

# ESPAÑA

## INFORME AL COMITÉ SOBRE LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER DE LAS NACIONES UNIDAS

61º PERIODO DE SESIONES, 6-24 JULIO  
2015

**AMNESTY**  
INTERNATIONAL



**Amnesty International Publications**

First published in 2015 by  
Amnesty International Publications  
International Secretariat  
Peter Benenson House  
1 Easton Street  
London WC1X 0DW  
United Kingdom  
[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)

© Amnesty International Publications 2015

Index: EUR 41/1807/2015  
Original Language: English  
Printed by Amnesty International, International Secretariat, United Kingdom

All rights reserved. This publication is copyright, but may be reproduced by any method without fee for advocacy, campaigning and teaching purposes, but not for resale. The copyright holders request that all such use be registered with them for impact assessment purposes. For copying in any other circumstances, or for reuse in other publications, or for translation or adaptation, prior written permission must be obtained from the publishers, and a fee may be payable. To request permission, or for any other inquiries, please contact [copyright@amnesty.org](mailto:copyright@amnesty.org)

Amnistía Internacional es un movimiento mundial, formado por 3 millones de simpatizantes, miembros y activistas de más de 150 países y territorios, que hacen campaña para acabar con los abusos graves contra los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNESTY  
INTERNATIONAL**



# CONTENTS

RESUMEN EJECUTIVO .....	4
I. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA PAREJA O EXPAREJA Y VIOLENCIA SEXUAL .....	5
1. El Estado no está poniendo “todos los medios apropiados” para la implementación de la Ley Integral .....	5
1.1 Violencia sexual contra mujeres y niñas: el Estado no actúa con la “debidísima diligencia” .....	5
1.2. Graves obstáculos para la obtención de justicia y protección, a pesar de la Ley Integral .....	6
1.3 Falta de perspectiva de género en la Administración de Justicia con graves consecuencias .....	7
1.4. Falta de estándares mínimos e impacto de las políticas de austeridad .....	7
1.5. Falta de protección efectiva del derecho a la vivienda .....	8
1.6 Ausencia evaluación del impacto de la Ley Integral y falta de participación de las mujeres .....	9
2. Mujeres migrantes frente a la violencia basada en el género: persiste la desprotección .....	10
3. Mujeres solicitantes de asilo por persecución por género .....	11
4. El Estado español no garantiza el derecho a la reparación .....	11
II. MEDIDAS PARA COMBATIR LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO .....	12
III. TRATA DE MUJERES Y NIÑAS .....	13
IV. DERECHO A LA SALUD, INCLUIDA LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA .....	14
4.1 Barreras al acceso al derecho a la salud para mujeres migrantes en situación administrativa irregular, incluidas las víctimas de trata. ....	14
4.2 Restricciones al ejercicio de los derechos reproductivos en función de la edad: preocupaciones específicas sobre adolescentes y jóvenes. ....	15
ANEXO 1: OLGA .....	17

## RESUMEN EJECUTIVO

En el documento de Observaciones finales relativo al Sexto informe presentado por España, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la ONU (en adelante, el Comité) destacaba su preocupación, entre otras cuestiones, por la incidencia de la violencia contra las mujeres, la trata de mujeres y niñas, la discriminación de las mujeres migrantes, incluidos los obstáculos al acceso a la salud, así como las barreras al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos, especialmente por parte las mujeres adolescentes.<sup>1</sup>

Amnistía Internacional presenta este informe con el objetivo de ampliar la información del Comité sobre estas cuestiones sobre las que ha analizado la actuación de las autoridades españolas. El documento centra su atención en la falta de actuación del Estado español para el cumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 2, 3, 5, 6, 12 y 15 de la Convención.

Amnistía Internacional reconoce el avance que supuso la entrada en vigor de la *Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*. Sin embargo, a través de diversos informes de seguimiento, Amnistía Internacional ha manifestado su preocupación por la falta de implementación efectiva de algunas de las medidas contenidas en esta Ley. Amnistía Internacional felicitó la creación de Juzgados Especializados de Violencia contra la Mujer, aunque ha manifestado su preocupación por que, a pesar de su existencia, persisten los obstáculos a la protección y la justicia para las víctimas de violencia de género.

Sin embargo, Amnistía Internacional lamentó que el objeto de la ley no incluyese todas las formas de violencia contra las mujeres, más allá de la cometida por pareja o expareja. Tampoco la Ley Integral contemplaba el derecho a reparación, siendo este un derecho todavía no realizable en España en su manera plena. Transcurridos más de 10 años desde la entrada en vigor de la Ley, el Estado español carece de un marco normativo y políticas públicas apropiadas que garanticen una respuesta integral frente a la violencia sexual.

Este informe recoge la preocupación de Amnistía Internacional sobre la ausencia de enfoque de género y de derechos humanos de las políticas de austeridad adoptadas en el contexto de la crisis económica en España. Amnistía Internacional también lamenta el retroceso en la educación en derechos humanos y en igualdad, tras la desaparición del currículo educativo de la asignatura educación para la ciudadanía en la reforma educativa de 2013.

Amnistía Internacional considera que el Estado español sigue sin garantizar de manera adecuada el acceso a protección internacional a las mujeres perseguidas por su orientación sexual o a las víctimas de trata. Respecto a estas últimas, a pesar de los avances, España sigue teniendo un enfoque centrado principalmente en la persecución de las redes criminales, en detrimento de una respuesta integral centrada en los derechos humanos de las víctimas.

Finalmente, Amnistía Internacional lamenta los retrocesos en el ámbito del derecho a la salud, incluida la salud sexual y reproductiva. La entrada en vigor en septiembre de 2012 del Decreto-Ley 16/2012 limitó el acceso a la atención sanitaria gratuita para a las personas inmigrantes en situación irregular, con el consiguiente impacto para las mujeres inmigrantes, incluidas las víctimas de trata. Si bien el gobierno finalmente retiró un anteproyecto de Ley que pretendía limitar el acceso legal a la interrupción voluntaria del embarazo, en febrero de 2015 presentó ante el Parlamento un Proyecto de ley para exigir a las mujeres entre 16 y 18 años y a las mujeres con discapacidad, el consentimiento expreso de sus representantes legales en todos los casos de interrupción voluntaria del embarazo. Amnistía Internacional teme que la modificación de la normativa tenga un impacto desproporcionado en aquellas que se hallan en una situación de vulnerabilidad y puedan verse obligadas a un embarazo no deseado o a practicar un aborto no seguro.

# I. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN LA PAREJA O EXPAREJA Y VIOLENCIA SEXUAL

## *Artículos 1, 2, 3, 7 y 15*

Desde el 1 de enero de 2003 hasta el 6 de abril de 2015, 775 mujeres han muerto en España a manos de sus parejas o exparejas masculinas.<sup>2</sup> Según las últimas estimaciones, el 12,5% de las mujeres mayores de 16 años ha sufrido violencia física o sexual por parte de su pareja o expareja, y el 9,2% ha sido víctima de violencia psicológica durante el último año (acoso, control, humillaciones o amenazas).<sup>3</sup>

El 29 de enero de 2005 entró en vigor la *Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género* (en adelante, *Ley Integral*). Amnistía Internacional celebró su aprobación, si bien alertó sobre dos carencias que debilitan la respuesta del Estado español: a) el objeto de protección de la ley es la violencia de género cometida en el ámbito de la pareja o ex-pareja, desatendiendo otras formas de violencia contra las mujeres y las niñas como la violencia sexual; b) la ley tampoco abordó el derecho a la reparación, lo cual ha supuesto que este derecho actualmente no esté garantizado en España para las víctimas de violencia contra las mujeres.<sup>4</sup> En el plano de las políticas públicas, tras un periodo de cuatro años (2009-2012) sin política estatal de desarrollo de la *Ley Integral*, en 2013, el Gobierno español aprobó la *Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016)*. Sin embargo, la mayoría de sus medidas resultan poco concretas, el texto carece de indicadores para medir su impacto y, respecto a algunas acciones, ni siquiera su grado de implementación.<sup>5</sup>

## 1. EL ESTADO NO ESTÁ PONIENDO “TODOS LOS MEDIOS APROPIADOS” PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA LEY INTEGRAL

Amnistía Internacional ha realizado un seguimiento y análisis de la implementación de la *Ley Integral*, a través de 9 informes entre 2005 y 2013.<sup>6</sup> La organización ha constatado que persisten importantes trabas que obedecen al hecho de que el Estado español no está poniendo todos los medios apropiados para su adecuada implementación.

### 1.1 VIOLENCIA SEXUAL CONTRA MUJERES Y NIÑAS: EL ESTADO NO ACTÚA CON LA “DEBIDA DILIGENCIA”

El Estado español carece de un marco normativo y de políticas públicas que garanticen la respuesta integral, desde el enfoque de género y derechos humanos, ante la violencia sexual. En los últimos años, en España se ha ampliado el catálogo de conductas punibles relacionadas con la violencia sexual<sup>7</sup> y se han endurecido las penas,<sup>8</sup> principalmente para mejorar la protección penal de las personas menores de edad, en línea con las obligaciones derivadas de la normativa europea.<sup>9</sup> También se ha elevado la edad de consentimiento sexual, de 13 a 16 años. Amnistía Internacional reconoce estas mejoras, pero ha recordado que la protección efectiva de los derechos humanos frente a la violencia sexual enfrenta retos más urgentes que el incremento punitivo. La organización ha alertado de la necesidad de un enfoque de género en el Código Penal para asegurar la protección de los derechos humanos de las mujeres víctimas, que requiere otro tipo de respuesta a la violencia de género que garantice que las Administración de Justicia ejerce la “diligencia debida” en la persecución del delito, investigación de los hechos y protección de las mujeres en riesgo. Elevar la edad de consentimiento sexual, en sí mismo no protege necesariamente a las y los adolescentes de la violencia sexual.<sup>10</sup> El marco normativo europeo impone obligaciones a los Estados en materia de acceso y obtención de asistencia, protección, justicia y reparación que el Estado español está lejos de hacer efectivas.<sup>11</sup> La Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016) dedica una escasa atención a esta forma de violencia, manteniendo inalteradas las deficiencias señaladas por Amnistía Internacional<sup>12</sup> entre las cuales cabe citar las principales:

- El Estado español no recoge datos de prevalencia y magnitud sobre violencia sexual, como se realiza

respecto a la violencia de género en la pareja o expareja. Tampoco existen datos sobre la respuesta judicial a las denuncias (archivos, absoluciones, condenas).

- Existen escasos servicios especializados en atención a víctimas de violencia sexual, su distribución territorial es desigual<sup>13</sup> y no existe en todo el Estado ningún centro de crisis 24 horas, como recomienda el Consejo de Europa.<sup>14</sup>

- Falta especialización en sectores clave: sanidad y justicia. En España, no se cumplen las directrices de la OMS, ya que no existen garantías de formación específica, ni entre el personal sanitario de atención hospitalaria de urgencia, ni respecto a médicos o médicas forenses.<sup>15</sup> Tampoco existe ningún marco legal ni de política pública que comprometa la especialización del sector jurídico (abogacía, fiscalía, judicatura).

- Las niñas frente a la violencia sexual: doble desprotección. No existe un marco normativo, ni tampoco un plan de acción contra todas las formas de violencia sexual cometida contra menores de edad. El Gobierno aprobó el III Plan Nacional contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia (2010-2013) que no ha sido actualizado por un nuevo plan. Este documento, sobre el que aún no se ha publicado evaluación, no incluía medidas contra el abuso sexual infantil cometido en el entorno del menor, a pesar de ser el ámbito más habitual en el que se produce este tipo de abusos.<sup>16</sup> Amnistía Internacional ha documentado casos de violencia sexual a niñas que revelan respuestas inadecuadas en términos de protección y justicia, especialmente cuando se trata de niñas de edades tempranas.<sup>17</sup> La organización muestra especial preocupación por la falta de diligencia de la Administración de justicia cuando el denunciado es el propio padre.<sup>18</sup> Las medidas incluidas en la Ley de Estatuto de la Víctima del Delito y en el Proyecto de Ley de Protección a la Infancia constituyen un avance, pero no son suficientes ni adecuadas para promover la debida diligencia en la investigación de este tipo de delitos y la protección efectiva de las víctimas de violencia sexual, adultas y menores de edad.

#### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español**

- Aprobar un Plan de Nacional de Acción contra la violencia sexual que garantice los derechos de las víctimas a la atención, protección, justicia y reparación y que asegure, a través del presupuesto adecuado, la formación y los sistemas de evaluación y rendición de cuentas del conjunto de profesionales que debe ponerlo en práctica.
- Adoptar normas y políticas públicas que aborden la violencia sexual contra las niñas desde un enfoque de derechos humanos, infancia y género y articulen una respuesta que comprenda la detección y derivación de casos, el adecuado apoyo a las víctimas y la previsión de procesos de justicia y protección adaptados a la infancia.

#### **1.2. GRAVES OBSTÁCULOS PARA LA OBTENCIÓN DE JUSTICIA Y PROTECCIÓN, A PESAR DE LA LEY INTEGRAL**

La *Ley Integral* estableció la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (en adelante, JVM) como órganos especializados y con competencia para instruir los procesos penales sobre delitos relacionados con la violencia de género, proteger a las víctimas y dar una respuesta coherente en los procesos civiles de ruptura de las relaciones de pareja entre víctima y agresor. Amnistía Internacional felicitó esta medida, ya que la complejidad de este tipo de delitos precisaba de un trabajo con enfoque de género, que garantizara una intervención respetuosa y no traumática para las víctimas. Sin embargo, desde los primeros años de su funcionamiento, la organización alertó sobre la persistencia de obstáculos a la protección y a la justicia.<sup>19</sup> Se citan las principales:

- Falta de “debida diligencia” en la persecución e investigación de estos crímenes. La violencia contra las mujeres en la pareja o expareja resulta difícil de acreditar por ser cometida generalmente en la intimidad, por lo que debe extremarse la diligencia en la investigación. Sin embargo, Amnistía Internacional ha documentado casos que ponen de relieve que los JVM no instruyen con la “debida diligencia” estos crímenes, especialmente en casos de violencia habitual, psicológica o sexual.<sup>20</sup> Este déficit en la

investigación produce tasas muy elevadas de sobreesimio y archivo de casos de violencia de género, así como un incremento de las sentencias absolutorias, que se sitúan en 2014 en torno al 50% de los casos no archivados.<sup>21</sup>

- *Déficits en la protección a mujeres en riesgo.* Desde 2003, el Estado español ha promulgado normas que mejoran el sistema de protección de las víctimas de violencia de contra las mujeres, a través fundamentalmente de las órdenes de protección y de la creación de las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI), como equipos interdisciplinarios para asesorar a los JVM.<sup>22</sup> Sin embargo, existen déficits de su implementación, que, en la práctica dificultan una protección efectiva:

- La implantación de las UVFI está siendo lenta, desigual y desprovista de criterios de selección que garanticen la especialización de estos equipos.<sup>23</sup>
- Los JVM deniegan cada año un porcentaje mayor de las órdenes de protección solicitadas por las mujeres, lo cual podría estar motivado, además de por los déficits de las UVFI, por prejuicios que ponen en duda la credibilidad de los testimonios de las denunciantes.<sup>24</sup>
- Se identifican valoraciones de riesgo erróneas, tanto entre las realizadas por las Fuerzas de Seguridad como por los juzgados, incluidos los casos de mujeres que posteriormente fueron víctimas de homicidio.<sup>25</sup>
- Desde el año 2012 no se publica el análisis de los casos de mujeres muertas con denuncias previas. Hasta 2011, el Consejo General del Poder Judicial sí publicaba anualmente un informe en el que se analizaban, entre otros elementos, posibles fallos institucionales.

### 1.3 FALTA DE PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA CON GRAVES CONSECUENCIAS

La implementación de la *Ley Integral* no ha logrado que la especialización sea una realidad en el sector jurídico.<sup>26</sup> Amnistía Internacional ha puesto de manifiesto que, más allá de la capacitación técnica, falta en el sector jurídico (judicatura, fiscalía, abogacía) formación orientada a la comprensión de la violencia de género, las necesidades de las víctimas, así como a revisar posibles prejuicios.<sup>27</sup> Amnistía Internacional ha denunciado la persistencia de prejuicios discriminatorios en el sistema judicial que impactan negativamente en las posibilidades de obtener protección y justicia de las mujeres y de sus hijos e hijas. Sirvan como ejemplo dos prácticas habituales:

- *Mujeres condenadas por juzgados “especializados” en violencia contra las mujeres, al considerar que son casos de violencia mutua.* Entre 2011 y 2014, los JVM y los juzgados de lo penal “especializados” han condenado a 1.675 mujeres, tras ser denunciadas, generalmente por el propio agresor. En 2012, Amnistía Internacional documentó casos de víctimas imputadas a raíz de una “contradenuncia” y mostró preocupación por la falta de formación de los JVM para diferenciar la “violencia mutua” de la violencia de género.<sup>28</sup>

- *La violencia de género no es determinante en la fijación del régimen de visitas de los hijos e hijas.* Hay datos que alertan de que los JVM no valoran de manera conexa la violencia contra las mujeres y la experiencia victimizante de los hijos y de las hijas. Pese a estar prevista legalmente, los JVM utilizan escasamente la medida de suspensión del régimen de visitas, incluso en casos de madres con órdenes de protección respecto al padre denunciado.<sup>29</sup> Al cierre de este informe, se encuentran en tramitación dos propuestas normativas que avanzan en el reconocimiento de la condición de víctimas de niños y de niñas que conviven en un entorno familiar de violencia de género. Pero, existen dudas de que en ambos casos las medidas concretas que se lleguen a aprobar, sean adecuadas para contrarrestar la arraigada y extendida práctica judicial que minusvalora la condición de agresor de género del progenitor en las decisiones de esta índole.<sup>30</sup>

### 1.4. FALTA DE ESTÁNDARES MÍNIMOS E IMPACTO DE LAS POLÍTICAS DE AUSTRERIDAD

El Gobierno, en su Séptimo y Octavo informe al Comité CEDAW, afirma que “*Los recortes presupuestarios obligados por la fuerte crisis económica que padece España, no han afectado a los servicios de protección,*

*atención y rehabilitación de las víctimas*".<sup>31</sup> Sin embargo, existen datos que confirman que las políticas de austeridad han afectado a la implementación de la *Ley Integral* tanto por parte de la administración central, las administraciones autonómicas y las locales. En los últimos años, los Presupuestos Generales del Estado han reducido las partidas destinadas específicamente a las actuaciones contra la violencia de género.

#### Actuaciones contra la violencia de género (232C).

##### Presupuestos Generales del Estado (Evolución 2011-2015). Millones de euros

2011	2013	2015	Variación 2011-2015
30,3	22, 2	23,7	-21%

Elaboración propia.

Entre 2005 y 2015, la partida de los Presupuestos Generales del Estado destinada a servicios de atención a las víctimas gestionados por las Comunidades Autónomas (CCAA), se ha reducido un 50%.<sup>32</sup>

La responsabilidad principal de financiación, previsión y gestión de los recursos de atención integral a las víctimas (servicios de información, centros de emergencia, casas de acogida y pisos tutelados) está transferida a las CCAA y Diputaciones provinciales<sup>33</sup>, sin una norma de alcance estatal que obligue a garantizar unos estándares mínimos sobre disponibilidad, accesibilidad y calidad en todo el territorio del Estado. En un contexto de crisis y de medidas de austeridad, la falta de garantía en términos de estándares mínimos, y la eliminación de las competencias municipales en la materia, han supuesto una merma de la financiación, o la suspensión o cierre de servicios esenciales por falta de acuerdo competencial y económico entre administraciones. Algunos ejemplos son:<sup>34</sup>

- Ciudad Real (Castilla-La Mancha): cierre de la Casa de la Mujer en 2014. Este centro, con una experiencia de funcionamiento de 28 años, daba servicio anualmente a unas 2.700 mujeres de diversos municipios.<sup>35</sup> Preguntado el Gobierno en el Congreso de los Diputados, sobre las medidas previstas para evitar que se repitan casos similares debido a la desvinculación de las administraciones del cumplimiento de sus competencias en servicios que afectan a mujeres que sufren violencia de género, la respuesta fue: "*esta información deberá ser recabada de las administraciones local y autonómica de Castilla-La Mancha*".<sup>36</sup>
- Sevilla (Andalucía): suspensión durante más de dos meses del servicio de los 6 Puntos de Información a la Mujer en 2015, por falta de acuerdo sobre su financiación entre el Ayuntamiento de Sevilla y la Comunidad Autónoma de Andalucía. Esta decisión dejó más 3.000 casos sin atender ni derivar, y, según informaciones, su reapertura se ha realizado con condiciones que pueden devaluar la prestación del servicio.<sup>37</sup>
- Madrid: cierre, en 2012, del centro residencial 'Mariana Pineda', único servicio para mujeres víctimas de violencia de género con problemas de drogodependencia.<sup>38</sup>
- Comunidad Autónoma de Islas Baleares: cierre, en 2011, de las 10 Oficinas de Atención a la Víctima en todo el territorio. Actualmente, el Ministerio de Justicia se ha hecho cargo de 3 de ellas, en las principales ciudades, pero el servicio se presta con menos personal.<sup>39</sup>

#### 1.5. FALTA DE PROTECCIÓN EFECTIVA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

En 2008, el Relator de Vivienda de Naciones Unidas, mostró preocupación porque en España, a pesar de la aprobación de la *Ley Integral*, las mujeres, especialmente las víctimas de violencia de género, enfrentaran barreras añadidas para el acceso a una vivienda adecuada, y recomendó al Estado la puesta en marcha de políticas eficaces para garantizar este derecho, especialmente en los casos de familias monomarentales.<sup>40</sup> Desde el comienzo de la crisis económica en 2008, cientos de miles de personas han perdido sus viviendas



en España debido a los procesos de ejecuciones hipotecarias.<sup>41</sup> En estos años, en contra de lo recomendado por el citado Relator, el Gobierno español no ha publicado datos debidamente desagregados, que permitan identificar cuántas mujeres y niñas han perdido su vivienda y, cuántas se encontraban en una situación de violencia de género. Asimismo, el gobierno tampoco ha publicado un análisis de evaluación del impacto de los desalojos, desde una perspectiva de derechos humanos y género, que incluya el efecto diferenciado de los mismos en las mujeres y niñas.

Aunque en 2013 se incluyó en la legislación sobre ejecuciones hipotecarias, la condición de víctima de violencia de género como uno de los supuestos de vulnerabilidad a considerar para ser beneficiaria de una suspensión de desahucio;<sup>42</sup> la legislación procesal española no obliga a los juzgados a analizar la razonabilidad y proporcionalidad de un desalojo, tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad de cada familia, incluidas situaciones como la violencia de género. La legislación actual únicamente fija unos criterios de vulnerabilidad tasados y muy restringidos que desprotegen a la mayoría de las personas afectadas y carecen del enfoque de género. En el proceso de negociación entre los bancos y las personas, a diferencia de lo dispuesto en otros países, el Estado español no interviene, lo cual merma las garantías de “igualdad de armas” en estos procesos entre las mujeres, especialmente las víctimas de violencia, y las entidades financieras, y las autoridades no exigen que el desalojo sea la última de las alternativas posibles, tal y como exige el derecho internacional.<sup>43</sup>

#### 1.6 AUSENCIA EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LA LEY INTEGRAL Y FALTA DE PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES

En 2008, el Gobierno presentó el informe llamado *Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género*. Sin embargo, solo enumera las medidas implementadas, sin análisis, ni evaluación de impacto.<sup>44</sup> En 2009, el Congreso de los Diputados creó una Subcomisión para el estudio de la aplicación de la *Ley Integral*, cuya incidencia en la mejora del marco normativo y político fue limitada, porque sus resultados no eran vinculantes para el Gobierno.<sup>45</sup> Al cierre de este informe, en mayo de 2015,<sup>46</sup> y tras diez años de vigencia de la *Ley Integral*, no hay una verdadera acción de evaluación que incorpore como eje central la participación de las mujeres sobrevivientes, en cumplimiento con el artículo 7 de la Convención. Esta falta de evaluación participativa y transparente, es aún más evidente respecto a medidas, como los juzgados especializados (JVM), pioneras en el texto de la ley, pero que evidencian déficits en la práctica.<sup>47</sup>

#### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español:**

- Evaluar periódicamente la *Ley Integral*, a través de procesos participativos, transparentes y que analicen el impacto de las medidas. Concretamente, evaluar el funcionamiento de los JVM, teniendo en cuenta además de la información de profesionales del propio juzgado, otras opiniones profesionales (fiscalía, abogacía), de las propias víctimas y de las organizaciones de mujeres.
- Garantizar la especialización real de los jueces y juezas que acceden a los JVM, de la fiscalía y del personal de las Unidades de Valoración Forense Integral, a través de la formación obligatoria en materia de violencia contra las mujeres, sus raíces y consecuencias, incluida la revisión de prejuicios de género, modificando los requisitos de acceso a estas plazas. Para asegurar la calidad de su actuación prever, así mismo, mecanismos de rendición de cuentas.
- Asegurar la equidad territorial de los servicios de atención a las víctimas, en base a estándares - disponibilidad, accesibilidad y calidad -, de manera que resulten exigibles y garantizados en todo el Estado, a través de un sistema de financiación estable en el que participan todas las administraciones.
- Realizar un análisis de evaluación del impacto de los desalojos, desde una perspectiva de derechos humanos y género, que analice los impactos en las mujeres y niñas, incluidos los casos de violencia de género.
- Garantizar por ley la obligación judicial de analizar la razonabilidad y proporcionalidad de un desalojo, tomando en cuenta la situación de vulnerabilidad de cada familia, incluyendo situaciones como la violencia de género.
- Crear de un mecanismo obligatorio para garantizar la igualdad de armas en la negociación entre las instituciones financieras y las personas, corrigiendo la desigualdad de las partes y que exija a las entidades

financieras que el desalojo sólo se lleva a cabo como último recurso después de haber proporcionado todas las alternativas.

## 2. MUJERES MIGRANTES FRENTE A LA VIOLENCIA BASADA EN EL GÉNERO: PERSISTE LA DESPROTECCIÓN

El Comité, en su informe sobre España de 2009, centró su atención en la especial exposición de las mujeres migrantes frente a la pobreza y la violencia, observó con preocupación la falta de datos e información completa sobre la situación de estas mujeres e instó al Estado a recabar y publicar datos.<sup>48</sup> Sin embargo, actualmente, no existe una política sistemática de recolección y seguimiento de indicadores desagregados, como paso esencial para detectar y combatir la discriminación que puede afectar a las mujeres migrantes.

Respecto al marco legal y a las medidas para combatir la discriminación directa o indirecta que afecta a este sector de mujeres, los avances normativos han sido limitados y no han logrado una respuesta basada en el enfoque de derechos humanos y adecuada a las necesidades específicas de las mujeres migrantes. Amnistía Internacional destaca la persistencia de dos obstáculos:

- Persiste la posibilidad de sancionar incluso con expulsión a una mujer migrante en situación irregular tras su contacto con las fuerzas de seguridad para denunciar violencia sexual, que puede conllevar la apertura de un expediente sancionador o la detención para la expulsión, si la víctima tiene una orden de expulsión en vigor, ya que la Ley de Extranjería<sup>49</sup> no establece ningún tipo de protección para estas víctimas.<sup>50</sup> La denuncia por violencia de género en la pareja o expareja podría conllevar la sanción, e incluso la expulsión, si la víctima no logra acreditar los hechos en el proceso penal,<sup>51</sup> lo cual no depende de la mujer sino, como ya se ha avanzado, de la diligencia debida de los juzgados en el esclarecimiento de los hechos.<sup>52</sup>

- Las desventajas añadidas de las mujeres que desconocen el idioma no se han paliado. La *Ley Integral* estableció el derecho de las víctimas a recibir información y asesoramiento, debiendo articular los medios necesarios.<sup>53</sup> Sin embargo, aparte de la información telefónica y la edición de folletos en varios idiomas, no se han llevado a cabo acciones de preparación del ámbito policial y judicial para garantizar el derecho a la información accesible y el derecho a intérprete de calidad de las mujeres que desconocen el idioma oficial.<sup>54</sup> Amnistía Internacional documentó en 2007<sup>55</sup> y en 2012,<sup>56</sup> casos de falta de intérpretes suficientes y de calidad (en algunas de las lenguas, siendo además mayoritariamente hombres), lo que podía suponer una grave traba para el acceso a la justicia. Dada la inacción de la Administración, estas carencias persisten.<sup>57</sup> La Ley del Estatuto de la Víctima, establece obligación de asegurar la disponibilidad de intérpretes, pero no garantiza su formación ni la calidad de su actuación.

### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español**

- Realizar diagnósticos que permitan conocer las circunstancias específicas que conforman las situaciones de especial vulnerabilidad que enfrentan las mujeres inmigrantes ante la violencia de género.
- Reformar la normativa de extranjería para garantizar la protección de las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, frente a la incoación de un procedimiento sancionador por estancia irregular o la ejecución de uno ya iniciado, tras la denuncia.
- Elaborar directrices y proporcionar formación a profesionales para garantizar que las mujeres migrantes víctimas de violencia de género sean informadas de forma clara y comprensible acerca de sus derechos durante todo el proceso judicial.
- Crear grupos especializados de intérpretes para actuar, al menos, en el ámbito policial y judicial, con formación y sensibilización sobre la violencia de género, y asegurar que sólo esos grupos de intérpretes asistan a las víctimas de estos abusos.

### 3. MUJERES SOLICITANTES DE ASILO POR PERSECUCIÓN POR GÉNERO

La Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria reconoce la persecución por motivos de género, así como por orientación sexual, como motivo de acceso al estatuto de refugiada. A la organización le preocupa que este importante avance normativo no se garantice de manera efectiva, y se esté denegando el asilo a mujeres que alegan persecución por género, incluidas las víctimas de trata, y mujeres perseguidas por su orientación sexual.

- Denegación del asilo a víctimas de trata. La mayor parte de las solicitudes de asilo formuladas por víctimas de trata, son rechazadas. La Red Española contra la Trata denuncia que la Oficina de Asilo y Refugio deniega estas solicitudes<sup>58</sup> sin valorar individualmente los motivos de riesgo en cada caso.<sup>59</sup> El argumento utilizado para la denegación de la protección internacional, es la existencia de una vía de protección prevista en Ley de Extranjería.<sup>60</sup> Esta exclusión general es contraria a las obligaciones del Estado en materia de protección internacional, y ha sido criticada por el grupo de personas expertas para el seguimiento del Convenio Europeo de lucha contra la Trata de Seres Humanos (en adelante, Convenio Europeo contra la Trata).<sup>61</sup>

- Denegación del asilo a través del procedimiento acelerado a mujeres que alegan persecución por género y orientación sexual. Amnistía Internacional ha mostrado preocupación porque el Ministerio de Interior inadmita solicitudes de protección internacional en puesto fronterizo, de mujeres que huyen de sus países alegando persecución por género y orientación sexual, aplicando un procedimiento acelerado que impide un análisis riguroso del riesgo, y desoyendo la jurisprudencia del Tribunal Supremo,<sup>62</sup> quien se ha pronunciado sobre el riesgo de que la denegación por un procedimiento acelerado, pueda vulnerar el principio de *non-refoulement*. En abril de 2015, Amnistía Internacional se dirigió al Ministerio del Interior por la denegación de la protección internacional a dos mujeres nacionales de Camerún, que alegaban persecución por orientación sexual. En uno de los casos el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictó una resolución de medidas cautelares que paralizó la devolución. En el segundo, finalmente la entrada fue permitida por razones humanitarias.<sup>63</sup>

#### Amnistía Internacional recomienda al Estado español

- Reconocer a las víctimas de trata el derecho a solicitar protección internacional y a obtener dicha protección en caso de reunir los requisitos de la definición de refugiado o cuando no sea posible retornar al país de origen en condiciones de seguridad por correr un riesgo real de sufrir torturas, tratos inhumanos o degradantes, de conformidad con la Ley 12/2009 reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria que reconoce la persecución por motivos de género, incluyendo a las víctimas de trata como grupo vulnerable.
- Adoptar las instrucciones necesarias para que, independientemente de donde se produce la solicitud de asilo, todas aquellas personas demandantes de asilo que aleguen persecución por motivos de género u orientación sexual, especialmente de países que cuentan con legislación que criminaliza la orientación sexual o la identidad de género tengan garantizado el acceso a un procedimiento de asilo que contemple todas las garantías y que permita un examen detallado y minucioso de la solicitud.

### 4. EL ESTADO ESPAÑOL NO GARANTIZA EL DERECHO A LA REPARACIÓN

Las mujeres víctimas de violencia cometida por particulares o por agentes del Estado, cualquiera que sea la agresión sufrida, no tienen garantizado el derecho a la reparación, porque la Ley Integral ni ninguna norma posterior ha abordado este importante derecho (indemnización, completa recuperación, satisfacción y garantías de no repetición),<sup>64</sup> incluso ante agresiones que guardan relación con la falta de la diligencia debida de una institución o agente del Estado. El marco legal vigente para la mayoría de víctimas de violencia de género, incluida la violencia sexual y la trata,<sup>65</sup> no es un instrumento eficaz para garantizar, siquiera el derecho a la indemnización y a la rehabilitación, ya que la rigidez de los requisitos establecidos en la norma impide el acceso a estas ayudas a la mayoría de las víctimas.<sup>66</sup>

Amnistía Internacional ha documentado las consecuencias prácticas de la falta de atención política y legislativa al derecho a la reparación, a través de testimonios de mujeres que después de sobrevivir a las agresiones, en algunos casos de extrema gravedad, viven su recuperación con gran falta de apoyo y, en ocasiones, en situaciones de inseguridad ante la posible repetición de los abusos.<sup>67</sup> Así mismo, la organización lamenta la falta de voluntad por parte del Estado para el reconocimiento efectivo del derecho a la reparación incluso en casos en los que ha sido instado a hacerlo por un Comité de Naciones Unidas.<sup>68</sup>

#### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español**

- Promulgar legislación y otras medidas que establezcan en ley, y garanticen en la práctica, el derecho de las víctimas de todas las formas de violencia de género y, en su caso, a sus familiares, a una reparación justa y oportuna, a través de cauces ágiles y accesibles, y que comprenda indemnización, restitución, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición.

## II. MEDIDAS PARA COMBATIR LOS ESTEREOTIPOS DE GÉNERO

### *Artículo 5 (A)*

En las Observaciones finales al Sexto informe de España, en 2009, el Comité mostraba preocupación por falta de medidas adecuadas y efectivas para modificar patrones socioculturales relacionados con la violencia de género.<sup>69</sup> Amnistía Internacional ha realizado seguimiento de las medidas de educación en derechos humanos y muestra honda preocupación por el retroceso que esta línea de acción gubernamental ha experimentado en los últimos años en España.

- La educación en derechos humanos y en igualdad se ha debilitado. La *Ley Integral* comprometió al Estado a desarrollar programas de educación formal sobre igualdad entre mujeres y hombres y prevención de la violencia.<sup>70</sup> La introducción de la asignatura *Educación para la Ciudadanía y los Derechos Humanos*,<sup>71</sup> visibilizaba los contenidos de derechos humanos en el currículo de la enseñanza primaria y secundaria obligatoria y obligaba a transversalizar contenidos de derechos humanos en el currículo de todas las materias.<sup>72</sup> Esta asignatura fue eliminada en 2013 tras una nueva reforma de la ley educativa.<sup>73</sup> Amnistía Internacional considera muy preocupante su supresión, porque era uno de los principales vehículos para lograr un cambio profundo de valores. Su eliminación coincide además en el tiempo con el diagnóstico de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016), que revela la persistencia de la desigualdad de género entre población adolescente, así como la incidencia de la violencia contra las mujeres en esta franja de edad, incluida la violencia sexual.<sup>74</sup>

- Déficits en términos de mensajes y ausencia de evaluación de las campañas de prevención. Amnistía Internacional, muestra preocupación porque las campañas gubernamentales dirijan sus mensajes mayoritariamente a las mujeres, en contraste con la escasez de mensajes dirigidos a los hombres (jóvenes y adultos), como recomienda el Convenio de Estambul.<sup>75</sup> La organización también lamenta la falta de evaluación del impacto de estas campañas.<sup>76</sup>

#### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español**

- Volver a implantar la educación en derechos humanos como asignatura, incluida la igualdad de género, la diversidad afectivo-sexual y la no discriminación, en todos los niveles educativos mediante la existencia

de asignaturas específicas y la introducción de dichos contenidos de forma transversal en el resto de las materias.

- Asegurar la adecuación de los mensajes de las campañas de prevención, que deberían destinarse esencialmente a la población general y muy especialmente al cambio de actitudes de los hombres, así como la evaluación de su impacto.

## III. TRATA DE MUJERES Y NIÑAS

### *Artículo 6*

El marco normativo europeo de la lucha contra la trata de personas<sup>77</sup> ha impulsado en los últimos años avances legales y de política pública en España.<sup>78</sup> Sin embargo, a pesar de los avances, la respuesta del Estado español frente a la trata sigue centrada en la persecución de redes criminales en detrimento del enfoque de derechos humanos de las víctimas.<sup>79</sup> Amnistía Internacional considera que las reformas normativas, fundamentalmente punitivas, no suponen el cumplimiento del conjunto de obligaciones europeas e internacionales relacionadas con la trata de personas. Concretamente, la organización muestra preocupación porque:

- La respuesta frente a la trata no es integral, sino que está centrada en la trata de mujeres con fines de explotación sexual, dejando sin respuesta la trata con otros fines de explotación.<sup>80</sup> Tampoco abarca por igual a todas las posibles víctimas, ya que, al vincularse la identificación de las víctimas a las acciones de control migratorio, las mujeres españolas o las nacionales de la Unión Europea pueden no estar siendo consideradas.<sup>81</sup>

- Persisten obstáculos a la identificación. Las organizaciones especializadas siguen documentando casos de víctimas de trata que han sido detenidas e ingresadas en Centros de Internamiento para Extranjeros/as para su expulsión.<sup>82</sup> Esto revela fallos en la identificación con graves consecuencias en términos de revictimización y desprotección. Preocupa que estos fallos deriven de que el protocolo de actuación en vigor atribuya la capacidad legal para la identificación únicamente a la policía encargada del control migratorio y de la investigación delictiva, y deje a las ONGs especialistas un papel secundario en esta actuación esencial.<sup>83</sup>

- La colaboración con la investigación criminal sigue determinando el acceso a la protección de las víctimas. A pesar de que, en cumplimiento del Convenio Europeo contra la Trata, la Ley de Extranjería española incluyó la protección a víctimas de trata que no pueden (carecen de información relevante) o no desean denunciar y/o ser testigos en el proceso criminal contra sus tratantes, se constata una falta de aplicación “de facto” de esta protección. Lo cual puede estar dejando desprotegidas a víctimas especialmente vulnerables.<sup>84</sup>

- Falta de protección a víctimas menores de edad. Las víctimas menores de edad suman a las trabas señaladas, la falta de un procedimiento de identificación, derivación y atención que tome en cuenta sus necesidades específicas, desde un enfoque de derechos humanos e infancia. Los déficits del Estado español en la protección de los derechos humanos de las víctimas menores de edad ha sido una preocupación del Defensor del Pueblo español<sup>85</sup> y del Grupo de personas expertas en el seguimiento del Convenio Europeo contra la Trata. Este organismo ha recomendado crear un mecanismo de derivación específico para los niños/as víctimas de la trata, necesario para tener en cuenta sus necesidades especiales, involucrando a especialistas en infancia y oficiales de policía y fiscales especializados en menores.<sup>86</sup>

#### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español**

- Adoptar un marco normativo integral contra la trata, que incluya todos los fines de explotación, realizado desde una perspectiva de derechos humanos, de género y derechos de la infancia, que armonice la respuesta en el conjunto del Estado y contenga medidas adecuadas y efectivas para proteger y asistir a todas las víctimas, con independencia de su nacionalidad o estatus legal de residencia.
- Atribuir a las entidades y asociaciones especializadas en el trabajo con víctimas de trata un rol central en la identificación de los casos y promover su labor de acompañamiento a las víctimas en coordinación con las instituciones del Estado, durante todo el proceso de asistencia, protección, y, en su caso obtención de justicia.
- Implantar programas de formación obligatoria a judicatura, fuerzas de seguridad, fiscalía, y abogacía para garantizar que especialización en materia de trata de personas, desde un enfoque de derechos humanos, género e infancia.

## IV. DERECHO A LA SALUD, INCLUIDA LA SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA

*Artículo 12, en relación con artículo 2*

### 4.1 BARRERAS AL ACCESO AL DERECHO A LA SALUD PARA MUJERES MIGRANTES EN SITUACIÓN ADMINISTRATIVA IRREGULAR, INCLUIDAS LAS VÍCTIMAS DE TRATA.

El 1 de septiembre de 2012 entró en vigor un Decreto,<sup>87</sup> aprobado por el Gobierno español, que limitó el acceso a la atención sanitaria gratuita para las personas migrantes en situación irregular que, a partir de esa fecha,<sup>88</sup> y con la excepción de algunos supuestos, deben pagar por los servicios sanitarios en España.<sup>89</sup> Amnistía Internacional lamentó su aprobación y, tras su entrada en vigor, ha documentado casos que evidencian el impacto añadido de esta norma para las mujeres, en términos de barreras a la información sobre, y servicios relacionados a, la salud sexual y reproductiva, falta de identificación de posibles víctimas de violencia de género y de trata<sup>90</sup> y desatención a víctimas de violencia sexual. Concretamente, la organización considera que la norma:

- Impide a los centros de atención primaria (medicina de familia) realizar una labor de identificación de posibles casos, a través de indicadores de sospecha de violencia de género o trata, sobre todo en el caso de mujeres extranjeras en situación irregular o las víctimas de trata sin identificar, para las que el cribado sanitario resulta fundamental, por ser menos probable que acudan a denunciar su situación a la policía.<sup>91</sup>
- Incumple las directrices de la OMS y de los protocolos sanitarios vigentes en España al negar a las mujeres y niñas migrantes víctimas de violencia sexual acceso a todos los tratamientos médicos y psicológicos necesarios a medio y largo plazo para su recuperación.<sup>92</sup> Estos tratamientos, información y servicios son esenciales para que las víctimas de violencia sexual puedan manejar las consecuencias del crimen que han sufrido. No garantizar acceso para todas las mujeres y niñas víctimas de violación u otra agresión sexual, de forma plena y con igualdad a otras mujeres y niñas víctimas de violencia sexual, a través de un servicio gratuito de salud, vulnera la obligación del Estado español de proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas incluidas el derecho a la salud, igualdad, y de no discriminación.<sup>93</sup>

La aplicación de esta norma por parte de algunos gobiernos autonómicos ha supuesto, también en este ámbito, una gran desigualdad, dependiendo el acceso de las personas inmigrantes en situación irregular a la salud del lugar de residencia. Amnistía Internacional ha denunciado, en dos informes, que el caos y

disparidad entre comunidades autónomas, e incluso, entre centros hospitalarios, llevan a facturar incluso el tratamiento a mujeres embarazadas y la atención en el servicio de Urgencias.<sup>94</sup>

#### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español**

- Restablezca legalmente la universalidad del derecho a la salud, adoptando todas las medidas necesarias, incluyendo la modificación del Real Decreto-ley 16/2012, a fin de garantizar la asistencia sanitaria a todas las personas que residen en España, con independencia de su situación administrativa.
- Cumpla con sus obligaciones de garantizar que las mujeres víctimas de violencia sexual en situación irregular tienen acceso a información sobre métodos para evitar un embarazo o enfermedades de transmisión sexual, así como la asistencia médica y tratamiento necesario. Estos tratamientos han de considerarse de emergencia, necesarios para que la víctima pueda evitar el embarazo no deseado y tener acceso a la profilaxis contra enfermedades de transmisión sexual.

