

Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género
[BOE n.º 188, de 4-VIII-2018]

y

Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género
[BOE n.º 314, de 29-XII-2018]

PACTO DE ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Vamos proceder a comentar dos normas al unísono que guardan muy estrecha relación: el Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, y la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, ambas referidas a las medidas urgentes que pueden adoptarse en aplicación o desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

Siguiendo un orden cronológico comenzamos con el análisis del Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, en el que, de entrada, se pone de manifiesto que ya la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, consideraba que la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado, sino que trasciende a lo público y supone la forma más grave de la desigualdad que existe en nuestra sociedad. Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa o la Unión Europea ya venían considerando que la violencia contra las mujeres es la manifestación más cruel de la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres. Igualmente, la Constitución española reconoce en su artículo 14 la igualdad ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Y otros artículos de nuestra Norma Suprema, como el 9.2 o el 15, inciden sobre varios aspectos de la igualdad.

Debe destacarse, igualmente, cómo se recoge en los apartados introductorios del Real Decreto-Ley 9/2018, que en España se han venido produciendo en los últimos años avances legislativos importantes para erradicar la violencia sobre la mujer, de los que se subrayan los operados por la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica y por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (que fue modificada por la Ley 40/2007, de 4 de diciembre, de medidas en materia de Seguridad Social, relativa a la disposición adicional primera sobre pensiones de orfandad; por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, en materia de asistencia jurídica gratuita, y por

la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia).

Este Real Decreto-Ley tiene su base en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. España ratificó este Convenio en 2014, entrando en vigor el 1 de agosto de ese mismo año. Como consecuencia del Convenio de Estambul, en nuestro país, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado se adoptaron medidas para promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.

En el caso del Congreso de los Diputados, su Pleno aprobó el 15 de noviembre de 2016, por unanimidad, una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno a promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, por el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la Federación Española de Municipios y Provincias, estableciendo en el seno de la Comisión de Igualdad del Congreso una Subcomisión que debía elaborar un informe en el que se identificaran y analizaran los problemas que han impedido avanzar en la lucha contra la violencia de género, y en el que se incluyeran un conjunto de propuestas de actuación con tal fin, lo que tuvo lugar el 28 de septiembre de 2017. En cuanto al Senado, se creó una Ponencia a los mismos efectos, de tal forma que el 13 de septiembre de 2017, el Pleno del Senado aprobó, por unanimidad, el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género.

Las propuestas que se adoptaron que implicaran una modificación de las normas vigentes debían ser remitidas a las Cortes Generales para que procedieran a efectuar esos cambios. Así pues, este Real Decreto-Ley modifica algunos preceptos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, que no tienen dicho rango de ley orgánica, e igualmente otros textos normativos, cuya reforma es urgente, tanto en lo que se refiere a dar respuesta en materia de asistencia a las víctimas como también a sus hijos e hijas menores. Y, en los apartados introductorios IV y V, el RDL justifica la utilización de esta vía normativa, por un lado, apoyándose en el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, por otro, razonando la emergencia de la situación planteada por la violencia de género en nuestro país, en el que 947 mujeres han sido asesinadas desde el año en el que comenzaron a contabilizarse, el 2003. Más adelante, en su apartado IX, vuelve a justificarse, poniendo de manifiesto que respeta los límites constitucionales, pues no afecta al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado; a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos; al régimen de las comunidades autónomas, ni al derecho electoral general, modificando únicamente algunas disposiciones que carecen de la condición de materia reservada a ley orgánica, siendo un instrumento normativo constitucionalmente lícito en casos, como el presente, de extraordinaria y urgente necesidad.

En cuanto a los cambios a los que se hacía referencia, el Real Decreto-Ley modifica los artículos 20, 23 y 27 de la Ley Orgánica 1/2004. El art. 20 ve reformado su apartado 4 y además se adicionan los nuevos apartados 5, 6 y 7 (artículo único, apartado uno del RDL). Los apartados 4 y 5 se dirigen a reforzar la asistencia jurídica de las víctimas –como viene exigido por el Pacto de Estado– de tal forma que no solo los Colegios de Abogados, sino también los Colegios de Procuradores, adopten medidas para la designación urgente de oficio de sus colegiados en los procedimientos por violencia de género, que garanticen su presencia inmediata para defender y representar a las víctimas. El apartado 6 habilita legalmente al Letrado de la víctima a ostentar también su representación hasta el momento de la personación de la víctima en el procedimiento. Y el apartado 7 permite que la víctima pueda personarse como acusación particular en cualquier fase del procedimiento.

Por su parte, las modificaciones operadas en el art. 23 de la Ley Orgánica 1/2004 (artículo único, apartado dos del RDL) concretan y amplían los títulos judiciales habilitantes para acreditar la condición de víctima de violencia de género y además establecen otros títulos no judiciales habilitantes para aquellos supuestos en los que no ha habido denuncia y, por lo tanto, sin haber procedimiento judicial abierto, que son los casos más numerosos:

Se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.

Debe recordarse que el Convenio de Estambul precisa que no puede supeditarse la protección de las víctimas de violencia de género solamente a los supuestos en los que hayan ejercido acciones legales.

En muchos casos las víctimas no denuncian la violencia sufrida, entre otras razones, por falta de recursos económicos, y debido a ello el art. 27 de la Ley Orgánica 1/2004 ve modificados sus apartados 2 y 5 (artículo único, apartado tres del RDL) para ampliar las posibilidades de acceso de las víctimas a las ayudas que se regulan en dicho precepto, al igual que se ha previsto en el mismo que estas ayudas sean compatibles con otras que la víctima pudiera percibir. La ayuda será equivalente a seis meses de subsidio por desempleo, que puede incrementarse hasta doce meses en caso de que la víctima tenga reconocida una discapacidad. Y la compatibilidad de la ayuda se indica expresamente que puede ser tanto con cualquiera de las ayudas previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de

Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, así como con cualquier otra de carácter autonómico o local.

Se mencionó *supra* que este Real Decreto-Ley, además de modificar la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, igualmente ha introducido cambios en otros textos normativos. Este es el caso de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (Disposición final primera del RDL), y también de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018 (Disposición final tercera del RDL). La justificación de estas modificaciones viene de la mano del hecho de que la Administración local es la más cercana a la ciudadanía y, por lo tanto, también la más cercana a las víctimas, y puede llevar cabo diversas actuaciones en la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, así como contra la violencia de género, con más facilidad y efectividad. Y, paralelamente, en cuanto a la modificación de la Ley 6/2018, se establecen cuantías específicas destinadas a esas entidades locales para implementar el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Por lo avanzado de las fechas se entiende que las medidas que se contemplan no podrían llevarse a efecto en su totalidad en el ejercicio 2018 y, por el carácter prioritario de la lucha contra la violencia de género, se dejó previsto de forma excepcional y singular que se exceptionara el régimen de la regla Sexta del artículo 86.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, exclusivamente para el ejercicio 2018 (Disposición adicional única del RDL).

También se ha producido una modificación del art. 156 del Código Civil (Disposición final segunda del RDL), para que la atención y asistencia psicológica de los menores, hijas e hijos de mujeres víctimas de violencia de género, quede fuera del catálogo de actos que requieren una decisión común en el ejercicio de la patria potestad –teniendo en cuenta la gran proporción de casos en los que las mujeres víctimas tienen hijos menores y estos han presenciado actos de violencia–, cuando cualquiera de los progenitores esté incurso en un proceso penal iniciado por intentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro progenitor o de los hijos e hijas de ambos.

Únicamente resta mencionar las Disposiciones transitorias primera y segunda (que expresan que los nuevos medios de acreditación de violencia de género serán aplicables solo respecto de solicitudes de reconocimiento de derechos motivadas por situaciones de violencia de género que hayan tenido lugar con posterioridad a la entrada en vigor de este RDL, y que los procedimientos judiciales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de este real decreto-ley se regirán por la normativa vigente en el momento de su inicio), la Disposición derogatoria única (también en el sentido tradicional) y la Disposición final cuarta, que expresa su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el *BOE*.

En cuanto a la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación

del Pacto de Estado en materia de violencia de género, debe destacarse que su objetivo ha sido «avanzar hacia una efectiva formación y especialización en violencia de género de los profesionales que trabajan este ámbito, por ser un elemento clave para una adecuada respuesta judicial» (Preámbulo, apartado I).

Al igual que el Real Decreto-ley 9/2018, ya analizado, las reformas introducidas por esta Ley Orgánica tienen su causa en el Informe para el Pacto en materia de violencia de género aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2017 y en el Informe de la Ponencia aprobado por el Pleno del Senado de 13 de septiembre de 2017, posteriormente suscrito el 27 de diciembre de 2017 por todos los agentes esenciales en el desarrollo del Pacto, ya mencionados *supra* (además del Gobierno de la Nación, se incluyen CC. AA., Ayuntamientos, el propio Consejo General del Poder Judicial, sindicatos y organizaciones de la sociedad civil).

