

# Dictamen 4 2020

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO  
25 DE NOVIEMBRE DE 2020

## Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual



CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO  
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES  
NICES: 790-2020

*Colección Dictámenes*

Número 4/2020

La reproducción de este dictamen  
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, diciembre de 2020

*Edita y distribuye*

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid, España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-31062-2020

*Imprime*

Palgraphic, S. A.

## Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba en su sesión ordinaria del día 25 de noviembre de 2020 el siguiente dictamen:

### 1. Antecedentes

El 17 de octubre de 2020 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Igualdad en el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual. La solicitud fue trasladada a la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de una propuesta de dictamen en el plazo de un mes.

El Anteproyecto se acompaña de la preceptiva Memoria de análisis de impacto normativo junto con sendos anexos I y II, recibidos con posterioridad.

Según dicha Memoria, los objetivos perseguidos por la norma consisten en hacer real y efectivo el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres en el ámbito de las relaciones sexuales y afectivas; completar la incorporación al ordenamiento jurídico español del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de 11 de mayo de 2011 (en adelante, Convenio de Estambul), así como dar cumplimiento a alguno de los mandatos contenidos en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, entre otros, los destinados a ampliar el concepto de violencia de género a todos los tipos de violencia contra las mujeres contemplados en el Convenio de

Estambul. Se trataría de adoptar y poner en práctica políticas efectivas, globales y coordinadas entre las distintas Administraciones públicas competentes en orden a garantizar la prevención y la respuesta integral frente a todas las formas de violencia sexual a través de una serie de medidas en todos los ámbitos de la vida pública y privada.

La lucha contra la violencia sexual se incardina en la obligación de los poderes públicos de garantizar el respeto a los derechos humanos, la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres y la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres. En el ordenamiento jurídico español, ello encuentra sus principales anclajes en el propio texto constitucional, cuyo artículo 15 consagra el derecho de todas las personas a la vida y a la integridad física y moral, sin que en ningún caso puedan ser sometidas a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. La violencia sexual contra las mujeres constituye una de las más graves vulneraciones de este derecho y, a la vez, una de las manifestaciones más extremas de la violencia de género y la desigualdad entre mujeres y hombres que subyace a la misma. Por ello, el objeto de este Anteproyecto entronca directamente con lo establecido en el artículo 14 CE que reconoce el principio de igualdad y no discriminación, así como con el artículo 9.2 CE, que obliga a los poderes públicos a adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos aquellos derechos.

En el ámbito del Derecho internacional y de las iniciativas en este entorno, los avances en la dirección de los objetivos que se propone el Anteproyecto han ido trazando un recorrido cuyos comienzos se remontan a hace más de cuarenta años. En efecto, valga recordar que ya la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1979 comprometía a los Estados firmantes a adoptar medidas encaminadas a modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres. Asimismo, obligaba a derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyeran discriminación contra la mujer. Posteriormente, aportaciones decisivas del curso de este proceso vinieron de la mano de las conferencias mundiales de la mujer, especialmente a partir de la celebrada en Beijing en 1995, que dotó de reconocimiento internacional a la estrategia de *mainstreaming* o transversalidad de la perspectiva de género en todas las legislaciones, políticas, programas y proyectos públicos, inspirando la elaboración de normas de carácter integral en los ordenamientos nacionales para abordar esta problemática. En esa misma conferencia se reconocía que la violencia contra las mujeres

constituye un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, violando y menoscabando el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La adopción de los ODS en ese mismo entramado de Naciones Unidas, en su Resolución de 25 de septiembre de 2015 sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, supone asimismo un referente fundamental del Anteproyecto objeto de dictamen, en la medida en que el quinto de estos objetivos se propone, “lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas”, incorporando entre sus metas “eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (ODS 5.2), así como “eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina”. La segunda de las denominadas políticas palanca del Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030. Hacia una estrategia española de desarrollo sostenible, aprobado en el Consejo de Ministros del 29 de junio de 2018, versa precisamente sobre la igualdad entre hombres y mujeres, contemplándose como parte de dicho proceso, junto con otras actuaciones como la elaboración del III Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2020-2022, la elaboración de un Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía de la libertad sexual.

Por su parte, en el ámbito de la Organización Internacional del Trabajo, cabe mencionar la adopción del Convenio núm. 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, adoptado en la 108.<sup>a</sup> reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) el 21 junio de 2019, pendiente de ratificación por España.

Unido a lo anterior, uno de los antecedentes de carácter internacional más cercanos a los cambios abordados por el Anteproyecto cabe situarlo en el Convenio de Estambul anteriormente mencionado, ratificado por España en 2014. Este tratado internacional reconoce la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y como una forma de discriminación basada en el género, señalándola como uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación respecto a los hombres. El Convenio introduce una serie de definiciones pertinentes a sus efectos como la de “violencia contra la mujer”, la “violencia doméstica” y, por primera vez en un tratado internacional, la definición del concepto de “género” incluyendo asimismo la definición de “violencia contra la mujer por razones de género”, la de “víctima” así como el alcance del término “mujer”, que incluye a las niñas menores de 18 años (art. 3). En virtud del Convenio, las partes firmantes se obligan a adoptar las medidas necesarias para promover y proteger el derecho de todos, en particular de las mujeres, a vivir a salvo de la violencia

tanto en el ámbito público como en el privado (art. 4). Ello implica actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia incluidos en el ámbito del Convenio (art. 5). Un propósito fundamental del Convenio es la adopción y puesta en práctica por los Estados de políticas nacionales efectivas, globales y coordinadas, incluyendo todas las medidas pertinentes para prevenir y combatir todas las formas de violencia consideradas y ofrecer una respuesta global a la violencia contra la mujer, poniendo los derechos de la víctima en el centro de todas las medidas, que deberán aplicarse mediante una cooperación efectiva entre todas las agencias, instituciones y organizaciones pertinentes (art. 7) y procurando la recogida de datos estadísticos, su difusión periódica y el apoyo a la investigación en este ámbito (art. 11). El Convenio obliga a las partes, asimismo, a la adopción de medidas en el campo de la prevención y la sensibilización (capítulo III), la protección de las necesidades de las víctimas y el establecimiento de servicios de apoyo, incluyendo el apoyo en concreto a las víctimas de violencia sexual a través de la creación de centros de ayuda de emergencia (capítulo IV), así como la persecución penal a través de la obligatoria tipificación de delitos, allá donde no lo estuvieran, como la mutilación genital femenina, la violencia sexual incluida la violación, el matrimonio forzoso, el acoso sexual, el aborto y la esterilización forzada (capítulo V). Establece asimismo obligaciones en el

campo de los procedimientos procesales y la protección de las víctimas durante los mismos, incluyendo el derecho a la asistencia jurídica gratuita (capítulo VI). Además, contiene obligaciones relativas a la protección de las víctimas inmersas en procedimientos de migración y asilo (capítulo VII). Prevé, por último, como eje del mecanismo de seguimiento de la aplicación del Convenio, la creación de un Grupo de expertos en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (GREVIO), con capacidad para emitir informes y recomendaciones sobre la situación en cada país. En el caso de España, tras la realización de las visitas pertinentes el pasado año, está prevista para el mes de noviembre la publicación del informe correspondiente.

En cuanto a los antecedentes de Derecho comunitario, cabe remontarse a la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, que reconoce un conjunto de derechos de las víctimas en el ámbito del proceso penal, incluido el derecho de protección e indemnización, primera iniciativa europea para lograr un reconocimiento homogéneo de la víctima en el ámbito de la Unión Europea. Cabe recordar que, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, las acciones de la Unión Europea en relación a la violencia de género se justificaban por su vinculación al desarrollo de las políticas comunitarias relacionadas con la promoción de la igualdad y la no discriminación por razón de sexo y la protección de la salud

pública. Sin embargo, a partir del Tratado de Lisboa se establece una nueva base legal para la actuación de la Unión Europea en relación a la violencia de género, en el marco de la cooperación judicial en materia civil y penal en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea. Así, cabe mencionar la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo; la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección; la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que delimita el concepto de “violencia por motivos de género” o el Reglamento (UE) núm. 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

La Directiva 2012/29/UE fue traspuesta al Derecho interno español a través de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito que, además, abordó una reforma ambiciosa más allá de la Directiva, reforzando los derechos y especiales necesidades de las víctimas del delito, partiendo de un concepto de víctima unitario que comprende a la víctima directa pero también

a víctimas indirectas e incluyendo una serie de derechos extraprocesales de las mismas, respondiendo a las recomendaciones hechas en nuestro país por el informe de la Comisión Europea de abril de 2009 sobre el grado de aplicación de la Decisión Marco 2001/220/JAI. En este informe se destacaba la existencia en España de un marco normativo garante de los derechos de la víctima si bien excesivamente centrado en las garantías procesales y los derechos del imputado, acusado, procesado o condenado.

Unido a estos avances en el ámbito del proceso penal, cabe poner de relieve que, desde el punto de vista jurídico e institucional, la igualdad efectiva entre hombres y mujeres y la lucha contra la discriminación llevan recibiendo un importante respaldo institucional en nuestro país las últimas décadas. Los esfuerzos han sido especialmente intensos en materia de violencia de género, en particular a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de protección integral contra la violencia de género, junto al esfuerzo normativo desplegado por las comunidades autónomas en la misma dirección. El CES se pronunció sobre el Anteproyecto de Ley de dicha norma a través de su dictamen. Posteriormente, la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, sobre cuyo Anteproyecto el CES también emitió su Dictamen 8/2006, supuso un hito que no deja de guardar estrecha relación con los objetivos del Anteproyecto pues, como señala el Convenio de Estambul, la

realización *de iure* y *de facto* de la igualdad entre mujeres y hombres es un elemento clave de la prevención de la violencia contra la mujer.

Diversos organismos especializados de ámbito internacional venían manifestando, sin embargo, las insuficiencias del marco jurídico e institucional español para dar cumplimiento a sus obligaciones internacionales frente a la violencia sexual. Es el caso del Comité para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) encargado de la vigilancia de la aplicación de la Convención Internacional del mismo nombre o el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre discriminación contra la mujer en la legislación y en la práctica, que en 2015 realizaron diversas recomendaciones a España para mejorar la protección integral frente a la violencia sexual, incluyendo la puesta en marcha de recursos asistenciales adecuados.

Buena parte de los cambios que introduce el Anteproyecto se contemplaron en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género alcanzado en 2017. El Pacto tuvo su origen en la Proposición de Ley aprobada en noviembre de 2016 por unanimidad en el Congreso de los Diputados que dio lugar a la creación de una Subcomisión en la Comisión de Igualdad del Congreso para identificar y analizar los problemas que impedían avanzar en las distintas formas de violencia de género así como a la creación de una ponencia específica en el Senado para el estudio de los aspectos de

prevención, protección y reparación de las víctimas de la violencia de género, el análisis de la estrategia para alcanzar un Pacto de Estado para la Violencia de Género y el examen de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004. Los informes resultantes de los trabajos de ambas Cámaras recogían una serie de propuestas de actuación para los próximos años (214 en el caso del Congreso y 267 en el caso del Senado) en orden a avanzar en la erradicación de las diferentes formas de violencia de género, a partir de las que se desarrolla el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, culminado en diciembre de 2017.

Por lo que respecta al texto objeto de este dictamen, el Pacto señalaba la especificidad de las medidas de protección integral de las mujeres víctimas y sus hijos contenidas en la Ley Orgánica 1/2004, en relación con la violencia de género ejercida por parte de parejas o exparejas. Al mismo tiempo, declaraba 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 razones de género, el aborto forzado y la esterilización forzada, incluso en los casos en que no exista con el agresor la relación requerida para la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004. 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 Ley Orgánica 1/2004, se regirá por las leyes específicas e integrales que se dicten al efecto de adecuar la necesidad de intervención y de protección a cada tipo de violencia. 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 Ley Orgánica 1/2004”. En este sentido, el Pacto de Estado incluía más de treinta medidas específicamente dirigidas a combatir la violencia sexual contra las mujeres y dar cumplimiento a las recomendaciones de los organismos internacionales, buena parte de las cuales encuentran acogida en este Anteproyecto.