## 4.2 RESTRICCIONES AL EJERCICIO DE LOS DERECHOS REPRODUCTIVOS EN FUNCIÓN DE LA EDAD: PREOCUPACIONES ESPECÍFICAS SOBRE ADOLESCENTES Y JÓVENES.

La Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (Ley 2/2010), amplió las garantías de ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos en España, incrementando el acceso legal para las mujeres y niñas a servicios seguros de aborto. En 2011 se aprobó una política pública destinada a garantizar su implementación en el conjunto del Estado.<sup>95</sup> En 2012, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas instó a España a asegurar la plena implementación de la Ley 2/2010 y poner una atención especial a la situación de las adolescentes y mujeres migrantes para garantizarlas el acceso al aborto legal y seguro bajo la Ley 2/2010.<sup>96</sup> Sin embargo, a partir de 2012, existen evidencias de que la implementación de la citada norma se ha paralizado<sup>97</sup> e incluso existen iniciativas para su reforma que podrían suponer un nuevo riesgo para el ejercicio efectivo de los derechos sexuales y reproductivos por parte de las mujeres adolescentes y jóvenes. En este contexto, Amnistía Internacional muestra preocupación porque:

- La educación sexual no es una prioridad y se evidencian retrocesos. En España no hay ningún tipo de información ni marco de referencia estatal para el profesorado sobre el contenido de la educación sexual<sup>98</sup>, lo que genera grandes diferencias en el contenido de la formación que se ofrece al alumnado en función, no sólo de las Comunidades Autónomas, sino de los centros escolares. Según estudios, actualmente, *“los recortes presupuestarios impiden la correcta aplicación de estas medidas, lo que deriva en servicios de atención y asesoramiento de baja calidad o inexistentes.”*<sup>99</sup> Estas carencias, unidas al impacto de las medidas de austeridad en la financiación de anticonceptivos, podrían estar mermando las posibilidades prevención de embarazos tempranos y de enfermedades de transmisión sexual.<sup>100</sup>

- El derecho de las jóvenes de 16 a 18 años al aborto legal y seguro se halla en riesgo. La Ley 2/2010<sup>101</sup> establece que, para acceder a la interrupción voluntaria del embarazo las jóvenes de esta franja de edad, deben informar a sus representantes legales, padre o madre, personas con patria potestad o tutores, pero no exige su consentimiento expreso. Incluso la norma posibilita la no información en situaciones de vulnerabilidad. En 2014, un 12,38% de las mujeres de 16 a 18 años no informó a sus progenitores, debido a las siguientes razones: desamparo familiar, familias desestructuradas, progenitores en prisión, riesgo de sufrir malos tratos, jóvenes emancipadas que residen en el país sin sus padres, enfermedad paterna/materna invalidante, o padres abiertamente contrarios al aborto.<sup>102</sup>

El 18 de Febrero de 2015, se presentó en el Congreso de los Diputados una propuesta de reforma de la Ley 2/2010,<sup>103</sup> que pretende exigir a las mujeres entre 16 y 18 años y a las mujeres con discapacidad el consentimiento expreso de sus representantes legales en todos los casos de interrupción voluntaria del embarazo.<sup>104</sup> La eliminación de la protección que ofrece la actual ley conlleva riesgos evidentes para la salud física y mental de las jóvenes, y tendrá un impacto desproporcionado en aquellas que ya se hallan en situaciones de vulnerabilidad y que pueden verse obligadas a un embarazo no deseado o a practicar un

aborto inseguro.<sup>105</sup>

Amnistía Internacional considera que este Proyecto va en contra de las obligaciones de los Estados de respetar el derecho de las mujeres a la salud, que requiere la eliminación de barreras tales como el consentimiento de padres u otras personas.<sup>106</sup>

#### **Amnistía Internacional recomienda al Estado español**

- Poner todos los medios al alcance para implantar un sistema eficaz y accesible de información sobre salud sexual y reproductiva, tanto en el marco de la educación formal como en otro tipo de centros.
- Mantener la legislación actual sobre derecho al aborto que, en coherencia con los estándares internacionales, permite el a las jóvenes de 16 a 18 años, interrumpir su embarazo, con independencia del consentimiento de su padre, madre u otros representantes legales.
- Cumplir con la recomendación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 2012 de asegurar la plena implementación de la Ley 2/2010, poniendo atención especial a las adolescentes y mujeres migrantes.



## ANEXO 1: OLGA

**Olga**<sup>107</sup> de nacionalidad rusa y 55 años de edad llegó a España en 2007 sin conocer el idioma, a través de un contacto que le proporcionó un primer trabajo en servicio doméstico el que apenas le pagaban y trabajaba sin descanso.

En 2010, tras una inspección de trabajo en el restaurante donde trabajaba en situación irregular, tras denunciar su situación a la policía, se inició contra ella un expediente de expulsión requisándole el pasaporte, que caducó en 2012 sin que pudiera renovarlo. Olga ha tenido una orden de expulsión vigente desde julio de 2010 hasta mayo de 2015. Uno de los motivos para esta orden de expulsión fue que Olga, a pesar de tener una estancia en España de tres años en ese momento, no estaba empadronada, ni tenía tarjeta sanitaria. Olga afirma que no se empadronó por desconocimiento y que nadie le informó que hacerlo le daba acceso a derechos.

Poco después Vera se trasladó a Galicia donde comenzó a trabajar como interna en un domicilio, bajo la promesa de un contrato que nunca se materializó. Una noche de marzo de 2013, cuando volvía a su casa Olga fue asaltada por dos hombres encapuchados que, a punta de pistola, le obligaron a subir a un monte cercano. Allí le amenazaron con matarla si no se quitaba la ropa y, ya desnuda, le introdujeron en la vagina varios frutos de arbustos. Tras la agresión, los dos hombres huyeron. Olga llamó a su pareja, quien pidió una ambulancia y llamó a la policía. Fue trasladada al hospital de Orense, donde se sintió bien tratada por las médicas del servicio de Urgencias y Psiquiatría, a quienes relató lo sucedido y también explicó que ya antes de la agresión tenía sangrados vaginales abundantes. Los agentes de la Guardia Civil del servicio especializado en violencia contra la mujer que se hicieron cargo de la investigación, estuvieron presentes en todas las salas de curas donde se trató a Olga, incluida en la que se le realizó la operación de retirada de los restos introducidos en la vagina. Sin ninguna petición de consentimiento, los agentes tomaron fotografías. La intervención policial resultó traumática para Olga. Al terminar el examen médico, y a pesar de que el protocolo de atención a víctimas de violencia de género de la Xunta de Galicia, indica que debe ofrecerse a la víctima tiempo para ducharse y descansar, los agentes insistieron en tomarle declaración no pudiendo descansar hasta las 4 de la madrugada. Olga relata que, a diferencia de la amabilidad del personal sanitario, los policías parecían dudar de su relato.

Olga fue dada de alta al día siguiente, pero dos días más tarde tuvo que regresar al servicio de Urgencias por un abundante sangrado vaginal. Una semana después de la agresión acudió con el mismo síntoma. A pesar de que legalmente las personas extranjeras en situación irregular tienen acceso a la atención en Urgencias, las tres atenciones médicas realizadas por el Servicio de Urgencias al que acudió fueron facturadas, y el 4 de abril de 2013 Olga recibió una carta del Hospital cifrando el gasto en 893,83 euros y compeliéndole a pagarlo o a certificar mediante documentos oficiales la existencia de un proceso penal como víctima de agresión sexual.

Tras la agresión sexual, Olga nunca fue citada por el juzgado para comparecer como víctima y el procedimiento abierto desde el hospital por la agresión sexual fue archivado a los pocos días sin investigación. Dos semanas más tarde, agentes de la Guardia Civil se llevaron a Olga de su domicilio a la comisaría, donde le tomaron fotos, huellas y le comunicaron que le habían detenido por “simular” la agresión sexual para conseguir la regularización. A pesar de que Olga entiende y habla castellano con dificultad, no le facilitaron ningún intérprete. Le asignaron un abogado de oficio que le recomendó no prestar declaración ni en la comisaría ni en el juzgado de guardia.

A la mañana siguiente fue llevada al juzgado de guardia. Las lesiones en el rostro de Olga fruto la agresión sexual aún eran visibles, pese a lo cual el juez la interrogó como “detenida” y la fiscal tampoco hizo ninguna observación. Olga quedó en libertad provisional, con la obligación de presentarse todos los días 1 y 15 de cada mes en el juzgado. Sin embargo, al día siguiente, fue detenida por dos agentes de la Policía Nacional vestidos de paisano mientras estaba con su novio en un bar. En la comisaría volvieron a hacerle fotos, a tomarle huellas y cachearon, tras lo cual le pidieron que firmara un documento. Ella se negó a firmar sin tener abogado. También recuerda que le quitaron el sujetador y que, aunque pidió que se lo dejaran poner porque tenía frío, no se lo permitieron. Lo recuperó varios días más tarde a su llegada al Centro de Internamiento para Extranjeros/as (CIE) de Madrid.

A la mañana siguiente, el juez de guardia decidió su ingreso en un Centro de Internamiento para Extranjeros para su posterior expulsión del país. Se trataba del mismo que el día anterior le tomó declaración en calidad de “detenida”. Olga recuerda que

“había muchas palabras “jurídicas” que yo no entendía, pero no podía preguntar”. Ese mismo día fue trasladada al CIE de Madrid en el que permaneció 48 días. Contó su historia a personal de la Cruz Roja y también pidió ir al médico, tenía pesadillas provocadas por la agresión y porque estuvo tres semanas con sangrado vaginal, ante lo cual la respuesta del médico fue proporcionarle compresas y recetarle un calmante cuyo nombre no recuerda, pero que le anulaba casi por completo la capacidad de pensar. En junio de 2013, fue puesta en libertad al no poder expulsarla por tener caducado el pasaporte. Sin embargo, la orden de expulsión seguía vigente y el procedimiento penal contra ella por “simulación de delito” también.

