

Dictamen 10 2023

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
3 DE MAYO DE 2023

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

**CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 846-2023

Colección Dictámenes

Número 10/2023

La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, mayo de 2023

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social
Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISSN 1134-5152

D.L. M-17124-2023

Imprime

Advantia Comunicación Gráfica, S.A.

Sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, 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 3 de mayo de 2023, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 17 de abril de 2023 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social un escrito del Ministerio de Igualdad por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera dictamen sobre el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual. La solicitud se trasladó a

la Comisión de Trabajo de Salud, Consumo, Asuntos Sociales, Educación y Cultura para la elaboración de la propuesta de dictamen.

La solicitud de dictamen vino acompañada de la correspondiente Memoria del análisis de impacto normativo (MAIN) de dicho Proyecto.

La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual, tiene como objetivo prevenir las violencias sexuales y garantizar los derechos de las víctimas. El capítulo II del

título IV de esta regula una serie de derechos de las víctimas de violencias sexuales, con el fin garantizar su derecho a la reparación integral, lo que supone asegurar su autonomía económica y facilitar su recuperación total a través de actuaciones en el ámbito económico, laboral y de vivienda. En concreto, en su artículo 41 reconoce el derecho de las mujeres víctimas de violencia sexual a percibir una ayuda económica, cuando quede acreditada la condición de víctima de violencia sexual, de la forma establecida en el artículo 37, y se demuestre la insuficiencia de medios económicos, de acuerdo con el baremo de ingresos establecido al efecto en el mismo precepto.

Asimismo, en el apartado tercero de dicho artículo 41, se establece el mandato al Gobierno para que, mediante Real Decreto, regule el procedimiento de concesión de dichas ayudas económicas a las víctimas de violencias sexuales, financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. El impacto presupuestario total estimado por la MAIN de la futura norma será de 8,8 millones de euros.

De conformidad con lo anterior, el texto objeto de dictamen, cuya aprobación se encontraba prevista en el Plan Anual Normativo del año 2023, aprobado por Acuerdo de Consejo de Ministros de 31 de enero de 2023, viene a desarrollar los requisitos y condiciones a los que se refiere el artículo 41 para hacer efectivo dicho derecho, cuyo procedimiento será sustanciado por las Administraciones competentes en materia de asistencia social, de acuerdo con el régimen de distribución competencial vigente.

En este contexto, cabe apuntar que la disposición final novena de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, modificó parcialmente la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, con el objetivo de dar cumplimiento al Pacto de Estado contra la violencia de género. Así, entre otros extremos, se dio una nueva redacción al artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, para concretar y ampliar los títulos judiciales para acreditar la condición de víctima de violencia de género, así como para establecer otros medios no judiciales para acreditar las situaciones de violencia para los casos en los que no se haya interpuesto una denuncia y, en consecuencia, tampoco exista procedimiento judicial abierto, tal y como establece el artículo 18.4 del Convenio del Consejo de Europa de prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul en 2011 y ratificado por España en 2014.

De acuerdo con lo anterior, el Proyecto modifica el artículo 2 del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, relativo a la acreditación de la situación de violencia de género que da lugar al reconocimiento del derecho a percibir la ayuda, con el fin de adecuarlo a los cambios operados en la normativa vigente.

Según la MAIN, los objetivos del Proyecto consisten en regular la ayuda a las mujeres víctimas de violencias sexuales cuyas rentas se sitúen por debajo de un determinado

nivel, y cuya cuantía se determina en función de sus cargas y circunstancias familiares; proteger a las víctimas de violencia sexual económicamente más vulnerables, para garantizar su autonomía económica y facilitar así su recuperación integral; modificar el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, para adaptarlo a la normativa vigente en materia de acreditación de la situación de violencia de género; y aclarar el concepto de pago único respecto a las ayudas del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

El CES tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el Anteproyecto de Ley de Garantía integral de la libertad sexual en su Dictamen 4/2020, en el que se compartía 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. Concretamente, en cuanto a las ayudas económicas a las víctimas de violencias sexuales, el CES señaló que el Anteproyecto no consideraba algunas condiciones, como el número de integrantes de la unidad familiar, para establecer las cuantías

que se debían percibir, por lo que consideraba oportuno subsanar dicha carencia.

Además, el CES, pudo también pronunciarse sobre otras normas que guardan relación con el contenido del Proyecto objeto de dictamen en sus Dictámenes 2/2004, sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres, y 8/2005, sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género.

Por otro lado, cabe señalar que el CES, en su Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, analizó el conjunto de instrumentos de garantía de ingresos mínimos existentes en nuestro país –en distintas situaciones de vulnerabilidad y de carencia o insuficiencia de recursos–, entre los que se encuentra la ayuda económica regulada en el presente Proyecto, señalando, entre otros extremos, la necesidad de armonización, suficiencia y adecuación de este tipo de ayudas.