Como parte del desarrollo de dicho Pacto cabe mencionar, entre otras medidas adoptadas en los años recientes, la modificación de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, para facilitar el acceso a las ayudas en el caso de víctimas de igualdad de género, norma que viene a ser nuevamente modificada por este Anteproyecto. Asimismo, cabe mencionar la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio del Poder judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género, con incidencia en la formación y especialización de jueces y magistrados, así como 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.

Valga mencionar que paralelamente a los trabajos de elaboración del texto objeto de Dictamen se está tramitando en las Cortes el Proyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, sobre cuyo Anteproyecto el CES emitió su Dictamen 1/2019. Este Proyecto se adentra a regular, también desde una perspectiva integral, numerosos aspectos de la protección jurídica y la asistencia a las víctimas de violencia menores de edad, incluida la violencia sexual, abordando sustanciales modificaciones en algunas normas de las que se ocupa ampliamente asimismo el Anteproyecto objeto de dictamen como, sin ánimo de exhaustividad, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal; la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita o la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de Publicidad (concretamente el mismo párrafo a) del artículo 3 que modifica también la disposición final cuarta del Anteproyecto).

Unido a todo lo anterior, cabe poner de relieve el papel desarrollado por los interlocutores sociales en lo que atañe al impulso a la prevención y abordaje de la violencia en el entorno laboral, incluyendo la violencia contra las mujeres, destacando la adopción en 2007 del Acuerdo Marco Europeo sobre Violencia en el Trabajo, implementado en España a través del Acuerdo para la Negociación Colectiva (ANC) de 2008.

A pesar de la insuficiencia de la información estadística sobre la realidad de la violencia sexual en España, una parte de la cual nunca llega a ser denunciada ni conocida, tanto los sucesivos informes del Observatorio estatal de violencia sobre la mujer, las Memorias del CGPJ, los informes sobre delitos contra la libertad e indemnidad sexual (Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, 2018) así como la reciente Macroencuesta de Violencia contra la Mujer (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad, 2019) confirman la preocupante realidad de las distintas formas de violencia sexual en nuestro país, en paralelo a una fuerte intensificación de la sensibilización y movilización social arreciada en los últimos años. Todas esas fuentes confirman la incidencia de la violencia sexual sobre las mujeres de forma abrumadoramente mayoritaria, incluyendo a las niñas menores de 16 años, así como el escaso porcentaje de denuncias por parte de las víctimas. La Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2019, igualmente referida en la Memoria explicativa del Anteproyecto, da cuenta además de la tendencia al aumento de las causas incoadas por violencia de género, al igual que de los delitos contra la libertad sexual, tanto por lo que hace a los abusos como a las agresiones sexuales. Destaca esta institución la preocupante realidad criminológica de los menores y el riesgo del mal uso de las nuevas tecnologías.

Con el objetivo de abordar de forma integral este grave problema social que representa la violencia sexual contra las mujeres y los menores en cualquier ámbito de relaciones –es decir, también al margen de las que tienen lugar en el ámbito de la pareja o expareja, protegidas por la Ley Orgánica 1/2004– o por parte de desconocidos, el Anteproyecto modifica las siguientes normas de rango legal:

- La Ley de Enjuiciamiento criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882.
- La Ley Orgánica 1/1979, de 26 de septiembre, general Penitenciaria.
- La Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la educación.
- La Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de Publicidad.
- La Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal militar.
- La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- La Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.
- La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.
- La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.
- La Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo.

- La Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas.
- La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.
- La Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar.
- El texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre.
- El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto legislativo 5/2015, de 30 de octubre.
- El texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto legislativo 8/2015.

## 2. Contenido

El Anteproyecto regula de modo transversal las garantías de la protección de las mujeres contra la violencia sexual, contemplando una serie de principios de actuación y medidas en diferentes ámbitos, así como adoptando las correspondientes modificaciones normativas para su concreción. Dado el carácter integral que se pretende imbuir a la norma, su contenido se proyecta sobre muy diversas esferas, desde la investigación y producción de datos a la prevención y detección en el ámbito educativo, sanitario y sociosanitario, digital, laboral, o de la Administración hasta el terreno de la formación especializada, el acceso y obtención de justicia o el derecho de reparación.

El texto objeto de dictamen se compone de sesenta y dos artículos, distribuidos en ocho títulos, una disposición adicional única, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y veintidós disposiciones finales.

### **Título preliminar. Disposiciones generales (arts. 1, 2 y 3)**

En su primer artículo, el Anteproyecto define el objeto y la finalidad de la norma, a saber, la protección integral del derecho a la libertad sexual mediante la prevención y la erradicación de todas las violencias sexuales contra las mujeres, las niñas y los niños, como víctimas fundamentales de la violencia sexual. Por su parte, el artículo 2 establece nueve principios rectores de la actuación de los poderes públicos en este ámbito, invocando la protección y garantía de los derechos humanos recogidos en los tratados internacionales, la diligencia debida, el enfoque de género, la prohibición de discriminación, la atención a la discriminación interseccional y múltiple, la accesibilidad universal, el empoderamiento, la participación y la cooperación entre Administraciones públicas, instituciones y organizaciones implicadas. El artículo 3, sobre el ámbito de aplicación, refuerza la atención sobre

las violencias sexuales cometidas en el ámbito digital.

### **Título I. Investigación y publicación de datos (arts. 4, 5 y 6)**

Los artículos 4, 5 y 6 fijan las condiciones para abordar el análisis continuado de la violencia sexual en sus distintas manifestaciones, estableciendo que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, con el apoyo del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer será el órgano permanente de recogida y análisis de la información.

### **Título II. Prevención y detección (arts. 7 a 21)**

#### *Capítulo I. Medidas de prevención y sensibilización*

Establece las medidas orientadas a la prevención y detección de las distintas formas de violencia sexual en los ámbitos educativo, sanitario, ámbito digital y de la comunicación, ámbito publicitario, laboral, de las Administraciones públicas, castrense, instituciones residenciales y lugares de privación de libertad. Así, respecto a la prevención y sensibilización en el ámbito educativo (art. 7) se prevé la inclusión de contenidos sobre educación sexual e igualdad de género y educación afectivo sexual en todos los niveles educativos, así como el uso adecuado de internet y prevención de delitos cometidos a través de las nuevas tecnologías de la información.

#### *Capítulo II. Detección de las violencias sexuales*

Integrado por los artículos 17, 18, 19, 20 y 21, el capítulo II establece los mecanismos para la detección de violencia sexual en los ámbitos educativo, sanitario, sociosanitario y de servicios sociales. Se regula la obligatoriedad de las Administraciones educativas de actualizar permanentemente protocolos de prevención, detección y erradicación en todos los niveles (art. 18). En los ámbitos sanitario (art. 19) y sociosanitario y de servicios sociales (art. 19) se prevé la formación para la detección de este tipo de violencia por parte del personal sanitario y no sanitario de las Administraciones. Por su parte, el artículo 21 prevé el establecimiento de protocolos de detección y atención de casos de mutilación genital femenina y matrimonio forzado.

### **Título III. Formación (arts. 22 a 31)**

Los artículos 22 a 31 prevén medidas de formación para la prevención, sensibilización y detección de violencia sexual en los ámbitos docente y educativo (art. 23), sanitario, sociosanitario y de servicios sociales (art. 24), Fuerzas y Cuerpos de seguridad (art. 25), judicial, fiscal y de letrados de la Administración de justicia (artículo 26), abogacía (art. 27), forense (art. 28), ámbito penitenciario (art. 29), y de personal en el exterior (art. 30). El artículo 31 prevé el establecimiento de un itinerario formativo en materia de prevención de la violencia machista y de promoción de la igualdad en el nivel universitario.

#### **Título IV. Derecho a la asistencia integral especializada y accesible (arts. 32 a 41)**

Este título se estructura en dos capítulos. El capítulo I (arts. 32 a 36) define el alcance y garantía de este derecho, que, según el artículo 32, comprenderá, al menos, la información y orientación a las víctimas, la atención médica y psicológica, tanto inmediata y de crisis como de recuperación integral a largo plazo, la atención a las necesidades económicas, laborales, de vivienda y sociales, el asesoramiento jurídico previo y a la asistencia jurídica gratuita en los procesos derivados de la violencia (una vez sea modificada la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, según se contempla en la disposición final decimonovena de esta Ley Orgánica), el seguimiento de sus reclamaciones de derechos, los servicios de traducción e interpretación y la asistencia personal especializada en el caso de mujeres discapacitadas, las niñas y los niños.

Este capítulo introduce algunas novedades en línea con las previsiones del Convenio de Estambul en términos de servicios apropiados y estándares mínimos. Concretamente, en el artículo 34 de esta Ley, se promueve la creación, entre otros, de los “centros de crisis 24 horas”, como servicios públicos interdisciplinares gratuitos de atención permanente, que brindan asistencia en crisis para víctimas de violencias sexuales, sus familiares, y personas del entorno. También se establecen los servicios de asistencia integral gratuita a víctimas de trata y

explotación sexual como recursos específicos para dar respuesta a este perfil de víctimas con necesidades específicas.

Además, en el artículo 34, respecto a las víctimas menores de edad, se contemplan los servicios de atención especializada a niños y niñas víctimas de violencias sexuales, que requieren la participación conjunta y coordinada, en un lugar específico, adaptado y adecuado a sus necesidades, del conjunto de profesionales que intervienen en la ruta de atención y de obtención de justicia.

Por último, en este capítulo se regulan las formas de acreditación de la existencia de violencias sexuales para el disfrute de estos derechos, en términos similares a lo ya previsto para los supuestos de violencia de género por el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004. Así, en el artículo 36 del Anteproyecto se contemplan como títulos habilitantes, además de documentos de carácter judicial como la sentencia condenatoria, la orden de protección, cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima o el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencias sexuales, otros documentos como los informes de los servicios sociales, de los servicios especializados, de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencias sexuales de la Administración pública competentes y de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social (ITSS), en los casos objeto de actuación inspectora, o 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. La acreditación de víctimas menores de edad podrá realizarse, además, por documentos sanitarios oficiales de comunicación a la Fiscalía o al órgano judicial. El Gobierno y las comunidades autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, deberán diseñar, de común acuerdo, los procedimientos básicos que permitan poner en marcha los referidos sistemas de acreditación de las situaciones de violencias sexuales.

El capítulo II versa sobre la autonomía económica, derechos laborales y vivienda (arts. 37 a 41).

Los artículos 37, 38 y 39 regulan de una serie de derechos en el ámbito del empleo y la Seguridad Social de las personas trabajadoras y funcionarias públicas.

Así, el artículo 37 contempla la extensión de una serie de derechos laborales y de Seguridad Social ya regulados para las víctimas de la violencia de género a las trabajadoras víctimas de violencias sexuales, en términos muy similares a lo previsto en el artículo 21 la Ley Orgánica 1/2004. Destacan, entre los primeros, el derecho a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, la movilidad geográfica, el cambio de centro de trabajo, la adaptación de su puesto de trabajo y los apoyos que precise por razón de su discapacidad para su reincorporación, la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y la extinción del contrato de trabajo.

El Anteproyecto incorpora como novedad el derecho a la adaptación del puesto de trabajo y a los apoyos que precise la trabajadora por razón de su discapacidad para su reincorporación. Al igual que en el caso de la violencia de género, las faltas de asistencia por motivos derivados de las violencias sexuales también se considerarán justificadas y serán remuneradas cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o servicios de salud. En el ámbito de la Seguridad Social, se regula asimismo el derecho a la protección por desempleo de las víctimas de violencia sexual y se prevén bonificaciones en las cotizaciones para los contratos de interinidad con desempleados para sustituir a las trabajadoras víctimas de violencias sexuales, con el mismo alcance que en el caso de las víctimas de violencia de género.

También del mismo modo a cómo está previsto para las víctimas de violencia de género, en el caso de las trabajadoras por cuenta propia víctimas de violencias sexuales que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral se les considerará en situación de cese temporal de la actividad, suspendiendo la obligación de cotización durante un periodo de seis meses. Como novedad, el Anteproyecto incorpora aquí un último inciso especificando que la aplicación de esta medida no implicará merma en los ingresos de la Seguridad Social.

Por su parte, el artículo 38 contempla la inclusión de un programa de acción específico para las víctimas de violencias

sexuales inscritas como demandantes de empleo, que incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia, así como la participación en las ayudas económicas contempladas en el artículo 40 de este Anteproyecto, y en programas específicos de inserción laboral.

