Dictamen 8
2025

SESIÓN ORDINARIA DEL PLENO DE
18 DE NOVIEMBRE DE 2025

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**

DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 891-2025

Colección Dictámenes
Número 8/2025
La reproducción de este dictamen
está permitida citando su procedencia.
Primera edición, diciembre de 2025

Edita y distribuye
Consejo Económico y Social
Huertas, 73
28014 Madrid. España
T 91 429 00 18
publicaciones@ces.es
www.ces.es
ISSN 1134-5152
D.L. M-26629-2025

Imprime
Solana e hijos, A.G.

Sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Trabajo sobre la Realidad Social y el Trabajo de las Mujeres en España, y de acuerdo con el procedimiento previsto en el Reglamento de organización y funcionamiento interno, el Pleno del Consejo Económico y Social aprueba, en su sesión ordinaria del día 18 de noviembre de 2025, el siguiente dictamen:

1. Antecedentes

El 16 de octubre de 2025 tuvo entrada en el Consejo Económico y Social escrito del Ministerio de Igualdad, por el que se solicitaba, al amparo de lo dispuesto en el artículo 7.1.1 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social, que el CES emitiera, en el plazo de un mes, dictamen sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria. La solicitud se trasladó a la Comisión de Trabajo sobre la Realidad Social y el Trabajo de las Mujeres en España del CES para la elaboración de la oportuna propuesta de dictamen.

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

El texto objeto de dictamen, mediante la modificación de diversas leyes, se propone abordar y establecer nuevas medidas para prevenir y erradicar la violencia vicaria, aquella que tiene como objetivo dañar a la mujer a través de sus seres queridos y especialmente de sus hijas e hijos. Según los datos contenidos en la MAIN, desde el 2013 hasta julio de 2025, 65 menores han sido asesinados por violencia de género en España, según los datos oficiales publicados por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. Sin embargo, como recordaba el CES en su Memoria so-

cioeconómica anual (2024), "la magnitud del problema va mucho más allá de estas dramáticas cifras, que no recogen el estado físico y psicológico de las supervivientes, el impacto en sus hijos e hijas y en el resto del entorno".

Diversos instrumentos de Derecho Internacional desde la aprobación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (CEDAW, 1979), ratificada por España el 5 de enero de 1984, establecen la obligación de actuar con la debida diligencia frente a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia vicaria. Entre ellos, destaca por su relevancia el Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa (Convenio de Estambul, 2011), ratificado por España el 1 de agosto de 2014, que define la violencia de género de manera amplia, más allá de la violencia sufrida en el seno de la pareja.

Los artículos 3, 21 y 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea justifican la incorporación de medidas específicas para proteger a menores y mujeres frente a la violencia vicaria dentro del marco de los derechos fundamentales europeos. Aunque la virtualidad de estos derechos se proyecta sobre el conjunto del Derecho de la Unión Europea, en el presente contexto el Anteproyecto guarda relación especialmente con la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo sobre los derechos de las víctimas, con la Estrategia Europea de Igualdad de Género 2020-2025, con la Estrategia de Derechos del Niño y con la Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la violencia de género, que instan a los Estados a adoptar marcos normativos eficaces frente a formas graves y estructurales de violencia, como la violencia vicaria.

Por último, cabe mencionar la recientemente aprobada Directiva 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica que, aunque no menciona expresamente la violencia vicaria como tal, sí contempla algunas conductas que se englobarían dentro de la misma. Así, establece en el considerando 39 que "al evaluar las necesidades de protección y apoyo de la víctima, la principal preocupación debe ser salvaguardar la seguridad de la víctima y prestarle un apoyo personalizado, teniendo en cuenta, entre otras cosas, sus circunstancias particulares. Algunas circunstancias que requerirían especial atención podrían ser, por ejemplo (...) el riesgo potencial de que se utilice a los hijos para ejercer el control sobre la víctima (...). También debe tenerse en cuenta el grado de control ejercido por el autor o sospechoso del delito sobre la víctima, ya sea desde el punto de vista psicológico o económico".

En el ordenamiento jurídico español, la protección contra toda forma de violencia

y, en particular, contra las violencias de género, se sustenta en el reconocimiento de derechos fundamentales, como la igualdad (art. 14 de la Constitución española, –CE–), el derecho a la vida y la integridad física y moral (art.15 CE) o la tutela judicial efectiva (art. 24 CE). Por su parte, la protección jurídica y social de la infancia (art. 39 CE) constituye uno de los principios rectores de la política social y económica.

