

**INFORME SOBRE MEDIDAS DE PROTECCIÓN A LAS MUJERES CON BAJA VISIÓN EN  
CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

Clínica Jurídica sobre Derechos Humanos Javier Romañach  
Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas  
Universidad Carlos III de Madrid

Getafe, febrero de 2019

El presente informe se ha realizado dentro de la Clínica Jurídica de la Universidad Carlos III de Madrid, por parte de la Clínica sobre Discapacidad del Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas. El informe se elabora a petición de la Asociación de Miopía Magna con Retinopatías (AMIRES).

Este programa Clínico ha sido dirigido por M. Carmen Barranco Avilés, en él ha participado Alana Cavalcante Carvalho como tutora. El trabajo ha sido desarrollado por los estudiantes Saray Antorán Mateo, Andrea Campos Rodríguez, Gabriela Carral Gutiérrez, Lucía Fu, Óscar Mari Prats, Aitana Núñez Custodio y Sebastián Portilla Parra.

## Índice

<b>1. Introducción .....</b>	<b>3</b>
<b>2. La violencia de género contra las mujeres con discapacidad .....</b>	<b>5</b>
<b>3. La protección contra la violencia de género en el sistema universal .....</b>	<b>9</b>
<b>3.1) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y sus recomendaciones generales.....</b>	<b>10</b>
<b>3.2) Declaración de eliminación de violencia sobre la mujer (1994) .....</b>	<b>13</b>
<b>3.3) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (2006) .....</b>	<b>14</b>
<b>4. La protección contra la violencia de género en Europa .....</b>	<b>16</b>
<b>4.1) El Consejo de Europa .....</b>	<b>16</b>
4.1.1) El tratamiento de la discapacidad en el sistema europeo .....	19
4.1.2) Interseccionalidad: la violencia de género sobre mujeres con discapacidad. ....	21
4.1.3) Especial mención relativa a las mujeres con ceguera o con baja visión. ....	23
<b>4.2) La Unión Europea .....</b>	<b>24</b>
<b>5. La protección contra la violencia de género en el Estado español. ....</b>	<b>29</b>
<b>5.1) La discapacidad y los instrumentos estatales sobre la violencia de género .....</b>	<b>29</b>
<b>5.2) Valoración del Pacto de Estado contra la Violencia de Género .....</b>	<b>32</b>
<b>5.3) Las órdenes de alejamiento y la protección de las mujeres con baja visión.....</b>	<b>37</b>
<b>6. Conclusiones y recomendaciones .....</b>	<b>39</b>
<b>7. Propuestas de actuación .....</b>	<b>41</b>

## 1. Introducción

El presente trabajo se realiza en el marco de la Clínica de Derechos Humanos Javier Romañach Cabrero y trata de dar una respuesta al problema planteado por AMIRES en el marco de la colaboración entre esta institución y la Universidad Carlos III.

AMIRES es una Asociación de pacientes de Miopía Magna con Retinopatías que está abierta a todo el colectivo de baja visión. La baja visión supone síntomas como visión borrosa, pérdida de visión central o pérdida de visión periférica, pero las personas con baja visión conservan un resto de visión. El efecto es que las personas con baja visión conservan un resto de visión que les permite orientarse con la vista,

pero tienen dificultades para leer y distinguir las imágenes en los tamaños y distancias del estándar. Esta situación implica que, a pesar de que numerosas personas con baja visión no tienen reconocida administrativamente una discapacidad, de hecho se enfrentan a barreras que impiden o dificultan su inclusión en sociedad en condiciones de igualdad.

En la medida en que un número importante de personas con baja visión no están contabilizadas como personas con discapacidad, también sus problemas aparecen en buena medida invisibilizados y su posibilidad de participar en las decisiones que afectan a las personas con discapacidad (por ejemplo, en Comités Técnicos de Normalización), está limitada<sup>1</sup>.

En relación con la violencia de género, uno de los problemas detectados por la Asociación es precisamente la invisibilización de las mujeres con baja visión. Esta invisibilización se produce en cuanto que víctimas con discapacidad, en la medida en que en la recogida de datos sobre violencia de género contra mujeres con discapacidad sólo se tienen en cuenta las mujeres con baja visión que tienen reconocido formalmente un 33% de discapacidad. Además, la invisibilización se genera en relación con las medidas de protección porque, o bien se conciben desde el estándar, o bien se plantean en relación con determinados tipos de discapacidad o para los supuestos en los que existe un reconocimiento administrativo. Con estos presupuestos, solicitan un informe sobre la protección contra la violencia de género a las mujeres con discapacidad en España y sobre la adecuación de las medidas de protección contra la violencia de género cuando las víctimas son mujeres con baja visión.

En el trabajo se presentarán los principales instrumentos generados para erradicar la violencia de género en el sistema universal y en el sistema regional europeo de protección. En relación con España, además de pasar revista a la regulación actual de la violencia de género, se hará una valoración de dos

---

<sup>1</sup> Sobre la baja visión y la situación en España de las personas con baja visión puede verse Sánchez Caballero, M. (2017), **Nada sobre nosotros. Sin nosotros. No todas las personas con discapacidad visual son visibles.** Recuperado de: [http://www.webmati.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=146:nada-sobre-nosotros-sin-nosotros&catid=13&Itemid=160](http://www.webmati.es/index.php?option=com_content&view=article&id=146:nada-sobre-nosotros-sin-nosotros&catid=13&Itemid=160), en 09/02/2019.

instrumentos de gran relevancia desde el punto de vista de su adecuación para proteger los derechos de las mujeres con discapacidad. El primero de ellos es el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, que marca el camino a seguir. El segundo, son las órdenes de alejamiento que hoy en día son la respuesta inmediata de protección de la integridad de la víctima.

## 2. La violencia de género contra las mujeres con discapacidad

La Organización Mundial de la Salud (OMS) define la violencia como “el uso intencional de la fuerza física, amenazas contra uno mismo, otra persona, un grupo o una comunidad que tiene como consecuencia o es muy probable que tenga como consecuencia un traumatismo, daños psicológicos, problemas de desarrollo o la muerte.”<sup>2</sup>.

La violencia contra la mujer, a su vez, es definida por las Naciones Unidas (ONU) como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”<sup>3</sup>. La violencia contra la mujer, en este contexto, no debe comprenderse como cualquier tipo de violencia contra una mujer, sino aquellos casos que se basen en su pertenencia al género femenino, es decir, que tengan origen en la desigualdad social entre los sexos, resultado de la tradición patriarcal de nuestra sociedad, que conlleva la sensación de dominación de los hombres sobre las mujeres.

La violencia de género puede manifestarse de distintos modos, entre ellos la violencia física, psicológica, económica e institucional. Esta última ocurre cuando el Estado o una institución privada, en actuación u omisión conlleven un abuso,

---

<sup>2</sup> Organización Mundial de la Salud. **Temas de salud – violencia**. Recuperado de: <https://www.who.int/topics/violence/es/>, en 23/01/2019.

<sup>3</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (1993). **Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**. 1993. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>, en 18/09/2018.

negligencia o decremento de la salud de la mujer, seguridad, estado emocional o estado de bienestar físico<sup>4</sup>.

A nivel global, se estima que un 35% de las mujeres han sufrido, en algún momento de su vida, violencia física y/o sexual por parte de un hombre<sup>5</sup>. La estadística, aunque muy elevada, no contempla los casos de violencia psicológica, verbal o económica<sup>6</sup>, lo que permite concluir que los índices globales de violencia de género son aún más altos y vulneran el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, a la salud, la integridad física y la dignidad humana.

En el caso de las mujeres con discapacidad, la invisibilidad del problema impide que se dispongan de datos fiables y recogidos bajo el mismo criterio a nivel global. Sin embargo, en España las estadísticas más recientes sobre el tema constan en la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer del año 2015, realizada a una muestra de 10.171 mujeres representativa de la población femenina residente en España mayor de 16 años y elaborada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. A continuación se presentan los datos que permiten observar cómo, en relación con todos los tipos considerados en el estudio, la violencia de género tiene una mayor frecuencia en las mujeres con discapacidad acreditada que sobre aquella que no la tienen:

Violencia sexual: incluye a mujeres que han sufrido algún tipo de agresión o abuso sexual.

- Mujeres sin discapacidad: 8,1%

- Mujeres con discapacidad: 14,7%

Violencia física: incluye a mujeres que han sido empujadas, abofeteadas, golpeadas, amenazadas con un arma, asfixiadas etc.

---

<sup>4</sup> Consejo General del Poder Judicial (2013). **Mujer, discapacidad y violencia**. Recuperado de: <https://www.fundaciononce.es/sites/default/files/docs/Mujer%2520Discapacidad%2520y%2520Violencia>, en 18/09/2018.

<sup>5</sup> Organización Mundial de la Salud (2013). Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer. Recuperado de: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/es/>, en 21/11/2018.

<sup>6</sup> Casique, I. (2010). **Factores de empoderamiento y protección de las mujeres contra la violencia**. Rev. Mex. Sociol vol.72 no.1 México ene./mar.

- Mujeres sin discapacidad: 10,4%

- Mujeres con discapacidad: 16,8%

Violencia psicológica emocional: se refiere a mujeres que han sido insultadas, menospreciadas, intimidadas, amenazadas verbalmente etc.

- Mujeres sin discapacidad: 22,3%

- Mujeres con discapacidad: 31,5%.

Violencia psicológica de control: tiene en cuenta los casos en los que la pareja de la mujer insistía en vigilarla en todo momento y le impedía relacionarse con sus familiares o amigos provocando una marginación y, en consecuencia, una mayor dependencia del agresor.

- Mujeres sin discapacidad: 25,4%

- Mujeres con discapacidad: 30,6%

Violencia económica: por referencia a los casos en los que la pareja de la mujer negaba darle dinero para gastos necesarios del hogar y mantenimiento del bienestar; le impedía tomar decisiones relacionadas con la economía familiar y/o realizar compras de forma independiente; y casos en los que el hombre no dejaba a las mujeres trabajar o estudiar fuera del hogar.

Mujeres sin discapacidad: 10,8%

Mujeres con discapacidad: 18,5%

Es posible, por otro lado, que la realidad arroje todavía un peor balance para las mujeres con discapacidad, puesto que hay supuestos de violencia de género contra mujeres con discapacidad que no están computados debido al concepto de violencia de género que se utilizó en el origen de los datos y debido también al concepto de persona con discapacidad.

Efectivamente, por un lado, cabe destacar que esta encuesta solo tiene en cuenta la violencia de género en las relaciones de pareja, silenciando los demás supuestos. Esto es alarmante porque la violencia de género puede tener una

multiplicidad de agresores: familiares, vecinos, desconocidos...y, especialmente en el caso de las mujeres con discapacidad, cuidadores y profesionales sanitarios<sup>7</sup>. Asimismo, restringir el concepto de violencia de género a las relaciones afectivas es analizar solamente una parte del problema y, en consecuencia, no ofrecer soluciones a las demás.

Además, no siempre en España las mujeres con baja visión tienen reconocida administrativamente la discapacidad o alcanzan el umbral del 33%, por lo que esas mujeres no están diferenciadas de las mujeres sin discapacidad.

Por otro lado, los datos de la macroencuesta no están desglosados por tipo de discapacidad, lo que impide incluso saber qué porcentaje de las mujeres víctimas de violencia de género vive con discapacidad visual

En vista de ello, tanto una depuración del concepto de violencia de género y de persona con discapacidad de acuerdo con los estándares internacionales, como la recogida desagregada de datos, resultan cuestiones cruciales al tratar de violencia de género. Por tanto, el tipo de violencia, el perfil del agresor y el tipo de discapacidad de la víctima son informaciones que permiten analizar el problema de modo más profundo y eficaz que los análisis actuales.

En otro orden de consideraciones, en los casos de violencia contra las mujeres con discapacidad, no se puede olvidar que la discriminación interseccional puede ser un factor determinante para la prevalencia de violencia. La interseccionalidad es una forma de entender la opresión social de manera multidimensional e interrelacionada. Ciertos tipos de opresión que actúan en un mismo individuo no podrían entenderse, según esta corriente, de manera separada e independiente, sino como la intersección de las distintas formas de discriminación, por ejemplo: racismo, xenofobia, homofobia y otras intolerancias<sup>8</sup>. Según Makkonen, la discriminación interseccional se produce

---

<sup>7</sup> Arenas, M. (2015). **Una Mirada Interseccional a la Violencia contra las Mujeres con Diversidad Funcional**. Recuperado de: <https://www.researchgate.net/publication/280246121>, en 24/01/2019.

<sup>8</sup> Aunque el análisis empezó como una exploración de la opresión de las mujeres negras en la sociedad estadounidense, se aplica a todas las categorías. Knudsen, S. V. (1991) **A Theoretical Inspiration in the Analysis of Minority Cultures and Identities in Textbook**. Stanford Law Review, Vol. 43, No. 6., pp. 1241–1299.



cuando distintas formas de discriminación interactúan, imponiendo consecuencias agravadas o distintas a aquellas que están sometidas las personas que sufren uno de los tipos de discriminación, pero no ambos, como los hombres con discapacidad o las mujeres sin discapacidad<sup>9</sup>. La intersección entre género y discapacidad añade barreras que redundan en una mayor invisibilización y en menores oportunidades para un ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Además, si se suman otros factores, como la raza o etnia o las condiciones económicas, el riesgo de sufrir discriminación se multiplica exponencialmente. El análisis realizado en este informe se desarrolla bajo la perspectiva de la discriminación interseccional que sufren las mujeres con discapacidad para comprender las especificidades de la violencia de género perpetrada contra ellas.

### 3. La protección contra la violencia de género en el sistema universal

La visibilidad de las mujeres con discapacidad como colectivo en riesgo de discriminación ha sido relativamente reciente. Se aborda por primera vez en la “Declaración de los Derechos de los Impedidos” (1975), entre cuyos principios se prohíbe la discriminación por motivos de género, y posteriormente se hace referencia a las mujeres con discapacidad en diversas conferencias, como la Segunda Conferencia Mundial sobre Mujeres (1980), en la que se requiere a los Estados Miembros ofrecer atención especial a las mujeres con discapacidad para promover su participación e integración social, así como también en el “Programa de Acción Mundial para los Impedidos” (1982), en el que se mencionan a las mujeres con discapacidad como un grupo de personas con discapacidad que enfrenta situaciones especialmente graves. Por su parte, en el “Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas” de la OIT (1985) se establece la igualdad de oportunidades para trabajadoras con discapacidad.

---

<sup>9</sup> Makkonen, T. (2002). **Multiple, compound and Intersectional discrimination: bringing the experiences of the most marginalized to the fore**. Finlandia: Institute for Human Rights, Abo Akademi University, pág. 11.

A continuación, se hará referencia a los instrumentos más relevantes en relación con la respuesta normativa el sistema universal de protección de los derechos humanos a la violencia de género.

### 3.1) Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) y sus recomendaciones generales

Antes de abordar el tema de la protección de las mujeres con discapacidad y la violencia de género a la que, como se ha visto, están expuestas en mayor medida, es necesario hacer mención a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de las Naciones Unidas en general, con la que se desarrolla en el sistema universal de manera directa el problema de la discriminación y violencia sobre la mujer. En su preámbulo se reconoce que a pesar de los diversos instrumentos de la ONU para evitar la discriminación, esta sigue existiendo hacia las mujeres y viola los principios de igualdad de derechos y el respeto a la dignidad humana. En su articulado no se hace referencia específica a la violencia contra la mujer (sí se refiere a ella en su recomendación 19, que examinaremos más adelante), pero es necesario destacar su importancia, ya que la igualdad de la mujer es una herramienta clave en la lucha contra la violencia de género.

Por primera vez se establece una obligación de alcance internacional a los Estados, en su artículo 5º, de “modificar los patrones socioculturales de conducta, de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole, que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres”.

Es de gran importancia resaltar su artículo 21, en el cual se establece la capacidad del Comité de reportar anualmente a la Asamblea General, y realizar recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los reportes aportados por los Estados Parte. En este contexto se realiza la Recomendación General nº 19 en el año 1992, de la violencia contra la mujer. En sus antecedentes se establece que “la violencia contra la mujer es una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el

hombre” y, en su observación 1ª, se relaciona directamente la discriminación con la violencia de género:

En el artículo 1 de la Convención se define la discriminación contra la mujer. En la definición de la discriminación se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no.

De esta manera, el Comité aborda de manera directa el asunto de la violencia sobre la mujer, interpretando el texto de esta convención de una forma en que la violencia se considera una forma de discriminación. Es de gran relevancia ya que permite a los Estados una base de la que puede partir la redacción de sus respectivas leyes que se encarguen de la protección de la mujer, además de que esta definición de la violencia contra la mujer tiene un carácter amplio y no engloba solamente la violencia en las relaciones de afectividad sino toda forma de discriminación o violencia que esté dirigida contra la mujer por serlo.

Se establece en esta recomendación, a su vez, que los actos de discriminación o violencia contra la mujer sobre la que los Estados sean considerados responsables no se limita a los actos de los gobiernos o en nombre de los mismos, sino se hacen responsables de actos privados si no tienen la diligencia debida al impedir la violación de los derechos de la mujer o respecto a la investigación y castigo de dichos actos de violencia y su respectiva indemnización<sup>10</sup>, lo que permite responsabilizar a los Estados de manera más exhaustiva respecto a los actos de violencia perpetrados en sus territorios y legitimar a quienes exijan la protección Estatal de sus derechos.

---

<sup>10</sup> Organización de Naciones Unidas (1992). **Recomendación general No. 19 sobre la violencia contra la mujer**, párrafo 9. Recuperado de: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CEDAW/00\\_4\\_obs\\_grales\\_CEDAW.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html), en 26/02/2019.

Seguidamente hace referencia a las prácticas perpetuadas por la cultura y tradición, como la preferencia por los hijos varones, la circuncisión femenina y mutilación genital, así como también el mayor riesgo de las mujeres y niñas que se encuentran en contextos rurales de ser víctimas de violencia de género. También menciona la violencia en la familia como una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer y esboza lo que en el futuro conoceremos como violencia económica<sup>11</sup>.

Además de su referencia a la violencia sobre la mujer con la recomendación 19, el comité de la CEDAW introduce la protección a las mujeres con discapacidad en su Recomendación 18, referente a las “mujeres con discapacidad”:

Recomienda que los Estados Partes incluyan en sus informes periódicos información sobre las mujeres con discapacidad y sobre las medidas adoptadas para hacer frente a su situación particular, incluidas las medidas especiales para que gocen de igualdad de oportunidades en materia de educación y de empleo, servicios de salud y seguridad social y asegurar que puedan participar en todos los aspectos de la vida social y cultural<sup>12</sup>.

Otras recomendaciones relevantes de la CEDAW referentes a las mujeres con discapacidad son la Recomendación General 28: relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Recomendación General 33: sobre el acceso de las mujeres a la justicia y la Recomendación General 35: sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general num. 19. En la última se resume:

En la recomendación general núm. 28 y la recomendación general núm. 33, el Comité confirmó que la discriminación contra la mujer estaba inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida. El Comité, en su jurisprudencia, ha destacado que esos factores incluyen el origen étnico o la

---

<sup>11</sup> Organización de Naciones Unidas (1992). **Recomendación general No. 19 sobre la violencia contra la mujer**, párrafo 23. Recuperado de: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CEDAW/00\\_4\\_obs\\_grales\\_CEDAW.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html), el 26/02/2019.

<sup>12</sup> Organización de Naciones Unidas (1991). **Recomendación general No. 18 sobre mujeres discapacitadas**, recomendaciones. Recuperado de: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CEDAW/00\\_4\\_obs\\_grales\\_CEDAW.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CEDAW/00_4_obs_grales_CEDAW.html), en 26/02/2019.

raza de la mujer, la condición de minoría o indígena, el color, la situación socioeconómica y/o las castas, el idioma, la religión o las creencias, la opinión política, el origen nacional, el estado civil, la maternidad, la edad, la procedencia urbana o rural, el estado de salud, la discapacidad, los derechos de propiedad, la condición de lesbiana, bisexual, transgénero o intersexual, el analfabetismo, la solicitud de asilo, la condición de refugiada, desplazada interna o apátrida, la viudez, el estatus migratorio, la condición de cabeza de familia, la convivencia con el VIH/SIDA, la privación de libertad y la prostitución, así como la trata de mujeres, las situaciones de conflicto armado, la lejanía geográfica y la estigmatización de las mujeres que luchan por sus derechos, en particular las defensoras de los derechos humanos. En consecuencia, dado que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo, el Comité reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se requieren respuestas jurídicas y normativas adecuadas.

### 3.2) Declaración de eliminación de violencia sobre la mujer (1994)

Es de gran importancia resaltar esta declaración del año 1994 que se promulga por la Asamblea General, ya que ratifica puntos establecidos en la Recomendación nº 19 a la que nos hemos referido anteriormente (como el castigo diligente de todas las formas de violencia contra la mujer<sup>13</sup>), pero cuya mayor importancia deriva de la definición que aporta de violencia contra la mujer, mencionada al principio del presente informe.

Establece diversos actos que considera como violencia contra la mujer y hace referencia a derechos fundamentales que se ven limitados por esta, estableciendo ciertas medidas a ser adoptadas por los Estados para su respectiva evitación y contribución de los órganos especializados de las Naciones Unidas para su cumplimiento. Esta definición amplia de violencia contra la mujer es especialmente relevante, ya que no se encuentra limitada a la violencia que se puede ejercer hacia las mujeres con las que se tengan relaciones de afectividad (como lo es la definición de la

---

<sup>13</sup> Organización de Naciones Unidas (1994). **Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer**, artículo 4, apartado c). Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/violenceagainstwomen.aspx>, en 26/02/2019.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género española, como se verá en otro apartado), sino que abarca toda violencia que se realice por el hecho de ser mujer.

### 3.3) Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (2006)

En el Preámbulo, la convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad reconoce "... que las mujeres y las niñas con discapacidad suelen estar expuestas a un riesgo mayor, dentro y fuera del hogar, de violencia, lesiones o abuso, abandono o trato negligente, malos tratos o explotación".

Es aquí cuando por primera vez en sistema universal se presenta la interacción entre el género y la discapacidad en relación con la violencia. En su artículo 6 de la Convención se aborda de manera específica la cuestión de las mujeres con discapacidad. Así, en el apartado 1 de este artículo, "los Estados Partes reconocen que las mujeres y niñas con discapacidad están sujetas a múltiples formas de discriminación y, a ese respecto, adoptarán medidas para asegurar que puedan disfrutar plenamente y en igualdad de condiciones de todos los derechos humanos y libertades fundamentales."

En este apartado se reconoce la existencia de una discriminación múltiple hacia las mujeres y niñas con discapacidad. Es de gran importancia resaltar que el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad entiende los conceptos de discriminación múltiple y discriminación interseccional como distintos: según la Observación general núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad de la CDPD: "Discriminación múltiple", hace referencia a una situación en la que una persona experimenta dos o más motivos de discriminación, lo que conduce a una discriminación compleja o agravada" mientras que "Discriminación interseccional", hace referencia a una situación en la que varios motivos interactúan al mismo tiempo de forma que son inseparables". Además, es necesario aclarar que se establece el carácter inseparable del género y la discapacidad respecto a las personas en las que concurren ambas circunstancias en la Recomendación General 28 (2010), relativa al artículo 2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación

contra la mujer (CEDAW), en la que se afirma que: “la interseccionalidad es un concepto básico para comprender el alcance de las obligaciones generales de los Estados partes en virtud del artículo 2. La discriminación de la mujer por motivos de sexo y género está unida de manera indivisible a otros factores que afectan a la mujer, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, la salud, el estatus, la edad, la clase, la casta, la orientación sexual y la identidad de género”. A su vez, el apartado 2º del artículo 6 de la Convención asevera: “los Estados Partes tomarán todas las medidas pertinentes para asegurar el pleno desarrollo, adelanto y potenciación de la mujer, con el propósito de garantizarle el ejercicio y goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales establecidos en la presente Convención.”

No sólo se busca la no discriminación de la mujer con discapacidad, sino que a su vez se insta a los Estados a establecer medidas que las ayuden en su desarrollo personal, para de esta forma garantizar el libre ejercicio de sus derechos y libertades.

En sus demás disposiciones se establece de manera general la adopción de medidas para asegurar la accesibilidad, el derecho a la vida, la igualdad de reconocimiento como persona ante la ley, el acceso a la justicia, la libertad y seguridad, la protección contra la tortura y de la integridad personal, trabajo, educación, salud, entre otras. Sin embargo, en ciertas disposiciones encontramos la mención específica de la mujer en sus ámbitos de protección (además del artículo 6, mencionado anteriormente):

- en sus principios generales se hace referencia a la igualdad entre el hombre y la mujer,
- en el artículo 16, referente a la protección contra la explotación, la violencia y el abuso, en su punto 5 se establece “los Estados Partes adoptarán legislación y políticas efectivas, incluidas legislación y políticas centradas en la mujer y en la infancia, para asegurar que los casos de explotación, violencia y abuso contra personas con discapacidad sean detectados, investigados y, en su caso, juzgados.” Se hace una referencia directa a la especial necesidad de protección del Estado de las mujeres y niñas con discapacidad, la investigación y juicio de dichos casos. Este

aborda la protección de la mujer frente a la violencia de género, explotación y abuso, y su gran importancia radica en la obligación que establece para los Estados de promulgar leyes y aplicar políticas dirigidas a esta protección de manera específica. A su vez implica que se involucre al poder judicial cuando sea necesario el juicio por haberse detectado dichas conductas.

- en el artículo 28, referente al nivel de vida adecuado y protección social, en su punto 5, apartado b) se establece la obligación de “asegurar el acceso de las personas con discapacidad, en particular las mujeres y niñas y las personas mayores con discapacidad, a programas de protección social y estrategias de reducción de la pobreza”. Se evidencia la influencia de la discriminación interseccional de la mujer con discapacidad en su necesidad de especial atención en el ámbito de la protección social y pobreza.

A su vez, en la Observación general núm. 3 (2016), sobre las mujeres y las niñas con discapacidad se relata la agravación que conlleva el género respecto a la discriminación de las mujeres con discapacidad y la incrementada dificultad que tienen para acceder a los derechos estipulados en dicha convención.

## 4. La protección contra la violencia de género en Europa

En el presente apartado, se va a abordar la protección contra la violencia de género tanto desde la perspectiva del Consejo de Europa como de la Unión Europea.

### 4.1) El Consejo de Europa

En el sistema europeo, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) es el mayor exponente legislativo referido a la violencia de género. El apartado d) del artículo 3 define “violencia contra las mujeres por razones de género” como toda violencia hacia una mujer por razón de serlo o aquella que afecte a las mujeres de forma desproporcionada. De esta manera, el Consejo de Europa amplía la definición de violencia de género y el ámbito de protección subjetivo, pues no solo se considera violencia por razón de género aquella dirigida hacia las mujeres por su condición, sino también la que afecte más a las mujeres que a los hombres.



El objetivo esencial del Convenio es alcanzar una igualdad *de iure* y *de facto* entre hombres y mujeres. Para ello, se considera esencial reconocer la desigualdad existente y la superioridad de número de mujeres y niñas expuestas a situaciones violentas, así como el establecimiento de los mecanismos correctores pertinentes. Desde el punto de vista práctico, el preámbulo del Convenio de Estambul pretende aunar la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, a fin de revestir a la doctrina creada de una fuerza superior, otorgándole el carácter de norma jurídica. El Convenio reconoce y enumera diferentes tipos de violencia: física, sexual, psicológica y económica. En primer lugar, por violencia física o *vis física* se entiende cualquier acto de fuerza sobre la corporalidad del sujeto con el objeto de dañar y/o causar lesiones físicas. En segundo lugar, la violencia sexual es un acto de *vis física* diferenciado por la naturaleza de ésta. Se trata de actos de naturaleza sexual no consentidos por la mujer. Por ejemplo: tocamientos, acoso, violación, ablación, abuso... En tercer lugar, violencia psicológica o *vis morale*, por otra parte, consiste en conductas o actuaciones verbales y no verbales que coarten la voluntad del sujeto receptor de las mismas. Ejemplo de ello son las amenazas, vejaciones, humillaciones... Finalmente, por violencia económica entendemos una privación de recursos necesarios para la subsistencia de la mujer o de sus descendientes que tienen como consecuencia última una disminución de la libertad personal agravada por la falta de independencia económica de quien la sufre.

De esta manera, el Convenio de Europa recoge, al menos semánticamente, casi todas las formas de violencia de género. Si bien es cierto que la literatura actual llega a distinguir hasta siete tipos de violencia: vicarial (daño a los hijos o seres queridos), social (búsqueda del aislamiento social de la persona) y patrimonial (usurpación o destrucción de objetos, bienes y propiedades)<sup>14</sup>.

La eficacia del funcionamiento del Convenio se pretende conseguir no sólo con la aplicación de las medidas que en él se disponen, sino además con la recolección de

---

<sup>14</sup> Véase: <https://psicologiaymente.com/forense/tipos-violencia-de-genero>

datos y elaboración de informes de evaluación sobre su cumplimiento. Según datos disponibles publicados por el Consejo de Europa en 2017<sup>15</sup>:

- Una de cada tres mujeres en la UE ha sido víctima de violencia física o sexual desde los 15 años;
- Una de cada veinte mujeres ha sido violada;
- Más de la mitad (55 %) de las mujeres ha sufrido acoso sexual;
- Una de cada tres mujeres ha sufrido abuso psicológico por parte de una pareja
- Una de cada tres mujeres ha sufrido violencia física o sexual por un adulto durante la infancia.