El artículo 39 reconoce como derechos de las funcionarias públicas víctimas de violencias sexuales, en términos similares a lo previsto para el resto de las trabajadoras, la reducción o la reordenación de su tiempo de trabajo, la movilidad geográfica de centro de trabajo y la excedencia. Las ausencias al trabajo por causa de la violencia sexual sufrida se considerarán justificadas y serán remuneradas cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o los servicios de salud.

En el artículo 40, en línea con las medidas contempladas en Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en diciembre de 2017, se contemplan ayudas económicas a las víctimas de violencia sexual en determinados supuestos. Se crea así una nueva ayuda social para víctimas que careciesen de rentas, similar a la ya regulada para las víctimas de violencia de género (art. 27 Ley Orgánica 1/2004) pero con un umbral de rentas superior (100 por 100 del SMI en vez del 75 por 100) y sin exigir el requisito de especiales dificultades para obtener un empleo. Estas ayudas serán compatibles con las establecidas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y

contra la libertad sexual, y con las previstas en el Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. También serán compatibles con la percepción de las indemnizaciones establecidas por sentencia judicial. Por Real Decreto se regulará el procedimiento de concesión de dichas ayudas, que se financiarán con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Por último, en este capítulo se establece (art. 41) que las Administraciones públicas promoverán el acceso prioritario de las víctimas de violencias sexuales al parque público de vivienda y a los programas de ayuda de acceso a la vivienda, en los términos que se determine reglamentariamente.

### **Título V. Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (arts. 42 a 45)**

Este título prevé, en línea con las medidas contempladas en Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en diciembre de 2017, la obligación de una actuación policial especializada en violencia sexual y mejoras relativas a la calidad de la atención en el proceso de denuncia (art. 42), la investigación policial exhaustiva (art. 43) y la protección efectiva de mujeres en riesgo (art. 44). Se prevé asimismo en este título el impulso de mecanismos de colaboración y coordinación entre los distintos cuerpos policiales para lograr la máxima eficacia en la intervención (art. 45).



## **Título VI. Acceso y obtención de justicia (arts. 46 a 50)**

Este título consta de dos capítulos. El capítulo I sobre las actuaciones fundamentales para la acreditación del delito (arts. 46 y 47), prevé, en el artículo 46, la especialización en violencia sexual contra las mujeres de las unidades de valoración forense integral que asisten a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. También, en dicho capítulo, se establece *ex novo* la obligación de especialización del personal médico forense que realice los exámenes de interés legal (art. 47).

El capítulo II relativo a la protección, acompañamiento y seguridad de las víctimas (arts. 48 a 50), prevé principalmente que las Oficinas de Asistencia a la Víctima, proporcionarán información general y sobre otros asuntos como la denuncia o el procedimiento penal y también realizarán acompañamiento a lo largo del proceso judicial a las víctimas que lo soliciten (art. 48). Asimismo, en este capítulo se aborda la protección frente a las violencias sexuales de las mujeres españolas en el exterior (art. 50). Todo ello, en línea con las medidas contempladas en Pacto de Estado contra la Violencia de Género aprobado en diciembre de 2017.

## **Título VII. Derecho a la reparación (arts. 51 a 56)**

Este título consagra el derecho a la reparación global de la víctima junto con las medidas necesarias para la completa recuperación física, psíquica y social de la víctima, lo que comprende también

la compensación económica por daños y perjuicios, las acciones de reparación simbólica y las garantías de no repetición (art. 51).

Para financiar la indemnización de los daños y perjuicios padecidos descritos en el artículo 52, se establece la creación de un fondo para la reparación de las víctimas (art. 55), resultante de la ejecución de los bienes, efectos y ganancias decomisados por los jueces y tribunales a los condenados por los delitos previstos en el artículo 127 bis del Código Penal.

Asimismo, se contempla en el artículo 53 la prestación de orfandad para los hijos y las hijas de las víctimas, equiparando los derechos de las víctimas de otras formas de violencia contra las mujeres a los ya reconocidos a las víctimas de violencia de género, tal y como contempla la exposición de motivos del Anteproyecto, respecto de la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de Mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer.

En el artículo 54 se establecen reglas para la completa recuperación y garantías de no repetición, incluyendo la superación de cualquier situación de estigmatización y el derecho de supresión aplicado a buscadores en Internet y medios de difusión públicos, ayudas adicionales para financiar los tratamientos sanitarios adecuados, así como también programas específicos dirigidos a las personas condenadas por delitos contra la libertad sexual.



Finalmente, se regula la reparación simbólica y la dimensión colectiva de este derecho en el artículo 56, y se establece la obligación de las Administraciones públicas de promover, a través de homenajes y acciones de difusión pública, el compromiso colectivo contra las violencias sexuales y el respeto por las víctimas.

### **Título VIII. Medidas para la aplicación efectiva de la Ley Orgánica (arts. 57 a 62)**

En este título se prevén las medidas fundamentales para garantizar la aplicación efectiva de la Ley, comenzando por la ordenación de la estructura institucional competente y la colaboración para una intervención coordinada, para lo cual se prevé la articulación de protocolos de actuación (art. 57). Igualmente, contempla un sistema integral de respuesta institucional en el que la Administración General del Estado, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, impulsará la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de las violencias contempladas en la Ley. Considerando de forma especial la situación de quienes puedan tener mayor riesgo de sufrir violencias sexuales, o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos, debido a la situación migratoria, de exclusión social o discapacidad (art. 58).

Entre las medidas propuestas, se señala la Estrategia Nacional de prevención

y respuesta a las violencias sexuales como el instrumento para el impulso, desarrollo y coordinación de las políticas y objetivos generales establecidos en esta Ley (art. 59). Se crea también la Mesa de coordinación estatal sobre violencias sexuales, como órgano colegiado de consulta y asesoramiento, con el fin de servir de cauce de participación a las organizaciones de personas afectadas por este tipo de violencia (art. 60).

A fin de evaluar la eficacia e impacto de la Ley se pondrán en marcha mecanismos de recogida de datos (61), y se prevé que el Gobierno, en colaboración con las comunidades autónomas, remitirá al Congreso de los Diputados un informe de evaluación (art. 62).

#### **Disposición adicional única**

Fija el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma para la aprobación por el Gobierno de la Estrategia Nacional de prevención y respuesta a las violencias sexuales, regulada en el artículo 59.

#### **Disposición transitoria única**

Establece la posibilidad de que los juzgados o tribunales adopten medidas de protección, acompañamiento y seguridad de las víctimas en los procesos que se encuentren en tramitación en la entrada en vigor de la norma.

#### **Disposición derogatoria única**

Afecta a las normas de igual o inferior rango cuyo contenido se oponga a lo establecido en la futura Ley Orgánica.

**Disposición final primera.  
Modificación de la Ley de  
Enjuiciamiento criminal,  
aprobada por Real Decreto de 14 de  
septiembre de 1882**

Se modifica el artículo 112 previsto para el supuesto de ejercitarse solo la acción penal, en que se entiende utilizada también la civil, añadiendo que aun cuando se hubiera previamente renunciado a la acción civil por parte de la víctima, si los efectos del delito son muchos más graves de los que se preveían en el momento de la renuncia, o si la renuncia pudo estar motivada por los vínculos personales o familiares de la víctima con la persona autora del delito, cabrá la revocación al ejercicio de la acción civil por resolución judicial, a solicitud de la víctima y oídas las partes, siempre y cuando se formule antes del trámite de calificación del delito.

Se modifica el artículo 681.3 para añadir en el listado de víctimas que contempla a las víctimas de los delitos contra la libertad sexual.

Con la modificación del artículo 709, en relación a la formulación a la víctima de preguntas innecesarias se añade que, en todo caso, en los delitos contra la libertad sexual, se considerarán como tales las relativas a los antecedentes sexuales y al comportamiento de la víctima, salvo que, excepcionalmente y teniendo en cuenta las circunstancias particulares del caso, el presidente del Tribunal las considere pertinentes y necesarias.

**Disposición final segunda.  
Modificación de la Ley Orgánica  
1/1979, de 26 de septiembre,  
general Penitenciaria**

Se añade un apartado 4 al artículo 66, relativo a los casos en que se establezca un tratamiento farmacológico como coadyuvante del programa de tratamiento del interno, previo diagnóstico específico y consentimiento informado del mismo, sin que su aceptación o rechazo pueda conllevar consecuencias positivas o negativas para su situación penitenciaria.

Asimismo, añade el artículo 74 bis, que prevé para los casos establecidos en el artículo 66.4, que la Administración penitenciaria facilitará, en los casos en los que se considere adecuado para la resocialización y siempre y solamente tras solicitud expresa de la víctima, la realización de terapias en la que ambos participen activamente. En los casos en los que subsista un riesgo elevado de reincidencia, pero a la vez, se considere necesario el disfrute de un permiso de salida de la prisión que favorezca el proceso de reinserción social, previo consentimiento del penado, podrá administrarse un tratamiento farmacológico que le inhiba sexualmente con carácter transitorio.

**Disposición final tercera.  
Modificación de la Ley Orgánica  
8/1985, de 3 de julio, reguladora  
del Derecho a la educación**

Modifica el artículo 31 de la Ley Orgánica 8/1985 reguladora del Derecho a la

educación, añadiendo a “personalidades de reconocido prestigio en la lucha para la erradicación de la violencia sexual” a la representación en el Consejo Escolar de Estado.

#### **Disposición final cuarta.**

##### **Modificación de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, general de Publicidad**

Modifica el artículo 3 de la Ley 34/1988 general de Publicidad, incorporando a la futura Ley Orgánica, de modo que la utilización de la imagen estereotipada de las mujeres en publicidad quede recogida como coadyuvante de comportamientos que atenten contra su libertad sexual.

#### **Disposición final quinta.**

##### **Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**

Esta disposición aborda la modificación de veinte artículos del Código Penal.

Algunos cambios afectan a las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad y de la libertad condicional (capítulo III del título II “De las penas”). Estas modificaciones extienden los condicionamientos existentes para la suspensión de la ejecución de la pena (nuevo segundo párrafo art. 83.2) o las limitaciones existentes a la posibilidad de sustituirla por el pago de multa (art. 84.2) para los supuestos de delitos contra la libertad (sexual), matrimonio forzado y trata seres humanos y cuando se trate de delitos cometidos por motivos racistas, antisemitas,

discriminatorios por todos los motivos, incluyendo el género.

Otras modificaciones afectan a los Delitos contra la libertad (título VI), concretamente al capítulo III (De las coacciones). Respecto al matrimonio forzado (nuevo apartado 4 del art. 172 bis) se establece la procedencia de los pronunciamientos correspondientes a la nulidad o disolución del matrimonio así contraído y a la filiación y fijación de alimentos, en su caso.

Otros cambios afectan a la responsabilidad de las personas jurídicas, como es el caso de la nueva redacción dada al artículo 173 (trato degradante), que sanciona la conducta de las personas jurídicas responsables de este tipo de delito perteneciente al título VII (De las torturas y otros delitos contra la integridad moral). Asimismo, en el capítulo V (art.189 bis) se añade la disolución de la persona jurídica entre las penas que se impondrán a la misma, cuando sea responsable de los delitos comprendidos en el capítulo V (Delitos relativos a la prostitución y a la explotación sexual y corrupción de menores) del título VIII (Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales).

Las principales modificaciones afectan a la rúbrica del título VIII del libro II, que actualmente se dedica a los “Delitos contra la libertad e indemnidad sexuales” y ahora pasa a denominarse “Delitos contra la libertad sexual”. La nueva redacción del artículo 178 elimina la distinción entre agresión y abuso sexual, tipo penal este último

que desaparece, al mismo tiempo que la rúbrica y el contenido con dicha denominación del actual capítulo II bis de este título. Se suprime asimismo en el artículo 178 la referencia actual a la utilización de violencia o intimidación como requisito necesario de la conducta de agresión sexual. En su lugar, el elemento determinante del tipo penal será la ausencia de consentimiento libremente expresado por la víctima de forma concluyente e inequívoca conforme a las circunstancias concurrentes. No obstante, se considerará agresión sexual siempre que en el acto de contenido sexual concorra violencia, intimidación o abuso de superioridad, vulnerabilidad, privación de sentido o anulación de la voluntad. En caso de prevalimiento de autoridad, agente o funcionario público se impondrá además la inhabilitación absoluta de seis a doce años.

En algunos casos se reduce la horquilla de penas (agresión sexual pasa de uno a cinco años a de uno a cuatro años mientras que la violación (art. 179) de modo que la horquilla actual de seis a doce años pasa a ser de cuatro a diez años. Cuando concurren circunstancias agravantes como la actuación conjunta de dos o más personas o la violencia de extrema gravedad (art. 180), la horquilla pasa de 5 a 10 años a de dos a seis (agresión sexual) o, en caso de violación, de siete a doce en vez de 12 a 15 años y, en caso de violación de menores de 16 años (nuevo art. 181,

antes art. 183), la horquilla pasa de 8 a 12 años a de 6 a 10 años.

Se introduce la circunstancia cualificatoria agravante específica de género en estos delitos (art. 183.d).

En otras conductas delictivas, como es el caso del acoso sexual en el marco de una relación laboral, docente o de prestación de servicios (art. 184), se endurecen tanto las penas de prisión, como la multa, añadiéndose la inhabilitación especial para el ejercicio de profesión, oficio o actividad durante un tiempo. También en el caso de los delitos de proxenetismo del capítulo V del título VIII (art. 187) aumentan las penas, introduciéndose en la tipificación de este delito la tercería locativa (art. 187 bis), al sancionarse a quien destine un inmueble a favorecer la explotación de la prostitución de otra persona.

El nuevo artículo 194 bis prevé que, si en este tipo de delitos se produjere lesión o daño a la vida, integridad física o moral, salud o bienes, se castigarán esos hechos separadamente con la pena que les corresponda.

Por último, la nueva redacción del artículo 443.2 incluye a los funcionarios de los centros de internamiento de personas extranjeras o cualquier otro centro de detención o custodia entre los posibles autores del delito de abuso en el ejercicio de su función regulados en el capítulo IX del título XIX (Delitos contra la Administración pública).

**Disposición final sexta.  
Modificación de la Ley 35/1995,  
de 11 de diciembre, de Ayudas y  
asistencia a las víctimas de delitos  
violentos y contra la libertad sexual**

Modifica los artículos 1.2, 2.1, 6.2 y 4, 7.1, 9.2.e), 10.1, 3 y 4 y 15.5, extendiendo los derechos, ayudas y mecanismos de asistencia a las víctimas no solo a las de los delitos contra la libertad sexual tipificados en el título VIII del libro II del Código Penal, sino a las de otras figuras delictivas ya contempladas en el mismo texto legal donde concurre la motivación sexual, como el delito de homicidio de una víctima de delito contra la libertad sexual subsiguiente al mismo (título I del libro II del CP, arts. 138 y 140.1.2.º); la detención ilegal o secuestro con intención de atentar contra la libertad sexual (art. 166.2 del CP); el delito de trata de seres humanos con fines sexuales (art. 177 bis.1.b del CP); el abandono de menores de edad o mayores incapacitados judicialmente que ponga en peligro su libertad sexual (art. 229.3 del CP); la omisión general del deber de perseguir delitos (art. 450 CP) y la omisión del deber de impedir un delito contra la libertad sexual por autoridad o funcionario (art. 408 CP) así como los delitos de terrorismo que consistan en un ataque a la libertad sexual (art. 573 CP).

Asimismo, la nueva redacción del artículo 2.1 extiende específicamente las ayudas y asistencia a las mujeres extranjeras cualesquiera que sea su situación administrativa cuando la

afectada sea víctima de un delito contra la libertad sexual, al igual que ya prevé la norma en vigor para las situaciones en que se trate de víctimas de violencia de género.

Por su parte, la nueva redacción de los apartados 2 y 4 del artículo 6 aumenta en un 25 por 100 la cuantía de las ayudas previstas para las víctimas cuando la afectada sea víctima de un delito contra la libertad sexual, como ya está previsto para las víctimas de violencia de género, así como sus beneficiarios menores o incapacitados en caso de muerte. Se incorporan además criterios específicos para la valoración de los daños en su salud mental, de cara a sufragar la reparación económica de los mismos. Se amplía además el plazo de prescripción para la solicitud de las ayudas, que en estos supuestos de violencia de género y violencia sexual pasa de uno a tres años.

**Disposición final séptima.  
Modificación de la Ley Orgánica  
4/2000, de 11 de enero,  
sobre Derechos y libertades  
de los extranjeros en España  
y su integración social**

Se añade un nuevo artículo 31 ter que contiene una serie de garantías relacionadas con la autorización de residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencias sexuales. Así, si al denunciarse una situación de violencia sexual contra una mujer extranjera que pusiera de manifiesto su situación irregular, no se incoará el expediente

administrativo sancionador por infracción del artículo 53.1.a), y se suspenderá el expediente administrativo sancionador que se hubiera incoado por la comisión de dicha infracción con anterioridad a la denuncia o, en su caso, la ejecución de las órdenes de expulsión o de devolución eventualmente acordadas. Dicha modificación procede de lo dispuesto en el Convenio de Estambul en el capítulo VII sobre migración y asilo.

También, podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia sexual.

**Disposición final octava.**  
**Modificación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**

Modifica los artículos, 37.1.d), 38.1.d), 66 y 68 principalmente, para añadir “violencia sexual”, junto a violencia de género.

**Disposición final novena.**  
**Modificación de la de la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajo Autónomo**

Se introduce un apartado 5 en el artículo 1 para incluir que la trabajadora autónoma económicamente dependiente que sea víctima de la violencia de género o

víctima de violencias sexuales tendrá derecho a la adaptación del horario de actividad con el objeto de hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral.

Se modifican los artículos 15.1.g) y 16.1.f) para incluir a las trabajadoras autónomas económicamente dependientes que sean “víctimas de violencias sexuales”.

**Disposición final décima.**  
**Modificación de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas**

Se modifica el artículo 7.30 para acomodarlo a lo dispuesto en esta Ley Orgánica, incluyendo así en sus previsiones el supuesto de acoso sexual.

**Disposición final decimoprimera.**  
**Modificación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito**

Se modifican los artículos 3.1, 5.1, 7.1 y 3, 10, 23.2.a), 23.4, 25.1.b) y d), 25.2.c), 26 y 34 para principalmente acomodarlos a lo dispuesto en esta Ley Orgánica. Dichos preceptos se refieren, entre otros extremos, a los derechos reconocidos a las víctimas, al tipo de información que estas han de recibir y a los servicios de asistencia y apoyo a las mismas. Así, cabe resaltar que en materia de derechos de las víctimas (de violencia sexual), se contempla en esta Ley Orgánica que estas tienen derecho a la reparación.

**Disposición final decimosegunda.  
Modificación de la Ley Orgánica  
14/2015, de 14 de octubre,  
del Código Penal Militar**

Se modifican los artículos 42.1, 47, 48 y 49 a fin de acomodarlos terminológicamente a lo dispuesto en esta Ley Orgánica.

**Disposición final decimotercera.  
Modificación del texto refundido  
de la Ley del Estatuto de los  
Trabajadores, aprobado por Real  
Decreto legislativo 2/2015,  
de 23 de octubre**

En esta disposición se procede a la modificación de varios preceptos, principalmente para incluir a “las víctimas de violencia sexual” junto a las ya consideradas víctimas de violencia de género en los artículos 37.8, 45.1.n), 49.1.m), 53.4.b) y 55.5.b).

En el artículo 40.4, además de incluir a las víctimas de violencia sexual, sustituye el término “trabajadores” por “personas trabajadoras” y se añaden dos párrafos finales, estableciendo que el traslado o cambio de centro de trabajo tendrá una duración inicial de entre seis y doce meses, durante los cuales la empresa tendrá la obligación de reservar el puesto de trabajo que anteriormente ocupaban las personas trabajadoras. Terminado este periodo, las personas trabajadoras podrán optar entre el regreso a su puesto de trabajo anterior o la continuidad en el nuevo, decayendo en este caso la obligación de reserva o la extinción de su contrato, percibiendo una

indemnización de veinte días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año y con un máximo de doce mensualidades.

**Disposición final decimocuarta.  
Modificación del texto refundido  
de la Ley del Estatuto Básico del  
Empleado Público, aprobado por  
Real Decreto legislativo 5/2015,  
de 30 de octubre**

Se modifican los artículos 49.d), 82.1, 89.1.d), y 89.5 para incluir junto a las víctimas de violencia de género a las víctimas de violencias sexuales.

**Disposición final decimoquinta.  
Modificación del texto  
refundido de la Ley General de  
la Seguridad Social, aprobado  
por Real Decreto legislativo  
8/2015, de 30 de octubre**

En coherencia con lo dispuesto en los artículos 37, 38 y 39, se introducen modificaciones en los siguientes artículos: 165.5, 207.1.d), 267.1.b).2º, 271.4.b) (el Anteproyecto lo menciona como 271.3.b), 300, 331.1.d), 335.1.a).4º, 336.d), y 337.2 para incluir en la regulación de estas situaciones, junto a las víctimas de violencia de género ya contempladas, a las víctimas de violencias sexuales.

En el artículo 267.3.b), sobre la acreditación legal de desempleo se añade “junto con cualquiera de los documentos a los que se refieren el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre o el artículo 36 de la Ley



Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual”.

En el artículo 329.1.b), se añade en los supuestos previstos en el artículo 331.1.d), no existirá la obligación de cotizar a la Seguridad Social, estando a lo previsto en el artículo 21.5 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre y en el artículo 37.5 de la Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual.

En este mismo sentido, en los artículos 332.1.c), y 335.2.d) se añade respecto de la acreditación de la situación legal de cese de actividad en caso de violencia de género o la violencia sexual, (...) “cualquiera de los documentos a los que se refieren el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre o el artículo 36 de la Ley Orgánica de Garantía integral de la libertad sexual”.

### **Disposición final decimosexta.**

#### **Naturaleza de la presente**

#### **Ley Orgánica**

Se indica que solo las normas contenidas en el título preliminar y las disposiciones finales primera, tercera, quinta, séptima, octava, novena y decimoprimeras tienen carácter orgánico. Por lo tanto, el resto de los preceptos contenidos en esta Ley Orgánica no tienen tal carácter.

### **Disposición final decimoséptima.**

#### **Título competencial**

Se recogen los títulos competenciales que amparan la presente norma.

### **Disposición final decimoctava.**

#### **Especialización en violencias sexuales**

Se prevé la remisión por parte del Gobierno a las Cortes Generales, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica, de un proyecto de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial, y de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, dirigido a establecer la especialización tanto de órganos judiciales como de sus titulares en materia de violencias sexuales.

### **Disposición final decimonovena.**

#### **Asistencia jurídica gratuita**

#### **a las víctimas de violencias sexuales**

Se establece que el Gobierno remitirá, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley Orgánica, a las Cortes Generales un proyecto de reforma de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de Asistencia jurídica gratuita, al objeto de garantizar la asistencia jurídica gratuita a las víctimas de violencias sexuales.

### **Disposición final vigésima.**

#### **Modificaciones reglamentarias**

Se contempla que el Gobierno modificará el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, aprobado por Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo, en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley Orgánica. En el mismo plazo, el Estado y las comunidades autónomas deberán adaptar su normativa a lo dispuesto por la presente Ley Orgánica.



**Disposición final vigesimoprimera.  
Habilitación para el desarrollo  
reglamentario**

Autoriza al Gobierno a dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de esta Ley Orgánica.

**Disposición final vigesimosegunda.  
Entrada en vigor**

Se establece que la presente Ley Orgánica entrará en vigor a los treinta días de

su publicación en el Boletín Oficial del Estado, excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente al mismo. Las previsiones del capítulo I del título IV y todas las establecidas en el título VI entrarán en vigor a los seis meses de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

### 3. Observaciones generales

El Anteproyecto sometido a dictamen pretende dar respuesta a los compromisos asumidos por España en el ámbito internacional, entre los que destaca el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa (Convenio de Estambul). En el citado instrumento jurídico europeo se establece claramente la obligación de las Administraciones públicas de actuar desde el enfoque de género frente a la violencia contra las mujeres, entendida como todo acto de violencia basado en el género que implique o pueda 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.