2. Contenido

El Proyecto consta de nueve artículos, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

El **artículo 1** se refiere al objeto de la norma, que consiste en regular la ayuda económica prevista en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, dirigida a las víctimas de vio-

lencias sexuales que carezcan de renta suficiente.

El **artículo 2** contempla las personas beneficiarias, que serán las víctimas de violencias sexuales en el sentido del artículo 3 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, acreditadas conforme a lo establecido en el artículo 37 de la citada Ley Orgánica, que podrán acceder a la ayu-

da cuando carezcan de rentas superiores, en cómputo mensual, al salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, o, en caso de víctimas menores de edad o que dependan económicamente de la unidad familiar, cuando el cómputo mensual de las rentas de esta no exceda en dos veces el salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

El **artículo 3** establece el plazo de solicitud de la ayuda, que deberá realizarse, con carácter general, en cinco años, que cuentan desde que recaiga resolución judicial firme que ponga fin, provisional o definitivamente, al proceso, o desde el momento en que se acredite su condición de víctima, conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre.

El **artículo 4**, que regula el sistema de determinación de rentas, contempla, entre otros extremos, que a los efectos de determinar la carencia de rentas superiores a los umbrales previstos en el artículo 2, se considerarán rentas o ingresos computables cualesquiera bienes, derechos o rendimientos de que disponga o pueda disponer la víctima derivados del trabajo y del capital mobiliario o inmobiliario, incluyendo los incrementos de patrimonio, de las actividades económicas y los de naturaleza prestacional, salvo las asignaciones económicas de la Seguridad Social por hijo o hija o persona menor acogida a cargo, y salvo las becas, premios o reconocimientos similares que traigan causa de la condición de víctima de violencia sexual. Además, este contempla que a efectos de

determinar el requisito de carencia de rentas, únicamente se tendrán en cuenta las rentas o ingresos de que disponga la solicitante de la ayuda, sin que se computen para ello las rentas o ingresos de otros miembros de la unidad familiar que convivan con la víctima, salvo que esta sea menor de edad o económicamente dependiente de la unidad familiar.

El **artículo 5** establece la cuantía de la ayuda, su pago y su posible prórroga, que será, con carácter general, el equivalente a seis meses de subsidio por desempleo. El importe de la ayuda podrá percibirse, en función de la elección de la víctima, en un pago único, lo cual no es incompatible con la percepción de la ayuda más de una vez en la vida, o en seis mensualidades. La cuantía de la ayuda podrá aumentarse en ciertos supuestos relacionados con las personas a cargo de la víctima.

El **artículo 6**, que determina las personas a cargo de la beneficiaria de la ayuda, dispone, en primer lugar, que, a los efectos de lo previsto en la norma, se considerará que existen personas a cargo cuando la beneficiaria, en el momento de la solicitud, conviviera a sus expensas con un familiar, por consanguinidad o afinidad, o con persona sin vínculo familiar. No se considerarán a cargo las personas convivientes con rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

El **artículo 7** se refiere a la tramitación y pago de la ayuda, señalando que las solicitudes de las ayudas y, en su caso, de las prórrogas, serán tramitadas, resueltas y pagadas por las Administraciones competentes

en materia de servicios sociales, de conformidad con sus normas de procedimiento.

El **artículo 8** regula la compatibilidad con otras ayudas. Así, dispone que, sin perjuicio de la competencia de las comunidades autónomas para determinar la compatibilidad con las ayudas autonómicas a las que pudieran tener derecho las víctimas de violencia sexual, estas ayudas serán compatibles con la percepción de las indemnizaciones acordadas por sentencia judicial; las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre; las ayudas 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; las ayudas establecidas en la Ley 19/2021, de 20 de diciembre, por la que se establece el ingreso mínimo vital; y con la percepción de las ayudas que establezcan las comunidades autónomas en este ámbito. Asimismo, establece que, cuando el mismo hecho causante sea constitutivo a la vez de violencia de género en el sentido de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y de violencia sexual en el sentido de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, la víctima deberá optar por una de las dos ayudas a las que se refiere el párrafo anterior.

El **artículo 9** regula las causas de reintegro, disponiendo que procederá a la devolución íntegra de las cantidades percibidas cuando se hubiera obtenido la ayuda sin reunir los requisitos exigidos en el artículo 2 para su concesión, o falseando u ocultando los hechos o datos que hubieran

impedido su concesión, así como cuando se esté percibiendo otra ayuda incompatible con la regulada en la presente norma.

La **disposición transitoria única** establece que los procedimientos de solicitud de la ayuda regulada por el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, que se hallaren en tramitación a la entrada en vigor del presente real decreto se sustanciarán de acuerdo con lo establecido en la normativa vigente en el momento de dictar su resolución, por lo que se tendrán en cuenta los diferentes medios de acreditación no judiciales a los que se refiere la disposición final primera. Además, en los casos en que el hecho causante sea a la vez violencia sexual y violencia de género en el sentido de la Ley Orgánica 1/2005, de 28 de diciembre, la solicitante de la ayuda podrá optar por continuar con la tramitación del procedimiento en curso o por iniciar el procedimiento para la concesión de las ayudas reguladas en la presente norma.