Dentro de las medidas obligatorias a los Estados podemos encontrar medidas de tipo procesal, legislativo y algunas medidas preventivas. Por ejemplo, se obliga a las partes a tipificar como delito las siguientes formas y conductas de violencia: acoso, violencia psicológica, violencia física, violencia sexual, matrimonios forzados, mutilaciones genitales, aborto forzado y esterilización forzada. Otra demostración de ello es la obligación dirigida a los Estados, en particular a las autoridades o funcionarios públicos, de abstenerse de cometer cualquier acto de violencia contra las mujeres. Se pretende con ello evitar que se haga uso de la autoridad para cometer actos de violencia que queden impunes.

Las obligaciones preventivas revisten una especial importancia, entre ellas cabe destacar: i) sensibilización y educación a todos los niveles sobre la violencia de género y la igualdad; ii) formación a los profesionales que traten con víctimas o autores sobre violencia de género, igualdad y derechos de las víctimas; iii) la creación de programas preventivos de intervención y rehabilitación de los agresores para prevenir nuevas conductas violentas, así como iv) programas de protección, información y apoyo a las víctimas.

---

<sup>15</sup> Consejo de Europa (2011). **Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica**. Recuperado de: <https://rm.coe.int/1680462543>, en 14/12/2018.

No obstante, no se trata de un *numerus clausus*, el Convenio en su artículo 5.2 establece una obligación de tomar, junto a las anteriores, las medidas necesarias para prevenir, castigar y compensar por los actos de violencia de género. De esta manera, se liberta a los Estados para aplicar cualesquiera medidas para conseguir los objetivos del Convenio, estableciéndose una obligación general de fines, no de medios.

Por otro lado, los Estados firmantes deben dar cuenta del cumplimiento por medio de las medidas de comprobación mencionadas. Este sistema de autoevaluación tiene ventajas como la asunción de menores costes de supervisión (ya que son los Estados los que realizan los informes) y desventajas, ya que los datos pueden falsearse con facilidad y, por motivos de reputación, los Estados pueden tender a hacerlo.

#### 4.1.1) El tratamiento de la discapacidad en el sistema europeo

No existe un Convenio en el ámbito institucional del Consejo de Europa que regule el tratamiento de la discapacidad. Se hace una escueta mención a la discapacidad en la versión revisada de la Carta Social Europea, que regula en su artículo 15 el derecho de las personas *físicas o mentalmente disminuidas* a la formación profesional y a la readaptación profesional y social. Esta versión no ha sido ratificada por España, pese a la insistencia de las entidades del tercer sector y en especial, del CERMI.

No obstante, existen diversas recomendaciones que han dado forma a unos estándares de conducta esperados por parte de los Estados. El papel de las recomendaciones es importante, pues si bien no vincula a los Estados, su no cumplimiento supone una suerte de responsabilidad política y social.

La primera conferencia de ministros del Consejo de Europa redactó en 1992 la Recomendación R (92) 6<sup>16</sup>, sobre la elaboración de una política coherente para las personas con discapacidad que sustituyó a la Resolución AP (84)3, menos avanzada

---

<sup>16</sup> Consejo de Europa (1992). **Recomendación sobre la elaboración de una política coherente para las personas con discapacidad.** Recuperado de: <http://www.trastornosmentalesyjusticiapenal.com/portfolio-item/recomendacion-1992-politica-coherente-personas-discapacitadas/>, en 21/02/2019.

socialmente en la materia. La Recomendación muestra preocupación por la persistente vulneración de la dignidad humana de estas personas. Por ello, insta a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias, a garantizar su cumplimiento y a realizar informes periódicos sobre la readaptación de las personas con discapacidad.

Las medidas adoptadas por los Estados se destinan a reducir la dependencia de asistencia de terceros; eliminar el riesgo de discapacidades evitables; eliminar las limitaciones institucionales; establecer un nivel de ingresos mínimo y un nivel máximo de accesibilidad y garantizar el disfrute de una mayor independencia y autodeterminación.

En 2006, la segunda conferencia de ministros elaboró la Recomendación (2006) 5<sup>17</sup> sobre el Plan de Acción del Consejo de Europa para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad, que es la más reciente del Consejo de Europa. Esta recomendación surge para adaptarse a la realidad con nuevas estrategias. Su redacción es similar a la de 1992, sin embargo, cuenta con un mensaje más contundente materializado en un reto que se lanzó a los Estados: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad antes del año 2015. Se trata, por tanto, de un Plan de acción.

Se estructura en varias líneas de acción que enumeran los principales objetivos que se deben alcanzar, entre ellas cabe destacar: participación en la vida política y pública; información y comunicación; empleo, orientación y formación profesional; entorno construido; transportes; vida en sociedad; readaptación; protección social y jurídica; protección contra la violencia y los abusos; investigación y desarrollo y sensibilización.

Se hace hincapié en esta última línea de acción, pues la Recomendación insta a los Estados a difundir el contenido de ésta a las partes interesadas, por ejemplo, con

---

<sup>17</sup> Consejo de Europa (2006). **Recomendación del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Plan de Acción del Consejo de Europa para la promoción de derechos y la plena participación de las personas con discapacidad en la sociedad: mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad en Europa 2006-2015.** Recuperado de: <http://sid.usal.es/idocs/F3/LYN10047/3-10047.pdf>, en 21/02/2019.

campañas de sensibilización. Para ello, se recomienda a los Estados que colaboren tanto con el sector privado como con organizaciones no gubernamentales.

Finalmente, desde la óptica del TEDH, un ejemplo del tratamiento de la discapacidad es el caso *Cam contra Turquía* (2016)<sup>18</sup>, en el que se negó la matriculación en una academia de música a una estudiante ciega. Según el Tribunal, “la discriminación basada en la discapacidad se extiende también a la negativa de acometer un ajuste razonable para facilitar el acceso a la educación de personas con discapacidades.”

#### 4.1.2) Interseccionalidad: la violencia de género sobre mujeres con discapacidad.

El Convenio de Estambul, en su artículo 4.3, remarca la importancia del cumplimiento del Convenio, especialmente cuando ciertos rasgos de las víctimas hacen que la discriminación sea susceptible de manifestarse con mayor intensidad, entre ellos la discapacidad. Así, el Convenio dota de una protección especial a las mujeres que por encontrarse en una situación de interseccionalidad presentan mayor vulnerabilidad.

Artículo 4.3. La aplicación por las Partes de las disposiciones del presente Convenio, en particular las medidas para proteger los derechos de las víctimas, deberá asegurarse sin discriminación alguna, basada en particular en el sexo, el género, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o cualquier otra opinión, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, el nacimiento, la orientación sexual, la identidad de género, la edad, el estado de salud, **la discapacidad**, el estado civil, el estatuto de emigrante o de refugiado, o cualquier otra situación.

Uno de los supuestos de violencia de género entendidos en el ámbito del Convenio es la esterilización forzosa. Esta práctica afecta especialmente a mujeres y niñas con discapacidad. Las justificaciones que utilizan sus precursores para respaldarlas son de índole genética, social, consideración de la falta de capacidad para ser madres...entre otras. En 2011, Joëlle Gauer presentó, junto a otras cuatro mujeres, una denuncia contra el Estado de Francia tras haber sido víctimas de esterilización forzosa sin haber recibido la información adecuada y sin haber dado su

---

<sup>18</sup> Véase: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-161050%22%5D%7D>

consentimiento. En la denuncia, se solicitaba al TEDH que declarara la existencia de una violación de sus derechos fundamentales. En concreto, de la prohibición de tratos degradantes, del respeto a la vida familiar, del derecho a casarse y de la prohibición de la discriminación. Sin embargo, el Tribunal desestimó la solicitud debido a que no cumplía los requisitos de forma, con lo que se desconoce la posición de la doctrina de este Tribunal<sup>19</sup>.

Por otra parte, en los objetivos de la Recomendación (92) 6, anteriormente mencionada<sup>20</sup>, se ruega a los Estados que presten especial atención a las singularidades de las mujeres discapacitadas y a las de la tercera edad al desarrollar el paquete de medidas pertinente.

La recomendación de 2006 es mucho más avanzada en cuanto a interseccionalidad se refiere, pues cuenta con un capítulo específico referido a los aspectos transversales de la discapacidad. En concreto, el apartado 4.2 reconoce el carácter singular y trasversal de las mujeres y jóvenes con discapacidad. La Recomendación da importancia a los aspectos trasversales porque entiende que constituyen un obstáculo mayor y que ciertas personas son por su condición, víctimas de doble discriminación.

En este sentido, las mujeres y las jóvenes con discapacidad se enfrentan a múltiples obstáculos no sólo por su discapacidad, sino también por su sexo. En ella se reconoce que la mejora de calidad de vida en las personas con discapacidad ha impactado menos en las mujeres que en los hombres. Por ese motivo, la Recomendación insta a los Estados a tener esto en cuenta y a establecer políticas y programas que aborden la discapacidad y la igualdad de sexo para poder suprimir los obstáculos que impiden a las mujeres con discapacidad a disfrutar de sus derechos. Especial mención se hace en este apartado a los ámbitos afectivos, de parentesco, familiares, la vida sexual y la protección contra la violencia y los abusos, en los que los Estados deberán establecer medios para eliminar las barreras de participación en ellos con las que cuentan las mujeres y las jóvenes con discapacidad.

---

<sup>19</sup> Véase: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22itemid%22:%5B%22001-114636%22%5D%7D>.

<sup>20</sup> Consejo de Europa, *op. cit.*

#### 4.1.3) Especial mención relativa a las mujeres con ceguera o con baja visión.

Ninguno de los instrumentos normativos hasta ahora mencionados toma en consideración a las mujeres con baja visión o ceguera. Como se ha visto, el Convenio de Estambul introduce un precepto que exhorta a que se tenga en cuenta a las personas con discapacidad y a otros colectivos que se enfrentan a limitaciones impuestas por el modelo social imperante. No obstante, se trata de una cláusula general, que no tiene en cuenta las especificidades que resultan de cada tipo de discapacidad. La falta de diferenciación tiene consecuencias importantes en la práctica, pues una persona con baja capacidad visual no precisa de las mismas medidas de protección que una persona con movilidad reducida.

La introducción de medidas, por su carácter dinámico y por la necesidad de adaptarse constantemente a una realidad cambiante, podrían tomar la forma de Códigos de conducta de los Estados que siguieran una suerte de principio de “cumplir o explicar” (un principio que ya se aplica en otros ámbitos del Derecho). A nuestro juicio, esta herramienta dota de la publicidad necesaria y, además, vincula la reputación del Estado. Se trataría de un compromiso de mínimos, un texto legal orientativo, una fuente de inspiración para los Estados parte. De esta manera, el Consejo de Europa podría asegurarse de que los preceptos relativos a las personas con discapacidad tienen aplicación práctica.

Como se ha podido observar, en el ámbito del Consejo de Europa, existen diversos instrumentos legales que regulan la violencia de género, la discapacidad y su respectiva transversalidad o interseccionalidad. La regulación de la violencia de género en el sistema europeo es más avanzada en comparación con el tratamiento de la discapacidad y, por ende, de la interseccionalidad. El Convenio de Estambul debe ser un referente en el tratamiento de la violencia de género para los Estados, pues tanto el ámbito de aplicación como las medidas en él dispuestas son amplias. Además, el TEDH almacena una cantidad importante de jurisprudencia que ha dado forma y consolidado al actual Convenio y a la concepción sobre la violencia en Europa.

Respecto de las recomendaciones, el funcionamiento es diferente, pues estas van dirigidas a los Estados, pero son potestativas. El no cumplimiento de una

Recomendación conlleva una suerte de responsabilidad política y social. Sin embargo, en el ámbito de la discapacidad y de la interseccionalidad la población no está lo suficientemente sensibilizada ni informada como para exigir aquélla. Es decir, si la sociedad desconoce un problema, no podrá exigir soluciones al mismo. La conferencia de ministros del Consejo de Europa parece ser consciente de ello y, por este motivo, en sus Recomendaciones insta a los Estados a informar y sensibilizar a la población. Sin embargo, no ha conseguido su cometido y, hoy en día, existe respecto de la discapacidad y la transversalidad un problema de eficacia, información y sensibilización.

Por último, llama la atención que el tratamiento de la discapacidad se realice de manera general, sin tener en cuenta las necesidades y especificidades de cada tipo de discapacidad. En segundo lugar, la ausencia de orientación o medidas básicas a la hora de demandar el cumplimiento de las disposiciones de los Convenios e instrumentos mencionados por parte de los Estados.

#### 4.2) La Unión Europea

De acuerdo con el Informe del Parlamento Europeo<sup>21</sup> sobre la situación de las mujeres de los grupos minoritarios en la Unión Europea de 2004, casi el 80% de las mujeres con discapacidad ha sido víctima de la violencia y tiene un riesgo cuatro veces mayor que el resto de las mujeres de sufrir violencia sexual. Así como las mujeres sin discapacidad son objeto de una violencia mayoritariamente causada por su pareja o expareja, las mujeres con discapacidad están expuestas también a la violencia de personas de su entorno, ya sea personal sanitario, de servicio o cuidadores.

Uno de los grandes problemas en el tema en el ámbito comunitario es la invisibilidad de la violencia de género en el derecho originario europeo. La única referencia de los tratados constitutivos de la UE a la violencia sufrida por las mujeres se halla en la Declaración nº 19 relativa al artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) sobre mainstreaming de género. Esta declaración, escondida

---

<sup>21</sup> Parlamento europeo. **Informe sobre la situación de las mujeres de los grupos minoritarios en la Unión Europea**. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2004-0102+0+DOC+XML+V0//ES>, en 05/11/2018.





en los Anexos del Tratado, establece la obligación de la UE de luchar activamente contra la violencia de género que sufren las mujeres y de integrar este objetivo en todas sus políticas.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada en Niza en el año 2000, adquirió el 1 de diciembre 2009 la eficacia jurídica de un tratado. Al igual que lo hicieran el Tratado de la Unión Europea y el TFUE, la Carta reconoce el derecho fundamental a la igualdad ante la ley (art. 20), la prohibición de discriminación por razón de sexo (art. 21.1) y el derecho a la igualdad de trato y de resultados mediante medidas de discriminación o acción positiva (art. 23). Sin embargo, como los Tratados previos, no hace mención alguna a la violencia de género: ni como obstáculo a la igualdad entre hombres y mujeres ni en los títulos dedicados al derecho a la dignidad (en los que sí se prohíbe de forma explícita y genérica “la trata de seres humanos”), la integridad (en que se hace mención a “la tortura y los tratos degradantes”), o la libertad y seguridad (dos derechos vulnerados por la violencia de género).

Por todo ello, se puede afirmar que, salvo en la Declaración nº19, semioculta entre los Anexos del TFUE, la invisibilidad de la violencia de género en los textos constitutivos de la Unión Europea es generalizada. Se echa en falta que la Unión eleve a su derecho originario e incorpore de forma ostensible y explícita su obligación de luchar contra la violencia de género, sobre todo si se tiene en cuenta la gravedad y extensión del fenómeno en Europa. Además, tampoco existe una directiva europea que permita abordar de forma integral y vinculante el fenómeno de la violencia de género en la UE.

Las Directivas europeas son documentos de carácter vinculante para los Estados miembros cuyo contenido debe ser trasladado a sus legislaciones nacionales en unos determinados plazos; un examen rápido de la legislación europea permite constatar que no existe ninguna directiva específica sobre violencia de género. Contribuyen a la atención de las mujeres que sufren o han sufrido alguna forma de violencia de género varias Directivas que tienen por objeto la protección de las víctimas en general. La más relevante es la Directiva 2011/99/UE del Parlamento

Europeo y del Consejo, sobre la Orden Europea de Protección, que permitió que una autoridad judicial de un Estado Miembro emitiera una orden europea de protección de las víctimas de delitos que es válida para todo el espacio europeo.

Al igual que sigue pendiente la adopción de una estrategia europea contra la violencia de género, no existe ninguna directiva europea que permita abordar de forma integral, armonizada y vinculante el fenómeno de la violencia de género en el espacio de la UE. También cabe destacar como problema la escasa asignación presupuestaria lleva al Parlamento Europeo a pedir que se incrementen los recursos destinados a poner fin a la violencia de género.

La menguante dedicación de recursos financieros por los Estados miembros constituye en efecto uno de los retos más acuciantes. La financiación de la Comisión a través del Programa DAPHNE no debe ni puede sustituir las dotaciones presupuestarias nacionales a programas de lucha contra la violencia de género. En un contexto de crisis en los que aumenta la vulnerabilidad de las mujeres y se intensifica la violencia de género, los Estados miembros deberían destinar los fondos necesarios para su prevención, así como para brindar suficiente apoyo y protección a las víctimas.

También hay que sumar a todo lo anterior la discapacidad que puedan sufrir algunas mujeres. Por ello, según el Informe de 14 de mayo de 2018 sobre la aplicación de la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, se han detectado una serie de factores que pueden mermar la eficacia de la Directiva en la práctica, en particular:

- la falta de medidas de sensibilización complementarias a la aplicación de la Directiva;
- la falta de información disponible en una lengua que las víctimas puedan comprender, incluido un lenguaje fácilmente comprensible o la lengua de signos cuando sea necesario;

- la falta de apoyo financiero para la prestación de servicios y la falta de coordinación de los servicios de apoyo, la Policía, los fiscales y otros actores pertinentes;
- la falta de aprobación por las partes interesadas y la falta de formación de los profesionales.

Asimismo, el acceso a la atención sanitaria para estas mujeres: tanto a servicios de salud específicos para la discapacidad como a servicios convencionales. Los establecimientos y equipos sanitarios —como las máquinas de mamografías y las camillas de reconocimiento ginecológico— a menudo son físicamente inaccesibles para las mujeres con discapacidad, por lo que se ven excluidas de ciertas medidas de salud preventiva.

Por otra parte, las barreras en los servicios de atención tanto de accesibilidad física al lugar, el acceso en transporte, como acceso de comunicación (intérpretes, etc) suponen un gran problema para estas mujeres y, por ende, supone una dificultad de acceso a los puntos de información y asesoramiento, principalmente y como hemos dicho antes, debido a la existencia de todo tipo de barreras arquitectónicas y de la comunicación.

Otro problema podría ser la infravaloración y el trato desigual por motivos de imagen que a veces es dado a las mujeres con discapacidad; además de que los profesionales no están formados ni preparados para reconocer las formas de violencia, sobre todo si se trata de mujeres con una discapacidad intelectual que no son capaces de expresarlo.

Igualmente, los estereotipos, las ideas falsas y los prejuicios son parte de las causas profundas de la discriminación<sup>22</sup>. Considerando, por otra parte, que las personas con discapacidad carecen a menudo de apoyo, protección, comunicación e información en cuanto a los servicios y derechos en materia de la protección contra la violencia.

---

<sup>22</sup> Parlamento Europeo (2017). **Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea sobre Discapacidad**. Recuperado de: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A8-2017-0339+0+DOC+PDF+V0//ES>, en 03/01/2019.

A lo anterior se pueden añadir los estereotipos de vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad, ya que, una gran parte de la población las ve como más frágiles y vulnerables que al resto de mujeres. El hecho de que tengan una discapacidad también produce el efecto de que, en el caso de que sean maltratadas y denuncien o lo cuenten, se cuestione la credibilidad de las mujeres que denuncian violencia de género, especialmente aquellas mujeres que tienen afectada la comunicación, como interlocutoras a la hora de denunciar porque se piensa que podría no ser cierto o porque simplemente no pueden entenderlas.