A tal fin, los Estados deberían concebir un marco global de políticas y medidas de protección y asistencia a todas las

víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica (art. 1.c). En este sentido, el Anteproyecto viene a sumarse al marco normativo e institucional desarrollado a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, superando la limitación de su ámbito subjetivo de aplicación, que se restringe a la violencia contra las mujeres, (incluyendo en las medidas de protección a sus hijos e hijas menores y los menores sujetos a su tutela y guarda y custodia) ejercida por parte de quienes hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Se da cumplimiento también así a parte del Pacto de Estado contra la violencia de género que preveía la aprobación de leyes específicas e integrales dictadas al efecto de adecuar la necesidad de intervención y de protección a cada tipo de violencia, declarando

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 razones de género, el aborto forzado y la esterilización forzada, incluso en los casos en que no exista con el agresor la relación requerida para la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004.

El texto objeto de dictamen incorpora novedades reseñables, en opinión del CES. Así, destaca que, dando un paso más en lo previsto por el referido Convenio de Estambul, el Anteproyecto introduzca, entre sus principales novedades, el desarrollo del derecho a la reparación. Esta previsión se configura en el nuevo texto normativo como uno de los ejes centrales de la responsabilidad institucional para lograr la completa recuperación de las víctimas, así como la creación de un fondo específico a tal fin. Igualmente, el Anteproyecto incide, en mayor medida que el Convenio europeo, en el ámbito global de las garantías necesarias para la no repetición de la violencia. También merece subrayarse que en el texto objeto de dictamen se prevén expresamente mecanismos para dar respuesta a las violencias sexuales cometidas en el ámbito digital, que comprenden la difusión de actos de violencia sexual a través de medios tecnológicos, la pornografía no consentida y la extorsión sexual. Asimismo, el CES valora que, más allá de lo establecido en el Convenio de Estambul, se contemplen en el texto del articulado los centros 24

horas, no solo de atención telefónica o de emergencias como prevé el Convenio, sino también de acompañamiento y recuperación integral en el largo plazo, ofreciendo así una respuesta más completa y que abarque también las necesidades económicas, laborales, de vivienda y sociales, más allá de la atención médica, psicológica o jurídica.

En definitiva, el CES comparte el propósito de prevenir y erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres, incluyendo la violencia sexual en todos los ámbitos de la realidad social, valorando que se dé cumplimiento a estos compromisos. Sin embargo, observa cierta incongruencia entre los objetivos declarados de la Ley, el contenido de algunos artículos y el propio título del Anteproyecto. En efecto, este último, en opinión del CES debería ajustarse más al propósito y contenido de la norma, que es establecer un marco integral de protección de la violencia sexual contra las mujeres por cuanto la referencia genérica a la garantía de la “libertad sexual” (derecho predicable de cualquier persona independientemente de su sexo biológico) puede confundir a los destinatarios de una norma que en lo que se centra es en prevenir, tipificar, sancionar y reparar las vulneraciones a dicha libertad sufridas por las mujeres en forma de violencia sexual. Ese componente de género debiera recogerse en la rúbrica del Anteproyecto, sin perjuicio de que la norma también se proyecte en la protección de las niñas y los niños.

Precisamente con respecto al tratamiento de la infancia y la juventud menor

de edad, el CES observa cierta confusión en el enfoque del Anteproyecto que trasluce, por otro lado, la mencionada dificultad de alinear de forma coherente sus objetivos, su título y ámbito de aplicación. Así, en ocasiones, la norma hace referencia a las niñas y los niños, mientras que en otras se refiere solo a las primeras. Por otro lado, de la gran mayoría de las conductas y delitos que se catalogan como violencias sexuales en el Anteproyecto (excepción hecha de la mutilación genital femenina) pueden ser víctimas tanto las mujeres como los hombres, las niñas y los niños. Unido a lo anterior, cabe recordar que el Congreso está tramitando en estos momentos el Proyecto de Ley de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que pretende atender al derecho de los niños, niñas y adolescentes de no ser objeto de ninguna forma de violencia, incluyendo la de carácter sexual. Establece para ello un conjunto exhaustivo de medidas de protección, detección precoz, asistencia, reintegración de derechos y recuperación de la víctima, siendo uno de sus objetivos evitar el fraccionamiento operativo que venía existiendo en esta materia. El CES estima que el Anteproyecto objeto de dictamen debiera evitar solaparse y entrar en contradicción con ese marco de protección integral contra la violencia específicamente enfocado a la infancia y la juventud menor de edad.

Por otro lado, en la exposición de motivos afirma que las violencias sexuales constituyen quizá una de las violaciones de derechos humanos más habituales y

ocultas de cuantas se cometen en la sociedad española, afectando de manera específica y desproporcionada a las mujeres, las niñas y los niños. Cabría añadir, en opinión del CES que en muchos casos constituirían asimismo una violación de las libertades públicas. Sería necesario, para hacer frente a esta situación, incidir más en la adopción de medidas preventivas de investigación y de estudio sobre las causas estructurales que las motivan, los efectos que ocasionan y los entornos y ámbitos en los que se producen con mayor asiduidad.

La erradicación de la violencia sexual es un objetivo inseparable del avance en la igualdad entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de la realidad social, un camino en el que España ha experimentado importantes progresos en las últimas décadas, impulsados por ambiciosos cambios normativos, su asunción por la mayoría de la sociedad y la contribución de diversos movimientos asociativos y organizaciones sociales. Respecto a estas últimas, llama la atención que el Anteproyecto solo reconozca la labor de algunas de ellas y no otras, tanto en la exposición de motivos del Anteproyecto como en la regulación de aspectos fundamentales para la aplicación de la Ley, como los referidos a la composición de los órganos de participación institucional. En concreto, tanto en su preámbulo como en diversas partes del articulado, el texto parece ignorar la aportación de los interlocutores sociales y el papel que les corresponde en el fomento de la igualdad entre mujeres y hombres, la prevención

y lucha contra la violencia en el trabajo, incluyendo la violencia sexual. A este respecto, resulta obligado recordar que las organizaciones sindicales y empresariales son sujetos de relevancia constitucional, situándose como organizaciones básicas para la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios (art. 7 CE), además de ser reconocidas sus funciones en otros preceptos a lo largo de la norma fundamental (art. 28, art. 37, art. 38, art. 131.2, sin ánimo de exhaustividad) su normativa de desarrollo y la jurisprudencia.

En cumplimiento de las previsiones de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, la prevención del acoso sexual y del acoso por razón de sexo, así como del tratamiento de estas cuestiones en los sucesivos Acuerdos Interconfederales para la Negociación Colectiva (ANC), se vienen generando ya instrumentos valiosos, acordados entre representantes de los trabajadores y de los empresarios, para identificar y hacer frente a las distintas formas de violencia en el trabajo, incluida la de carácter sexual. Así, valga mencionar los contenidos en esta materia incorporados en los propios convenios colectivos, así como en los planes de igualdad de las empresas o en los protocolos específicos frente al acoso sexual y al acoso por razón de sexo, junto con otras acciones que se vienen desarrollando, como la elaboración y difusión de códigos de buenas prácticas, la realización de campañas informativas o acciones de formación,

entre otras. Aunque aún no haya sido ratificado por España, cabe tener en cuenta los principios del Convenio 190 sobre la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo (al que la exposición de motivos no se refiere), que apuntan en la dirección de reforzar el papel de los interlocutores sociales a la hora de hacer frente a los problemas en este ámbito. Por todo ello, el CES estima que el Anteproyecto requeriría reformular el tratamiento de las cuestiones relacionadas con la violencia sexual en el ámbito laboral, de forma coherente y respetuosa con las atribuciones de las organizaciones sindicales y empresariales en este entorno y, en particular, con el derecho a la autonomía colectiva. Asimismo, debería garantizarse su presencia en los órganos de participación institucional previstos por el Anteproyecto, como se concretará en algunas observaciones particulares.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica el Anteproyecto modifica dieciséis normas de rango legal, lo cual pone de manifiesto su complejidad. Junto a la incorporación de nuevas medidas o aspectos novedosos como los referidos sin ánimo de exhaustividad, el Anteproyecto contempla aspectos ya regulados, en mayor o menor medida, en otras leyes con amplia incidencia en este ámbito, como la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género y la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, así como en otras reformas en

curso de tramitación, como el mencionado Proyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. La redacción del Anteproyecto reproduce parcialmente a veces, de hecho, la del articulado de algunas de estas leyes, lo que puede generar dispersión normativa y dar lugar a confusión en su aplicación. Particularmente importante resulta, en opinión del CES, depurar la técnica jurídica en el caso de las reformas que se proponen al Código Penal, sujeto a importantes modificaciones simultáneas o inminentes a través de otros proyectos normativos que, en conjunto, debieran garantizar un resultado congruente, equilibrado y coherente con los principios informadores de esta rama del Derecho.

Por otro lado, el CES observa un uso generalmente adecuado del lenguaje inclusivo en relación con las personas con discapacidad, si bien hay algunas partes del Anteproyecto, por ejemplo, el título

IV, capítulo I, donde todavía se hace referencia a “mujeres discapacitadas”, debiendo sustituirse esta expresión por la de “mujeres con discapacidad”.

Por último, a juicio de este Consejo, la Memoria de análisis de impacto normativo que acompaña al Anteproyecto no incorpora un análisis de impacto económico lo suficientemente exhaustivo para explicar el alcance, sobre todo presupuestario, de algunas de las ambiciosas medidas o actuaciones que contempla la norma y que, sin duda, requerirían nuevas inversiones. Además, en opinión del CES, el impacto presupuestario contemplado en dicha Memoria, restringido al cálculo hipotético de beneficiarios de las ayudas económicas, no resulta realista en atención a la relevancia del conjunto de medidas que contempla el Anteproyecto, que demandarían una movilización de recursos más importante.

## 4. Observaciones particulares

### Artículo 1. Objeto y finalidad

Este artículo establece como objeto de la Ley Orgánica la protección integral del derecho a la libertad sexual mediante la prevención y erradicación de todas las violencias sexuales contra las mujeres, niñas y niños, en tanto que víctimas fundamentales de la violencia sexual.

Valga reiterar aquí la ya referida necesidad de congruencia entre el objetivo de la Ley, su título y el contenido efectivo,

que se centra en el establecimiento de medidas de protección y reparación de quienes han sido víctimas de alguna forma de violencia sexual.

Así, de la taxativa enumeración de personas destinatarias del apartado 1 de este artículo (“mujeres, niñas y niños”) surgiría la duda de si el Anteproyecto excluye de la protección toda forma de violencia sexual contra los hombres. Ello resultaría contradictorio con el título del

Anteproyecto, puesto que la libertad sexual es un derecho de cualquier persona independientemente de su sexo, así como con la protección que sí les brinda el Código Penal como potenciales víctimas de delitos contra la libertad sexual. Debería aclararse si la norma pretende ocuparse únicamente de mejorar la protección frente a determinados tipos de violencia de género, en el sentido del Convenio de Estambul, o se ha optado por una finalidad más genérica de garantía de la libertad sexual de todas las personas, que no se correspondería en cualquier caso con el contenido de la mayor parte del articulado.

Respecto al apartado d) de este artículo, que se refiere a las medidas para garantizar la autonomía económica de las víctimas con el fin de facilitar su recuperación integral, el CES considera que debería incluirse una mención a las medidas de políticas activas dirigidas a procurar la inserción laboral de las víctimas.

En cuanto al apartado 1.3.h), en línea con las observaciones generales ya expresadas, el CES considera que debiera darse cabida a otras entidades, asociaciones y organizaciones, además del movimiento feminista y la sociedad civil, cuya colaboración y participación debe promoverse, debiendo mencionarse en concreto a las organizaciones sindicales y empresariales.

## **Artículo 2. Principios rectores**

Entre la relación de principios rectores que enumera este artículo, los apartados

8 y 9 se refieren respectivamente a la participación en el diseño, aplicación y evaluación de los servicios y políticas previstas en el Anteproyecto, así como a la cooperación efectiva entre todas las Administraciones públicas, instituciones y organizaciones implicadas en la lucha contra las violencias sexuales. En coherencia con lo ya expuesto en las observaciones generales, el CES considera que en ambos apartados debe contemplarse específicamente la participación y la cooperación de los interlocutores sociales.

Asimismo, cabe recordar la necesidad de potenciar los mecanismos de participación y diálogo con la sociedad civil, por un lado y por otro, asegurar la cooperación interadministrativa entre los distintos niveles de Administración, objetivos de los Planes de Gobierno Abierto en el marco de la Alianza para el Gobierno Abierto de la que España forma parte desde 2011. En este sentido sería apropiado, a juicio del CES, hacer una mención expresa en el apartado 8, al cumplimiento de los objetivos de Gobierno Abierto en materia de participación, transparencia y rendición de cuentas, en cuanto al diseño, aplicación y evaluación de los servicios y las políticas públicas previstas en este Anteproyecto.

## **Artículo 3. Ámbito de aplicación**

El CES, en línea con lo ya expresado en las observaciones generales, observa cierta incongruencia entre el título de la Ley, su objeto según se define en el

artículo 1 y el ámbito de aplicación que aquí se describe. Al introducir en la definición de violencias sexuales cualquier acto que condicione el libre desarrollo de la vida sexual, sin referencia concreta a las mujeres, a diferencia del artículo 1.1 donde se refiere a "las mujeres, niñas y niños" la redacción se presta a confusión siendo excesivamente ambigua. Tratándose de un artículo esencial para acotar la aplicación de la Ley, el CES entiende que debería concretarse más la redacción.

Por otro lado, en el apartado segundo de este artículo se mencionan expresamente como violencias sexuales algunos delitos (título VII del Código Penal, mutilación genital femenina, matrimonio forzado, acecho con connotación sexual y trata con fines de explotación sexual) pero no otros, como el aborto forzado (art. 144 CP) o la esterilización forzada (art. 156 CP) que sí son considerados por el Convenio de Estambul. Ello puede dar lugar a confusión sobre el alcance del ámbito de aplicación del Anteproyecto, en opinión de este Consejo.

Por otro lado, al referirse a las niñas y niños víctimas de violencias sexuales, cabe recordar la necesidad de coherencia entre los preceptos referidos a este tipo de víctimas en el Anteproyecto y las previsiones del Proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que en la actualidad está siendo tramitado en el Congreso y que el CES dictaminó en su fase de Anteproyecto. Esta futura

norma se ocupa exhaustivamente de las medidas de prevención, protección, tipificación, sanción y reparación frente a la violencia sexual ejercida contra los menores.

#### **Artículo 4. Investigación y datos**

En el apartado 1 de este precepto se establece que la Administración General del Estado realizará estudios, encuestas y trabajos de investigación sobre las causas, características, extensión, índices de condena y consecuencias de las violencias sexuales incluidas en esta Ley Orgánica para evaluar la amplitud y las tendencias en todas las formas de violencia sexual. Sería conveniente, en opinión del CES, que se estableciera también un plazo o una periodicidad con la que deberían ofrecerse tales datos.

Por otra parte, el apartado 2 señala que la Administración General del Estado, en colaboración con las comunidades autónomas y las entidades locales, realizará y mantendrá actualizado un mapa de recursos de atención a las víctimas de violencias sexuales. A juicio del CES, sería conveniente incluir una mención sobre el acceso a dichos recursos teniendo en cuenta la brecha digital.

Por otro lado, además de la prevención y el fomento de la investigación sobre este tipo de violencias, el Consejo estima necesario subrayar la importancia de reforzar la formación específica de cuantos agentes intervienen directa o indirectamente en la protección de las personas objeto de violencia sexual, así como un mayor compromiso de la

sociedad mediante la concienciación acerca del papel activo que juegan todos sus miembros.

### **Artículo 5. Órgano responsable**

En relación a la designación que se hace en este artículo de la Delegación contra la Violencia de Género, como órgano permanente responsable (con el apoyo del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer) de la recogida y análisis de la información sobre las distintas formas de violencia sexual, el CES estima que sería oportuno contar con la participación del Ministerio de Justicia que, como órgano responsable en el caso de la investigación y producción de datos y responsable de las Oficinas de Asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, podría ser de gran utilidad.

En este orden de cosas, a juicio de este Consejo, es conveniente también recordar la existencia de un Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas del Delito (del que forman parte diferentes ministerios, el Consejo General del Poder Judicial, asociaciones de asistencia a víctima, etc.). Entre sus funciones, conforme al Real Decreto 1109/2015 por el que se desarrolla la Ley 4/2015 del Estatuto de Víctima del Delito y se regulan las Oficinas de Asistencia a Víctimas del Delito, figura la de examinar los datos estadísticos relativos a ese ámbito. En este sentido, el CES considera necesario fomentar la colaboración entre los distintos órganos responsables de la recogida y análisis de la información sobre las

diferentes formas de violencia, así como garantizar la congruencia entre el texto objeto de dictamen y la normativa reguladora de los órganos ya existentes, a fin de evitar duplicidades o solapamientos de funciones.

### **Artículo 7. Prevención y sensibilización en el ámbito educativo**

El artículo prevé la inclusión de contenidos sobre educación sexual e igualdad de género y educación afectivo sexual en todos los niveles educativos, apropiados en función de la edad, con las adaptaciones y apoyos para el alumnado con necesidades educativas específicas. Por otro lado, regula la incorporación de contenidos formativos sobre el uso adecuado y crítico de Internet y las nuevas tecnologías destinados a la sensibilización y prevención de las violencias sexuales, la protección de la privacidad y los delitos cometidos a través de las nuevas tecnologías de la información.

Algunos de los aspectos recogidos en el artículo, como la inclusión del principio de igualdad de género o la educación afectivo sexual, se encuentran ya regulados en otros textos legales vigentes. Sin embargo, otros, como la obligación de adaptar los contenidos educativos para el alumnado con necesidades específicas, por un lado, y por otro, la incorporación de contenidos formativos sobre el uso de Internet y las nuevas tecnologías en todas las etapas educativas, requieren ser abordados con mayor profundidad.

La generalización del uso de dispositivos para el acceso a Internet y la



extensión de la utilización de las redes sociales en segmentos de población cada vez más jóvenes, alcanzando a la población infantil, ha convertido a esos entornos en vectores de riesgo para la seguridad y la libertad sexual de niños y niñas. Por ello, la intervención en el ámbito educativo resulta primordial desde el punto de vista de la prevención, siendo necesaria una regulación acorde. Sin embargo, la existencia de normas que ya se adentraban en aspectos afines recomienda mantener la coherencia de la futura Ley Orgánica con la regulación ya establecida, configurando un marco normativo claro.

### **Artículo 9. Campañas institucionales de prevención e información**

El apartado 2 de este precepto señala que las campañas se realizarán de manera que sean accesibles a la población, tomando en consideración circunstancias tales como la edad, la discapacidad, el idioma, la ruralidad o la eventual residencia en el extranjero de nacionales españolas. El CES considera la conveniencia de incluir entre estas circunstancias la brecha digital, ya que no solo afecta a determinados colectivos por razón de edad o dificultad de acceso a internet, por ejemplo, también la ruralidad, sino que además debería considerar la situación de aquellas personas que carecen de competencias o conocimientos digitales suficientes.

Por otro lado, en opinión del CES debería incluirse expresamente en este precepto una referencia a la participación,

en dichas campañas institucionales, de los interlocutores sociales. Igualmente, podría propiciarse la participación de la sociedad civil, a través de las asociaciones que representan los derechos de los ciudadanos en sus diferentes campos de actuación.

### **Artículo 10. Medidas de prevención en el ámbito digital y de la comunicación**

El apartado 1 señala que las Administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán, respetando en todo caso la libertad de expresión y su independencia, las siguientes medidas que contribuyan a prevenir las violencias sexuales en el ámbito de las nuevas tecnologías de la información: a) Acuerdos con empresas y prestadores de servicios del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación para que participen en la elaboración y aplicación de planes y medidas de prevención y sensibilización en el ámbito digital, y fomenten buenas prácticas en relación con el tratamiento de los casos.

A juicio de este Consejo, resulta algo ambigua la referencia genérica que hace el texto a la posibilidad de formalizar acuerdos con empresas y prestadores de servicios del sector de las tecnologías de la información y de la comunicación. Dada la variedad de operadores en el mercado, en aras a mejorar la redacción, y una mayor seguridad jurídica, sería conveniente una mayor concreción sobre el tipo de entidades que podrán formalizar dichos acuerdos. Por otro lado, la

referencia genérica a los posibles acuerdos también adolece de cierta imprecisión, puesto que no se especifica si dichos acuerdos tendrían como objetivo promover la autorregulación o la corrección. En todo caso, el CES considera conveniente que se contemple la participación de todos los agentes implicados, en el diseño y seguimiento del tipo de acciones preventivas de las violencias sexuales a las que se refiere este artículo.

Según el apartado 3 de este precepto, la Agencia Española de Protección de Datos garantizará la disponibilidad de un cauce accesible y seguro de denuncia de la existencia de contenidos ilícitos en Internet que comporten un menoscabo grave del derecho a la protección de datos personales. En opinión del CES, a fin de dotar a la norma de mayor seguridad jurídica, debería concretarse o delimitarse en mayor medida el concepto de “menoscabo grave”. De igual modo y considerando la necesaria inmediatez de las medidas tendentes al control de contenidos ilícitos, podría contemplarse la conveniencia de regular también la responsabilidad y participación de otros agentes, como los alojadores de contenidos y los agentes registradores de dominios de Internet.

### **Artículo 12. Prevención y sensibilización en el ámbito laboral**

Este artículo reproduce en gran medida el contenido del artículo 48.1 de la Ley Orgánica 3/2007, de igualdad efectiva entre mujeres y hombres al que se remite, si bien introduciendo algunas

modificaciones sustanciales y eliminando algún inciso. Así, en el primer apartado, si la redacción del artículo 48.1 de la Ley Orgánica 3/2007 establece que las empresas deberán promover condiciones de trabajo que eviten el acoso sexual y el acoso por razón de sexo, este artículo del Anteproyecto extiende también dicha obligación a “evitar la comisión de delitos y otras conductas contra la libertad sexual y la integridad moral en el trabajo”, además de incidir especialmente en las anteriores. Como novedad, se añade la referencia a los delitos y conductas de esa índole cometidas en el ámbito digital.

No reproduce ni modifica el Anteproyecto el apartado segundo del artículo 48 de la Ley Orgánica 3/2007, que recoge la obligación de los representantes de los trabajadores de contribuir a prevenir el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, mediante la sensibilización a los trabajadores y la información a la dirección de la empresa de las conductas o comportamientos de que tuvieran conocimiento y que pudieran propiciarlos.

El CES comparte la necesidad de favorecer un clima laboral disuasorio de actitudes violentas, especialmente las de carácter sexual y discriminatorio, incentivando la tarea que en este ámbito ya vienen realizando los representantes de los trabajadores y de los empresarios a través de los instrumentos que les son propios, adaptados a la realidad de cada entorno laboral. Es deseable que la Administración apoye con los medios necesarios la implantación de este tipo de iniciativas, fruto del acuerdo entre

los principales actores de las relaciones laborales. También valora el Consejo el propósito de reforzar en el trabajo la protección frente a la violencia sexual en el ámbito digital, un terreno que se está mostrando especialmente propicio para la vulneración del derecho a la intimidad de las personas.

Ahora bien, en opinión del CES, la redacción de este artículo adolece de una notoria confusión en sus términos pues, en primer lugar, de su redacción no cabe inferir qué condiciones de trabajo en concreto pueden evitar la comisión del amplio abanico de delitos y conductas a que se refiere a continuación el artículo sin una acotación clara. Hasta el momento, el marco natural para el diagnóstico y fijación de medidas de sensibilización, prevención, detección y actuación contra el acoso sexual y el acoso por razón de sexo (una parte de las conductas lesivas a que se refiere este artículo) vienen siendo los planes de igualdad y los protocolos de actuación en esta materia, herramientas cuya consideración se echa en falta en este artículo. Cabe recordar que, además, conforme al artículo 8.3. del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre, por el que se regulan los planes de igualdad y su registro y se modifica el Real Decreto 713/2010, de 28 de mayo, sobre registro y depósito de convenios y acuerdos colectivos de trabajo, los Planes de igualdad podrán incorporar, en función de los resultados del diagnóstico de situación en la empresa, medidas en materias no enunciadas en el artículo 46.2 de la Ley Orgánica 3/2007, incluida la violencia de

género o el lenguaje y comunicación no sexista, entre otras.