Se pretende lograr una mejor formación de los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal en esta materia, procurando que tanto los juzgados especializados en violencia de género, como también los jueces y juezas de familia y de menores, obtengan una formación especializada más amplia. Igualmente se busca, en las oposiciones a judicatura, Escuela Judicial y formación continua anual impartida por el CGPJ, un aumento de la capacitación judicial en este terreno y que esta materia sea obligatoria y evaluable, y se pretende de igual modo que para concursar a órganos judiciales especializados se introduzcan pruebas específicas en violencia de género.

La Ley Orgánica 5/2018 se compone de un artículo único –que incluye diez modificaciones de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ)–, dos disposiciones adicionales y una disposición final.

Comenzando por el análisis del artículo único, este añade en primer lugar un nuevo apartado 3 y un nuevo apartado 6 al art. 87 de la LOPJ: el primero citado referido a la competencia del juez o jueza para tramitar los procedimientos de revisión de medidas por modificación de circunstancias (artículo único, apartado uno, de la LO 5/2018) y el segundo referente a que el CGPJ estudie la necesidad de crear o habilitar un lugar específico en la sede de los órganos judiciales que impida la confrontación de la víctima y el agresor durante el proceso, así como que impulse la creación de esas dependencias «plenamente accesibles», dónde fuere necesario, en colaboración con el Ministerio de Justicia y las CC. AA. –que también podrían ser utilizadas en casos de agresiones sexuales y de trata de personas con fines de explotación sexual– (artículo único, apartado dos, de la LO 5/2018).

Además, añade un nuevo art. 87 quáter a la LOPJ en el sentido de que el CGPJ encomendará al Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género la evaluación de los datos provenientes de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y de aquellos otros juzgados no específicos en asuntos relacionados con esta materia, debiendo elaborarse un informe sobre esos datos que se publicará y remitirá a la Comisión de Seguimiento y Evaluación de los acuerdos del Pacto de Estado contra la Violencia

de Género del Congreso de los Diputados, así como a la Comisión Especial de seguimiento y evaluación de los acuerdos del Informe del Senado y también se incorporará a la Memoria Anual del CGPJ. Un dato significativo que regula este precepto es que esta información debe desagregarse con un indicador de discapacidad de las víctimas y de los posibles menores víctimas de violencia de género (artículo único, apartado tres, de la LO 5/2018 y, en el mismo sentido, su Disposición adicional segunda).

En los apartados II y III del Preámbulo de la Ley Orgánica 5/2018, bajo los epígrafes «De la inclusión de materias específicas en las pruebas de selección y de la formación especializada en la Escuela Judicial y la formación continua de las Carreras Judicial y Fiscal» y «De las pruebas de especialización para acceder a órganos judiciales especializados en violencia sobre la mujer», respectivamente, se hace alusión a las competencias que posee el CGPJ, entre otras, en materia de selección, formación y perfeccionamiento, provisión de destinos o ascensos, y a la necesidad de mejorar la formación y adquisición de conocimientos en materia de principio de no discriminación por parte de los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal. Esta materia comprende, entre otras, el estudio y la formación en el principio de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo las medidas contra la violencia sobre la mujer y su aplicación con carácter transversal en el ámbito de la función jurisdiccional, así como la perspectiva de género en la interpretación y aplicación de las normas.

La Ley Orgánica 5/2018 añade un párrafo segundo al apartado 2 del art. 307 de la LOPJ con el siguiente contenido: «En la fase teórica de formación multidisciplinar se incluirá el estudio en profundidad de las materias que integran el principio de no discriminación y la igualdad entre hombres y mujeres, y en particular de la legislación especial para la lucha contra la violencia sobre la mujer en todas sus formas» (artículo único, apartado cuatro, de la LO 5/2018). Y en un sentido similar se modifica el apartado 5 del art. 433 bis de la LOPJ, donde se expresa que el Plan de Formación Continuada de la Carrera Judicial tiene que contener cursos específicos de naturaleza multidisciplinar sobre esta materia (artículo único, apartado diez, de la LO 5/2018).

Pero, además, el artículo 310 de la LOPJ se ve modificado en la redacción de su párrafo inicial y se añade un segundo párrafo nuevo (artículo único, apartado cinco, de la LO 5/2018), disponiéndose que «todas las pruebas selectivas para el ingreso y la promoción en las Carreras Judicial y Fiscal contemplarán el estudio del principio de igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo las medidas en materia de la violencia sobre la mujer, y su aplicación con carácter transversal en el ámbito de la función jurisdiccional». Y con el objetivo de cumplir los objetivos de una formación específica y permanente, se considera necesario que el temario garantice la adquisición de conocimientos en dichas materias y se ofrezca capacitación para la interpretación y aplicación de las normas con el criterio de igualdad de trato, no discriminación de mujeres y hombres y perspectiva de género, tanto en la fase de oposición como en el curso teórico-práctico seguido en la Escuela Judicial y en la formación continua que se ofrece a las Carreras Judicial y Fiscal.

Se modifican también los arts. 311, 312 y 329 de la LOPJ (artículo único, apartados seis, siete y ocho de la LO 5/2018), que vienen referidos a provisión de vacantes por medio de pruebas selectivas y de especialización, donde aparece incluida la especialización en materia de violencia sobre la mujer. En el apartado 2 del art. 312 de la LOPJ, por ejemplo, se expresa que: «Las pruebas de especialización en los órdenes contencioso-administrativo y de lo social y en materia mercantil y de violencia sobre la mujer tenderán además a apreciar, en particular, aquellos conocimientos que sean propios de cada especialidad»; o en el apartado 3 del art. 312 de la LOPJ, se indica que «para acceder a las pruebas selectivas o de especialización será preciso acreditar haber participado en actividades de formación continua con perspectiva de género».

De las modificaciones apuntadas se puede extraer que, al igual que sucede con las pruebas de especialización en mercantil o en menores, se introducen pruebas selectivas de especialización en violencia sobre la mujer, para garantizar la adquisición de conocimientos multidisciplinares en esta materia. Corresponde al CGPJ una selección y preparación rigurosa de los jueces y juezas que deseen ocupar este tipo de órganos jurisdiccionales, y al respecto se debe prever un sistema de especialización preferente y de calidad y, superadas las pruebas, se obtendrá el nombramiento de magistrados o magistradas especialistas en violencia sobre la mujer con preferencia en la provisión de plazas reservadas a especialistas en esta materia.

Por otro lado, también se modifica el párrafo segundo del apartado 4 y se añade una nueva letra e) en el apartado 5 del artículo 330 de la LOPJ (artículo único, apartado nueve, de la LO 5/2018). En este caso la modificación –dentro del capítulo de la LOPJ referido a la provisión de plazas en los Juzgados, en las Audiencias y en los Tribunales Superiores de Justicia– se refiere a que «en el caso de existir las secciones de apelación a las que se refiere el artículo 73.6 [es decir, se hace referencia a la creación de una o más Secciones e incluso Sala de lo Penal con su propia circunscripción territorial en las capitales que ya sean sedes de otras Salas del Tribunal Superior, a los solos efectos de conocer los recursos de apelación a los que se refiere la letra c) del apartado 3 de este artículo], una de ellas conocerá de manera exclusiva de las causas de violencia contra la mujer en sus diversas formas» y, en ese caso, las plazas de dicha sección se cubrirán por magistrados o magistradas que ostenten la condición de especialistas en violencia sobre la mujer. A falta de estos, se realizarán los nombramientos según lo dispuesto en el apartado 5; los que obtuvieran plaza de esta forma «deberán participar antes de tomar posesión en su nuevo destino en las actividades específicas de formación que el Consejo General del Poder Judicial establezca reglamentariamente».

Igualmente, los concursos para proveer plazas de magistrados/as de las Secciones de las Audiencias Provinciales que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 80.3 de la LOPJ, conozcan en segunda instancia y en exclusiva de los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer o Juzgados de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer, se resolverán en primer lugar

«en favor de quienes, acreditando la especialización en los asuntos propios de dichos Juzgados obtenida mediante la superación de las pruebas selectivas que reglamentariamente determine el Consejo General del Poder Judicial, tengan mejor puesto en su escalafón», especificando igualmente cómo se hará la selección en otros supuestos.

La Disposición adicional primera de la Ley Orgánica 5/2018 contiene una revisión de la planta judicial, donde se concede un plazo de seis meses desde su entrada en vigor para proceder a la revisión de la planta de los juzgados y tribunales, previo informe del CGPJ y de las CC. AA., teniendo en cuenta las necesidades de implantación de Juzgados de lo Penal especializados en Violencia sobre la Mujer, de manera exclusiva o no.

Por último, la entrada en vigor de esta Ley Orgánica, según la Disposición final de la misma, se concreta a los veinte días de su publicación en el *BOE*.

M.^a Inmaculada SÁNCHEZ BARRIOS
Profesora Titular de Derecho Procesal
Directora de la Unidad de Igualdad
Universidad de Salamanca
misaba@usal.es