



MINISTERIO DE IGUALDAD
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, JUSTICIA
Y RELACIONES CON LAS CORTES
MINISTERIO DE JUVENTUD E INFANCIA

ANTEPROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE MEDIDAS EN MATERIA DE VIOLENCIA VICARIA

Memoria del análisis de impacto normativo

RESUMEN EJECUTIVO

Ministerio/Órgano proponente	Ministerio de Igualdad Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes Ministerio de Juventud e Infancia		29/09/2025
Título de la norma	Anteproyecto de Ley Orgánica de medidas en materia de violencia vicaria		
Tipo de Memoria	Normal ☒ Abreviada ☐		
OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA			
Situación que se regula	Abordar y establecer nuevas medidas para prevenir y erradicar la violencia vicaria a través de la modificación de diversas leyes.		
Objetivos	- Definir jurídicamente la violencia vicaria como una manifestación de la violencia de género. - Establecer su tipificación como delito y garantizar mecanismos de protección a las víctimas. - Dar cumplimiento a determinadas medidas en materia de violencia vicaria previstas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. - Garantizar la protección integral de las víctimas y cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y violencia de género - Articular medidas de prevención, formación y atención especializada a las víctimas. - Avanzar en el reconocimiento y la protección de las personas mayores de edad que se encuentran en relación de dependencia respecto de la víctima, quienes pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad similares y requieren igualmente un marco de amparo específico frente a los efectos de la violencia de género, de conformidad con la medida 306 del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.		

Análisis de alternativas	Se ha desestimado la opción de no hacer nada (la denominada “alternativa cero”) y se considera necesario adoptar la regulación que se propone para el cumplimiento de los objetivos precitados. A pesar de los avances legislativos en materia de prevención y erradicación de la violencia de género, la violencia vicaria ha permanecido insuficientemente reconocida y combatida en el ordenamiento jurídico español.
CONTENIDO	
La norma consta de una exposición de motivos y una parte dispositiva. Esta última contiene siete artículos, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales.	
ANÁLISIS JURÍDICO	
Fundamento jurídico y rango normativo	El reconocimiento normativo de la violencia vicaria afecta directamente a derechos fundamentales, como la igualdad (artículo 14 de la Constitución Española, CE), la integridad moral (artículo 15 CE), la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), directamente relacionados con la protección jurídica y social de la infancia (artículo 39 CE), como principio rector de la política social y económica. La ley tiene carácter orgánico, salvo el artículo primero, el artículo cuarto, el artículo quinto, los apartados dos, tres y cuatro del artículo sexto, el artículo séptimo y las disposiciones finales segunda y tercera.
Entrada en vigor y aplicación	La norma entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».
Normas que quedan derogadas	Ninguna
ADECUACIÓN AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	

Esta ley orgánica se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas 1.^a, 5.^a, 6.^a, 8.^a y 31.^a de la Constitución Española.

DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

Consulta pública

Sí ☐

No ☒

Audiencia e información públicas

Sí ☒

No ☐

Informes evacuados

Se prevé recabar los siguientes informes:

- Informe de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

- Informe del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (artículo 3.1.g) del Real Decreto 752/2022, de 13 de septiembre, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer).

- Informe del Consejo Nacional de la Discapacidad (artículo 2.1.d) del Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad).

- Informe de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno).

- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Igualdad (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre)

			-Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia (artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997). - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030 (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática (artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, adscrita al Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre). - Informe de la Agencia Española de Protección de Datos. -Informe del Consejo Económico y Social. - Informe de Consejo General del Poder Judicial. - Informe del Consejo Fiscal.
ANALISIS DE IMPACTOS			
Impacto económico y presupuestario	Efectos sobre la economía en general.	Tiene impacto significativo sobre la economía.	
	En relación con la competencia	☒ La norma no tiene efectos significativos sobre la competencia. ☐ La norma tiene efectos positivos sobre la competencia.	

		☐ La norma tiene efectos negativos sobre la competencia.
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma: ☒ Afecta a los presupuestos de la Administración del Estado. ☐ Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales.	☐ Implica un gasto. ☒ No implica un gasto ☐ Implica un ingreso. ☐ Implica disminución del gasto.
Análisis de las cargas administrativas	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	☐ Supone una reducción de cargas administrativas. ☐ Incorpora nuevas cargas administrativas. ☒ No afecta a las cargas administrativas.
Impacto de género	El anteproyecto tiene un impacto	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
Impacto en la infancia, la adolescencia y la familia	Tiene impacto.	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒
Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad	Tiene impacto.	Negativo ☐ Nulo ☐ Positivo ☒

Impacto por razón de cambio climático	No tiene impacto.	Negativo ☐ Nulo ☒ Positivo ☐
EVALUACIÓN EX POST		
Esta norma no se someterá a evaluación «ex post».		

Esta Memoria del Análisis de Impacto Normativo se redacta conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo y se efectúa siguiendo, en lo que se ajusta a la norma vigente, la Guía Metodológica aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

I. OPORTUNIDAD DE LA NORMA

1. Motivación

La violencia vicaria constituye una manifestación extrema y particularmente cruel de la violencia de género en la que el agresor, expareja o cónyuge de la mujer, instrumentaliza a personas del entorno afectivo de la víctima para causarle daño, sufrimiento y para ejercer control sobre ella. Por tanto, en la violencia vicaria, la mujer es víctima por el daño o sufrimiento causado por la agresión que su pareja o expareja comete directamente contra otra persona.

Si bien la manifestación más extrema y visible de esta violencia se produce cuando el agresor instrumentaliza a los hijos e hijas, diversas autoras y organismos especializados (v. gr. Sonia Vaccaro, pionera en conceptualizar este fenómeno) advierten que la violencia vicaria no se limita a ellos.

Como se expone en esta memoria, esta modalidad de violencia, que puede llegar incluso al asesinato de personas menores de edad, carece actualmente de una tipificación penal específica en el ordenamiento jurídico español, lo que genera una laguna jurídica y dificulta su prevención, persecución y sanción efectiva.

Aunque los actos cometidos en el contexto de violencia vicaria —homicidio, lesiones, amenazas, coacciones, maltrato, entre otros— se encuentran tipificados en el Código Penal, estos no reflejan la finalidad instrumental de esta violencia ni la dimensión estructural de género de la violencia vicaria. La normativa vigente, por ello, no permite identificar ni sancionar adecuadamente este fenómeno, ni tampoco garantiza enteramente a las víctimas una protección integral.

En este caso, se ha optado por circunscribir la tipificación expresa de la violencia vicaria a aquellos supuestos en los que el daño se proyecta sobre sus hijos, hijas o descendientes, así como sobre personas menores de edad sujetas a su tutela o guarda y custodia, sobre los ascendientes o hermanos o hermanas de ésta, o sobre su cónyuge o persona a la que esté ligada por análoga relación de afectividad aun sin convivencia.

Asimismo, se da una nueva redacción al artículo 1.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de

Género, de modo que se consideran víctimas de violencia vicaria a los efectos de disfrutar de las medidas de protección integral, además de a las mujeres, a sus hijos, **hijas** o descendientes menores de edad o mayores con discapacidad necesitados de especial protección, y a las personas menores de edad sujetas a su tutela o guarda y custodia. Esta delimitación responde a la especial situación de vulnerabilidad de estas personas, cuya dependencia emocional, material o asistencial las coloca en un plano de mayor indefensión frente a la instrumentalización del agresor. Adviértase que todas las víctimas de violencia vicaria son víctimas de violencia de género, en la medida en que la violencia vicaria es una manifestación de la violencia de género. Por tanto, las víctimas de violencia vicaria podrán acceder a las medidas de protección integral previstas en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y solicitar la acreditación de su situación como víctimas de violencia de género según lo dispuesto en el artículo 23 de la citada ley orgánica.

El análisis de los datos disponibles sobre violencia vicaria permite dimensionar con mayor precisión la magnitud y la gravedad de esta forma de violencia, así como tomar conciencia de su impacto real en el contexto de la violencia de género.

Desde el 2013 hasta julio de 2025, 65 menores han sido asesinados por violencia de género en España, según los datos oficiales publicados por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

Por otro lado, según el Informe sobre víctimas mortales de violencia de género y doméstica en el ámbito de la pareja o expareja del año 2024 del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, en ese año el 83% de los agresores habían sido denunciados previamente por sus parejas o exparejas. En el periodo 2013-2024 se registró denuncia previa en un 35,4% de los casos.

Este proyecto normativo se enmarca en el cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por el Estado. En particular, en lo dispuesto en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), que obliga a los Estados a adoptar medidas legislativas para reconocer todas las formas de violencia de género, incluyendo aquellas que afectan a menores:

- El artículo 3 define violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos, incluyendo la ejercida “a través de terceros”.
- El artículo 31.1 del Convenio de Estambul establece la obligación de tomar las medidas necesarias para garantizar los derechos y la seguridad de las mujeres y niños en procesos de custodia.

Por su parte, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y otros organismos internacionales han reiterado la necesidad de proteger a mujeres y niños de todas las formas de violencia interrelacionadas. La violencia vicaria vulnera, además, los derechos fundamentales de la infancia reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño, al instrumentalizar a menores en el marco de conflictos de violencia de género, sin una respuesta institucional adecuada.

En el marco normativo interno, la prevención y lucha contra la violencia de género cuenta con un marco normativo específico desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

No obstante, si bien esta norma representó un hito en el reconocimiento, la prevención y la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres por parte de sus parejas o exparejas, no contempla de manera expresa la violencia vicaria como una manifestación diferenciada de la violencia de género, centrada en el daño a través de los hijos e hijas como instrumento de control o represalia hacia la madre, sino que únicamente se hace referencia a ella en determinados artículos, pero sin definirla.

Así, el artículo 1.4 de la ley orgánica establece lo siguiente:

“4. La violencia de género a que se refiere esta Ley también comprende la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad por parte de las personas indicadas en el apartado primero”.

En el artículo 19.5 se dispone que:

“5. También tendrán derecho a la asistencia social integral a través de estos servicios sociales los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida, o convivan en contextos familiares en los que se cometen actos de violencia de género. A estos efectos, los servicios sociales deberán contar con personal específicamente formado para atender a los menores, con el fin de prevenir y evitar de forma eficaz las situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos a los menores que viven en entornos familiares donde existe violencia de género. En particular, deberán contar con profesionales de la psicología infantil para la atención de las hijas e hijos menores víctimas de violencia de género, incluida la violencia vicaria”.

En el artículo 19 bis.1 se indica lo siguiente:

“1. El Sistema Público de Salud garantizará a las mujeres víctimas de violencia de género, así como a sus hijos e hijas, el derecho a la atención sanitaria, con especial atención psicológica y psiquiátrica, y al seguimiento de la evolución de su estado de salud hasta su total recuperación, en lo concerniente a la sintomatología o las secuelas psíquicas y físicas derivadas de la situación de violencia sufrida. Asimismo, los servicios sanitarios deberán contar con

psicólogos infantiles para la atención de los hijos e hijas menores que sean víctimas de violencia vicaria”.

El artículo 47 establece lo siguiente:

“El Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de género en los cursos de formación de Jueces y Magistrados, Fiscales, Secretarios Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Médicos Forenses. En todo caso, en los cursos de formación anteriores se introducirá el enfoque de la discapacidad de las víctimas y se tendrá en cuenta la violencia vicaria”.

Y en la disposición adicional segunda:

“El Gobierno y las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia de justicia, organizarán en el ámbito que a cada una le es propio los servicios forenses de modo que cuenten con unidades de valoración forense integral encargadas de diseñar protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género. Estos protocolos deberán prestar especial atención a la violencia vicaria”.

Por su parte, ni el Código Penal ni el Código Civil se refieren en su articulado a este tipo de violencia.

La ausencia de un reconocimiento normativo claro y expreso de la violencia vicaria ha dificultado su identificación, visibilización y tratamiento, limitando la adopción de medidas específicas que respondan a la particular gravedad y consecuencias de este tipo de violencia. En la práctica, ha provocado inseguridad jurídica y respuestas desiguales en el ámbito judicial y administrativo que se asientan, fundamentalmente, en criterios jurisprudenciales.

En este sentido, conviene apuntar que el término “violencia vicaria” ha tenido su reflejo en la jurisprudencia del Tribunal Supremo. Por ejemplo, en la Sentencia 684/2021, de 15 de septiembre de 2021, el Alto Tribunal apunta que:

“Ello va unido a que cuando la víctima se decide a denunciar, o a querer romper su relación ante el carácter insoportable del que se ejerce sobre ella y sus hijos se incrementa el riesgo de que los actos de maltrato pasen a un escenario de “incremento grave del riesgo de la vida de la víctima”, ya que si ésta decide comunicar la necesidad de una ruptura de la relación, o le denuncia por esos hechos, el sentimiento de no querer aceptar esa ruptura el autor de los mismos provoca que pueda llegar a cometer un acto de mayor gravedad, y que puede dar lugar, incluso, a actos de la denominada violencia vicaria”.

Por ello, el Pacto de Estado contra la Violencia de Género renovado el 26 de

febrero de 2025 por el Congreso de los Diputados prevé medidas dirigidas específicamente a colmar esta laguna jurídica.

Así, dentro del Pacto de Estado se incluyen 461 medidas, dentro de las cuales se incorporan nuevas tipologías de violencia, como la violencia vicaria, que se aborda específicamente en el bloque 4, dedicado a la asistencia y protección de personas menores de edad. En concreto, el apartado 4.1, titulado “Violencia vicaria y protección de menores” (medidas 281 a 320) establece acciones concretas para combatir este tipo de violencia. Para garantizar la implementación efectiva de estas medidas se hace necesario su regulación y la consiguiente modificación de la normativa sobre violencia de género.

Así, con esta norma se da cumplimiento a varias de esas medidas, entre las que cabe destacar, por su mayor incidencia, las siguientes: 281, 283, 293, 295, 298, 302, 306 y 347.

Por su parte, el informe del Defensor del Pueblo de noviembre de 2024, “Violencia vicaria de género. Las otras víctimas”, pone de manifiesto las graves deficiencias estructurales en la detección, prevención y protección frente a esta manifestación extrema de la violencia de género.

Entre los principales problemas detectados se encuentran la escasa visibilidad y el insuficiente reconocimiento institucional de la violencia vicaria, así como la falta de herramientas específicas para su identificación precoz. Además, se constata que a nivel judicial el papel de las personas menores de edad es fundamental, y que éstas deben ser escuchadas para evitar y prevenir esta violencia y para garantizar una protección efectiva de las mismas. A su vez, en el informe se apunta que la insuficiente formación especializada entre los y las profesionales que intervienen en estas situaciones, así como la ausencia de una coordinación eficaz entre los distintos ámbitos institucionales implicados está generando respuestas tardías e insuficientes.

De todo lo expuesto se desprende que es urgente impulsar y fortalecer las medidas necesarias para garantizar una respuesta adecuada y efectiva frente a la violencia vicaria, tanto desde el ámbito penal como a través de un enfoque integral centrado en la prevención, la atención inmediata, la protección efectiva y la no revictimización de las víctimas.

Esta iniciativa legislativa responde, en definitiva, a una creciente y legítima demanda social y jurídica de protección integral ante este tipo de violencia, respaldada por organizaciones de la sociedad civil, profesionales del ámbito psicosocial y jurídico, así como por organismos internacionales de derechos humanos.

2. Objetivos

La finalidad principal de la norma es reconocer, prevenir, sancionar y erradicar la violencia vicaria como una manifestación específica y extrema de la violencia de género, en la cual el agresor utiliza a los hijos e hijas de la víctima de violencia de género como instrumentos para causarle un daño psicológico profundo. Con ello se pretende visibilizar este tipo de violencia de género y lograr un mayor reconocimiento de sus implicaciones y de la necesidad de abordarla desde una perspectiva integral y especializada.

En el marco de este objetivo general, la norma proyectada tiene como objetivos:

- (i) Definir la violencia vicaria como una forma de violencia de género. Para ello, se modifica la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.
- (ii) Incluir en el Código Penal, un tipo penal que castigue específicamente este tipo de violencia.
- (iii) Dar cumplimiento a las medidas 281, 283, 293, 295, 298 y 302, 306 y 347 del Pacto de Estado contra la Violencia de Género renovado, que establecen lo siguiente:
 - Medida 281: Adoptar, a la mayor brevedad posible, el Plan de Acción Nacional para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y sus hijos e hijas menores de edad, como exige la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, en el que se acuerden como prioridad las medidas y herramientas de coordinación tanto de las políticas públicas, como de los servicios autonómicos, locales y estatales existentes, para la protección a los menores víctimas de violencia vicaria.
 - Medida 283: Promover, desde el Ministerio de Igualdad, en el marco de sus competencias, las medidas que tiendan a garantizar una formación especializada, inicial y continua en materia de violencia vicaria para todos los profesionales que tengan un contacto habitual con los niños, niñas y adolescentes víctimas.
 - Medida 293: Proponer que todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, muy especialmente la judicatura, la fiscalía y los Letrados y Letradas de la Administración de Justicia, reciban formación transversal en violencia vicaria, con independencia del juzgado en el que se resuelva el asunto.
 - Medida 295: Reforzar la formación de los profesionales de los

Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses expertos en psicología del testimonio, con especial atención a las y los menores.

- Medida 298: Realizar un seguimiento de los casos de violencia vicaria y de la aplicación del nuevo apartado 4 del artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; y tener en cuenta el informe que emita la Ponencia de estudio sobre violencia vicaria, cuya creación se aprobó por el Pleno del Senado el 26 de septiembre de 2024.
 - Medida 302: Mejorar la formación específica de los operadores jurídicos de cara a la atención de menores.
 - Medida 306: Garantizar la aplicación práctica del reconocimiento de las y los menores de edad como víctimas directas de la violencia de género tal y como se establece en el artículo 173 del Código Penal, evitando con ello que se acuerde o mantenga convivencia o régimen de visitas con el agresor, e impulsar que dicho reconocimiento se extienda a mayores de edad en situación de dependencia de la víctima. Facilitar los mecanismos para que el procedimiento evite la revictimización de los hijos e hijas.
 - Medida 347: Asegurar, desde el Gobierno, el seguimiento estadístico sobre el impacto que la violencia de género tiene en hijos e hijas menores y mayores de edad, singularmente, a través de un registro con la recogida de datos de niños y niñas asesinados.
- (iv) Garantizar la protección integral de las víctimas y cumplir con los compromisos internacionales en materia de derechos humanos y violencia de género.
- (v) Avanzar en el reconocimiento y la protección de las personas mayores de edad que se encuentran en relación de dependencia respecto de la víctima, quienes pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad similares a la de los hijos e hijas menores de edad y que, por ese motivo, requieren igualmente un marco de amparo específico frente a los efectos de la violencia de género. Con ello, el proyecto normativo da cumplimiento a la medida 306 del Pacto de Estado.
- (vi) Articular medidas de prevención, atención y reparación que protejan a las víctimas, con un enfoque interseccional, perspectiva de género e infancia, modificando para ello determinadas normas del

ordenamiento jurídico con incidencia directa en la protección de las víctimas de violencia vicaria: legislación civil, legislación procesal civil, Estatuto de la víctima del delito.

3. Análisis de las alternativas

En cuanto a las posibles soluciones alternativas, se ha valorado la denominada “alternativa cero”, esto es, la inactividad normativa, bajo la premisa de que la opción “no hacer nada” es en todo caso una alternativa que debe considerarse, pues permite tener la referencia de los efectos previstos para el supuesto de inactividad de los poderes públicos.

Sin embargo, teniendo en cuenta la situación analizada en el apartado 1 de esta memoria, así como las recomendaciones internacionales que señalan la existencia de áreas de mejora en este ámbito en la legislación española, se considera que es imprescindible adoptar una norma que lleve a cabo las modificaciones normativas necesarias para combatir la violencia vicaria y para articular las medidas precisas que permitan tanto su prevención como la protección de las víctimas.

Teniendo en cuenta lo anterior, inicialmente se consideró la posibilidad de aprobar una ley articulada sobre violencia vicaria, en lugar de una norma modificativa. No obstante, finalmente se ha considerado más ajustado a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad y seguridad jurídica acudir a una norma modificativa de las leyes que impactan en los fines perseguidos.

4. Adecuación a los principios de buena regulación

En la elaboración de esta ley orgánica se han observado los principios de buena regulación a que hace referencia el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, esto es, los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En virtud de los principios de necesidad y eficacia, la iniciativa normativa debe estar justificada por una razón de interés general, basarse en una identificación clara de los fines perseguidos y ser el instrumento más adecuado para garantizar su consecución.

En este sentido, la norma se justifica por una razón de interés general de indudable relevancia: la necesidad de prevenir y erradicar una de las formas más crueles de la violencia de género, como lo es la violencia vicaria, tal y como se ha expuesto en el apartado 1, relativo a la “Motivación” de esta memoria.

Además, el anteproyecto responde a una identificación precisa y fundamentada de los fines perseguidos, que se recogen tanto en el apartado de “Objetivos” de esta memoria como en la exposición de motivos del texto normativo. En anteproyecto se configura, además, como el instrumento normativo más idóneo para garantizar la consecución de estos fines y para garantizar la protección de las víctimas de violencia vicaria.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos, o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. En este sentido, la norma incorpora las modificaciones normativas estrictamente necesarias para garantizar el reconocimiento jurídico de la violencia vicaria y la protección de las víctimas, y es respetuosa con el principio de intervención mínima del Derecho penal.

Asimismo, el anteproyecto atiende a las exigencias propias del principio de seguridad jurídica al incorporar las modificaciones necesarias en las normas ya vigentes que regulan la prevención, protección y sanción de la violencia de género o de la protección de la infancia y la adolescencia. Esta actuación, en lugar de la aprobación de una norma autónoma, contribuye a construir un marco legal más integrado, coherente y claro, lo que facilita su aplicación e interpretación por parte de los operadores jurídicos y la ciudadanía.

En virtud del principio de transparencia, en el procedimiento de elaboración de la presente ley orgánica se posibilitará la participación de sus potenciales destinatario, mediante los trámites de audiencia e información pública.

Por último, la norma es conforme con el principio de eficiencia, pues no incorpora nuevas cargas administrativas y su contenido no afecta al gasto público.

5. Plan Anual Normativo

Este proyecto no está previsto en el Plan Anual normativo de 2025. No obstante, por las razones expuestas en los apartados anteriores —y, particularmente, por la obligación de dar cumplimiento a lo establecido en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género renovado— su aprobación se considera necesaria.

II. CONTENIDO

La norma consta de una exposición de motivos y una parte dispositiva. Esta última contiene siete artículos, dos disposiciones transitorias y tres disposiciones finales

Se resume a continuación el contenido de la norma:

En el **artículo primero** se introducen dos modificaciones en el apartado 6 del artículo 92 y en el artículo 94 del Código Civil, publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889.

En primer lugar, se modifica el apartado 6 del artículo 92 para incluir como novedad la obligación de escuchar, en todo caso, a los hijos e hijas menores de edad, así como a los mayores con discapacidad necesitados de especial protección, antes de acordar el régimen de guarda y custodia. No obstante, se prevé una excepción en aquellos supuestos en los que esa comparecencia personal no sea posible o no convenga al interés superior del menor. En tales casos, se habilita la posibilidad de recabar su opinión, voluntad, deseos y preferencias a través de vías alternativas. Concretamente, se contempla la intervención de sus representantes legales o de las personas que les presten apoyo, siempre que no exista un conflicto de intereses, así como la mediación de terceros de especial confianza o con formación profesional adecuada para garantizar una transmisión objetiva, en línea con lo establecido en el artículo 9.1 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Desde la perspectiva de impacto normativo, esta previsión introduce un mecanismo de flexibilidad procedimental que busca equilibrar dos bienes jurídicos: por un lado, el derecho de la persona menor de edad o de la persona mayor con discapacidad a ser escuchada en los procedimientos que afectan directamente a su vida familiar; y, por otro, la necesidad de protegerles frente a situaciones que puedan comprometer su bienestar emocional o su capacidad de expresión. Asimismo, se refuerza el enfoque de derechos al reconocer que la voluntad y preferencias de estas personas pueden conocerse por cauces diversos, alineándose con los estándares internacionales en materia de accesibilidad y autonomía personal.

Asimismo, se modifica el artículo 94 para reforzar la fundamentación a la hora de establecer en la resolución motivada un régimen de visitas, comunicación o estancia respecto del progenitor incurso en un proceso penal cuando existen indicios fundados de violencia doméstica o de género: solo mediante resolución motivada, el juez podrá acordarlo si resulta conforme al interés superior del menor o a la voluntad de la persona con discapacidad necesitada de apoyo, previa audiencia y siempre que no exista riesgo objetivo para su vida o integridad.

Cuando la audiencia directa no sea posible o resulte contraria a dicho interés, se prevé la posibilidad de recabar su opinión a través de representantes legales, apoyos sin conflicto de intereses o terceros de especial confianza que garanticen una transmisión objetiva, en coherencia con la novedad incluida en el artículo 92.6 (vid supra).

El **artículo segundo** modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

En primer lugar, se modifica el apartado 2 del artículo 307 para incluir en el curso de selección de la Escuela Judicial el estudio de la violencia vicaria, así como la capacitación en la aplicación de la perspectiva de género, la perspectiva de infancia y la perspectiva interseccional en la interpretación y aplicación del Derecho. En la misma línea, también se modifica el artículo 310 para garantizar la inclusión de dichos conocimientos en las pruebas de ingreso y promoción de las Carreras Judicial y Fiscal; y se modifica el artículo 312 en lo que respecta al Plan de Formación Continuada de la Carrera Judicial, con el mismo objetivo.

En segundo lugar, se añade un nuevo apartado 6 al artículo 433 bis para establecer que EL Consejo General del Poder Judicial ofrecerá a toda la carrera judicial formación periódica en perspectiva de género, infancia, interseccionalidad y en materias de violencia contra la mujer —incluida la violencia vicaria—, contra la infancia y adolescencia, así como en violencias sexuales; además, quienes ejerzan funciones en órganos especializados o no especializados en violencia de género, enjuiciamiento o en asuntos de familia deberán recibir formación especializada y continua en estas materias, obligación que también se extiende a jueces y juezas sustitutos, magistrados y magistradas suplentes y a quienes actúen en comisión de servicios o sustitución interna.

El **artículo tercero** modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

En primer lugar, se modifica el apartado 2 del artículo 33 para incluir, dentro del listado de penas graves, “la prohibición de publicar o difundir mensajes, textos, imágenes u otros contenidos que tengan relación directa con el delito cometido, por tiempo superior a cinco años”. En coherencia con lo anterior, también se modifica el artículo 39.i) para incluir esta sanción dentro de la tipología de penas privativas de derechos.

Asimismo, se modifica el apartado 4 del artículo 48 para prever que la prohibición a la que se refieren los párrafos anteriores impide al penado realizar esas conductas o facilitar esos contenidos a terceros, para evitar el menoscabo de la dignidad de la víctima o la generación de un daño psicológico a la misma.

Se modifica el apartado 3 del artículo 70, en el que se regulan las reglas para calcular la extensión de las penas, para incluir un tope máximo de 20 años para los supuestos de aplicación superior en grado de la pena consistente en la prohibición de publicación o difusión de mensajes, textos, imágenes u otros contenidos.