En segundo lugar, si bien el alcance de la noción de “delitos contra la libertad sexual” remite con claridad a los tipificados en el título VIII del libro segundo del Código Penal, la referencia a “otras conductas contra la libertad sexual” resulta excesivamente inconcreta pues no hace mención a otras conductas contempladas como “violencias sexuales” en el artículo 3 del Anteproyecto, tanto delictivas como de otra índole. Unido a lo anterior, al mencionar la “integridad moral en el trabajo” no queda claro si se refiere a los delitos de acoso y trato degradante del título VII del Código Penal (art. 173), que incluyen actos de violencia no necesariamente de carácter sexual ni solamente contra las mujeres, como el acoso moral, o también a otro tipo de conductas indeterminadas que puedan atentar contra la integridad moral sin llegar a constituir ilícito penal y cuáles sean éstas. Esta ambigüedad o falta de definición en el contenido de este artículo, que conecta con la imprecisión del ámbito de aplicación contemplado en el artículo 3.1, es un ejemplo de la mencionada confusión entre los objetivos declarados de la norma, su título y el contenido de su articulado.

Por otro lado, la técnica jurídica empleada, reproduciendo de manera fragmentaria y modificando parcialmente un artículo de otra Ley Orgánica en vigor, no contribuye a la necesaria claridad del marco normativo de la lucha contra la violencia. Comoquiera que la comisión de estos hechos en el ámbito laboral

acarrea importantes consecuencias de orden legal, el CES considera que, en pro de la necesaria seguridad jurídica, debería reformularse la redacción de este artículo de forma congruente con las previsiones del ordenamiento jurídico en vigor, concretando su alcance y tomando en consideración los instrumentos específicos existentes en el marco de las relaciones laborales.

Por último, cabe referirse al apartado 3 de este artículo, que prevé la creación del distintivo de “Empresas por una sociedad libre de violencia de género” que recibirán las empresas que “adecúen su estructura y normas de funcionamiento a lo establecido en esta Ley Orgánica”, remitiéndose a un ulterior desarrollo reglamentario del procedimiento y las condiciones para su concesión. La utilidad de la creación de un distintivo que se concede a las empresas por el hecho del cumplimiento de la Ley Orgánica, al que en cualquier caso están obligadas, suscita dudas a este Consejo, entendiéndose que este tipo de acciones de refuerzo positivo deben dirigirse a promover iniciativas de prevención y sensibilización que vayan más allá de la mera aplicación preceptiva de la norma. En opinión del CES, resulta especialmente importante el rigor en la concesión de este tipo de distintivos, so pena de traicionar la credibilidad y los objetivos de la propia norma, debiendo asegurarse un alto nivel de participación de todos los actores implicados en la fijación de los criterios y el seguimiento de su aplicación.

Con respecto al apartado 4, que prevé el desarrollo futuro del procedimiento y concesiones para la concesión de dicho distintivo, el CES recuerda la importancia de garantizar los cauces preceptivos de participación y consulta con los interlocutores sociales en la elaboración del correspondiente Real Decreto. En todo caso, el CES estima que por analogía con la regulación del distintivo de “Igualdad en la empresa”, según la disposición adicional cuarta del Real Decreto 901/2020, de 13 de octubre para la concesión de este nuevo distintivo de “Empresas por una sociedad libre de violencia de género” debería tomarse en consideración si las medidas de prevención y sensibilización en el ámbito laboral han sido negociadas y, en su caso, acordadas, con la representación de las personas trabajadoras, debiendo mencionarse su participación en el proceso de concesión y, en su caso, retirada.

### **Artículo 13. Prevención y sensibilización en la Administración pública**

Este artículo establece las medidas orientadas a la prevención y detección de las distintas formas de violencia sexual que han de promover, en el ámbito laboral, las distintas Administraciones públicas –y sus organismos vinculados o dependientes–. A juicio del CES y en línea con lo señalado en el artículo 12, en este precepto se deberían contemplar los protocolos de actuación frente al acoso sexual, se tendrían que prever la fijación de requisitos mínimos de los protocolos de acoso sexual y habría que considerar o contemplar a la representación legal de

las personas trabajadoras de cara a la negociación de los procedimientos específicos para la prevención del acoso sexual y por razón de sexo y para dar cauce a las denuncias o reclamaciones, extremo este último que sí se establece en el artículo 62 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres.

### **Artículo 16. Espacios públicos seguros**

Entre las medidas de prevención y sensibilización, reguladas en el título II del Anteproyecto, el artículo 16 abunda en el desarrollo de políticas urbanísticas y de seguridad con enfoque de género que garanticen que los espacios públicos sean seguros y accesibles para todas las mujeres. Más allá de las políticas relacionadas con el diseño urbanístico, existe un amplio margen para la construcción de espacios públicos seguros, siendo necesario un enfoque más amplio.

En este sentido cabe recordar los objetivos estratégicos de la Agenda Urbana Española, entre los que se encuentra el fomento de la cohesión social y la búsqueda de la equidad, incluyendo la perspectiva de género. Destaca entre sus líneas de actuación “Incluir en los planes y programas de carácter social medidas para hacer efectivo el principio de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres y los compromisos específicos para llevar a cabo las medidas que combaten los efectos negativos y los obstáculos que tienen las mujeres como consecuencia de las múltiples discriminaciones”. Asimismo,

propone integrar el principio de igualdad de trato y el principio de igualdad de género en la elaboración, ejecución y seguimiento de las disposiciones normativas, en la definición y presupuestos de las políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades, considerando sistemáticamente las prioridades y necesidades propias de las mujeres, teniendo en cuenta su incidencia en su situación específica, al objeto de adaptarlas para eliminar los efectos discriminatorios y promover la igualdad.

Por otro lado, el CES considera necesario incorporar a las niñas y los niños como colectivos que deben ser tenidos especialmente en cuenta en la garantía de espacios públicos seguros y accesibles.

### **Artículo 18. Detección y respuesta en el ámbito educativo**

El artículo regula la aplicación, actualización y difusión de protocolos para la prevención, detección y erradicación de las violencias sexuales en el ámbito educativo. Asimismo, regula la inclusión de medidas de sensibilización y prevención sobre violencias sexuales en los planes de igualdad desarrollados en el ámbito de las universidades.

Cabe recordar que tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007 se crearon unidades de igualdad y se desarrollaron planes de igualdad como herramienta principal en el ámbito de las universidades españolas. Sin embargo, en opinión del CES, es importante que el texto del Anteproyecto diferencie dichos planes

de los planes de igualdad de las empresas establecidos a partir de la aprobación de la misma Ley, donde cuentan con un amplio recorrido y una especificidad que los convierte en instrumentos genuinos del ámbito de las relaciones laborales.

### **Artículo 32. El derecho a la asistencia integral especializada y accesible**

En este artículo se regula el contenido del derecho a la asistencia integral especializada y accesible. Concretamente, en el apartado segundo de este precepto se señala que en los instrumentos y procedimientos de cooperación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas en las materias reguladas en el título IV del Anteproyecto (sobre del derecho a la asistencia integral especializada y accesible) se incluirán compromisos de aportación de recursos financieros referidos específicamente a la prestación de los servicios. Teniendo en cuenta la importancia de que la Administración local pueda llevar a cabo actuaciones en este terreno, como Administración más cercana a la ciudadanía y, por tanto, a las víctimas, a juicio del CES sería conveniente que en este punto se añadiera a las corporaciones locales, por analogía con lo recogido en el artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, que concreta el contenido del derecho a la asistencia social integral. A este respecto, cabe recordar que 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 modificó la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del régimen local para incorporar específicamente las actuaciones contra la violencia de género como parte del catálogo de materias de competencia propia de los municipios contemplado por su artículo 25.2.

### **Artículo 34. Servicios de asistencia integral especializada y accesible**

En este artículo, en su apartado 1, letra a), se promueve la creación de los “centros de crisis 24 horas”, como servicios públicos interdisciplinares gratuitos de atención permanente, que brindan asistencia en crisis para víctimas de violencias sexuales, sus familiares, y personas del entorno. El CES valora positivamente la creación de estos centros como servicios que facilitan atención psicológica, jurídica y social a las víctimas por personal cualificado, si bien echa en falta una mayor concreción del Anteproyecto en cuanto a su dependencia funcional y orgánica, los criterios de implantación y su cuantificación, su titularidad o el procedimiento de seguimiento de su correcto funcionamiento.

Además, en el apartado 1, letra c) de este precepto, se establecen los servicios de atención a víctimas de trata y explotación sexual como recursos especializados para dar respuesta a este perfil de víctimas con necesidades específicas. Este Consejo estima adecuados estos servicios, si bien considera que en su diseño y

denominación sería conveniente tener en cuenta la necesidad de prestar atención a todas las víctimas de trata, sea cual sea su finalidad, así como a las víctimas de explotación sexual. Hay que tener presente que la trata de seres humanos no tiene como única finalidad la explotación sexual, de la misma manera que la explotación sexual no está únicamente vinculada a la trata de seres humanos.

### **Artículo 36. Acreditación de la existencia de violencias sexuales**

Este artículo extiende a las víctimas de violencias sexuales la posibilidad, de la que ya gozan las víctimas de violencia de género, de acreditar tal situación por medios distintos a la sentencia judicial. Para ello, los dos primeros párrafos del apartado 1 reproducen prácticamente en su literalidad el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, según la redacción incorporada por 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. Se contemplan, así, como formas de acreditar las situaciones de violencias sexuales, además de los documentos de carácter judicial como la sentencia condenatoria, la orden de protección, cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o el informe del Ministerio Fiscal. A ello se añaden otros documentos como los informes de los servicios sociales, de los servicios especializados, de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencias sexuales de la Administración pública competentes. Unido a esos

medios de acreditación, y a diferencia de lo previsto para los supuestos de violencia de género en el mencionado artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, el Anteproyecto incorpora la alusión al informe de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, en los casos objeto de actuación inspectora.

Respecto a los informes en los casos objeto de la actuación inspectora a los que se refiere este precepto, cabe recordar el papel de la ITSS en el ámbito de la tutela sancionadora de vigilancia sobre el cumplimiento de las normas por parte de las empresas, bien de oficio o bien a requerimiento de la víctima ante la denuncia de un episodio de acoso sexual. En su actuación, puede emitir un requerimiento o advertencia al empleador para que adopte las medidas que procedan, en su caso, iniciar el procedimiento administrativo sancionador por infracciones administrativas de prevención de riesgos laborales, o proceder al archivo del expediente.

En todo caso, al atribuir en el Anteproyecto esta competencia acreditativa a la actuación inspectora, al CES le suscita dudas la posibilidad de utilización de estos informes como medio para acreditar situaciones de violencia sexual, considerando que su naturaleza no es equivalente a la de las actas ni a otras actuaciones susceptibles de recurso. Por otro lado, el CES entiende que, de contemplar esta posibilidad, en todo caso, su consideración debería quedar restringida al ámbito de las infracciones en el Orden social en los casos objeto de actuación inspectora.



### **Artículo 37. Derechos laborales y de Seguridad Social**

El artículo 37 contempla la extensión a las trabajadoras víctimas de violencias sexuales de una serie de derechos laborales y de Seguridad Social, ya regulados para las víctimas de la violencia de género, en los términos previstos en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre. En este precepto se ha optado por la expresión “trabajadoras” en lugar de “personas trabajadoras” pudiendo interpretarse así que deja al margen de la protección a los jóvenes varones menores de 18 años en edad laboral, lo que parecería no corresponderse con el título de la Ley (la “libertad sexual”, genéricamente), su objeto (art. 1.1: “mujeres, niñas y niños”) y ámbito de aplicación (art. 3) contribuyendo a acrecentar las dudas ya comentadas en cuanto al alcance y propósito de la norma.

### **Artículo 38. Programa específico de empleo**

El artículo 38 contempla la inclusión de un programa de acción específico para las víctimas de violencias sexuales inscritas como demandantes de empleo, que incluirá medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia, así como la participación en las ayudas económicas contempladas en el artículo 40 de este Anteproyecto, y en programas específicos de inserción laboral.

Al igual que en el artículo anterior, se utiliza aquí la expresión “las trabajadoras”, lo que da lugar a dudas en cuanto al círculo de las posibles personas destinatarias, por lo que el CES hace aquí extensiva la primera de las observaciones al artículo 37 sobre el alcance de la protección contemplada por el Anteproyecto.