Uno de los principales antecedentes normativos del Anteproyecto en el ámbito estatal viene dado por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género que, tras las reformas operadas por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de Modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y posteriormente por la Ley Orgánica 8/21 de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, de 5 de junio 2021, incorpora varias previsiones de protección de las víctimas contra este tipo de violencias. Así, en su actual redacción, la Ley Orgánica 1/2004, sin llegar a utilizar la expresión "violencia vicaria", prevé que la violencia de género también comprende la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad (art. 1.4). Incorpora asimismo algunas obligaciones de protección de las y los menores víctimas de violencia vicaria, como la necesidad de que los servicios sociales y los servicios sanitarios cuenten con profesionales de la psicología infantil (art. 19.5 y art. 19.bis.1), así como la necesidad de incorporar el tratamiento de la violencia vicaria en la formación de algunos profesionales del ámbito de la justicia y la seguridad (art. 47) o la necesidad de organizar protocolos de actuación forense en casos de violencia de género, con especial atención a la violencia vicaria por las administraciones con competencias en materia de justicia (disposición adicional segunda).

Desde la perspectiva de la protección de la infancia y la adolescencia, constituyen importantes antecedentes del Anteproyecto las mencionadas Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de Modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que avanzó en el reconocimiento de los menores como víctimas de violencia de género, aunque sin emplear el término violencia vicaria, así como la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de Protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que vino a reforzar el marco jurídico de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia de género, introduciendo una serie de modificaciones legales en materia penal, civil, penitenciaria, de protección y asistencia jurídica así como en muchos otros ámbitos como el de la educación, la atención sanitaria o el deporte.

El Pacto de Estado contra la violencia de género aprobado en 2017 constituyó un importante hito en la lucha contra este grave problema social, incorporando ya en la medida 139/228 explícitamente la previsión de extender la aplicación de los derechos y prestaciones de la Ley Orgánica 1/2004 a quienes hayan padecido violen-

cia "por interpósita persona", calificándola como "el daño más extremo que puede ejercer el maltratador hacia una mujer: dañar y/o asesinar a los hijos/as".

El Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género introduce modificaciones en el Código Civil que abundan en reforzar la protección de los menores expuestos a violencia de género, en cumplimiento de algunas medidas de dicho pacto, como la exclusión de la atención y asistencia psicológica de la relación de actos que requieren ser decididos de común acuerdo en el ejercicio de la patria potestad, cuando alguno de los progenitores estuviera incurso en un proceso penal por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro progenitor o de los hijos o hijas de ambos (medida 148).

Asimismo, el Anteproyecto viene a articular algunas de las medidas previstas en la Estrategia Estatal para Combatir las Violencias Machistas (2022-2025), cuyo eje 3 se dedica a mejorar la protección y atención frente a la violencia vicaria de género, centrando los esfuerzos en el acompañamiento y recuperación de los hijos e hijas de las mujeres víctimas. La Estrategia identifica importantes debilidades, especialmente en lo referido a la formación de profesionales y a la protección del vínculo familiar, que puede afectar negativamente a menores. El objetivo es dar mayor visibilidad y profesionalización a la respuesta institucional, reforzando el vínculo madre-hijos. Entre las acciones previstas, destacan la formación del personal y la adaptación de ayudas conforme a la legislación vigente, así como la especialización de profesionales para proteger eficazmente a menores expuestos a violencia vicaria.

Por otra parte, ni el Código Civil ni el Código Penal se refieren en su articulado a este tipo de violencia de manera específica, aunque contengan determinadas previsiones que protegen a sus víctimas en determinados supuestos. Así, el Código Civil establece la protección de los menores en casos de violencia de género, principalmente a través de los artículos 92.7 y 94. El artículo 92.7 establece que no se concederá la guarda conjunta si cualquiera de los progenitores está incurso en un proceso penal iniciado por intentar atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos que convivan con ambos. Tampoco procederá cuando el juez advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género. Se apreciará también a estos efectos la existencia de malos tratos a animales, o la amenaza de causarlos, como medio para controlar o victimizar a cualquiera de estas personas.

En su artículo 94, el Código Civil, establece asimismo que la autoridad judicial determinará el régimen de visitas del progenitor que no tenga consigo a los hijos. Conforme al mismo, no procederá el establecimiento de un régimen de visita en determinado supuestos, incluyendo cuando

el progenitor esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos o "cuando la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género". Pese a ello, el mismo artículo prevé que la autoridad judicial pueda establecer un régimen de visita, comunicación o estancia en resolución motivada en el interés superior del menor y previa evaluación de la situación de la relación paternofilial.

En el Código Penal, los actos de violencia vicaria constitutivos de delito cometidos en el contexto de violencia de género quedan subsumidos en otros tipos penales (homicidio, lesiones, amenazas, coacciones, maltrato, delitos contra las relaciones familiares como la sustracción de menores, el abandono de familia, de personas con discapacidad y el impago de prestaciones económicas al cónyuge o hijos, entre otros), a los que cabe aplicar determinadas agravantes como la alevosía o la minoría de edad. Sin embargo, dichos tipos no incorporan hasta ahora la finalidad instrumental de esta violencia ni la dimensión estructural de género de la violencia vicaria.

El Pacto de Estado contra la violencia de género renovado el 26 de febrero de 2025 por el Congreso de los Diputados incluye numerosas medidas, dentro de las cuales se incorporan nuevas tipologías de violencia como la violencia vicaria, que se aborda específicamente en el bloque 4, dedicado a la asistencia y protección de personas menores de edad. En concreto, el apartado 4.1, titulado "Violencia vicaria y protección de menores", que comprende las medidas 281 a 320, establece acciones concretas para combatir este tipo de violencia. Así, por ejemplo, en la medida 281 se llama a adoptar, a la mayor brevedad posible, el Plan de Acción Nacional para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y sus hijos e hijas menores de edad, como exige la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en el que se acuerden como prioridad las medidas y herramientas de coordinación tanto de las políticas públicas, como de los servicios autonómicos, locales y estatales existentes, para la protección a los menores víctimas de violencia vicaria; mientras que en la medida 283 se insta a promover, desde el Ministerio de Igualdad, en el marco de sus competencias, las medidas que tiendan a garantizar una formación especializada, inicial y continua en materia de violencia vicaria para todos los profesionales que tengan un contacto habitual con los niños, niñas y adolescentes víctimas. Además, la medida 293 propone que todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, muy especialmente la judicatura, la fiscalía y los letrados y letradas de la Administración de Justicia, reciban formación transversal en violencia vicaria, con independencia del juzgado en el que se resuelva el asunto. La medida 307 exi-

ge garantizar la reparación de hijos e hijas víctimas de violencia vicaria poniendo a su disposición medidas y recursos que abarquen todos los ámbitos en función de las necesidades y la edad de las víctimas, tales como el sanitario, psicológico, educativo o sociolaboral. Para garantizar la implementación efectiva de estas medidas se hace necesario su regulación y la consiguiente modificación de la normativa sobre violencia de género, algo a lo que viene a tratar de dar respuesta el Anteproyecto.

Por su parte, el informe del Defensor del Pueblo de noviembre de 2024, "Violencia vicaria de género. Las otras víctimas", pone de manifiesto las graves deficiencias estructurales en la detección, prevención y protección frente a esta manifestación extrema de la violencia de género. Entre los principales problemas detectados se encuentran la escasa visibilidad y el insuficiente reconocimiento institucional de la violencia vicaria, así como la falta de herramientas específicas para su identificación precoz. Además, se constata que a nivel judicial el papel de las personas menores de edad es fundamental, y que estas deben ser escuchadas para evitar y prevenir esta violencia y para garantizar su protección efectiva. Del informe se desprende la urgencia de impulsar y fortalecer las medidas necesarias para garantizar una respuesta adecuada y eficaz frente a la violencia vicaria, tanto desde el ámbito penal como a través de un enfoque integral centrado en la prevención, la atención inmediata, la protección efectiva y la no revictimización de las víctimas.

Por todo ello, según se indica en la MAIN que acompaña al Anteproyecto, la finalidad principal de la norma es reconocer, prevenir, sancionar y erradicar la violencia vicaria como una manifestación específica y extrema de la violencia de género, en la cual el agresor utiliza a los hijas e hijos de la víctima de violencia de género u a otras personas del círculo más cercano como instrumentos para causarle un daño psicológico profundo. Con ello se pretende visibilizar este tipo de violencia de género y lograr un mayor reconocimiento de sus implicaciones y de la necesidad de abordarla desde una perspectiva integral y especializada.