Finalmente, se incorpora un nuevo artículo 173 bis, que tipifica como delito autónomo la violencia vicaria, como un delito contra la integridad moral. La

estructura del nuevo tipo penal es la siguiente:

- En el apartado 1 se castiga, con pena de prisión de 6 meses a 3 años y privación del derecho a la tenencia y porte de armas de 3 a 5 años, quien, para causar daño o sufrimiento a quien sea o haya sido su cónyuge o persona a la que esté o haya estado ligada por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, cometa sobre sus hijos o descendientes o sobre las personas menores de edad que se hallan sujetas a su tutela o guarda y custodia, hechos constitutivos de homicidio, aborto, lesiones, lesiones al feto, delitos contra la libertad, delitos contra la integridad moral, contra la libertad sexual, contra la intimidad y el derecho a la propia imagen, contra el honor, contra los derechos y deberes familiares o cualquier otro delito cometido con violencia o intimidación.
- En el apartado 2 se castiga, con la misma pena, al que, con la misma finalidad de causar daño o sufrimiento a quien sea o haya sido su cónyuge o persona a la que esté o haya estado ligada por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, cometa sobre los ascendientes o hermanos o hermanas de ésta, o sobre su cónyuge o persona a la que esté ligada por análoga relación de afectividad aun sin convivencia, hechos constitutivos de homicidio o cualquier otro delito grave de los enumerados en el apartado 1 del nuevo artículo 173 bis.
- En el apartado 3 se prevé que cuando las conductas se realicen para dañar a quien sea o haya sido esposa o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, se aplicarán las penas en su mitad superior. Se replica, de esta forma, la lógica ya presente en el artículo 153 del Código Penal, que ha sido avalada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 59/2008, de 14 de mayo de 2008.
- Por último, el apartado 4 prevé que las conductas tipificadas se castigarán separadamente respecto de la pena o penas que correspondan por los delitos cometidos directamente sobre las personas afectadas.

El **artículo cuarto** modifica la letra l) del artículo 17.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para incluir expresamente la exposición de la persona menor de edad a la violencia vicaria entre los indicadores para considerar una situación de riesgo para el menor.

El **artículo quinto** modifica el artículo 748 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil para incluir los procesos sobre patria potestad entre los procesos a los que resultan aplicables las disposiciones del Libro IV, Título I, sobre los procesos sobre provisión de medidas judiciales de apoyo a las

personas con discapacidad, filiación, matrimonio y menores. Esta modificación se introduce para que la acción sobre la patria potestad se tramite por juicio verbal, facilitando y agilizando su resolución, y que pueda acumularse a las acciones de divorcio y medidas provisionales.

El **artículo sexto** modifica varios preceptos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y se introducen las siguientes novedades:

- En primer lugar, se modifica el apartado 2 del artículo 1 de la ley orgánica para incluir entre el ámbito subjetivo de aplicación de la ley orgánica, esto es, las personas víctimas de violencia de género, además de la mujer víctima y sus hijos e hijas menores de edad, también a sus otros descendientes menores de edad distintos de los hijos e hijas, así como a los hijos e hijas mayores con discapacidad necesitados de especial protección.

De este modo, se identifica a las personas que son víctimas de violencia vicaria: las mujeres y, por extensión, al tratarse de una forma de violencia de género, sus hijos e hijas o descendientes menores de edad o mayores con discapacidad necesitados de especial protección y las personas menores de edad sujetas a su tutela o guarda y custodia.

También se modifica el apartado 3 del mismo artículo 1 para incorporar expresamente la violencia vicaria entre las distintas manifestaciones de violencia de género.

Por último, se modifica el apartado 4 para definir expresamente la violencia vicaria como aquella que, con el objetivo de causar dolor o sufrimiento a las mujeres, se ejerza sobre sus hijos, hijas o descendientes, así como sobre personas menores de edad sujetas a su tutela o guarda y custodia, o sobre los ascendientes o hermanos o hermanas de ésta, o sobre su cónyuge o persona a la que esté ligada por análoga relación de afectividad aun sin convivencia.

- Se modifica el artículo 3, que regula los “Planes de sensibilización”, para prever que estos incorporarán apartado específico de medidas multidisciplinarias contra la violencia vicaria, que recogerá medidas de formación, detección temprana y actuación coordinada entre administraciones e instituciones, así como medidas de atención integral a las víctimas.

En el apartado 2 del citado artículo 3 se incluye expresamente que la violencia vicaria deberá ser objeto de prevención en las campañas de información y sensibilización que impulsen los poderes públicos.

- Se añaden dos nuevos apartados 2 y 3 al artículo 29, de forma que los antiguos apartados con dicho numeral pasan a ser los apartados 4 y 5. El

nuevo apartado 2 del artículo 29 prevé que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género llevará a cabo la operación estadística “Estadística de Víctimas Mortales por Violencia Contra la Mujer por Razón de Género”. Se establece que dicha operación estadística deberá incluir de manera diferenciada a los hijos, hijas o descendientes o personas menores de edad sujetas a su tutela y guarda o custodia, así como a sus ascendientes, hermanos, hermanas o a quien sea su actual cónyuge o persona a la que esté ligada por una relación de afectividad con la mujer víctima de violencia vicaria que hayan sido asesinados en el contexto de la violencia vicaria.

El nuevo apartado 3 del mismo precepto prevé que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, será la autoridad encargada de la verificación y confirmación oficial de los casos de víctimas mortales, con el objeto de reforzar la visibilidad institucional de esta realidad y asegurando el seguimiento público de su evolución.

- El artículo 47 pasa a estructurarse en dos apartados. El primer apartado incluye la redacción anterior de este precepto, con las adaptaciones pertinentes en lo que se refiere a la denominación de los letrados de la Administración de Justicia y a las exigencias del lenguaje inclusivo. Por su parte, el nuevo apartado 2 establece el contenido mínimo que debe comprender la formación en violencia de género, incluida la violencia vicaria.
- Por último, se modifica el artículo 64.5 para establecer, entre las medidas de suspensión de las comunicaciones que puede acordar el órgano judicial, la de prohibición de la difusión pública de contenidos que persigan menoscabar la dignidad de la víctima o dañar psicológicamente a la víctima o a sus familiares por parte del juez, en coherencia con la modificación realizada en el Código Penal.

Finalmente, el **artículo séptimo** modifica la Ley 4/2015, de 27 abril, del Estatuto de la víctima del delito.

En concreto, se modifica la letra b) del artículo 26.1 para establecer la posibilidad de que, en el marco de las declaraciones de personas menores de edad, personas mayores de edad con discapacidad necesitadas de especial protección y víctimas de violencias sexuales, las declaraciones se efectúen con la asistencia de la persona designada del equipo técnico judicial.

La **disposición transitoria primera** establece que los delitos cometidos antes de la entrada en vigor de la nueva ley orgánica se juzgarán conforme a la normativa vigente en el momento de su comisión, pero se aplicará la nueva ley si resulta más favorable para la persona acusada. Para la determinación de la

ley más favorable se compararán íntegramente las penas y normas completas del Código Penal en su versión anterior y las modificadas por la ley orgánica, garantizando en todo caso que el reo sea escuchado.