### **Artículo 40. Ayudas económicas a las víctimas de violencias sexuales**

El artículo regula las condiciones para la percepción de ayudas económicas por parte de las víctimas de violencia sexual, estableciendo como umbral la carencia de rentas superiores al salario mínimo interprofesional (excluidas las pagas extraordinarias), y a dos veces dicha cantidad en los casos de dependencia económica de la unidad familiar por parte de la víctima. Sin embargo, no considera algunas condiciones, como el número de integrantes de la unidad familiar, para establecer las cuantías a percibir. Por tanto, no determina umbrales de proporcionalidad con arreglo a ese aspecto clave, al contrario de lo que ocurre en otras normas similares, como la Ley 35/1995, referenciada en el artículo. Por ello, el CES considera oportuno subsanar esa carencia incorporando la consideración del número de integrantes de la unidad familiar a la hora del cálculo de las ayudas a percibir.

### **Artículo 41. Acceso a la vivienda**

El acceso prioritario de las víctimas de violencias sexuales al parque público de vivienda y a los programas de ayuda de



acceso a la vivienda que regula el artículo debería, a juicio del CES, establecer de forma expresa la prioridad de acceso a favor de las víctimas de violencia sexual en situación de dependencia a las plazas en establecimientos residenciales y otros centros de atención a las personas con problemas de autonomía, dada su especial vulnerabilidad.

#### **Artículo 46. Unidades de valoración forense integral**

Este precepto prevé la especialización en violencia sexual contra las mujeres de las unidades de valoración forense integral que asisten a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. En opinión del CES, debe garantizarse la coherencia entre las previsiones del Anteproyecto y las del Proyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que regula en extenso estos aspectos, incluyendo la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial en orden a la especialización de todo el personal de la Administración de Justicia en todas las formas de violencia contra las mujeres, la infancia y la adolescencia.

En todo caso, el CES entiende que cabría incluir en este artículo, junto con la referencia a las mujeres, a las niñas y niños que sean también víctimas de delitos sexuales, una remisión a las especificidades del marco normativo que ampara la protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

#### **Artículo 51. Alcance y garantía del derecho de reparación**

En el artículo 51 se contempla el alcance y garantía del derecho a la reparación global de la víctima junto con las medidas necesarias para la completa recuperación física, psíquica y social de la víctima, lo que comprende también la compensación económica por daños y perjuicios, las acciones de reparación simbólica y las garantías de no repetición.

A juicio del CES, la referencia a la “reparación simbólica” puede resultar ambigua, por lo que, en aras de la seguridad jurídica sería deseable un mayor esfuerzo de precisión a fin de evitar dudas interpretativas.

#### **Artículo 53. Prestación de orfandad**

El artículo regula el derecho de los hijos e hijas de las víctimas de violencia sexual a percibir una prestación y pensión de orfandad en caso de muerte por las conductas previstas en el articulado, de acuerdo con lo dispuesto en el texto refundido de la Ley general de la Seguridad Social (art. 224). Sin embargo, el enunciado del artículo hace referencia únicamente a la prestación, omitiendo la referencia a la pensión, circunstancia que, a juicio del CES, debería subsanarse para aclarar de manera inequívoca el contenido del precepto.

#### **Artículo 57. Estructura institucional**

El artículo determina que corresponderá a la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, en colaboración con el resto de los poderes

públicos y con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, la propuesta, formulación, coordinación, seguimiento y evaluación de las políticas en aplicación de la futura Ley Orgánica.

Tratándose de una norma que se adentra en la regulación de elementos que entran en el terreno de las relaciones laborales –desde la prevención y detección en el ámbito laboral, hasta aspectos como el cambio de puesto de trabajo o la movilidad geográfica–, el CES considera que la participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en todo el proceso de diseño, seguimiento y valoración de resultados debería reconocerse de manera expresa en el artículo, más allá de la genérica implicación de las “organizaciones de la sociedad civil”.

### **Artículo 59. Estrategia nacional de prevención y respuesta a las violencias sexuales**

Por el mismo motivo expresado en el anterior artículo, este Consejo entiende que la participación de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en la preparación, seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de prevención y respuesta a las violencias sexuales, debiera contemplarse de forma expresa en la futura norma.

### **Artículo 60. Mesa de coordinación estatal sobre violencias sexuales**

El artículo, que regula la creación de la Mesa de coordinación estatal sobre

violencias sexuales, como órgano de consulta y asesoramiento, con la participación de las organizaciones de personas afectadas, no contempla la intervención de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, lo que llama la atención tratándose de un órgano que debe participar en la elaboración, ejecución y evaluación de la Estrategia Nacional de prevención y respuesta a las violencias sexuales, contemplada en el artículo 59. Por todo ello, en opinión del CES, debería subsanarse tal omisión.

### **Artículo 61. Recogida y presentación de datos sobre la eficacia de las medidas**

El artículo regula la recogida de información estadística sobre la actuación institucional en materia de prevención, detección, atención integral, protección, justicia y reparación por parte de las Administraciones públicas competentes. Sin embargo, no aborda ningún aspecto relativo a la presentación o publicación de los datos recogidos desde las Administraciones, las organizaciones especializadas en la atención a las víctimas y relativos a los procesos penales. En este sentido, el CES cree necesario señalar la importancia de fijar algunos elementos como la periodicidad en la actualización y la publicación de datos con el fin de facilitar el análisis y la evaluación permanente de la realidad de la violencia sexual, permitiendo mantener o corregir las medidas implementadas.

**Disposición final quinta.  
Modificación de la Ley Orgánica  
10/1995, de 23 de noviembre  
del Código Penal**

Esta disposición aborda la reforma de veintitrés artículos del Libro II del Código Penal, dedicado a los Delitos y sus penas, afectando a preceptos comprendidos en el título III (De las penas), el título VI (Delitos contra la libertad); el título VII (De las torturas y otros delitos contra la integridad moral), el título VIII (Delitos contra la libertad sexual) y el título XIX (Delitos contra la Administración pública). Se trata de modificaciones de hondo calado en una pieza sustancial del ordenamiento jurídico que, en paralelo a los cambios abordados en este Anteproyecto, está siendo objeto de reformas simultáneas en trámite parlamentario mientras se prevé abordar otras nuevas en los próximos meses. Sin ir más lejos, el Proyecto de Ley Orgánica de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia que, en su fase de Anteproyecto fue objeto del Dictamen 1/2019 de este Consejo, acomete la modificación de más de treinta preceptos del Código Penal, algunos de los cuales guardan estrecha relación con los incorporados en el texto objeto de dictamen. Por otro lado, el Plan normativo anual del Gobierno para 2020 prevé asimismo la aprobación de una Ley Orgánica para la modificación del Código Penal. El CES entiende necesario garantizar la congruencia entre las distintas modificaciones y el respeto a

los principios informadores del proceso penal en la redacción final resultante de estas iniciativas, lo que requiere prestar especial atención a la mejora de la técnica jurídica empleada en la redacción del Anteproyecto.

El apartado Cinco de esta disposición final, en concreto, acomete una modificación del artículo 173 CP difícilmente inteligible en la manera en que se lleva a cabo. Así, en lugar de reproducir la nueva redacción completa de este artículo o, al menos, de los apartados 1 (acoso moral, incluyendo el acoso laboral en su dimensión de ilícito penal) y 4 (injurias o vejaciones leves) a que se refiere, se incorporan tres párrafos sueltos con una descripción previa sobre cómo deben intercalarse en el texto del precepto. Como resultado de esta cuestionable técnica, se dificulta la comprensión del precepto, que se presta a diversas interpretaciones.

Así, la nueva redacción dada en estos términos al apartado 1 del artículo 173 CP cabría dar lugar a interpretaciones contrarias a los requisitos para que concurra la responsabilidad penal de las personas jurídicas, tal y como se encuentra regulada en el artículo 31.bis. Cabe recordar que este precepto exige la comisión de la conducta en nombre, por cuenta y en beneficio de la persona jurídica, por un lado, mientras que prevé la posibilidad de eximirse de responsabilidad penal o de atenuarla, por otro, si se hubieran establecido los correspondientes mecanismos de supervisión y control para evitar la comisión de este delito.

El CES estima necesario impulsar la implantación de mecanismos de prevención, control y seguimiento de estos actos hostiles o humillantes que, en el ámbito laboral o funcional, pudieran resultar constitutivos de acoso contra las personas trabajadoras. Es importante recordar que estas conductas, en el ámbito laboral, constituyen infracciones muy graves y como tales son sancionadas de acuerdo con el artículo 40.1.c) del Real Decreto legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y sanciones en el orden social. Al mismo tiempo, en el ámbito del proceso penal sigue siendo plenamente aplicable la responsabilidad civil subsidiaria de la persona jurídica. Sin embargo, el CES considera que la redacción del Anteproyecto no permite un conocimiento adecuado de la finalidad perseguida en este punto que, por otro lado, a pesar de su entidad, no aparece justificada en la Memoria explicativa.

**Disposición final decimotercera.  
Modificación del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado por Real Decreto legislativo 2/2015, de 23 de octubre**

En su apartado Uno, esta disposición modifica el apartado 8 del artículo 37 del Estatuto de los Trabajadores, equiparando a las víctimas de violencia sexual a las víctimas de violencia de género y a las víctimas del terrorismo por lo que hace al derecho a la reducción de la jornada de trabajo con disminución proporcional

del salario o a la reordenación del tiempo de trabajo, a través de la adaptación del horario, de la aplicación del horario flexible o de otras formas de ordenación del tiempo de trabajo que se utilicen en la empresa, todo ello para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral.

A este respecto, cabe observar que este precepto ha sido modificado por Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia, añadiendo que también tendrán derecho a realizar su trabajo total o parcialmente a distancia o a dejar de hacerlo si este fuera el sistema establecido, siempre en ambos casos que esta modalidad de prestación de servicios sea compatible con el puesto y funciones desarrolladas por la persona. En opinión del CES, el texto del Anteproyecto debería tomar en consideración este cambio y adaptar su redacción al mismo.

En su apartado Dos, el Anteproyecto modifica el artículo 40.4 del Estatuto de los Trabajadores, extendiendo a las víctimas de violencia sexual el derecho preferente de las de violencia de género y terrorismo a, tras verse obligadas a abandonar el puesto de trabajo donde venían prestando sus servicios, optar entre el regreso a su puesto de trabajo u ocupar otro puesto de trabajo del mismo grupo profesional o categoría equivalente, que la empresa tenga vacante en cualquiera de sus centros de trabajo, traslado que durará entre seis y doce meses con reserva de puesto. Terminado ese periodo, las personas trabajadoras pueden optar entre el regreso a su puesto anterior, la

continuidad en el nuevo o la extinción de su contrato introduciendo el Anteproyecto en este último supuesto el derecho a una indemnización de veinte días de salario por año de servicio, prorrateándose por meses los periodos de tiempo inferiores a un año con un máximo de doce mensualidades.

El CES comparte la necesidad de homogeneización de las víctimas de violencia sexual con las de violencia de género y terrorismo en lo que respecta a sus derechos de movilidad geográfica, al mismo tiempo que considera necesario asegurar una protección adecuada a todas ellas, lo que requiere de los instrumentos económicos necesarios. Ahora bien, no resulta razonable,

en opinión del CES, trasladar esa responsabilidad a las empresas en forma de una nueva figura indemnizatoria incoherente con el esquema vigente de regulación de la extinción del contrato de trabajo, puesto que vendría a establecer un nuevo deber de indemnizar, derivado de una solicitud voluntaria de traslado de la trabajadora a la que renuncia posteriormente. El Consejo estima, por ello, que debería aclararse la naturaleza de esta nueva compensación económica y sus fuentes de financiación, sin perjuicio de la responsabilidad de los poderes públicos de establecer los instrumentos adecuados para la protección económica de las víctimas de violencias sexuales y de género.

## 5. Conclusiones

El CES comparte el propósito de prevenir y erradicar la violencia sexual en todos los ámbitos de la realidad social. En relación con el contenido del Anteproyecto,

el CES se remite a las observaciones generales y particulares expresadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 25 de noviembre de 2020

*Vº. Bº El Presidente en funciones*  
Pedro C. Fernández Alén

*La Secretaria General*  
(P.S. art. 27.3. Reglamento CES, BOE 13/04/1993)  
María Dolores Montalvo Sepúlveda







CONSEJO  
ECONÓMICO  
Y SOCIAL  
ESPAÑA