Existe, además, un retraso evidente en la aplicación de las obligaciones derivadas de la Convención en el ámbito de la Unión y de los Estados miembros. La Convención fue un marco en la historia de la UE, al ser el primer tratado de derechos humanos en el que figura como parte, pero persisten algunas dificultades y lagunas en el marco de la estrategia y es necesario adoptar una perspectiva a largo plazo para armonizar las políticas, la legislación y los programas de la Unión con respecto a la Convención.

Por todos estos problemas, en 2010 el, por aquel entonces, presidente del Foro Europeo de la Discapacidad (EDF), Yannis Vardakastanis, reclamó que todas las políticas europeas en favor de la mujer incorporen la perspectiva de discapacidad, olvidada hasta entonces pese a que las mujeres con problemas físicos, intelectuales o sensoriales representan el 58% de todas las personas con discapacidad en Europa. Vardakastanis reconoció la falta de una "política sistemática" sobre las mujeres con discapacidad, pese a haberse logrado algunos avances<sup>23</sup>.

En la misma línea, el Comité recomendó a la UE en sus observaciones finales que "la Unión Europea se adhiriera al Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) como un paso más para combatir la violencia contra las mujeres y las niñas con discapacidad" y, además, instó que "tome las medidas necesarias para incorporar la discapacidad en todas las leyes, políticas y estrategias

---

<sup>23</sup> El Mundo (15/03/2010). **Las mujeres con discapacidad, olvidadas en las políticas de igualdad**. Recuperado de: <https://www.elmundo.es/elmundo/2010/03/15/solidaridad/1268671075.html>, en 02/01/2019.

para luchar contra la violencia, el abuso y la explotación y ofrezca a las personas con cualquier tipo de discapacidad una protección efectiva contra la violencia, el abuso y la explotación, dentro y fuera del entorno familiar”.

## 5. La protección contra la violencia de género en el Estado español.

### 5.1) La discapacidad y los instrumentos estatales sobre la violencia de género

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, define en su artículo 1 el objeto de la Ley, disponiendo que “tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia”<sup>24</sup>. Así pues, de este precepto se puede extraer que a nivel estatal únicamente se consideran como violencia de género aquellos actos de violencia cometidos por quienes están o han estado vinculados por relaciones de afectividad con la víctima, excluyéndose aquellos actos ejecutados por personas ajenas a tal vínculo con independencia de si sus actos obedecen igualmente a una situación de desigualdad fruto de un sistema discriminatorio implantado casi de manera inconsciente en la sociedad. Asimismo, con esta redacción no se refleja las múltiples esferas de la sociedad en las que se puede dar este tipo de violencia.

Gracias a esta redacción del artículo 1 de la LO 1/2004, el mismo Código Penal emplea –para determinar o no el carácter de género de la violencia perpetrada– la condición de que se ejerza sobre quien esté o haya estado ligada al agresor por una relación de afectividad. Esto se puede apreciar, por ejemplo, en el artículo 153.1 del Código Penal que establece: “el que golpear o maltratare de obra sin causarle lesión, cuando la persona ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté haya estado

---

<sup>24</sup> Las normativas sobre violencia de género de las Comunidades Autónomas no siempre comparten este concepto restringido, sin embargo, es el concepto de la norma estatal el que hasta el momento se ha tenido en cuenta en la recogida de datos y el que es relevante a efectos penales y, por tanto, en relación con las medidas de protección en este escenario.

ligada a él por una relación de análoga afectividad (...) será castigado con la pena de prisión de seis meses a 1 año”. En el caso de que no existiera tal relación de afectividad, en lugar de aplicarse el artículo 153.1 del Código Penal, se aplicaría el artículo 153.2 del CP reduciéndose la pena de prisión al marco penal de entre 3 meses y 1 año (siempre y cuando el sujeto pasivo sea alguna de las personas del artículo 173.2 del Código Penal).

En lo que atañe concretamente a las mujeres con discapacidad, es necesario destacar que las disposiciones relativas a estas personas son escasas en la LO 1/2004. En efecto, únicamente se menciona expresamente a las víctimas con discapacidad en el artículo 3, relativo a los planes de sensibilización contra la violencia de género, en el que se establece en el apartado 3 que se garantizará el acceso a las mismas a las personas con discapacidad; el artículo 18, que consagra el derecho a la información, afirmando que se deberá conseguir la accesibilidad a tal información por parte de las personas con discapacidad; el artículo 27, sobre las ayudas sociales para las víctimas de violencia de género, disponiéndose el modo en el que se determinarán tales cantidades para las personas con discapacidad; el artículo 32, que postula la cooperación entre los distintos poderes públicos y organismos para prevenir y perseguir la violencia de género; y el artículo 47, relativo a la formación de los distintos poderes en materia de violencia de género y especialmente sobre las personas con discapacidad.

Entre las acciones de interés llevadas a cabo del Estado español en el tema, cabe citar la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, de protección específica a ciertos colectivos, atendiendo a sus circunstancias y características personales de la víctima y de la entidad del delito. Por tanto, la ley abarca a las personas con discapacidad víctimas de cualquier delito, y se incluye a las mujeres con discapacidad ante la violencia machista u otro tipo de violencia contra la integridad física o psíquica, o contra la libertad sexual. La ley garantiza el “derecho a entender y ser entendida en todas las actuaciones del proceso”, es decir, se garantizan los medios por los cuales las personas con discapacidad puedan acceder, comunicarse y defenderse en un proceso (artículo 4).

Además, a lo largo del Título II de la ley, encontramos medidas de protección en los procesos de las personas con discapacidad, medidas tales como la posibilidad de designación de un defensor judicial. Por otra parte, en el artículo 28 se regulan las Oficinas de Asistencia a las víctimas de violencia de género según sus circunstancias personales y tipo de discapacidad que se trate. Por último, también se regulan cursos de formación a impartir a los funcionarios públicos que, debido a las funciones que desempeñan, deben tener especial consideración a las personas con discapacidad (artículo 30).

Otra ley que debemos mencionar es la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, cuyo artículo 14, apartado 6, concreta algo más el concepto de mujeres en especial situación de vulnerabilidad y menciona expresamente las que pertenecen a minorías: las mujeres migrantes, las niñas, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores, las mujeres viudas y las mujeres víctimas de violencia de género.

A su vez, en el Código Penal español, se establece como una circunstancia agravante el cometer un delito por motivos de discriminación referentes a la discapacidad (artículo 22.4º). Además, en determinados delitos, tales como delitos contra la libertad sexual, la integridad física, violencia de género, prostitución o trata de personas, la condición de discapacidad supone un aumento de la pena, una cualificación de esta.

En el ámbito del Poder Judicial, en la sentencia n.º 129/2017 de la Audiencia Provincial de Navarra, el tribunal condena a 2 varones como autores responsables criminalmente del delito de abuso sexual continuado a 2 y 3 años de prisión, además de una prohibición de aproximarse a la víctima a una distancia inferior a 300m y comunicarse con la misma por cualquier vía durante el plazo de 4 años, y una medida de libertad vigilada que se ejecuta con posterioridad a la pena privativa de libertad, durante 3 años. Asimismo, se sanciona a una multa de 2000 euros por responsabilidad civil. La víctima es una mujer con una discapacidad reconocida del 65% por retraso mental ligero y enfermedad del sistema endocrino-metabólico. Dicha discapacidad mental merma significativamente en su capacidad de decidir y consentir los actos

sexuales y es perceptible por terceras personas en el trato con la misma. Además, en la sentencia se destaca que "(...) Es una materia en la que confluyen diversos derechos fundamentales y en la que la prudencia se impone. Por ello el Legislador, con buen criterio, no considera delictiva toda relación sexual con personas que sufren trastorno mental (entre las que la doctrina jurisprudencial ha incluido la debilidad mental), sino exclusivamente los supuestos de abuso. Y para valorar este abuso de tomarse en consideración la naturaleza de la relación entre ambos, en concreto la diferencia de edad y condición, que es la que configura la relación sexual como manifiestamente abusiva".

En el área de la tecnología, la aplicación móvil 'Pormi' fue desarrollada para que las mujeres con discapacidad denuncien la violencia machista que sufren. La aplicación ofrece toda clase de información para detectar los primeros signos de la violencia machista y cómo denunciarla, testimonios reales de víctimas y acceso directo al 016 y al 112, entre otros servicios. Todo ello de forma accesible, con lectura fácil y en lengua de signos.

## 5.2) Valoración del Pacto de Estado contra la Violencia de Género

España fue uno de los primeros Estados en aprobar una de protección contra la violencia de género, sin embargo, a lo largo de los años ha recibido críticas, entre otras razones, por su definición restrictiva del concepto y escasa mención a las mujeres con discapacidad. Con el objetivo de dar respuesta a esa problemática y actualizar la referida ley, se crea el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, que promueve un pacto social, político e institucional para obtener un compromiso firme sobre la política de erradicación de la violencia de género.

Para la articulación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, se creó una Subcomisión en el seno de la Comisión de Igualdad, que se encargó de elaborar un informe sobre los problemas que impedían avanzar en la erradicación de la Violencia de Género, incluyendo un conjunto de propuestas de actuación. En el Pacto se acuerda crear una comisión de seguimiento, que se reunirá anualmente y se revisará durante periodos de, aproximadamente, cinco años. Esto permite evaluar y cambiar aquello del Pacto que no cumple con las expectativas o que no funciona.



La Subcomisión ordenó sus trabajos en torno a once bloques, a saber: Violencia de Género en sentido amplio; Violencia sexual; Mujeres inmigrantes, con especial inciso en la mutilación genital y los matrimonios forzados; Discapacidad en relación con la violencia de género; Violencia de Género en la adolescencia; Violencia contra hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género; Trata y asilo; Prostitución; Redes sociales y nuevas formas de Violencia de Género; Medios y publicidad; y Violencia contra las mujeres LGTB. Los ámbitos sobre los que se han centrado son el entorno laboral, el entorno educativo, sanitario, institucional, medios de comunicación y jurídico.