En el marco de este objetivo general, la MAIN señala también que la norma tiene como objetivos: definir expresamente la violencia vicaria como una forma de violencia de género, para lo cual se modifica la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre; incluir en el Código Penal, un tipo penal que castigue específicamente este tipo de violencia; dar cumplimiento a las medidas 281, 283, 293, 295, 298 y 302, 306 y 347 del Pacto de Estado contra la violencia de género renovado en 2025; garantizar la protección integral de las víctimas y cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y violencia de género; avanzar en el reconocimiento y la protección de las personas mayores de edad que se encuentran en relación de dependencia respecto de la víctima, quienes pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad similares a la de los hijos e hijas menores de edad y que, por ese motivo, requieren igualmente un marco de amparo específico fren-

te a los efectos de la violencia de género; y articular medidas de prevención, atención y reparación que protejan a las víctimas, con un enfoque interseccional, perspectiva de género e infancia, modificando para ello determinadas normas del ordenamiento jurídico con incidencia directa en la protección de las víctimas de violencia vicaria: legislación civil, legislación procesal civil, Estatuto de la víctima del delito.

En el ámbito autonómico, tal y como contempla la MAIN, diversas comunidades han avanzado en la incorporación expresa del concepto de violencia vicaria dentro de sus marcos normativos, aun con una reseñable heterogeneidad en sus definiciones. Así, comunidades autónomas como Andalucía (Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de Medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, modificada por la Ley 7/2018, de 30 de julio), Cataluña (Ley 5/2008, de 24 de abril, del Derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista), Galicia (Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la Prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, modificada por la Ley 14/2021, de 20 de julio), y La Rioja (Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de género de La Rioja) han reconocido explícitamente la violencia vicaria en sus textos legales, incluyéndola bien en las definiciones generales de violencia de género, bien en el catálogo de formas específicas de violencia.

En el entorno europeo, pocos países prestan atención a esta cuestión y los que lo han hecho han optado por diferentes marcos de protección, ya sean protocolos, medidas preventivas o leyes que regulan de modo genérico la violencia machista. Se desconoce la existencia de ejemplos comparados que, como el Anteproyecto, incorporen un tipo específico en el Código Penal como un delito autónomo con sanciones acumuladas.

El Consejo Económico y Social ha venido prestando especial atención en sus diferentes trabajos a la realidad y evolución de la violencia de género, así como a la protección integral de la infancia y la adolescencia frente a las violencias. Así, el CES ha abordado estos aspectos en diversos dictámenes, destacando especialmente los siguientes: Dictamen 2/2004 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre las mujeres; Dictamen 8/2005 sobre el Real Decreto por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género; y Dictamen 1/2019 sobre el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

En el primero de ellos, el CES señaló que “con carácter general, el CES valora positivamente la voluntad de abordar este grave problema de una manera integral, así como la prioridad concedida a esta cuestión en un momento en que la sociedad se encuentra especialmente sensibilizada ante la proliferación de sucesos de este tipo y su mayor visibilidad con respecto al pasado. Con la aprobación de este Anteproyecto, España será el primer país europeo que contará con una Ley Integral

que abarca aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales, sanitarios y penales (...)"; mientras que, en el último, apuntó que: "La violencia ejercida contra la infancia y la adolescencia en España constituye un problema grave, de creciente magnitud y compleja diversificación en sus formas de expresión. El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica de Protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, entendiendo que supone un progreso importante en su abordaje multidimensional".

Asimismo, el CES ha abordado el problema de las violencias contra las mujeres y contra las personas menores de edad en varios informes de iniciativa propia, entre los que caben destacar: el Informe 1/2011, *Tercer informe sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española* y el Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*. En el primero, el CES dedicaba un capítulo a la socialización del problema de la violencia sobre las mujeres, en el que apuntaba que "(...) uno de los cambios fundamentales desde la aprobación en 2003 del anterior informe del CES sobre la situación de las mujeres en la realidad sociolaboral española había sido la emersión de la violencia contra las mujeres como un problema de naturaleza social, merecedor de un abordaje integral por los poderes públicos en todos los órdenes de la realidad social. La desigual posición de las mujeres y los hombres en la estructura social se manifiesta de la forma más cruda en la violencia ejercida sobre ellas por el hecho mismo de ser mujeres (...)".

Por su parte, en el segundo, el CES dedicaba un capítulo a la protección de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, cuestión sobre la cual posteriormente, en el apartado de conclusiones y propuestas del informe señalaba que "había que continuar reforzando las medidas para prevenir y evitar la violencia de género, tanto la ejercida directamente sobre las menores, como el impacto de aquella en las niñas y los niños (violencia vicaria)".

2. Contenido

El Anteproyecto de Ley se compone de 7 artículos, dos disposiciones transitorias, y tres disposiciones finales.

Artículo primero. Modificación del Código Civil, publicado por el Real Decreto de 24 de julio de 1889

Modifica dos artículos del Código Civil con el fin de ampliar el derecho a ser escuchados por el juez a todos los hijos menores de edad, así como a los hijos mayores de edad con discapacidad necesitados de especial protección, antes de acordar el régimen de guarda y custodia (art. 92.6), o el régimen de visitas, comunicación o estancia (art. 94). Asimismo, se incorpora en el artículo 94 un párrafo en el que se establece que, cuando dicha audiencia no sea posible o no convenga al interés superior del menor, se autorice a que sean los representantes le-

gales u otras personas con una relación de confianza, los que comuniquen las opiniones y deseos de los menores o mayores de edad con discapacidad.

Artículo segundo. Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder judicial

Modifica los artículos 307, 310 y 312 y 433bis de la Ley Orgánica del Poder judicial, relativos al curso de selección de la Escuela Judicial, las pruebas de ingreso, promoción y especialización de las carreras judicial y fiscal, así como el Plan de Formación Continuada de la Carrera Judicial. Añade el estudio de la violencia vicaria, así como la capacitación en la aplicación en la aplicación de la perspectiva de género, la perspectiva de infancia, la perspectiva interseccional en la formación judicial con el fin de garantizar una adecuada interpretación y aplicación del Derecho. Asimismo, se añade un apartado 6 adicional al artículo 433 bis para tratar de garantizar una formación periódica en estas materias a lo largo de toda la carrera judicial para los magistrados/as que trabajen en órganos de violencia de género, familia o relacionados, incluido el personal suplente o que se encuentren en comisión de servicios o sustitución interna.

Artículo tercero. Modificación de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

Se introduce como una nueva pena privativa de derechos de carácter grave en el artículo 33.2 del Código Penal la prohibición de publicar o difundir mensajes, textos, imágenes u otros contenidos que tengan relación directa con el delito cometido por tiempo superior a los cinco años, en el artículo 39 (para incluirlo entre las penas privativas de derechos), en el artículo 48.4 (para establecer la prohibición al penado de realizar dichas conductas o facilitar estos contenidos a terceros, para evitar el menoscabo de la dignidad de la víctima o la generación de un daño psicológico a la misma), y el artículo 70.3 (para determinar la aplicación de la misma pena como superior cuando esta exceda en grado los límites máximos fijados, con la duración máxima de 20 años).

Se introduce un nuevo tipo penal en el artículo 173 bis, en el título VII del Código Penal, dedicado a las torturas y otros delitos contra la integridad moral. La conducta sancionable consiste en haber cometido alguno de los hechos constitutivos de delito que se relacionan (homicidio, aborto, lesiones, lesiones al feto, delitos contra la libertad, delitos contra la integridad moral, contra la libertad sexual, contra la intimidad y el derecho a la propia imagen, contra el honor, contra los derechos y deberes familiares o cualquier otro delito cometido con violencia o intimidación) sobre los hijos o descendientes o personas menores de edad sujetas a tutela o guarda y custodia del actual o excónyuge o persona a la que el autor haya estado ligado por análoga relación de afectividad aun sin convivencia finalidad, con la finalidad de causarle daño o sufrimiento a esta última.

Se establece para estos hechos una pena de prisión de 6 meses a 3 años y privación del derecho a la tenencia y porte de armas de 3 a 5 años, que se aplicarán separadamente respecto a la que correspondiere por los mencionados delitos. Igual pena se impondrá cuando la víctima sea ascendiente o hermano del cónyuge, excónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad.

Artículo cuarto. Modificación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento civil

Se modifica la letra l) del artículo 17.2 de la norma, para incluir entre los indicadores de riesgo para el bienestar y desarrollo de las personas menores de edad la exposición a violencia vicaria, como parte integrante de la violencia doméstica o de género.