Tras su salida, Olga fue apoyada por varias ONGs y comenzó un proceso de recuperación del trauma vivido, a la vez que intentó regularizar su situación en España. Al no haber cerca de su residencia ninguna terapia psicológica especializada en violencia sexual, Olga debía viajar para cada sesión semanal más de 300 kilómetros en total. Aunque la terapia era gratuita, los viajes suponían un desembolso económico difícil de afrontar, que finalmente hizo que abandonara el tratamiento. Cuando estaba renovando su pasaporte, para poder regularizarse, en diciembre de 2013, volvió a ser detenida por la Policía Nacional para su expulsión, y pasó una noche en el calabozo. Por mediación de las ONGs que le apoyaban, logró que la Oficina del Defensor del Pueblo intercediera para ponerle en libertad. Pese a lo cual, la orden de expulsión continuó vigente hasta mayo de 2015, Olga ha tenido la obligación de presentarse todos los meses en la comisaría, para acreditar su paradero. La imputación penal por simulación de delito también siguió vigente hasta el 11 de abril de 2014, fecha en que fue archivada.

En junio de 2014, Olga y su pareja de nacionalidad española iniciaron los trámites para casarse, pero la Fiscalía paralizó el expediente por considerar que se trataba de un matrimonio de conveniencia, a pesar de que en esa fecha su relación duraba ya cuatro años. Finalmente, lograron casarse en marzo de 2015.

En septiembre de 2014, Olga obtuvo la tarjeta sanitaria, ya que en la Comunidad Autónoma de Galicia es posible acceder a ella tras un periodo determinado de empadronamiento. En abril de 2015, fue ingresada de urgencia en el hospital de Orense y le extirparon el útero y los ovarios debido a un cáncer. A pesar de que los abundantes sangrados constituyen un síntoma de esta enfermedad, en el informe médico de la intervención no consta ninguna referencia a sangrados anteriores, ni a la agresión sexual, a pesar de que todas las intervenciones médicas se realizaron en el mismo hospital. La primera evaluación médica, en mayo de 2015, ha determinado que el cáncer que padece Olga ha tenido un desarrollo de más de dos años por lo que, además la intervención quirúrgica, el médico estima necesario someterla a tratamiento de quimioterapia y radioterapia.

---

<sup>1</sup> Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales. España. Doc. de la ONU: CEDAW/C/ESP/CO/6, de 7 de agosto de 2009, párrs. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 25, 26, 31 y 32.

<sup>2</sup> Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Portal Estadístico: <http://estadisticasviolenciagenero.msssi.gob.es>

<sup>3</sup> Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer. 2015. Avance de resultados. pp. 4 y 5.*

<sup>4</sup> Amnistía Internacional también ha lamentado que en la recién aprobada Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, siga sin ser abordado el derecho de reparación. Ver informe: Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima. <https://doc.es.amnesty.org/cgi-bin/ai/BRSCGI/Estatuto%20Victima-2?CMD=VEROBJ&MLKOB=33221221212>

<sup>5</sup> Como ejemplo, las acciones 197 y 198 “Realizar acciones de formación y sensibilización en violencia de género dirigidas al personal al servicio de la administración de justicia y a los miembros de la Carrera Judicial y Fiscal”. La estrategia no precisa el número de acciones, el contenido, por lo que resulta difícil conocer su idoneidad y su efectiva implementación.

<sup>6</sup> Del total de informes, cabe citar los más relevantes: AMNISTÍA INTERNACIONAL (2005): *España: Más allá del papel. Hacer realidad la protección y la justicia para las mujeres ante la violencia de género en el ámbito familiar*, Índice AI: 41/005/2005; AMNISTÍA INTERNACIONAL-Sección española (2006): *Más derechos, los mismos obstáculos. La protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres un año después de la plena entrada en vigor de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*; AMNISTÍA INTERNACIONAL-Sección española (2007): *Pongan todos los medios a su alcance, por favor. Dos años de Ley Integral contra la Violencia de Género*; AMNISTÍA INTERNACIONAL-Sección española (2008): *Obstinada realidad, derechos pendientes. Tres años de la ley de protección*

*integral contra la violencia de género*,. AMNISTÍA INTERNACIONAL-Sección española (2009): *Una vida libre de violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de la violencia de género*; y AMNISTÍA INTERNACIONAL-Sección española (2012): *¿Qué justicia especializada? A siete años de la Ley Integral contra la Violencia de Género: Obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección*. AMNESTY INTERNATIONAL (2013): CEDAW Committee. Communication No. 47/2012. Amicus Brief. Disponibles en [www.es.amnesty.org](http://www.es.amnesty.org)

<sup>7</sup> Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>8</sup> Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

<sup>9</sup> Convenio Europeo para la protección de los niños y niñas contra la explotación y el abuso sexual de 2007 (Convenio de Lanzarote), ratificado por España en julio de 2010, y Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo.

<sup>10</sup> Amnistía Internacional (Sección española). Recomendaciones al Proyecto de Ley de reforma del Código Penal, abril de 2014.

<sup>11</sup> Ver Amnistía Internacional (Sección española): *ESPAÑA: ¿Qué justicia especializada? A siete años de la Ley Integral contra la violencia de género: obstáculos al acceso y obtención de justicia y protección*, noviembre, 2012.

<sup>12</sup> Amnistía Internacional-Sección española (2009): *Una vida libre de violencia para mujeres y niñas. Las otras víctimas de la violencia de género* Obstinada realidad, derechos pendientes.

<sup>13</sup> Las preocupaciones de Amnistía Internacional en 2009 (*Una vida sin violencia para mujeres y niñas*, 2009 Op. Cit. pp.25-26.), en términos de escasez de servicios para este tipo de víctimas persisten en la actualidad. Ver Amnistía Internacional – Sección española. Recomendaciones al Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima, 2015.

<sup>14</sup> El Consejo de Europa recomienda en sus estándares, que los Estados cuenten con 1 “centro de crisis” para víctimas de violencia sexual por cada 200.000 habitantes. (Council of Europe: *Combating Violence against Women: minimum standards for support services*, September, 2008, p.38.)

<sup>15</sup> Guidelines for medico-legal care for victims of sexual violence. World Health Organization, 2003.

<sup>16</sup> Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. *III Plan de Acción contra la explotación sexual de la Infancia y la Adolescencia (2010-2013)*

<sup>17</sup> Especialmente ante casos de víctimas de la primera infancia (0-5 años), Amnistía Internacional muestra preocupación porque, ante la falta de preparación de la justicia para entrevistar a niños y niñas pre-escolares, los déficits en la investigación sean más acusados. La organización alerta de que algunos tribunales utilizan la temprana edad de las víctimas como argumento para sobreseer los casos sin apenas investigar. Como ejemplo: la Audiencia Provincial de Barcelona, Sección 3ª (Auto número 802/2011, de 29 de noviembre de 2011), argumenta el sobreseimiento en que “*del informe psicológico realizado sobre la citada menor, se concluye que no es suficientemente competente para prestar un testimonio válido sobre los hechos denunciados*” y la Sentencia de la Audiencia Provincial de Madrid, Sección 5ª (Auto número 1602/2012, de 12 de abril de 2012) archiva el caso bajo el argumento de que “*no se puede determinar la veracidad de la denuncia teniendo en cuenta la edad de la menor*”. Citadas en Save the Children, *La justicia española frente al abuso sexual infantil*, 2012, p. 84.

<sup>18</sup> En 2012, Amnistía Internacional documentó el caso de **Ana** (nombre ficticio), una niña que con 4 años relató a su madre y a una psicóloga, que su padre (separado de su madre), abusaba sexualmente de ella durante el régimen de visitas, y pidió no volver a verle. La madre de Ana denunció los hechos y aportó al juzgado, además de los partes médicos e informes de la psicóloga de la niña, otros documentos de servicios que habían tratado a Ana (hospital psiquiátrico infantil, servicio de urgencias médicas). Tras la denuncia, Ana fue citada al juzgado en presencia del juez, la fiscal, su abogada y una perito forense. Allí relató una vez más los abusos sexuales sufridos y pidió protección al juez. Tras la exploración, el juez archivó el caso por “falta de indicios de delito”. En esta misma resolución, decidió denegar todas las pruebas periciales y testificales solicitadas por la representación legal de la niña, que podrían esclarecer los hechos, por considerarlas “innecesarias”. Ante el sobreseimiento, el juzgado de familia ordenó reanudar inmediatamente el contacto entre el padre y la niña, bajo apercibimiento a la madre de cambio de guarda y custodia a favor del padre y multa de 500 € a la madre, por cada mes que la niña no se relacione con el padre. La madre, ante la categórica negativa de la niña a ver al padre, no la ha obligado a reanudar el contacto, y actualmente se enfrenta a una acusación por un delito de “desobediencia”.

<sup>19</sup> Amnistía Internacional. Sección española (2006): *Más derechos, los mismos obstáculos*, Op. Cit., pp. 41-57; Amnistía Internacional. Sección española (2008): *Obstinada realidad, derechos pendientes*, Op. Cit. pp. 29-39 y Amnistía Internacional (2012): *¿Qué justicia especializada?*, Op. Cit. (informe monográfico sobre las medidas de la Ley Integral relativas a la justicia y la protección).

<sup>20</sup> Amnistía Internacional (2012): *¿Qué justicia especializada?*, Op. Cit. p. 11.

<sup>21</sup> Desde la puesta en marcha de estos juzgados, en 2005, hasta 2012, el número casos archivados por no quedar

acreditados los hechos, se incrementó un 158%, mientras que las denuncias por violencia de género sólo crecieron un 4% y entre 2009 y 2013 descendieron. (Consejo General del Poder judicial, 2012: *Datos estadísticos judiciales en aplicación de la L.O. 1/2004. Resumen de los 7 años. Datos desde julio 2005 a junio 2012*). En 2011, el 36% de las mujeres con procedimientos judiciales previos contra quien fue su agresor mortal vieron su caso sobreesido o recibieron una sentencia absolutoria (Consejo General del Poder Judicial (2012): *Informe sobre víctimas mortales de la violencia de género y de la violencia doméstica en el ámbito de la pareja o ex pareja* en 2011). En 2013 y 2014, esta tendencia continúa. (Consejo General del Poder Judicial, *Datos de denuncias, procedimientos penales y civiles registrados, órdenes de protección solicitadas en los juzgados de violencia sobre la mujer y sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en esta materia, años 2013 y 2014*).

<sup>22</sup> Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica.

<sup>23</sup> La Memoria de la Fiscalía General del Estado, 2012, recoge información sobre la ausencia de este tipo de Unidades en provincias como Tarragona o Cuenca y en la Comunidad Autónoma de Baleares, p.683.