En el Pacto se resalta la importancia de la formación y concienciación de la violencia de género; se proponen numerosas medidas para impartir formación: incluir en todas las etapas educativas la prevención de la violencia de género, la educación emocional y sexual; promover talleres y actividades formativas; reforzar la formación inicial y permanente del profesorado; incluir en el Máster de acceso al cuerpo de profesores un módulo sobre prevención de la violencia de género, entre otras. También se señala la necesidad de desarrollar campañas de prevención y sensibilización y materiales informativos para que padres y madres detecten si sus hijas son víctimas de esta violencia.

Otro punto sobre el que se incide son los medios de comunicación, en el que se proponen numerosas medidas, todas ellas enfocadas a sancionar la difusión de contenidos sexistas, divulgar las sentencias condenatorias por violencia de género y fomentar un tratamiento de la imagen sobre las mujeres libre de estereotipos.

En cuanto al ámbito internacional, el Pacto promueve la proposición, por parte de España, de un acuerdo internacional contra la violencia de género en el lugar de trabajo. También se busca la mejora de la respuesta institucional, a nivel nacional, mediante la coordinación de las distintas asociaciones, Comunidades Autónomas, Entidades Locales y el Estado. La coordinación también se busca entre las Unidades de Apoyo, el personal de servicios sociales, sanitarios, las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, y se establecen una serie de tareas que tienen que llevar a

cabo, como, por ejemplo, la elaboración de propuestas de mejora y el seguimiento individualizado de cada situación de violencia de género, entre otras.

Respecto a lo señalado con anterioridad sobre la coordinación estatal, también se manifestó la necesidad de dotar con más recursos a esas unidades de coordinación e implementar planes estratégicos para conseguir ese objetivo buscado de plena comunicación y compartición de información, especialmente en la coordinación del sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género.

Una materia sobre a la que se ha prestado especial atención es a la justicia. Se propuso realizar cambios en materia legislativa que permitan la correcta aplicación del Convenio de Estambul, ampliando así la definición que la Ley 1/2004 da sobre “violencia de género”, revisando también las medidas de protección integral que se establecen en dicha Ley e incluyendo otras formas de violencia contra las mujeres. También se hizo referencia a cambios sobre la representación procesal del abogado, la eliminación de ciertas atenuantes establecidos en el Código Penal, perfeccionar los agravantes en el ámbito digital, cambios sobre la libertad vigilada del agresor, entre otros. Además, en el campo de la justicia, se propusieron medidas de perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección de la víctima.

Otro punto destacable en el Pacto es el de seguridad, en el cual se propone el establecimiento de unidades policiales con formación específica en violencia de género que presten atención veinticuatro horas y todos los días de la semana, así como la adecuación de dependencias policiales en las que se asiste a las víctimas y testigos. También se incluye aquí la elaboración de protocolos sobre cómo actuar en situaciones en las que la víctima comparte espacios con su agresor.

En el campo de estudios estadísticos se establecen ciertas pautas e indicadores que deben tomarse en consideración, así como el impulso de los trabajos y estudios que se realicen sobre la violencia de género. Finalmente, se estableció un compromiso económico con un reparto de fondos y programa de colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

En el Pacto se recalcó la necesidad de ayudar e incluir a sectores en situación de vulnerabilidad como son las mujeres inmigrantes, las mujeres gitanas, las mujeres LGTB, mujeres con discapacidad, las mujeres rurales, etc. Respecto a las mujeres con discapacidad, se proponen las siguientes medidas:

- 1.- Sensibilización y prevención: facilitar el acceso de mujeres y niñas con discapacidad a lecturas informativas adaptadas sobre prevención de la violencia de género y del acoso y agresiones sexuales.
- 2.- Mejorar la atención de mujeres de colectivos en situación de mayor vulnerabilidad como las mujeres con discapacidad.
- 3.- Tener en cuenta en la realización de campañas publicitarias contra la Violencia de Género y en la elaboración de los materiales los distintos tipos de discapacidad y la especial incidencia de la violencia de género en estos casos.
- 4.- Diseñar protocolos específicos o incorporar medidas especializadas en los que ya existen para la atención de mujeres con discapacidad.
- 5.- Activar los protocolos de violencia machista ante los casos de violencia ejercida sobre mujeres con discapacidad, del mismo modo que se activan para el resto de las mujeres, y no derivarlas directamente a servicios sociales.
- 6.- Implementar la asistencia personal suficiente y necesaria en colaboración y respeto a las competencias de las Comunidades Autónomas para que las mujeres con discapacidad puedan tomar el control de sus propias vidas, para evitar la violencia familiar o de género y la institucionalización.
- 7.- Incluir en el seguimiento estadístico el indicador de discapacidad.
- 8.- Visualización y atención a otras formas de violencia: elaborar campañas y materiales para las mujeres con discapacidad.

El Pacto hace un recorrido muy completo sobre la violencia de género, teniendo en cuenta todos los campos y aspectos que afectan a este problema y considerando a otros colectivos en situación de vulnerabilidad. No obstante, al ser tan

genérico, quizá hay especificidades que no trata a fondo, por ejemplo, las mujeres con discapacidad.

Cierto es que el Pacto es un avance notable en este campo, pues tiene en cuenta a las mujeres con discapacidad. Entre estas medidas hay medidas judiciales, como las órdenes de alejamiento ya contempladas en la legislación penal y de las que nos ocuparemos con mayor detalle más adelante. Otra medida propuesta en el Pacto es la del establecimiento de instrumentos de vigilancia electrónica en los sucesivos quebrantamientos de las órdenes de alejamiento, y que como se verá, podría resultar de utilidad en relación con las mujeres con baja visión.

También en el Pacto se establece como medida, de manera genérica, elaboración de protocolos sobre cómo actuar en situaciones en las que la víctima comparte espacios con su agresor. Quizá esta medida también se podría aplicar a las mujeres con discapacidad, pues están más expuestas a sufrir violencia de género en espacios como hospitales o centros de internamiento. Por ello, se debería elaborar un protocolo sobre cómo actuar también en estos espacios, teniendo en cuenta a las mujeres con discapacidad.

Otra medida que se propone en el Pacto es la de formar a profesionales que tratan con víctimas de violencia de género en las necesidades específicas de las mujeres transexuales o transgéneros. Esta medida podría también ampliarse a las mujeres con discapacidad, pues sus necesidades poseen muchas especificidades y es crucial que los profesionales que actúen con el colectivo las tengan presentes.

Diseñar un plan de acompañamiento y asesoramiento de la víctima con carácter previo a la interposición de la denuncia y durante el procedimiento es otra de las medidas adoptadas, con vistas a la generalidad, en el Pacto. Podría especificarse y diseñar un plan de acompañamiento y asesoramiento de la víctima específico para mujeres con discapacidad, pues sus necesidades, circunstancias, formas de violencia ejercidas sobre ellas, medidas para tener en cuenta y comportamientos del agresor no son siempre iguales que para el resto de las mujeres.

Se debería proporcionar, además, formación específica sobre cómo afecta la violencia de género a mujeres con discapacidad, qué tipo de violencia se ejerce sobre ella, cual es el comportamiento que el agresor tiene sobre ella, cuáles son las secuelas psicológicas que a ella le queda, a los profesionales que traten con ellas (ya sean sanitarios, judiciales, psicosociales, cuerpos de seguridad...).

Respecto a la medida que se tiene en cuenta en el pacto sobre “Visualización y atención a otras formas de violencia: elaborar campañas y materiales para las mujeres con diversidad funcional/ discapacidad”, se debería especificar la necesidad de tener en cuenta cada tipo de discapacidad y formas de violencia que se ejercen sobre ellas, pues cada discapacidad puede ser relevante de distinto modo en relación con la protección contra la violencia de género.

### 5.3) Las órdenes de alejamiento y la protección de las mujeres con baja visión

Las órdenes de alejamiento son una de las medidas de protección de las mujeres en los supuestos de violencia a las que el Pacto presta una especial atención. Como se ha señalado, se trata de un instrumento ya existente en el sistema jurídico español, sin embargo, por el momento, el modo en el que se ha implementado no ha tenido suficientemente en cuenta la diversidad de mujeres que pueden ser víctimas de violencia y, en relación con la cuestión que nos ocupa, esto ha redundado en que no se haya mostrado como una herramienta adecuada para que las mujeres con baja visión se sientan protegidas.

La regulación de las órdenes de alejamiento, como medida provisional, en el vigente sistema penal, se encuentra en el artículo 48 del Código Penal, que consiste, conforme el apartado 1º en *“la privación del derecho a residir en determinados lugares o acudir a ellos”*, de manera que se *“impide al penado residir o acudir al lugar en que haya cometido el delito, o a aquel en que resida la víctima o su familia, si fueren distintos”*. Este precepto afirma que se estudiará el uso de medios de acompañamiento y apoyo para el cumplimiento de la orden de alejamiento cuando la víctima tenga declarada una *“discapacidad intelectual o una discapacidad que tenga su origen en un trastorno mental”*.

El precepto se refiere exclusivamente a la discapacidad intelectual o psicosocial, pero se desconsideran otras situaciones como la baja visión o ceguera, en relación con los cuáles las medidas de acompañamiento y apoyo no se aplicarían. Ciertamente, el apartado 4<sup>a</sup> de este mismo artículo postula que *“el juez o tribunal podrá acordar que el control de estas medidas se realice a través de aquellos medios electrónicos que lo permitan”*<sup>25</sup>. Esta disposición permite la instalación de dispositivos de control telemático de medidas y penas de alejamiento conforme a los protocolos aprobados por acuerdo entre el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado y los Ministerios competentes. El sistema permite verificar el cumplimiento de las medidas y penas de prohibición de aproximación haciendo efectivo el derecho de la víctima a su seguridad, documentando el posible quebrantamiento y disuadiendo al inculcado o condenado. Al Centro de Control COMETA, que está operativo 24 horas al día los 365 días al año, corresponde dar seguimiento a la medida.