Artículo quinto. Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento civil

Introduce los relativos a la patria potestad en el conjunto de procesos sobre provisión de medidas judiciales de apoyo a las personas con discapacidad, filiación, matrimonio y menores. Para ello modifica el artículo 748 de la Ley 1/2000.

Artículo sexto. Modificación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género

Introduce cambios en cinco artículos de la Ley Orgánica de Medidas de protección integral contra la violencia de género incorporando la violencia vicaria, que queda definida como tal en dicha norma.

La nueva redacción del artículo 1 amplía el objeto de la ley a la protección de los hijos e hijas, descendientes menores o mayores con discapacidad necesitados de especial protección y las personas menores de edad sujetas a su tutela o guarda y custodia de víctimas de violencia. El cuarto apartado de este artículo introduce explícitamente el concepto de violencia vicaria como aquella que, con el objetivo de causar dolor o sufrimiento a las mujeres, se ejerza sobre sus hijos e hijas o descendientes, así como sobre personas menores de edad sujetas a su tutela o guarda y custodia, o sobre los ascendientes o hermanos y hermanas de esta, o sobre su cónyuge o persona a la que esté ligada por análoga relación de afectividad aun sin convivencia, por parte de las personas indicadas en el apartado primero.

En el artículo 3, se añade la previsión de incorporación de un apartado específico de medidas multidisciplinares contra la violencia vicaria en los planes de sensibilización, recogiendo medidas de formación a todos los profesionales implicados.

Se modifica el artículo 29, atribuyendo a la Delegación del Gobierno la ejecución de una nueva operación estadística denominada “Estadística de víctimas mortales por violencia contra la mujer por razón de género”, que deberá incluir de forma diferenciada a hijos, hijas o descendientes, ascendientes, hermanos, hermanas o parejas. La Delegación será, asimismo, la

encargada de verificar y confirmar oficialmente los casos de víctimas de violencia vicaria.

Se incorpora en el artículo 47 la obligación de asegurar una formación específica en materia de igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de la carrera judicial, carrera fiscal y cuerpo de letrados de la Administración de justicia y cuerpo de médicos forenses. Recoge también los contenidos básicos de dicha formación, incluyendo la violencia vicaria.

En el artículo 64.5 se añade la posibilidad de que el juez prohíba la difusión pública de contenidos que persiga dañar psicológicamente a la víctima o a sus familiares.

Artículo séptimo. Modificación de la Ley 5/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito

Modifica el artículo 26.1 relativo a las medidas de protección para menores, personas con discapacidad necesitadas de especial protección y víctimas de violencias sexuales, incorporando la asistencia de una persona del equipo técnico judicial, con el fin de evitar posibles perjuicios a la víctima derivados de la investigación o la celebración del juicio.

Disposición transitoria primera

Regula la legislación aplicable (anterior y posterior a la aprobación de la Ley Orgánica) teniendo en cuenta las penas que corresponderían al hecho enjuiciado con la aplicación del Código Penal antes y después de la futura Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria.

Disposición transitoria segunda

Establece las condiciones para la revisión de sentencias tras la aprobación de la Ley Orgánica.

Disposición final primera

Establece el carácter orgánico de la futura ley y sus excepciones.

Disposición final segunda

Relaciona los títulos competenciales en que se ampara el Anteproyecto.

Disposición final tercera

Fija la fecha de entrada en vigor de la futura norma en el día siguiente a su publicación en el BOE.

3. Observaciones

Con carácter preliminar el CES estima necesario, dada la entidad del contenido del Anteproyecto, dejar constancia de algunas reflexiones surgidas en este órgano sobre el procedimiento seguido en su tramitación y en la propia consulta al Consejo. De la descripción de la tramitación seguida por la iniciativa normativa recogida en la MAIN se desprende que el texto del Anteproyecto sometido a dictamen es susceptible de sufrir nuevas modificaciones resultantes del trámite de audiencia y consulta pública, así como de los informes preceptivos y de carácter técnico de determinados organis-

mos consultivos pendientes según aquella. Pronunciarse sobre un texto provisional que continúe sujeto a posibles cambios supone, en opinión del CES, limitar el ejercicio de la función consultiva y de participación que le corresponde. Por ello, este Consejo se ve obligado a recordar –como ya ha hecho en otros dictámenes recientemente emitidos– que, en atención a su naturaleza, composición y competencias como órgano consultivo del Gobierno en materia económica y social, corresponde la consulta preceptiva al mismo después de que hayan emitido su parecer otros órganos de asesoramiento de carácter específico, y en todo caso debería poderse realizar sobre un texto cerrado/definitivo previo a la consulta al Consejo de Estado y a su presentación como Proyecto de Ley en las Cortes.