La **disposición transitoria segunda** regula la revisión de sentencias firmes y establece que no se revisarán aquellas cuya pena siga siendo imponible con la modificación, ni las que tengan la pena suspendida o en libertad condicional, salvo que se revoque la suspensión antes del cumplimiento; tampoco se revisarán las penas ya ejecutadas o suspendidas, aunque queden otros pronunciamientos pendientes, salvo que en el futuro se valoren para la reincidencia, debiendo comprobarse si el hecho dejó de ser delito o merece pena menor; y, en caso de indulto parcial, no procederá la revisión cuando la pena resultante esté dentro de los márgenes previstos por la nueva ley.

La **disposición final primera** establece que la ley tiene carácter orgánico, salvo el artículo primero, el artículo cuarto, el artículo quinto, los apartados dos, tres y cuatro del artículo sexto, el artículo séptimo y las disposiciones finales segunda y tercera.

La **disposición final segunda** recoge los títulos competenciales en los que se ampara la norma. En concreto, dispone que la ley orgánica se dicta al amparo de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por los títulos competenciales recogidos en los artículos 149.1. 1.^a, 5.^a, 6.^a, 8.^a, y 31.^a de la Constitución.

La **disposición final tercera** regula la entrada en vigor de la norma, estableciendo que entrará en vigor el día siguiente a la de su publicación en el Boletín Oficial del Estado.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

1. Fundamento jurídico y rango normativo

En lo que se refiere a su fundamento jurídico, el anteproyecto está alineado con diversos instrumentos, nacionales e internacionales, que establecen la obligación de actuar con la debida diligencia frente a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia vicaria, entre los que cabe destacar:

- El Convenio sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica del Consejo de Europa (Convenio de Estambul), que define la violencia de género de manera amplia, más allá de la violencia sufrida en el seno de la pareja.
- La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas (CEDAW).

- La propia Ley Orgánica 1/2004, de 28 de octubre, que contempla, aunque no define, la violencia vicaria.
- El Pacto de Estado contra la Violencia de Género renovado; en concreto, del apartado 4.1, titulado “Violencia vicaria y protección de menores” (medidas 281 a 320) establece acciones concretas para combatir este tipo de violencia.

Además, el reconocimiento normativo de la violencia vicaria afecta directamente a derechos fundamentales, como la igualdad (artículo 14 de la Constitución Española, CE), la integridad moral (artículo 15 CE), la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), directamente relacionados con la protección jurídica y social de la infancia (artículo 39 CE), como principio rector de la política social y económica.

En cuanto al rango de la norma, al modificar el marco legal vigente en la materia, procede que la norma tenga rango de ley.

En particular, la norma se concibe como una ley orgánica parcial, es decir, como aquella cuyo contenido tiene naturaleza de ley orgánica en alguno de sus preceptos y, por consiguiente, se beneficia de los atributos de la ley orgánica, mientras que el resto de aquellos, aunque se encuentran dentro del mismo marco legal por mantener con los preceptos orgánicos una relación de conexidad, tienen naturaleza de ley ordinaria y, por tanto, se rigen por los procedimientos y mayorías de leyes ordinarias para su posible modificación o derogación.

Las leyes orgánicas parciales resultan conforme con la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la naturaleza de las leyes orgánicas (expuesta, entre muchas otras, en sus Sentencias 5/1981, de 13 de febrero, 160/1987, de 27 de octubre, 127/1994, de 5 de mayo, 224/1993, de 1 de julio) que mantiene una concepción formal atenuada de estas normas, basada, por una parte, en la interpretación estricta del ámbito propio de esta categoría legal, y, por otra parte, en la admisión con ciertos límites de la posibilidad de incluir en las leyes orgánicas materias conexas propias de la ley ordinaria, pero descartando expresamente que ello haya de suponer una congelación del rango de estos preceptos y la necesidad de una mayoría cualificada para su ulterior modificación o derogación.

Teniendo en cuenta lo anterior, la ley modifica cuatro normas con rango de ley orgánica: la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, y la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre. No obstante, en el caso de la Ley Orgánica 1/1996, de 23 de noviembre, se modifica únicamente el artículo 17, que tiene carácter ordinario de conformidad con lo establecido en la disposición final vigésima tercera de dicha norma.

En cuanto a los preceptos que se modifican de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, tienen carácter orgánico el artículo 1 y el artículo 64. En el caso de la modificación del Código Penal, todos los preceptos que se modifican tienen carácter orgánico (33, 39, 48.4, 70.3 y 173 bis).

Por lo demás, tiene carácter de ley ordinaria la modificación de las siguientes normas: la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, contenida en el artículo 5 del anteproyecto, el Código Civil publicado por Real Decreto de 24 de julio de 1889, en su artículo 1 y la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito en el artículo 7.

El resultado, en definitiva, es que la ley tiene carácter orgánico, salvo el artículo primero, el artículo cuarto, el artículo quinto, los apartados dos, tres y cuatro del artículo sexto, el artículo séptimo y las disposiciones finales segunda y tercera, que tienen carácter ordinario.

2. Congruencia con el Derecho internacional

A) Derecho internacional

La norma es coherente con las normas del Derecho internacional.

El Convenio de Estambul, ratificado por España el 1 de agosto de 2014, constituye el primer instrumento de carácter vinculante en el ámbito europeo en materia de violencia contra la mujer y la violencia doméstica, y es el tratado internacional de mayor alcance para hacer frente a esta grave violación de los derechos humanos. En este sentido, la violencia contra las mujeres y niñas se reconoce en el Convenio como una violación de los derechos humanos y como una forma de discriminación, considerando responsables a los Estados si no responden de manera adecuada. El Convenio obliga a los Estados parte a proteger a los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia, reconociendo el riesgo que representa el agresor. En este sentido, cabe destacar:

- El artículo 3, define la violencia de género de forma amplia, incluyendo formas de violencia física, sexual, psicológica o económica.
- El artículo 31 regula los derechos de custodia, visitas y seguridad de los niños, estableciendo que deben tenerse en cuenta los antecedentes de violencia al tomar decisiones sobre visitas y guarda.

Asimismo, es coherente con la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), ratificada por España el 5 de enero de 1984, que obliga a los Estados que la ratifican a garantizar la igualdad de *jure* y de *facto* entre mujeres y hombres, define la discriminación contra la mujer e insta a los Estados Parte a adoptar medidas legales para eliminarla, así como a garantizar la protección judicial efectiva frente a todas las

formas de violencia por razón de género, incluidas las que afectan a los hijos e hijas.

3. Congruencia con el Derecho de la Unión Europea.

La norma también es coherente con el Derecho de la Unión Europea.

En este ámbito, conviene citar los artículos 3, 21 y 24 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que justifican la incorporación de medidas específicas para proteger a menores y mujeres frente a la violencia vicaria dentro del marco de los derechos fundamentales europeos.