Sin embargo, depende de la decisión del órgano juzgador que los dispositivos se implementen y no siempre esto ocurre en el caso de las mujeres con baja visión. Efectivamente, una de las principales causas por las que las mujeres con baja visión pueden quedar desprotegidas es la desinformación existente en la mayoría de las personas en lo que se refiere a las personas con discapacidad visual o baja visión, dado que, al no tener generalmente una ceguera total, la apariencia de contar con una visión saludable junto a la desinformación provoca que se les pueda llegar a tachar de mentirosas, poniendo en duda su capacidad visual. Por otro lado, como se ha señalado, no siempre las mujeres con baja visión tienen formalmente reconocido un grado del 33% de discapacidad, con lo que encuentran dificultades para que se acepte su condición de personas con discapacidad. El resultado es que su integridad física y moral no queda suficientemente garantizada.

Adicionalmente, el modo en el que se está aplicando la medida muestra que el concepto de discapacidad que todavía se suele manejar por los operadores jurídicos permanece vinculado al reconocimiento administrativo y no tiene en cuenta las

---

<sup>25</sup> Puede verse en detalle en <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/informacionUtil/recursos/dispositivosControlTelematico/home.htm>, 09/02/2019.

disposiciones de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incorporadas al Código penal, cuyo artículo 25 establece que “se entiende por discapacidad aquella situación en que se encuentra una persona con deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales de carácter permanente que, al interactuar con diversas barreras, puedan limitar o impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás”.

El resultado de todo ello es que la regulación actual no respeta las exigencias del derecho a la tutela judicial efectiva de las mujeres con discapacidad visual o baja visión, consagrado en el artículo 24 de la Constitución española.

Un instrumento que podría resultar interesante para ayudar al juez a tener una idea adecuada del riesgo es el que brindan las Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género, creadas en virtud de la disposición adicional 2ª de la LO 1/2004, que por el momento sólo funcionan en Andalucía. Precisamente uno de los compromisos del Pacto de Estado es “establecer en el plazo máximo de dos años, las Unidades de Valoración Forense Integral, de las que podrán formar parte psicólogos/as y trabajadores/as sociales, y que, entre otras funciones, asistirán a los jueces y juezas en la valoración del riesgo” (110).

## 6. Conclusiones y recomendaciones

I.- La ausencia de datos impide obtener un panorama preciso de la incidencia y la tipología de la violencia de género contra las mujeres con discapacidad. Incluso en los países que recogen este tipo de datos, estos no suelen estar desglosados por tipo de discapacidad, por lo que no se sabe la prevalencia de violencia machista en mujeres con ceguera o baja visión. En el caso de España, además, el concepto que se había venido utilizando, impedía contabilizar todos los supuestos en los que las mujeres con discapacidad son víctimas de violencia de género.

II.- En atención a los datos disponibles, la incidencia de la violencia de género es mayor en los casos de las mujeres con discapacidad, por lo que se hace necesario reforzar la prevención en relación con estas mujeres introduciendo el enfoque de la discapacidad

en todas las medidas que de modo integral se han diseñado al respecto y de modo muy específico en las que tienen que ver con la comunicación y la formación.

III.- Las medidas de prevención y de reacción frente a la violencia de género tienden a diseñarse sin considerar la diversidad de las mujeres y, en concreto, si estas son personas con discapacidad. Esta carencia se muestra en la normativa, pero también, de modo muy concreto, afecta a la difusión de la información para la prevención de la violencia y, en lo que al objeto de este trabajo se refiere, a la respuesta cuando la violencia se produce.

En este sentido, resulta necesario garantizar la accesibilidad de mujeres y niñas con discapacidad a toda la información necesaria para la prevención de violencia de género, utilizando formas que les permitan el conocimiento efectivo de su contenido: ya sea a través de la aportación de las lecturas o folletos en Braille, la utilización de comunicación aumentativa, lengua de signos española, entre otros sistemas aumentativos y alternativos de comunicación sin ayuda (SAAC).

Los sistemas de respuesta ante la violencia deben ser accesibles para las mujeres con discapacidad: tanto el acceso a las unidades de apoyo para dar atención a las mujeres con discapacidad que no pueden interponer la denuncia, como el refuerzo de la asistencia jurídica a mujeres con discapacidad. Además, es necesario el establecimiento de unidades policiales con formación específica, no sólo en violencia de género, sino que además posean formación relativa a la discapacidad.

IV.- La regulación actual de las órdenes de alejamiento deja desprotegidas a las mujeres con baja visión en la medida en que

.-Las medidas de acompañamiento y apoyo previstas en el artículo 48 del Código Penal sólo son imperativas en caso de discapacidad intelectual y psicosocial.

.-Queda en manos del juez la determinación de si el control de las órdenes se realiza a través de medios electrónicos. Sin embargo, en la medida en que no todas las mujeres con baja visión tienen reconocido un 33% de discapacidad, y



dado que la baja visión no es una condición que pueda percibirse a simple vista, los jueces no siempre aplican el control a través de medios electrónicos.

En relación con estos problemas, se hace perentoria la modificación del artículo 48 para extender la posibilidad de las medidas de acompañamiento y apoyo a las mujeres con discapacidad visual.

Asimismo, la colaboración de las Unidades de Valoración Integral que incorporen la perspectiva de la discapacidad puede ser un instrumento esencial de apoyo al juez en el momento de la determinación de la medida.

Finalmente, la inclusión en la formación de los operadores jurídicos de la perspectiva de la discapacidad sería un instrumento muy adecuado para conseguir que esta se tuviera en cuenta cuando está presente esté o no acreditada administrativamente, conforme a lo que requieren la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y el Código penal.

V. La implementación de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género desde el enfoque de la discapacidad puede por sí misma contribuir a mejorar la situación de las mujeres con baja visión víctimas de violencia de género. Y ello tanto en cuanto a las medidas que en el pacto se denominan “perfeccionamiento, ayuda y protección a las víctimas” como, de modo muy importante, en cuanto a la sensibilización y prevención y al seguimiento estadístico (conforme a lo ya señalado).

## 7. Propuestas de actuación

Llegados a este punto, con el objetivo de afrontar las situaciones que preocupan a AMIRES, y para evitar que la protección de las víctimas en casos como el de las mujeres con baja visión dependa de la sensibilidad del órgano aplicador, consideramos que una medida idónea sería promover la modificación de la regulación actual. Se trataría de garantizar el carácter imperativo de las medidas de acompañamiento y apoyo cuando el sujeto pasivo sea una persona con una discapacidad visual o baja visión acreditada. Esto se podría realizar a través de una

previsión expresa a este tipo de discapacidad en el apartado 1 del artículo 48 del Código Penal, que ya postula la obligatoriedad de tales medidas cuando la víctima se trate de una persona con una discapacidad intelectual o que tenga su origen en un trastorno mental.

Un problema para que una medida así pueda instarse por la asociación es que se encuentra excluida de la iniciativa legislativa popular, conforme al artículo 2.1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, las materias propias de ley orgánica, por lo que no se podría llevar a cabo a través de dicho procedimiento. No obstante, es un deber instar la modificación legislativa a través de diversos mecanismos como la concienciación a la ciudadanía, la difusión de la problemática, la presión y el contacto con las diversas formaciones políticas o el uso de plataformas para la recogida de firmas.

Simultáneamente, en el caso de que se vuelva a dar una resolución que imponga una medida provisional de alejamiento sin medidas de apoyo o acompañamiento, se debe estudiar la posibilidad de plantear un recurso de amparo constitucional. Para ello, se exigen una serie de requisitos que a continuación señalaremos. En primer lugar, debe tratarse de alguno de los derechos y libertades fundamentales consagrados en el artículo 14, la Sección 1ª del Capítulo II del Título I o la objeción de conciencia del artículo 30.2 CE. Así pues, sí se cumpliría este primer requisito al encontrar su fundamento, como ya hemos explicado anteriormente, en el artículo 24 de la Constitución.

En segundo lugar, se requiere que se trate de un acto recurrible, siendo estos los actos públicos, conforme al artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, e interpretándose de manera amplia conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De este modo, también se cumpliría dicho requisito al tratarse de una resolución dictada por un órgano judicial y, por ende, de un poder público.

En tercer lugar, se exigen una serie de requisitos derivados del principio de subsidiariedad, siendo estos el haber sido parte en la vía judicial previa; el agotamiento de la vía judicial, lo cual exige apreciar si frente a la resolución judicial se puede plantear algún recurso antes de plantear el recurso de amparo; y que, en esta vía

judicial previa al amparo, se invoque el derecho vulnerado para que exista la posibilidad de reparar la lesión, aunque en este caso concreto no se podría solventar al provenir la lesión de la misma ley.

En cuarto lugar, se exige en el artículo 50.1.b) de la LOTC, para la admisión a trámite, que la demanda de amparo posea especial trascendencia constitucional, siendo la carencia de esta la que justifica la mayor parte de las inadmisiones. Para determinar en qué casos nos encontramos ante un asunto de especial trascendencia constitucional, el Tribunal Constitucional identificó siete supuestos en los que se da su concurrencia en la STC 155/2009, FJ 2. Entre estos supuestos, encontramos en el apartado b) *“cuando la vulneración del derecho fundamental que se denuncia provenga de la ley o de otra disposición de carácter general”*.

Por consiguiente, al encontrarnos ante una vulneración que proviene del artículo 48 del Código Penal –por más que se recurra un acto de un órgano judicial, ya que es este quien en última instancia no garantiza la tutela de los derechos e intereses legítimos de las víctimas, como son la vida o la integridad física– nos encontramos ante una vulneración de los derechos fundamentales que proviene de una ley o disposición con carácter general; encajando en los supuestos del Tribunal. Por último, en lo que respecta al plazo para interponer el recurso de amparo, al tratarse de un acto jurisdiccional se dispone de 30 días como establece el artículo 44.2 de la LOTC.