El Consejo además estima necesario volver a recordar que entiende que su contribución al proceso de elaboración de las normas, lejos de significar la mera cumplimentación de un trámite de consulta, debe seguir aportando valor efectivo a las mismas, reflejando el sustancial esfuerzo democrático de búsqueda de consenso y aproximación de las posiciones de los diferentes grupos que caracteriza genuinamente a este órgano, donde están representadas organizaciones de relevancia constitucional y una parte muy importante de la sociedad.

Por otro lado, el Consejo Económico y Social debe dejar constancia de la ausencia en la tramitación de la norma proyectada, de un proceso específico de consulta o escucha previo sobre la misma con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas de ámbito estatal. A juicio del CES, en base a la interlocución social que confiere a estas la Constitución española en asuntos económicos y sociales, hubiera sido deseable la evacuación de dicha consulta previa a los interlocutores sociales, máxime teniendo en cuenta la relevancia de su aportación en el ámbito de la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, así como de la prevención y erradicación de las violencias contra las mujeres, singularmente en el entorno de las relaciones laborales.

El reconocimiento de la violencia vicaria como expresión de la violencia de género supone un importante avance en la lucha por la igualdad, al asumir su existencia como una realidad indesligable de la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, implicando la instrumentalización de las personas que forman parte del entorno personal y afectivo de las mujeres víctimas de violencia para multiplicar el daño infligido.

La ausencia en la normativa de una identificación sustantiva de la violencia vicaria ha dificultado su visibilización y abordaje, obstaculizando la puesta en marcha de medidas específicas para afrontar la gravedad y consecuencias de este tipo de violencia. Ello ha dado lugar a respuestas desiguales en el ámbito judicial y administrativo, asentadas fundamentalmente, en criterios jurisprudenciales. Por ello, la plasmación de ese reconocimiento en el Anteproyecto de Ley Orgánica de

Medidas en materia de violencia vicaria merece una valoración positiva del Consejo Económico y Social, que entiende que la norma viene a cubrir ciertas lagunas jurídicas en el tratamiento de la violencia de género y la ejercida contra menores. Así, el Anteproyecto establece una definición de violencia vicaria que se concreta en la reforma de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, circunscribiéndose a los daños provocados a personas del entorno de la víctima con el fin de causarle el mayor sufrimiento posible. Al mismo tiempo, tipifica penalmente las conductas que definen la violencia vicaria a fin de sancionarla de forma adecuada y separada, se propone reforzar la formación de las y los profesionales de la justicia y la mejora de algunos procedimientos para una mejor defensa de los derechos de las víctimas. El CES estima que esta respuesta normativa específica e integral a la violencia vicaria constituye un avance adicional a los que se han venido realizando en España en materia de violencia de género y de protección de la infancia en los últimos años.

Asimismo, el CES valora positivamente que se reconozca a la población menor de edad como sujetos de pleno derecho y no únicamente como víctimas colaterales, pues su seguridad, bienestar y desarrollo integral deben ser preservados frente a cualquier forma de violencia, especialmente en el contexto de violencia de género. En este sentido, el Anteproyecto avanza en la valoración del riesgo de los menores y en su protección integral, reforzando los mecanismos institucionales para hacer frente a esta realidad.

No obstante lo anterior, la complejidad de este fenómeno, que el propio Anteproyecto reconoce como estructural y gradual, porque se manifiesta con distintas formas e intensidades, requeriría de un tratamiento integral que el texto no alcanza a proyectar suficientemente en su articulado, a pesar de la voluntad expresada en la exposición de motivos. Como recordaba el CES en su Informe 3/2024, *Derechos, calidad de vida y atención a la infancia*, "el derecho de los niños y niñas a vivir en un entorno sociofamiliar seguro, libre de violencia, y el derecho al buen trato, es fundamental para su desarrollo sano. La violencia contra la infancia supone una flagrante negación de sus derechos fundamentales y de su bienestar, causando daños físicos, psíquicos y emocionales persistentes, pudiendo alimentar un ciclo de transmisión intergeneracional de la violencia. En el plano colectivo, provoca importantes costes económicos y sociales derivados de la prevención, el tratamiento y la reparación, pero también derivados de los negativos efectos en el desempeño educativo, laboral, y social, de las víctimas". En este sentido, cabe traer como ejemplo la existencia de experiencias internacionales, como el modelo Barnahus que ofrecen un enfoque integral para la atención a las víctimas, representando una referencia útil para avanzar hacia sistemas de protección y acompañamiento multidisciplinar y coordinado, si bien a