Aunque la virtualidad de estos derechos se proyecta sobre el conjunto del Derecho de la Unión Europea, en el contexto particular el anteproyecto se alinea especialmente con la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2012 por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo sobre los derechos de las víctimas, con la Estrategia Europea de Igualdad de Género 2020-2025, con la Estrategia de Derechos del Niño y con la Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la violencia de género, que instan a los Estados a adoptar marcos normativos eficaces frente a formas graves y estructurales de violencia, como la violencia vicaria.

Por último, conviene mencionar la recientemente aprobada Directiva 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esta directiva, aunque no contempla expresamente la violencia vicaria, establece en el considerando 39:

“Al evaluar las necesidades de protección y apoyo de la víctima, la principal preocupación debe ser salvaguardar la seguridad de la víctima y prestarle un apoyo personalizado, teniendo en cuenta, entre otras cosas, sus circunstancias particulares. Algunas circunstancias que requerirían especial atención podrían ser, por ejemplo, el hecho de que la víctima esté embarazada, su dependencia del autor del delito o su relación con él, el riesgo de que la víctima regrese con el autor o sospechoso del delito, su reciente separación de esa persona, el riesgo potencial de que se utilice a los hijos para ejercer el control sobre la víctima, los riesgos para las víctimas con discapacidad y el uso de animales de compañía para presionar a la víctima. También debe tenerse en cuenta el grado de control ejercido por el autor o sospechoso del delito sobre la víctima, ya sea desde el punto de vista psicológico o económico”.

4. Congruencia con el resto de normas del ordenamiento jurídico español.

Por lo que se refiere a su inserción en el ordenamiento jurídico español, cabe significar, en primer lugar, la vinculación de la norma con algunos preceptos de la Constitución Española.

En concreto, el reconocimiento normativo de la violencia vicaria afecta directamente a derechos fundamentales, como la igualdad (artículo 14 CE), la integridad moral (artículo 15 CE) o la tutela judicial efectiva (artículo 24 CE), todos ellos directamente relacionados con la protección jurídica y social de la infancia (artículo 39 CE), como principio rector de la política social y económica.

Además, la norma es coherente con las referencias que ya existen respecto a la violencia vicaria en nuestro ordenamiento jurídico, y que el anteproyecto de ley viene a reforzar y clarificar. En concreto, el anteproyecto es coherente con las referencias a la violencia vicaria que se contienen en las siguientes normas:

- Los artículos 1.4, 19.5, 19 bis.1, 47 y disposición adicional segunda de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.
- El artículo 2.2 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

Por otro lado, en el ámbito autonómico, diversas comunidades han avanzado en la incorporación expresa del concepto de violencia vicaria dentro de sus marcos normativos, consolidando así una tendencia legislativa que refuerza la protección integral frente a este tipo de violencia. Comunidades autónomas como Andalucía (Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género, modificada por la Ley 7/2018, de 30 de julio), Cataluña (Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista), Galicia (Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género, modificada por la Ley 14/2021, de 20 de julio), y La Rioja (Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género de La Rioja) han reconocido explícitamente la violencia vicaria en sus textos legales, incluyéndola bien en las definiciones generales de violencia de género, bien en el catálogo de formas específicas de violencia.

Esta recepción normativa autonómica evidencia la voluntad de atender a las obligaciones internacionales y estatales de protección de la infancia, considerando a hijos e hijas como víctimas directas cuando son instrumentalizadas para dañar a la mujer. No obstante, no hay homogeneidad entre las definiciones que recogen las leyes autonómicas. En Andalucía, según el artículo 3.4.n) de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, la violencia vicaria *“es la ejercida sobre los hijos e hijas, así como sobre las personas contempladas en las letras c y d del artículo 1 bis, que incluye toda conducta ejercida por el agresor*

que sea utilizada como instrumento para dañar a la mujer” (incluye a “las personas menores de edad, las personas mayores, las personas con discapacidad o en situación de dependencia, que estén sujetas a la tutela o guarda y custodia de la mujer víctima de violencia de género y que convivan en el entorno violento” y “las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados”). En Cataluña, se define en el artículo 4.2.h) de la Ley 5/2008, de 24 de abril, como “cualquier tipo de violencia ejercida contra los hijos e hijas con el fin de provocar daño psicológico a la madre”. En Galicia, según el artículo 1.2 de la Ley 11/2007, de 27 de julio, la violencia vicaria se incluye dentro del concepto de violencia de género, entendida como “el homicidio, asesinato o cualquier otra forma de violencia ejercida sobre las hijas o hijos de la mujer, así como sobre cualquier otra persona estrechamente unida a ella, con la finalidad de causarle mayor daño psicológico, por parte de quién sea o haya sido su cónyuge o por quien mantuvo con ella una relación análoga de afectividad aun sin convivencia”. Por último, en La Rioja se define en el artículo 4.3 de la Ley 11/2022, de 20 de septiembre, como “la violencia contra menores cometida por el padre, o por el hombre con el que la madre mantiene o ha mantenido una relación afectiva de pareja, con o sin convivencia, con el fin de infligir a la madre un maltrato psicológico o emocional. Así como, la violencia ejercida contra otras personas convivientes sujetas a guarda o curatela a cargo de la mujer víctima de violencia de género y personas convivientes dependientes o a su cargo, que sean víctimas de dicha situación”.

En este contexto, la incorporación de una definición expresa de la violencia vicaria en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, constituye un avance para lograr una mayor homogeneidad en el reconocimiento y la lucha contra este tipo de violencia, sin perjuicio de las competencias autonómicas en la materia.

5. Entrada en vigor.

La entrada en vigor se fija el día siguiente al de la publicación de la norma en el «Boletín Oficial del Estado».

6. Derogación de normas.

La norma no conlleva la derogación expresa de ninguna norma.

IV. ADECUACIÓN DEL PROYECTO AL ORDEN CONSTITUCIONAL DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Esta ley orgánica se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1, reglas de las competencias exclusivas atribuidas al Estado por los títulos competenciales recogidos en los artículos 149.1. 1.^a, 5.^a, 6.^a, 8.^a, y 31.^a de la

Constitución Española que atribuyen al Estado la competencia en las materias de regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; Administración de Justicia; Legislación mercantil, penal y penitenciaria; legislación procesal, sin perjuicio de las necesarias especialidades que en este orden se deriven de las particularidades del derecho sustantivo de las Comunidades Autónomas; Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan ;y Estadística para fines estatales.

V. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN

1. Consulta pública.

No se ha sustanciado el trámite de consulta pública previsto en el párrafo segundo del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. Concorre una razón grave de interés público, consistente en garantizar el cumplimiento de las medidas previstas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

En concreto, es urgente reconocer normativamente la violencia vicaria como una manifestación de la violencia de género y tipificar penalmente esta forma de violencia.

Asimismo, conforme al citado párrafo del artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, el proyecto normativo no tiene un impacto significativo en la actividad económica.

2. Trámite de audiencia e información pública

El trámite de audiencia e información pública previsto en el artículo 26.6 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, se realizará a través del portal web del Ministerio.