<sup>24</sup> Desde la puesta en marcha de los JVM hasta 2014 el porcentaje de concesión de órdenes de protección por parte de los citados juzgados, ha sufrido una severa caída. En 2014, fueron denegadas el 43% de las solicitudes de protección, frente al 23% de solicitudes denegadas en 2006. Consejo General del Poder Judicial, *Datos de denuncias, procedimientos penales y civiles registrados, órdenes de protección solicitadas en los juzgados de violencia sobre la mujer y sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales en esta materia, años 2006 y 2014*.

<sup>25</sup> Consejo General del Poder Judicial (2012): *Informe sobre víctimas mortales de la violencia de género, 2011...Op. Cit*, p.107.

<sup>26</sup> Amnistía Internacional ha podido saber que a la Fiscalía no se le exige una formación previa. En el caso de la judicatura, desde junio de 2005 hasta enero de 2010 no se logró implantar un sistema de formación inicial obligatoria para acceder a estas plazas. Actualmente, la única formación obligatoria consiste en un curso "on line" que no garantiza suficientemente la capacitación efectiva en materia de género y la revisión de prejuicios.

<sup>27</sup> En este sentido, la organización ha lamentado que el Parlamento español haya renunciado a incluir en la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito los objetivos de "asegurar un trato imparcial, respetuoso y profesional a las víctimas, que tome en consideración sus necesidades y tenga en cuenta la perspectiva de género," previstos en la Directiva 2012/29 de la Unión Europea que la citada Ley debía trasladar al derecho interno. También ha lamentado que esta ley incluya una previsión ausente en la citada Directiva: la "obligación de reembolso" de las ayudas en caso de que una víctima sea condenada por "denuncia falsa o simulación de delito" o en los casos en que se dicte una sentencia absolutoria o un auto de sobreseimiento libre. Amnistía Internacional ha alertado de que esta previsión puede consolidar el prejuicio de que muchas de las víctimas denuncian por interés. Al contrario, la organización ha documentado casos de violencia de género que, a pesar de su veracidad, fueron archivados o culminaron en sentencias absolutorias. (Amnistía Internacional, Sección española: Recomendaciones de Amnistía Internacional al Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima, 2014, p.18)

<sup>28</sup> En 2012, Amnistía Internacional ya mostró preocupación porque la "contradenuncia", como estrategia de algunos agresores para intimidar a sus víctimas, no estaba siendo neutralizada debidamente por los juzgados. La organización ha documentado casos de imputación y la condena de víctimas, y considera que ésta es una forma extrema de revictimización.

<sup>29</sup> Según datos del Consejo General del Poder judicial, en 2014, el 97% de los hombres con orden de alejamiento de la madre por violencia de género, tienen otorgado por un juez un régimen ordinario de visitas con sus hijos e hijas. (Consejo General del Poder Judicial, 2014, *Datos de denuncias...Op. Cit*, p. 14).

<sup>30</sup> El Proyecto de Ley Orgánica de modificación del sistema de protección de la infancia y la adolescencia (Disposición Adicional Segunda), prevé que el juez o jueza que no acuerde la suspensión del régimen de visitas y comunicación o de la patria potestad, tras una inculpación por violencia de género, deba pronunciarse, en todo caso, sobre la manera en que se protegerá al hijo o hija, atendiendo al interés superior del menor. En una fase anterior se encuentra el *Anteproyecto de ley sobre el ejercicio de la corresponsabilidad parental y otras medidas a adoptar tras la ruptura de la convivencia*, texto que sí establece como norma general la suspensión del régimen de visitas del padre condenado por violencia de género o doméstica durante la duración de la condena (nuevo art. 92 bis 4). Sin embargo, tanto el Consejo de Estado como el Consejo Fiscal, entre otros órganos, han emitido informes contrarios a esta medida, por lo que hay dudas de que resulte aprobada. (Informe del Consejo Fiscal, de 3 de septiembre de 2013, y Dictamen del Consejo de Estado núm. 438/2014, de 27 de julio de 2014).

<sup>31</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Séptimo y octavo informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2013. España. Doc. de la ONU: CEDAW/C/ESP/7-8, de 17 de diciembre de 2014, párr. 319.

<sup>32</sup> El Consejo de Ministros de 29 de julio de 2005 aprobó un Fondo para garantizar la labor de las Comunidades Autónomas de asistencia integral a las víctimas de 10.000.000 euros para 2005 y 12.000.000 de euros para 2006. El 22 de abril 2015, con esta misma finalidad, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad acordó repartir para 2015, 4.180.000 euros, más un crédito adicional de 1.000.000 euros. Fuente:

[http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/laDelegacionInforma/pdfs/DGVG\\_INFORMA\\_Conferencia\\_Sectorial\\_Igualdad.pdf](http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/laDelegacionInforma/pdfs/DGVG_INFORMA_Conferencia_Sectorial_Igualdad.pdf)

<sup>33</sup> Hasta 2014, los ayuntamientos asumían competencias en este sentido y colaboraban con servicios de información y atención a las víctimas. Sin embargo, a partir de esa fecha, la *Ley 27/2013 de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la administración local (art. 27.6)*, les ha desprovisto de esta competencia, salvo que le sea delegada expresamente por el Estado, las Comunidades Autónomas o las Diputaciones, junto a la financiación necesaria.

<sup>34</sup> Los ejemplos citados ponen de relieve la incapacidad actual del Estado español de cumplir la obligación prevista en el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, ratificado por España en agosto de 2014, de establecer “*medidas legislativas u otras necesarias para suministrar y adecuar, según un reparto geográfico adecuado, servicios de apoyo especializado inmediatos, a corto o largo plazo, a toda víctima.*” (art. 22.1)

<sup>35</sup> Tras 26 años de gestión de la Diputación provincial, este organismo decidió su cierre en 2012. A pesar de que el Ayuntamiento de Ciudad Real trató de asumir la competencia y lo gestionó durante 2 años, una sentencia judicial decidió anular el convenio del traspaso competencial, y el centro cerró en 2014.

<sup>36</sup> (184) Pregunta escrita Congreso. Autora: De las Heras Ladera, Ascensión (GIP), 5 de marzo de 2014. Contestación: 184/047908 realizada por el Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

<sup>37</sup> Información confirmada por Amnistía Internacional a través de entrevista con una de las trabajadoras del servicio suspendido, vía e-mail, el 9 de abril de 2015.

<sup>38</sup> Ayuntamiento de Madrid (DGIO). Memorias de actividades 2010, 2011, 2012, 2013.

<sup>39</sup> Localización de Servicios y Oficinas de Atención a las Víctimas en España, actualizado a mayo de 2014, por María del Mar Daza Bonachela. Sitio web:

[https://www.academia.edu/7194422/Servicios\\_y\\_Oficinas\\_de\\_Atenci%C3%B3n\\_a\\_las\\_Victimas\\_en\\_Espa%C3%B1a.\\_Listado](https://www.academia.edu/7194422/Servicios_y_Oficinas_de_Atenci%C3%B3n_a_las_Victimas_en_Espa%C3%B1a._Listado)

<sup>40</sup> Informe del Relator Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, Sr. Miloon Kothari, Misión a España. DOC de la ONU: A/HRC/7/16/Add.2, de 7 de febrero de 2008, párr. 60, 61, y 99.

<sup>41</sup> Según las estadísticas judiciales, entre 2008 y 2014 se iniciaron 578.546 procedimientos de ejecución hipotecaria. Estas cifras no distinguen entre viviendas principales u otro tipo de vivienda o local comercial. Únicamente desde 2013 se disponen estadísticas relativas a primeras viviendas facilitadas por el Banco de España que reportó más de 98.000 ejecuciones hipotecarias celebradas entre enero de 2012 y junio 2014.

<sup>42</sup> Art. 3 g) de Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección de los deudores hipotecarios, reestructurar la deuda y alquiler social. Este artículo fue modificado posteriormente por el Real Decreto-Ley 1/2015, de 27 de febrero, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social, aunque sólo en el sentido de ampliar el plazo de suspensión de la medida de desahucio de 2 a 4 años.

<sup>43</sup> Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación general 7 sobre desalojos forzosos. párrafo 13

<sup>44</sup> Ministerio de Igualdad, Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, 2008.

<sup>45</sup> Informe de la subcomisión creada en el seno de la comisión de igualdad para el estudio y el funcionamiento de la ley integral de medidas contra la violencia de género y, en su caso, propuestas de modificación, Boletín Oficial de las Cortes, Núm. 296, de 23 de noviembre de 2009.

<sup>46</sup> El 14 de abril de 2015, varios grupos parlamentarios exigieron al Gobierno evaluar la *Ley Integral*, tras 10 años de vigencia. El Gobierno respondió que estaba recabando información para realizar la evaluación de la norma. Sin embargo, resulta patente la falta de información a la ciudadanía sobre esta actividad, incluidas las organizaciones de mujeres y de derechos humanos, dedicadas a esta cuestión. (*Moción consecuencia de interpelación urgente sobre las medidas que va a tomar el Gobierno para erradicar el aumento de la discriminación contra las mujeres en España.* Boletín Oficial de las Cortes, núm. 651, de 22 de abril de 2015).

<sup>47</sup> La *Macroencuesta de Violencia de Género 2015*, ya citada, representa un tímido avance respecto a encuestas anteriores, porque incluye un cuestionario de satisfacción de las mujeres víctimas acerca de las instancias de atención y protección a las que han acudido. Sin embargo, Amnistía Internacional lamenta, que la única instancia por la que no se pregunta a las mujeres en la encuesta sea, precisamente, la Administración de Justicia.

<sup>48</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 44º período de sesiones (20 de julio a 7 de agosto de 2009). Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. España. Doc. de la ONU: CEDAW /C/ESP/CO/6, de 7 de agosto de 2009. Párr. 31.

<sup>49</sup> Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

<sup>50</sup> Amnistía Internacional ha documentado casos de víctimas de violencia sexual ingresadas en Centros de Internamiento

---

de Extranjeras/as para ser expulsadas, lo que supone un sufrimiento añadido para estas mujeres y la negación del derecho a la asistencia, la justicia y la reparación.

<sup>51</sup> Ley de Extranjería, art. 31 bis. 2 a 4.

<sup>52</sup> En marzo de 2011, el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial mostró preocupación precisamente porque este requisito pudiera disuadir a víctimas extranjeras a acudir a la policía; Observaciones finales del CERD sobre los informes periódicos 18º-20º de España, 10 de marzo de 2011. Doc. de la ONU: CERD/C/ESP/CO/18-20

<sup>53</sup> Art. 18 de la *Ley Integral*.

<sup>54</sup> El *Plan de Prevención y Atención a la violencia de género en población extranjera inmigrante (2009-2012)* no mencionó la cuestión de los intérpretes y su implementación ni supuso la mejoras profesionales para adecuada información a estas mujeres.

<sup>55</sup> Amnistía Internacional, Sección española, 2007: *Más riesgos, menos protección. Mujeres migrantes frente a la violencia de género*, pp.31-34.