pesar de mencionarse en el preámbulo de la norma, no encuentran suficiente reflejo en el cuerpo del Anteproyecto.

En lo que se refiere a la modificación del artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, que el Anteproyecto lleva a cabo en su artículo sexto, el CES observa una falta de concordancia entre la nueva redacción de sus apartados 2 y 4. Así, el apartado 2 de este artículo, relativo al alcance de las medidas de protección integral que establece la ley, se refiere únicamente a las mujeres, sus hijos e hijas o descendientes menores de edad o mayores con discapacidad necesitados de especial protección, así como a las personas menores de edad sujetas a su tutela o guarda y custodia víctimas de esa violencia. De la dicción literal de ese apartado podrían quedar fuera de la aplicación de las medidas de protección y de los derechos reconocidos otras víctimas comprendidas en la definición de violencia vicaria contemplada por el apartado cuatro de este artículo, como son "los ascendientes hermanos y hermanas, el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad aun sin convivencia" de la mujer sobre la que se está ejerciendo violencia de género. A este respecto, el CES entiende necesario dotar de mayor coherencia a este precepto para evitar confusión en su interpretación y hacer efectiva la protección integral y los derechos reconocidos a todas las víctimas de violencia vicaria.

Al mismo tiempo, es preciso tener en cuenta que la norma tendrá proyección en numerosos ámbitos del ordenamiento que ya contemplan derechos, medidas y ayudas específicas de protección a las víctimas de la violencia de género. A título de ejemplo, la normativa de extranjería (Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social así como el Real Decreto 1155/2024, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) o la que regula la situación de las personas españolas residentes en el exterior (Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la ciudadanía española en el exterior), contemplan figuras y ayudas específicas para víctimas de violencia de género. En aras de la necesaria seguridad jurídica y de la plena aplicación de las medidas de protección y los derechos de las víctimas en todos los ámbitos, el CES estima necesario que se aborden los cambios normativos necesarios, en coherencia con los objetivos del Anteproyecto y previa consulta a los órganos especializados y a los interlocutores sociales. En el caso de los dos ejemplos mencionados, sería deseable que el Gobierno consultara al Consejo General de la Ciudadanía Española en el Extranjero y al Foro de la Integración Social de los Inmigrantes.

Unido a lo anterior, dado el importante alcance del Anteproyecto y el carácter integral que se pretende otorgar a la respuesta que, desde los poderes públicos, ha de darse para tratar de combatir adecuadamente la violencia vicaria, llama la

atención, en opinión del CES, que la MAIN que lo acompaña determine que el impacto presupuestario estimado de la norma es nulo. Sin embargo, parece incuestionable, en opinión del Consejo, que la efectividad de buena parte de las medidas que se contemplan, como la puesta en marcha del Plan de Sensibilización, la formación de los profesionales de la justicia o el necesario refuerzo de los juzgados de violencia contra las mujeres que llevaría implícito el despliegue de este Anteproyecto, necesitarán de la movilización de recursos económicos que supondrían un gasto presupuestario. A este respecto, el CES recuerda la necesidad de prestar atención al rigor y la calidad de la MAIN que ha de acompañar a todo proyecto normativo, como ha puesto de relieve, entre otras, la reciente sentencia del Tribunal Supremo 592/2024, de 9 de abril, con las consecuencias de no hacerlo en ella enunciadas.

4. Conclusiones

El CES valora positivamente el Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas en materia de violencia vicaria, sin perjuicio de las observaciones expresadas en el cuerpo de este dictamen.

Madrid, 18 de noviembre de 2025

V.º B.º El Presidente
Antón Costas Comesaña

La Secretaria General
María Soledad Serrano Ponz

CONSEJO ECONÓMICO
Y SOCIAL **ESPAÑA**