en el Movimiento Feminista. En el Estado español y en relación con otros países.
2. Proceso a través del cual la violencia contra las mujeres se va constituyendo como una cuestión pública y accede a la agenda política. De qué manera se va incluyendo en la agenda política.
3. Proceso de elaboración y aprobación de la normativa legislativa y políticas relativas a la violencia contra las mujeres. Planteamientos subyacentes a las mismas. Recorrido de las reformas en materia penal y en concreto del proceso de elaboración de la normativa vigente.
4. Papel que han ido teniendo los diferentes agentes sociales en estos procesos, Movimiento Feminista, Mujeres que han sido maltratadas, partidos, gobiernos, otras víctimas...
5. Valoración de la legislación y políticas actuales dirigidas a las mujeres que han sido maltratadas, orientadas a la prevención primaria, secundaria y terciaria.
6. ¿Es el derecho un buen instrumento para erradicar la violencia de género? Reflexión sobre el papel que ha venido desempeñando y cuáles podrían ser sus funciones.

### **Guión de las profesionales de la intervención social (trabajadoras de la Casa de la Mujer) (E3, EG2, EG3, EG4)**

Todos los guiones de estas entrevistas incluyen preguntas referidas tanto a las experiencias de las mujeres atendidas por los servicios como a la atención e intervención llevada a cabo en dichos servicios. Asimismo, aunque los ejes de interés son comunes a todos los servicios, en las entrevistas se incorporaron preguntas específicas en relación a la singularidad de cada uno de los servicios.

#### Presentación, datos relativos a la profesional

1. Información sobre el Servicio. Vías de acceso y conocimiento del mismo por parte de las mujeres.
3. Momento en el que acceden al servicio. Itinerarios anteriores a la entrada en el recurso de acogida. Proceso de las mujeres durante el tiempo en que son atendidas por el servicio. Papel de la familia y del entorno.

4. Composición de las mujeres atendidas. Evolución de las situaciones de violencia y de la atención. Situaciones específicas. Menores e hijos/as. Factores positivos y negativos en los procesos tras la ruptura y/o de recuperación de las mujeres

5. Valoración de las mujeres de la atención ofrecida por los diversos servicios: jurídicos, sociales, psicológicos, etc.

6. ¿Qué es lo que mejor valoras de la asistencia a las mujeres en situaciones de violencia? Y, ¿lo que falla?

### **Guión de la entrevista al equipo de Tramalena (EG1)**

Presentación de cada una de ellas y del puesto en el equipo del centro.

1. Vinculación de Tramalena con mujeres en situación de violencia.

2. Cómo se trabaja la detección de casos de violencia. En esos casos cómo se actúa y en su caso se deriva?

3. La inserción sociolaboral. Dificultades con las que se encuentran las mujeres para el acceso al mercado laboral y a ingresos económicos. En general y en situaciones de violencia en particular.

4. Funcionamiento del programa específico para la inserción sociolaboral de mujeres víctimas de violencia de género.

5. Evolución y cambios en la composición de las usuarias de Tramalena.

6. Coordinación con servicios y específicamente con los que atienden a la violencia contra las mujeres.

### **Guión de la entrevista Asociación de Vecinos/as de las Delicias “Manuel Viola” (Trabajadora social) (E4)**

Presentación

1. Proyectos de Mujer de la Asociación de Vecinos/as de las Delicias.

2. Vinculación de la Asociación con mujeres en situación de violencia. ¿Acuden mujeres para comunicar su situación de violencia?

3. Prevención y detección desde la Asociación. En casos de detección ¿cómo se actúa y, en su caso, se deriva?

4. Coordinación con servicios y específicamente con los que atienden a la violencia contra las mujeres.

5. Factores facilitadores o detonantes comunes que conduzcan a la ruptura de relaciones de violencia y/o denunciar la violencia. Factores positivos y negativos en los procesos tras la ruptura y/o de recuperación de las mujeres.

6. Cambios en la evolución de la respuesta a la violencia contra las mujeres, teniendo en cuenta los cambios legislativos, los servicios y recursos, actitudes...

### **Guión de las entrevistas a Dones Juristes/Espai dels drets (E6, E7)**

#### Presentación

1. Valoración de la evolución legislación en materia de violencia contra las mujeres.
2. Valoración de legislación actual en materia de violencia de género/violencias machistas. Ley Integral 1/2004, Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista. Diferencias.
3. Resistencias a las leyes y problemas/dificultades en la aplicación.
4. Valoración de la efectividad de las medias de protección, y específicamente de la orden de protección. Principales problemas en el procedimiento judicial.
5. Relación de las mujeres con el derecho y la justicia. Itinerarios de las mujeres antes de acudir a la justicia.
6. Propuestas de mejora de la ley y de posibilidades del derecho para la erradicación de la violencia contra las mujeres.

### **Guión de la entrevista a las responsables institucionales (EG5)**

#### Presentación

1. Inicio del proceso de elaboración de la Ley catalana de los derechos de las mujeres a erradicar la violencia machista,
2. Itinerario del proceso de elaboración
3. Cuestiones más discutidas de la ley y cuáles se quedaron por el camino
4. Tramitación parlamentaria
5. Valoración de la ley catalana: mayores logros y qué cuestiones se quedaron por el camino
6. Valoración de la implementación de la ley

## **Guión de la entrevista a Beatriu Massià (Tamaia) (E8)**

Presentación.

1. Creación de Tamaia (1992) y valoración de la respuesta pública frente a la violencia contra las mujeres en los años 90's.
2. Intervención feminista frente a situaciones de violencia, diferencia con intervención asistencialista. Procesos de autoorganización de las mujeres que han sufrido violencia.
3. Problematicación de la representación de las mujeres que han pasado por situaciones de violencia y de la representación de la violencia. Construcción de la categoría de víctima y de mujer maltratada.
4. Participación de Tamaia en la elaboración de la LO 1/2004, valoración de la LO 1/2004.
5. Ley catalana. Participación en el proceso de elaboración. Diferencias con la ley estatal. Puntos fuertes. Valoración de la aplicación.
6. Propuestas de mejora dirigidas a la ley estatal o la intervención en la protección integral contra la violencia de género

## **Guión de las entrevistas a Mentoras (E9, E10)**

Presentación

1. Información sobre las entrevistadas (datos para contextualizar el relato): años de relación, años de maltrato, tipo de maltratos, hijos/as, edad, estado civil actual, denuncia o no, hace cuánto tiempo de la ruptura.
2. Qué cuestión o cuestiones influyeron en la decisión de ruptura de la relación de violencia (factores facilitadores y obstáculos)
3. Familia, amigas/os, entorno durante la relación y tras la ruptura de la relación
4. Proceso tras la ruptura y relación con diferentes servicios y recursos: policial, médico, judicial, social
5. Contacto con Tamaia. Participación en el grupo de Mentoras y funcionamiento.
6. Factores y estrategias que más positivas han resultado en el proceso de recuperación.