<sup>56</sup> Amnistía Internacional, Sección española, 2012: *¿Qué justicia especializada?*, Op. Cit. pp. 7 y 8.

<sup>57</sup> La persistencia de este déficit ha sido confirmada en 2015 por una investigación en el marco del proyecto europeo "Speak Out for Support" (SOS-VICS), cofinanciado entre el Programa de Justicia Penal de la Unión Europea y nueve universidades españolas. Ver <http://cuaula.uvigo.es/sos-vics/blogs/ver.php?id=127>

<sup>58</sup> Aunque el Estado español no publica datos sobre concesiones de asilo desagregadas por motivo de solicitud, en 2013 todas las solicitudes de asilo formuladas por mujeres provenientes de Sierra Leona fueron denegadas, así como el 98% de las solicitudes de mujeres procedentes de Nigeria. Ambos países se encuentran entre los principales países de origen de las víctimas de trata en el España. Fuente: Anuario Estadístico del Ministerio del Interior, 2013.

<sup>59</sup> *Informe de la Red española contra la trata de personas para la coordinadora europea de lucha contra la trata. Visita oficial a España*. 26 y 27 febrero 2015, pp. 25-30.

<sup>60</sup> Ley de Extranjería, Art. 59 bis.

<sup>61</sup> Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. First evaluation round*. GRETA(2013)16.p. 8.

<sup>62</sup> La más reciente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2014.

<sup>63</sup> Carta de Amnistía Internacional a la Dirección General de Política Interior el 16 de abril de 2015.

<sup>64</sup> Amnistía Internacional, Sección española: Recomendaciones al Proyecto de Ley del Estatuto de la Víctima, 2014, p.1.

<sup>65</sup> Ley 35/1995, de 11 de diciembre *de Ayudas a Víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual* (BOE nº 296, de 12 de diciembre de 1995)

<sup>66</sup> Amnistía Internacional – Sección española (2009): *Una vida sin violencia para mujeres y niñas*. Op. Cit. Cap. 5.4. *Violencia de género y derecho a la reparación*, pp. 44-49.

<sup>67</sup> Amnistía Internacional-Sección española (2009): *Una vida sin violencia para mujeres y niñas*. Op. Cit. Caso Ascensión Anguita Quesada; y *Amnistía Internacional-Sección española (2012): ¿Qué Justicia especializada?*, Op. Cit. Caso María (nombre ficticio).

<sup>68</sup> Como ejemplo, tras el dictamen del Comité en el caso Ángela González Carreño c. España (Doc. de la ONU: CEDAW/C/58/D/47/2012, de 18 de julio de 2014), el Gobierno español ha mostrado su negativa a reconocer su responsabilidad e indemnizar a la demandante, tal y como recomienda el Dictamen. (Respuesta del Ministerio de Justicia del Gobierno español al Comité, de 21 de enero de 2015, facilitada a Amnistía Internacional por la organización Women's Link Worldwide).

<sup>69</sup> Comité para la eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Observaciones finales. España. Doc. de la ONU: CEDAW/C/ESP/CO/6, de 7 de agosto de 2009, párrs. 17, 18.

<sup>70</sup> Artículos 4 y 7 de la *Ley Integral*.

<sup>71</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

<sup>72</sup> El Comité de Derechos del Niño, celebró en 2009 la existencia de dicha asignatura: Observaciones finales. España. Doc. de la ONU: CRC/C/ESP/CO/3-4, de 3 de noviembre de 2010, párr.19.

<sup>73</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

<sup>74</sup> Gobierno de España. *Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016)*, p.55.

<sup>75</sup> Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Art.

12).

<sup>76</sup> Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. *Informes 2012 y 2013 sobre comunicación y publicidad institucional*.

<sup>77</sup> Convenio Europeo de lucha contra la Trata de Seres Humanos, ratificado por España el 1 de agosto de 2009, y Directiva 2011/36/UE *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*.

<sup>78</sup> En 2009 se aprobó el I Plan Integral de Lucha contra la trata con fines de explotación sexual (2009-2012). En 2010 y en 2015 se han producido mejoras en la tipificación del delito de trata (ver leyes citadas en las notas al pie 33 y 34), y en 2011 se aprobó del Protocolo Marco de Protección de Víctimas de trata de seres humanos.

<sup>79</sup> Recomendación del Comité en su informe de 2009.

<sup>80</sup> El I Plan contra la trata de personas y el Borrador de II Plan abordan únicamente la trata de personas con fines de explotación sexual, incumpliendo lo previsto en el Convenio Europeo contra la Trata.

<sup>81</sup> Esta preocupación ha sido manifestada por el Grupo de Expertos/as para el seguimiento del Convenio Europeo contra la Trata. (Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings. Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain. First evaluation round. GRETA(2013)16.

<sup>82</sup> *Informe de la Red española contra la trata de personas, 2015, Op. Cit.* pp.14-16.

<sup>83</sup> Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report...2013, Op. Cit.p. 67.

<sup>84</sup> *Informe de la Red española contra la trata de personas, 2015, Op. Cit.* p.16.

<sup>85</sup> La Defensora del Pueblo considera uno de los retos pendientes en España, el establecimiento de mecanismos de detección y atención a menores de edad víctimas. (Defensor del Pueblo, *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles. Actualización de 2013*, pp. 25-27).

<sup>86</sup> Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings, Report...2013, Op. Cit.p. 68.

<sup>87</sup> Real Decreto-Ley 16/2012, *de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones*.

<sup>88</sup> El día 31 de marzo el Ministro de Sanidad anunció ante los medios de comunicación que el Gobierno había decidido volver a permitir el acceso de las personas migrantes en situación irregular a la atención primaria de salud (médicos de familia). Sin embargo, Amnistía Internacional considera este anuncio insuficiente, ya que no se ha realizado en sede parlamentaria.

<sup>89</sup> Los supuestos en los que se permite el acceso a la atención sanitaria son los siguientes: atención médica de urgencias y embarazo, parto y posparto. Las personas que tendrán asistencia sanitaria en todos los casos son las personas menores de edad, las personas solicitantes de protección internacional y a las víctimas de trata de seres humanos en período de restablecimiento y reflexión (según el artículo 59 bis de la citada Ley de Extranjería).

<sup>90</sup> El Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, a través del Sistema Nacional de Salud, en su Disposición adicional quinta, incluye entre las excepciones a las víctimas de trata de seres humanos en período de restablecimiento y reflexión. Lo que equivale a menos de un 10% de las víctimas potenciales, según informaciones de la propia policía. Esta excepción ha sido criticada por organizaciones de la Red Española contra las Trata de personas por ser excesivamente restrictiva y no garantizar el acceso de la mayoría de víctimas de la trata a la atención sanitaria. Ver [http://redconlatrata.org/spip.php?article224&var\\_mode=calcul](http://redconlatrata.org/spip.php?article224&var_mode=calcul)

<sup>91</sup> En el caso de las víctimas de trata de seres humanos, sólo tienen acceso a los servicios de salud quienes han sido identificadas como víctimas y se les ha otorgado el periodo de restablecimiento y reflexión de un mes. Lo que implica que a la mayoría no se les reconoce el derecho a la asistencia sanitaria.

<sup>92</sup> Ver caso Olga, en anexo. Además, organizaciones colaboradoras de Amnistía Internacional han documentado casos que revelan la falta de atención sanitaria a las víctimas de violencia sexual con graves secuelas. (Fundación Aspacia. *Entre el miedo y la desprotección Mujeres migrantes en situación irregular frente a la violencia sexual en España*, 2013).

<sup>93</sup> CEDAW Recomendación General 24 para 18.

<sup>94</sup> Amnistía Internacional (Sección española): *El laberinto de la exclusión sanitaria. Vulneraciones del derecho a la salud en las Islas Baleares*, julio de 2013 y *Sin tarjeta, no hay derecho. Impacto en derechos humanos de la reforma sanitaria en Castilla-La Mancha y en la Comunitat Valenciana*, abril, 2015.

<sup>95</sup> Ministerio de sanidad, Política Social e Igualdad. *Estrategia Nacional de Salud Sexual y Reproductiva. 2011*.

<sup>96</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC), Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales a España, 6 de junio de



2012,E/C.12/ESP/CO/5

<sup>97</sup> IPPF / Federación de planificación familiar estatal (FPFE). *Barómetro del acceso de las mujeres a la libre elección de anticonceptivos modernos en 10 países de la UE. Focus: España*. 2013, p.9.

<sup>98</sup> La Ley 2/2010 estableció la educación sexual como una materia recomendada pero no obligatoria en la educación formal.

<sup>99</sup> IPPF / Federación de planificación familiar estatal (FPFE). *Barómetro del acceso de las mujeres a la libre elección de anticonceptivos modernos en 10 países de la UE. Focus: España*. 2013, p. 12.

<sup>100</sup> Según Unicef, entre 2006 y 2010 se redujo en 10 puntos el porcentaje de chicos y chicas de 15 a 18 años que usaron el preservativo en la última relación sexual UNICEF (2014). *La Infancia en España 2014*, p. 48.

<sup>101</sup> Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

<sup>102</sup> ACAI, *Mujeres de 16 y 17 años que no han podido comunicar a sus padres o tutores la interrupción de su embarazo*, Noviembre 2014.

<sup>103</sup> Proposición de *Ley Orgánica de protección a menores para reforzar la protección de las menores y mujeres con capacidad modificada judicialmente*, presentada por el Grupo parlamentario popular.

<sup>104</sup> <https://www.amnesty.org/es/for-media/press-releases/espana-retira-ley-antiaborto-mejor-proteccion-mujer-2014-09-24>

<sup>105</sup> En su visita a España, el Grupo de Trabajo sobre Discriminación contra las mujeres de Naciones Unidas mostró preocupación por los efectos de esta reforma legal. (UN Working Group on the issue of discrimination against women in law and in practice finalizes country mission to Spain, press release, December 19, 2014,

<http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=15444&LangID=E - sthash.Go9HCbO4.dpuf>)

<sup>106</sup> Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer. Rec. 24, Artículo 12 de la Convención (La Mujer y la Salud) 1999. Además, el Comité sobre los Derechos del Niño también ha criticado a Estados por introducir o mantener aprobación de los padres como requerimiento para las adolescentes acceder a servicios seguros y legales de aborto, vinculando este obstáculo con altos índices de abortos clandestinos e inseguros, e.g Kyrgyzstan, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.127 (2000), para. 45 y 46 , Netherlands, U.N. Doc. CRC/C/15/Add.114 (1999)

<sup>107</sup> Nombre ficticio. Caso documentado por Amnistía Internacional en mayo de 2015. Este caso fue documentado con anterioridad por la Fundación para la Convivencia Aspacia e incluido en su informe "Entre el miedo y la desprotección. Mujeres migrantes en situación irregular en España frente a la violencia sexual", hecho público en noviembre de 2013.





**AMNESTY**  
**INTERNATIONAL**



[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org)