3. Informes y consultas

En la tramitación de la norma se prevé recabar los siguientes informes:

- Informe de las comunidades autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe de la Federación Española de Municipios y Provincias, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, en virtud del

artículo 3.1.g) del Real Decreto 752/2022, de 13 de septiembre, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

- Informe del Consejo Nacional de la Discapacidad, en virtud del artículo 2.1.d) del Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad.
- Informe de la Secretaría General Técnica-Secretariado del Gobierno del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, en aplicación del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Juventud e Infancia, en virtud del artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo y Economía Social, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Seguridad Social, Inclusión y Migraciones, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, en virtud del artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe del Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática, de conformidad con el artículo 26.5, párrafo sexto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Informe de la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, de conformidad con el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.
- Agencia Española de Protección de Datos (artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre).

Por último, se solicitará informe de los siguientes órganos consultivos:

- Consejo Económico y Social (artículo 7.1.1.1 a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social).
- Consejo General del Poder Judicial (artículo 561.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial).
- Consejo Fiscal (artículo 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal).

VI. ANÁLISIS DE IMPACTOS

1. Impacto económico

A) Impacto económico general

La norma no impone obligaciones a los agentes económicos ni contiene en sí misma regulación alguna del ejercicio de la actividad económica.

No se espera que la norma tenga efectos relevantes para ningún sector económico en particular.

B) Efectos sobre la competencia

La norma no tiene efectos sobre la competencia

C) Efectos en la unidad de mercado

La norma no tendrá incidencia en la unidad de mercado

D) Efectos en las pymes

La norma no tendrá un efecto diferencial sobre las pymes.

2. Impacto presupuestario

Se estima que el impacto presupuestario de la norma es nulo.

Desde el punto de vista de los ingresos, no se prevé que las medidas puedan comportar un aumento o disminución de los ingresos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones públicas.

Desde el punto de vista de los gastos, las medidas tampoco supondrán a priori un incremento o disminución de los gastos presupuestarios.

3. Análisis de las cargas administrativas

La norma no conlleva nuevas cargas administrativas ni afecta a las existentes.

4. Impacto por razón de género

El artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, así como el artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, y el artículo 2.1.f) del Real decreto 931/2017, de 27 de octubre, establecen la obligatoriedad de incorporar un apartado sobre el impacto por razón de género, que deberá analizar y valorar los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre

mujeres y hombres

La finalidad de este apartado es analizar y valorar los resultados que se puedan seguir de la aprobación de la norma desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.

De acuerdo con los datos disponibles y estudios especializados, este tipo de violencia afecta casi exclusivamente a mujeres como víctimas principales y a sus hijos e hijas como víctimas directas o indirectas, siendo los agresores en su gran mayoría varones.

Según el Informe sobre víctimas mortales de violencia de género y doméstica en el ámbito de la pareja o expareja del año 2024 del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, en ese año el 83% de los agresores habían sido denunciados previamente por sus parejas o exparejas. En el periodo 2013-2024 se registró denuncia previa en un 35,4% de los casos.

Esta realidad refuerza la necesidad de incorporar una perspectiva de género clara y transversal en la respuesta normativa.

Se considera, por tanto, que las medidas previstas en esta ley, tendentes a prevenir la violencia vicaria y proteger a sus víctimas tendrá un impacto de género positivo.

Asimismo, las medidas relativas a la inclusión diferenciada de víctimas instrumentales de violencia vicaria en la operación estadística oficial de víctimas mortales por violencia de género, permitirá un mejor conocimiento de los datos desagregados por sexo.

5. Impacto sobre la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad

El análisis del impacto en materia de igualdad de oportunidades no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, está previsto en la Disposición adicional quinta de la ley 26/2011 de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las personas con discapacidad, que establece que las memorias del análisis de impacto normativo lo incluirán cuando dicho impacto sea relevante. Asimismo, el artículo 2.1 g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, prevé el análisis, entre otros, del impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

La norma tiene un impacto positivo en este ámbito, en la medida en que reconoce

e incluye expresamente a los hijos e hijas mayores de edad con discapacidad necesitados de especial protección como víctimas de violencia de género, cuando su madre lo sea, lo que permite avanzar en el reconocimiento y la protección de este colectivo.

Asimismo, en las modificaciones operadas en el Código Civil se refuerza su derecho a ser oídos en los procedimientos para la determinación del régimen de custodia, régimen de visitas, comunicación o estancia.

Impacto en la infancia y adolescencia

La norma tiene un impacto positivo en lo que respecta a la infancia y adolescencia según lo previsto en el artículo 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y el artículo 2.1.f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.

Se estima que el anteproyecto tendrá un impacto positivo en la infancia y en la adolescencia, en la medida en que se amplía el reconocimiento del interés superior del menor, así como el régimen de protección y el derecho de las personas menores de edad a ser escuchadas.

Cabe recordar que, según los datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, a día 31 de julio de 2025 se habían confirmado tres víctimas mortales menores de edad por violencia de género contra su madre. Desde 2003, esta cifra asciende a 65.

Además, según datos del Informe Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019, el 51,7 % de las mujeres que sufrieron violencia de género y tenían hijos o hijas menores a su cargo afirmaron que los mismos también habían sido víctimas de violencia.

De conformidad con ese mismo informe, el 36,3 % de los hijos/as presenciaron agresiones, y en el 12,5 % de los casos, los menores sufrieron agresiones físicas directamente.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, es claro que esta norma contribuye a prevenir la violencia hacia los niños, niñas y adolescentes y a robustecer la seguridad, el respeto y el bienestar de estos miembros vulnerables en situaciones de violencia de género.

7. Impacto en la familia

De acuerdo con lo previsto en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, así como con el artículo 2.1 f) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, procede valorar el

impacto que la presente norma tendrá sobre las familias.

La norma tiene un impacto positivo directo en el ámbito familiar, al introducir modificaciones sustanciales en los marcos jurídicos que regulan las relaciones parentales, en particular la custodia, el régimen de visitas y las relaciones familiares tras la ruptura de la convivencia. Estas modificaciones se fundamentan en la necesidad de proteger a los miembros más vulnerables del núcleo familiar frente a formas de violencia ejercidas dentro del contexto íntimo y muchas veces invisible.

Esta forma de violencia se produce con frecuencia tras la separación o el divorcio, cuando se instrumentaliza el vínculo parental para prolongar la relación de dominio o castigo hacia la madre, a través del sufrimiento de los hijos o **hijas**.

El derecho de estos hijos e hijas menores de edad a ser escuchados y la limitación de la comunicación con el padre agresor tienen un importante impacto en la vida familiar y en el desarrollo de los niños niñas y adolescentes.

8. Impacto por razón del cambio climático.

La norma carece de impacto por razón de cambio climático, en cumplimiento del artículo 26.3.h) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

9. Otros impactos.

Impacto en materia de protección de datos.

VII. EVALUACIÓN *EX POST*

No se prevé que la norma vaya a ser objeto de evaluación *ex post*.