La **disposición derogatoria única** contempla que quedan derogadas cuantas normas, de igual o inferior rango, se opongan a lo establecido en esta norma.

La **disposición final primera** modifica el artículo 2 del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, para adaptarlo a los cambios en materia de acreditación de la violencia de género, que da lugar al reconocimiento del derecho a percibir la ayuda económica, introducidos por la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, sobre la Ley Orgánica 1/2004, de 18 de diciembre, así como para aclarar el concepto de pago único en estas ayudas, que no debe entenderse como imposibilidad de

percibir la ayuda más de una vez en la vida si se repite el hecho causante y se cumplen los requisitos. Las **disposiciones finales segunda, tercera y cuarta** se refieren, respectiva-

3. Observaciones

La persistente realidad de las distintas formas de violencia sexual, junto a su particularmente aguda incidencia en las mujeres, justifica plenamente, en opinión del CES, la necesidad de desarrollar cuanto antes todos los instrumentos legalmente previstos para garantizar el derecho a la protección integral de las víctimas, del que forma parte indisociable el apoyo a su autonomía económica. El Consejo entiende que el Proyecto de Real Decreto objeto de dictamen contribuye a facilitar el cumplimiento de dicho objetivo en los supuestos de mayor vulnerabilidad, por lo que la regulación de las ayudas económicas previstas en el artículo 41 de la Ley 4/2022 merece una valoración general positiva.

Por otro lado, el CES considera necesario proporcionar un tratamiento homogéneo de todas las víctimas de situaciones de violencia equiparables. En este sentido, y con respecto a las ayudas previstas para las víctimas de violencia de género en el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, no parece justificable, en opinión del Consejo, la disparidad de criterios adoptados en el texto objeto de dictamen (art. 2), tanto en lo que se refiere a los requisitos de las personas potencialmente beneficiarias como a los

umbralmente, al título competencial, la facultad de desarrollo y la entrada en vigor de la norma, que tendrá lugar el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

umbrales de renta considerados para la determinación de la cuantía y a las cantidades de esta última. Tratándose de supuestos de necesidad de protección análogos, el CES estima necesario proceder a la armonización y equiparación de sus condiciones de acceso, garantizando en todo caso su suficiencia, adecuación a la finalidad perseguida y actualización de las cuantías cuando sea necesario con el fin de no perjudicar comparativamente a alguna de las víctimas.

El CES considera que el Proyecto guarda coherencia con los contenidos del Convenio de Estambul, avanzando en el objetivo de proteger de forma efectiva a todas las víctimas de violencia, mediante la modificación de la regulación de las distintas formas de acreditación de la violencia de género y de la violencia sexual alternativas a la denuncia, lo que resulta a todas luces necesario habida cuenta de que todas las fuentes confirman la minoritaria proporción de denuncias entre todas las víctimas de este tipo de violencias.

El CES llama la atención sobre la modificación que, en su disposición final primera, el Proyecto realiza sobre el artículo 2 del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas

de protección integral contra la violencia de género. La relación de entidades y organismos, cuyo informe podrá servir para acreditar dichas situaciones, difiere en el Proyecto de la recogida en el artículo 37 de la Ley Orgánica 10/2022, relativo a la acreditación de la existencia de violencias sexuales, obviándose la posibilidad de acreditación por “la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, en los casos objeto de actuación inspectora; por sentencia recaída en el orden jurisdiccional social; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos”, tal y como reza dicho artículo. El CES considera que esta omisión podría dar lugar a un tratamiento diferenciado de las víctimas que podría ir en perjuicio de las de acoso sexual en el trabajo por lo que debería subsanarse, tomando en consideración que la Ley Or-

gánica 10/2022 reconoce los derechos de las víctimas de violencia sexual a las víctimas de violencia de género conforme a la Ley Orgánica 1/2004.

Unido a lo anterior, en coherencia con lo previsto en los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica 10/2022, el CES recuerda la importante función que desempeñan los protocolos de actuación frente al acoso sexual y el acoso por razón de sexo en las empresas y las Administraciones públicas, negociados con la representación legal de las personas trabajadoras, a la hora del diagnóstico, sensibilización, prevención, detección y actuación contra este tipo de conductas lesivas. En este sentido, la Comisión instructora que se prevé en dichos protocolos puede suministrar información precisa que ayude a las instancias correspondientes a acreditar la situación de víctimas de violencia sexual de las mujeres en situación de acoso sexual.

4. Conclusiones

El CES valora positivamente el Proyecto de Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 41 de la Ley Orgánica 10/2022, de

6 de septiembre, de Garantía integral de la libertad sexual, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 3 de mayo de 2023

V.º B.º *El Presidente*
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz



CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA