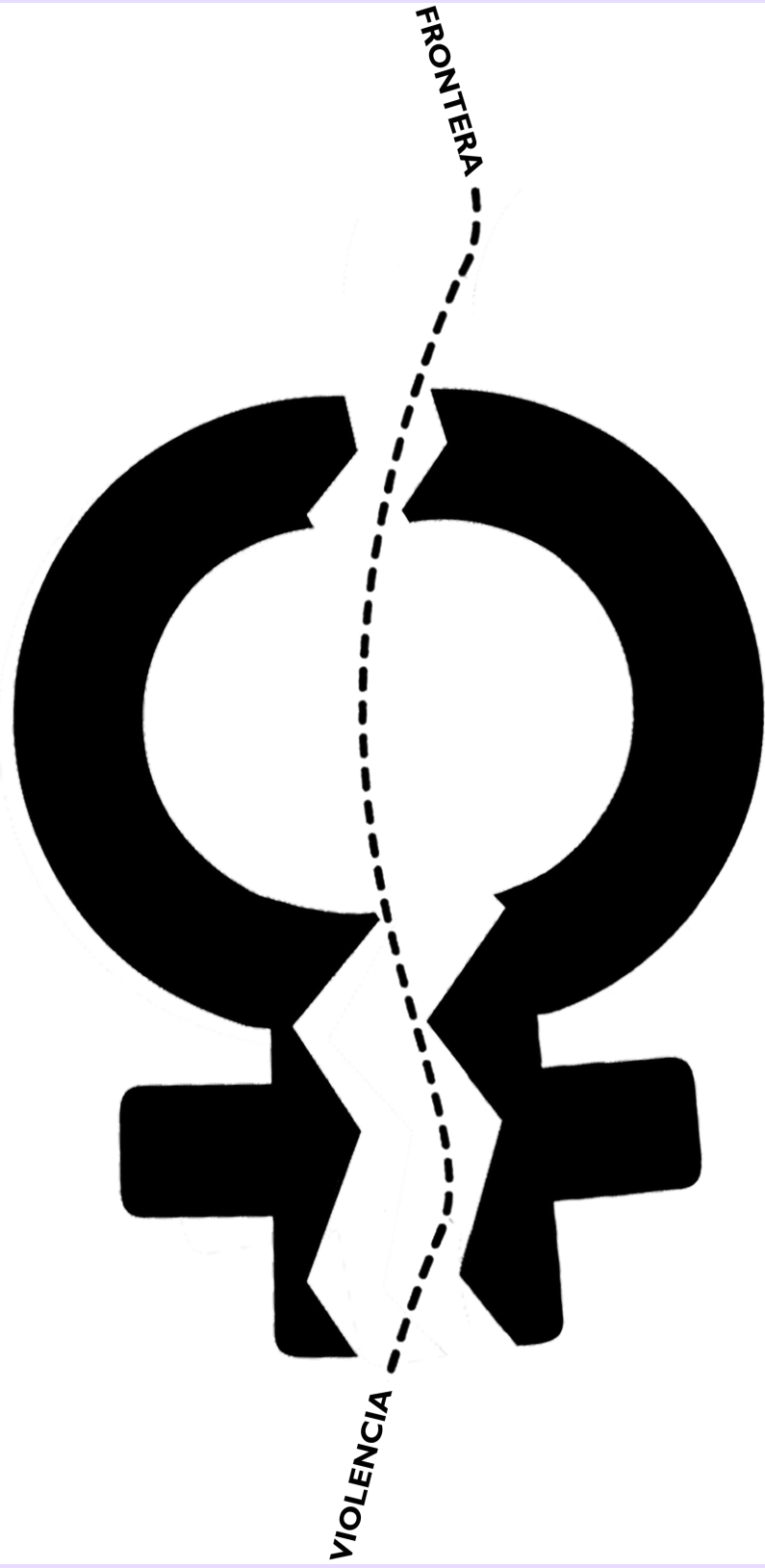


VIOLENCIAS MACHISTAS Y MUJERES MIGRANTES: OBSTÁCULOS PARA SU REGULARIZACIÓN

Informe 2022



Financiado por:

Violencias machistas y mujeres migrantes: obstáculos para su regularización.

Coordinación:

Virginia Pastrana Herrera.

Autoras e investigadoras:

Isabel Diez Velasco y Paloma Torres López.

Portada:

Miguel M. Serrano.

Asociación Progestión

Título:

Violencias machistas y mujeres migrantes: obstáculos para su regularización.

Elaborado por:

Asociación Progestión (Asociación para la Promoción y Gestión de Servicios Sociales Generales y Especializados).

Calle Manuel Fernández Caballero, 4
28019.Madrid

www.progestion.org

Agradecimientos.

A Natalia Cañíz García, Isabel Teruel Sanjurjo, Ana Castaño, Mercedes Alconada, José Luis Sánchez Varela, Adavas León, Centro para mujeres Ayaan Hirsi Ali, Centro de día para mujeres Pachamama, Asociación Askabide, Fundación Amaranta, y Medusa - Abogadas y Consultoras de Derechos Humanos, por compartir su experiencia acompañando a mujeres migrantes sobrevivientes de violencias machistas.

Agradecemos también a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en Madrid y a la Oficina de Extranjería de Madrid por su transparencia y participación en el estudio, así como al Ministerio de Servicios Sociales y Agenda 2030 por financiar el proyecto que nos ha permitido realizar la investigación.

A todas las mujeres que nos han dado la oportunidad de conocer sus historias de primera mano, por su lucha y generosidad.

¿Por qué este informe?

El informe jurídico que presentamos es el resultado de un trabajo que realizamos desde hace más de 15 años en la Asociación Progestión. Desde el momento en que nació el área jurídica, hemos visto cómo las personas migradas tenían que superar mayores dificultades para el acceso a los derechos que les eran reconocidos. Descubrimos como el acceso al empleo, a la vivienda, a la asistencia sanitaria, a la educación y sobre todo el acceso a su regularización administrativa suponía para estas personas un camino de barreras y escollos burocráticos colocándolas en situaciones de desigualdad y, en la mayoría de los casos, de vulnerabilidad.

En este colectivo se encuentran situaciones tan alarmantes como las mujeres víctimas de violencias machistas que dependen de su agresor no sólo económicamente, sino también en su status administrativo y en la mayoría de los casos, las de sus hijos e hijas que las pone en una situación extrema de desigualdad y vulnerabilidad.

El proyecto que tiene como resultado este informe nace de la identificación durante la intervención, por parte de las abogadas del área jurídica, de las diferencias que existen en el momento de aplicar una normativa estatal en los distintos territorios donde ejercen sus competencias las oficinas de extranjería. Este hecho nos llevó a preguntarnos el por qué y de dónde salía esta diferenciación tan alarmante, que situaba a la mujer víctima y a sus hijos e hijas en una diferente posición, dependiendo tan sólo de dónde tuviesen fijada su residencia. Esto ha dado lugar a un estudio pormenorizado de la normativa que afecta tan directamente a este eslabón de la sociedad, el cual necesita de su ayuda y protección, así como de un reconocimiento jurídico que les permita superar una situación en la que ellas son las víctimas.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	7
2. METODOLOGÍA	9
3. ESTÁNDARES INTERNACIONALES	11
3.1. NIVEL UNIVERSAL	11
3.2. NIVEL EUROPEO	13
3.2.1. CONSEJO DE EUROPA.....	13
3.2.2. UNIÓN EUROPEA.....	14
4. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS MUJERES MIGRANTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA: RETOS Y PROBLEMÁTICAS.	16
4.1. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA TEMPORAL Y TRABAJO DE MUJERES EXTRANJERAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO O DE VIOLENCIAS SEXUALES.	16
4.1.1. MARCO JURÍDICO.....	16
4.1.1.1. Artículo 31bis LOEX.....	16
4.1.1.2. Artículos 131-134 RLOEX.....	18
4.1.2. PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS.....	21
4.1.2.1. Acceso a información sobre los derechos bajo el artículo 31 bis y sobre el procedimiento.	21
4.1.2.2. Acreditación de la situación de violencia.....	25
4.1.2.3. El plazo de seis meses para solicitar la autorización de residencia definitiva.	33
4.1.2.4. Antecedentes penales.....	38
4.1.2.5. Solicitud de la autorización de residencia por mujeres en situación administrativa regular.	39
4.1.2.6. Acceso a este derecho por parte de mujeres víctimas de otras formas de violencias machistas.	41
4.1.3. CONCLUSIÓN.....	44
4.2. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR SER CIUDADANA DE LA UNIÓN EUROPEA O FAMILIAR DE CIUDADANO DE LA UNIÓN EUROPEA.	46

4.3. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR	48
4.4. MUJERES SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA.	51
4.5. LA PROTECCIÓN DE LOS HIJOS E HIJAS DE LAS MUJERES.	55
5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	58
5.1. Sensibilización y formación de actores clave.	58
5.2. Cumplimiento de la obligación de informar a la mujer víctima de sus derechos por parte de las autoridades competentes.....	59
5.3. Creación de espacios de coordinación y derivación.....	61
5.4. Reconocimiento de la acreditación administrativa de víctima de violencia de género como medio de acreditación válido a los efectos de la normativa de extranjería.	62
5.5. Eliminación de los requisitos temporales para las solicitudes.....	63
5.6. Reconocimiento de la inaplicabilidad del requisito de carecer de antecedentes penales para casos de violencia de género.....	65
5.7. Reconocimiento legal expreso de la posibilidad de que mujeres migrantes en situación regular soliciten la autorización del artículo 31bis LOEX.....	65
5.8. Extensión de la protección jurídica a mujeres migrantes víctimas de otras violencias machistas.....	66
5.9. Reconocimiento legal expreso de la compatibilidad entre la solicitud de protección internacional y la autorización del artículo 31bis LOEX.....	66
5.10. Adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de los hijos e hijas de las mujeres a la protección correspondiente en el marco de la normativa de extranjería.	67

1. INTRODUCCIÓN

Las mujeres migrantes se enfrentan a diferentes formas de discriminación interseccional. Su género, su situación administrativa, su situación socioeconómica, o el haber sufrido otras formas de violencia en país de origen o en tránsito, incrementan su vulnerabilidad a sufrir violencias machistas en el país de acogida. Pero, sobre todo, las mujeres migrantes han enfrentado históricamente mayores obstáculos para acceder a una protección integral frente a las mismas.

Son numerosos los instrumentos y organismos internacionales que se han hecho eco de esta problemática, estableciendo obligaciones concretas a los estados para paliarla. Entre ellos, destaca el Convenio de Estambul del Consejo de Europa, el instrumento de lucha contra la violencia de género por excelencia en el contexto europeo.

El Convenio de Estambul entiende que la normativa de extranjería no debe pasar por alto la realidad de las mujeres que viven relaciones abusivas o que son objeto de violencia, explotación sexual u otras formas de violencia de género. Precisamente, entiende que la situación administrativa es uno de los elementos que van a determinar que una mujer migrante salga de una situación de violencia o que la disuada de hacerlo. Por ello, el Convenio obliga a los Estados a establecer medidas legislativas y de cualquier otro tipo que garanticen que el estatus legal de las mujeres no suponga un obstáculo en la protección frente a este tipo de violencia y en su reparación.

Para alinearse con estos estándares internacionales, el legislador español ha ido construyendo un paraguas de protección jurídica dirigido a mujeres migrantes víctimas de violencia de género en situación irregular o que pudieran enfrentarse a una situación de irregularidad sobrevenida. Este paraguas está compuesto por un entramado de disposiciones en materia de extranjería: el Artículo 31bis LOEX sobre autorización de residencia temporal y trabajo para mujeres víctimas de violencia de género; el Artículo 19 LOEX sobre acceso a una autorización independiente por parte de mujeres reagrupadas víctimas de violencia de género; y el Artículo 9 del Real Decreto 240/2007 sobre mantenimiento del certificado de

registro de ciudadana de la Unión o de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión en casos de violencia de género.

Sin embargo, a pesar de los avances a nivel normativo, la práctica jurídica de los últimos años ha puesto de manifiesto los numerosos obstáculos que impiden a las mujeres migrantes víctimas de violencias machistas acceder de forma efectiva a esta protección jurídica. El objetivo principal de este informe es analizarlos de forma exhaustiva y elaborar propuestas concretas para abordarlos.

2. METODOLOGÍA

El presente informe es el resultado de un proyecto de investigación cuyo objetivo principal es **analizar la aplicación práctica de la normativa de extranjería dirigida a proteger a las mujeres migrantes víctimas de violencias machistas a la luz de los estándares internacionales.**

Para ello, se ha desarrollado un trabajo de campo¹ en que se han utilizado los siguientes métodos de investigación:

- Análisis jurídico de la normativa a nivel internacional, regional europeo y estatal, así como de las resoluciones, estrategias y documentos marco a nivel político relevantes.
- Análisis documental a través de la revisión de documentos publicados por organismos e instituciones especializadas en la materia, así como por organismos o agencias de Naciones Unidas, de la Unión Europea o del Consejo de Europa; y revisión bibliográfica de fuentes primarias y secundarias relevantes en la materia, partiendo de los últimos documentos publicados que analizan el estado de la cuestión.
- Análisis cualitativo a través de entrevistas semiestructuradas a 18 profesionales que trabajan con mujeres migrantes víctimas de violencia de género desde el tercer sector y/o la Administración Pública; un taller con 6 mujeres migrantes víctimas de violencia de género; y un cuestionario dirigido con 7 mujeres migrantes víctimas de violencia de género.

Asimismo, a lo largo de toda la investigación se ha aplicado un enfoque basado en los derechos humanos y un enfoque interseccional.

- El Enfoque Basado en los Derechos Humanos es un marco conceptual cuyo objetivo es analizar la realidad y sus desigualdades desde la determinación de quiénes son los titulares de derechos en virtud del derecho

¹ El trabajo de campo se desarrolló entre el 1 de marzo y el 30 de septiembre de 2022

internacional de los derechos humanos, así como de las obligaciones de los responsables de garantizar que estos se hagan efectivos².

- El Enfoque Interseccional intenta realizar un análisis complejo de la realidad vivida por las personas al tener en cuenta cómo opera la interseccionalidad de diferentes factores como el género, la raza, la clase o el estatus legal, entre otros muchos, y no sólo desde una única dimensión³. En este sentido, se pone el foco sobre aspectos de las políticas que se suelen ignorar: las complejas formas en que se organizan y resisten las desigualdades múltiples e interconectadas en el proceso, el contenido y los resultados de las políticas⁴.

² Ver UNSDG Human Rights Working Group (2003) [The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies](#); UNSDG: [Human Rights-Based Approach](#); OHCHR, UNFPA, WHO: [Breve Guía de reflexión sobre un enfoque basado en los derechos humanos de la salud](#); UNFPA: [The Human Rights-Based Approach](#); ENNHRI: [Human Rights-Based Approach](#)

³ Mastoureh Fathi (2017) *Intersectionality, Class and Migration; Narratives of Iranian Women Migrants in the U.K.* Palgrave Macmillan

⁴ O., Hankivsky; J.S., Jordan-Zachery (2019), 'Introduction: Bringing Intersectionality to Public Policy', in Olena Hankivsky and Julia S. Jordan-Zachery (eds), *The Palgrave Handbook of Intersectionality in Public Policy*, Palgrave Macmillan.

3. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

3.1. NIVEL UNIVERSAL

En el marco de las Naciones Unidas son numerosos los instrumentos y organismos que ponen de manifiesto la necesidad de proteger a las mujeres migrantes frente a la violencia. En primer lugar, tanto la **Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993**⁵ como la **Declaración y la Plataforma de Beijin de 1995**⁶ reconocen que las mujeres migrantes son más vulnerables a la violencia e instan a los estados a establecer medidas que las protejan.

En segundo lugar, la **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW por sus siglas en inglés) prohíbe este tipo de discriminación, independientemente del estatus migratorio de la mujer, y obliga a los Estados a eliminarla. En este sentido, en su Recomendación General núm. 19 (1992) sobre Violencia contra la mujer⁷, el Comité CEDAW señalaba que la violencia por motivos de género, es decir, la “violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada” es una de las formas más graves de discriminación contra la mujer y establece la obligación de los estados parte de adoptar todas las medidas necesarias para erradicarla de iure y de facto.

Esta recomendación debe leerse juntamente con la posterior Recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, que amplía el alcance de la definición de la violencia de género y establece que ésta “afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida y adopta múltiples formas”. Precisamente el Comité señala que la discriminación de la mujer está inseparablemente vinculada a otros factores que afectan a su vida, tales como el estatus migratorio, generando experiencias de discriminación interseccional⁸. En

⁵ ONU: Asamblea General (1993) [Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer](#), 20 de diciembre

⁶ Naciones Unidas (1995) [Declaración y Plataforma de Acción de Beijing](#), (A/CONF.177/20/Rev.1)

⁷ CEDAW (1992) [Recomendación General núm. 19: La violencia contra la Mujer](#)

⁸ CEDAW (2012) [Recomendación general N.º 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](#) (CEDAW/C/GC/28/Corr.1); CEDAW (2015) [Recomendación General N.º 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia](#), (CEDAW/C/GC/33)

consecuencia, se reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a las mujeres migrantes de diferentes formas, lo que requiere respuestas jurídicas y normativas adaptadas.

En este sentido, el Comité CEDAW, en su Recomendación General núm. 35, insta a los estados a derogar todas las leyes que impidan a las mujeres denunciar la violencia por razón de género o las disuadan de hacerlo, tales como las leyes de inmigración restrictivas⁹. Asimismo, en su Recomendación General núm. 26 (2008) sobre las trabajadoras migratorias, el Comité establece la obligación de los Estados de garantizar que las mujeres migrantes, independientemente de su estatus, puedan interponer recursos en los casos de violación de sus derechos sin riesgo a ser retornadas a su país de origen¹⁰.

En tercer lugar, en la **Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes**¹¹ y en el posterior **Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular**¹², los Estados Parte reconocen la especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes a la violencia y se comprometen a incorporar la perspectiva de género a las políticas migratorias para proteger de forma efectiva sus derechos.

Por último, el **Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes**, en su informe de 2019 sobre “Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género”, muestra su preocupación acerca del riesgo que corren las mujeres migrantes de sufrir violencia de género¹³ y, en su informe de 2018 sobre “Acceso efectivo a la justicia de las personas migrantes”, insta a los estados a establecer “cortafuegos” entendidos como la separación estricta y efectiva entre las autoridades de inmigración y los servicios públicos

⁹ CEDAW (2017) Recomendación General núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19 (CEDAW/C/GC/35), para. 29.c.iii.

¹⁰ CEDAW (2008) Recomendación general núm. 26 sobre las trabajadoras migratorias, (CEDAW/C/2009/WP.1/R), para. 26 c.

¹¹ ONU: Asamblea General (2016) Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, 19 de septiembre (A/RES/71/1*)

¹² ONU: Asamblea General (2018) Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, (A/RES/73/195)

¹³ ONU: Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (2019) Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género, (A/HRC/41/38).

que permita a las mujeres denunciar esta violencia, obtener asistencia letrada y tener acceso a los tribunales.¹⁴

3.2. NIVEL EUROPEO

En el marco regional europeo, se debe atender al ámbito del Consejo de Europa y al de la Unión Europea.

3.2.1. CONSEJO DE EUROPA

En 2002 el Comité de Ministros del Consejo de Europa emitió **la Recomendación Rec(2002)5 sobre la protección de las mujeres frente a la violencia** en la que recomendaba a los estados el establecimiento de medidas para garantizar:

- El acceso de todas las mujeres migrantes víctimas de violencia de género a los servicios y recursos legales disponibles.
- Una autorización de residencia independiente que permitiera a las mujeres migrantes salir de la relación abusiva sin tener que abandonar el país de acogida.

Con esta recomendación, el Consejo de Europa adelantaba su posicionamiento en la lucha contra la violencia de género, que se vería claramente plasmado en 2011 con la firma del **Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica**, más conocido como **Convenio de Estambul**.

El Convenio de Estambul es el primer instrumento internacional de protección de derechos humanos vinculante que establece estándares para prevenir la violencia de género, proteger a las víctimas y penalizar a los perpetradores, desde un enfoque victimo-céntrico y de derechos humanos. Y en su **Capítulo VII** establece obligaciones concretas para los estados en materia de migración y asilo.

¹⁴ ONU: Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes (2018) [Estudio sobre el acceso efectivo a la justicia de las personas migrantes](#), (A/73/178/Rev.1)

El artículo 59 señala que los estados tienen la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para garantizar que las mujeres migrantes víctimas de violencia de género:

- Accedan a un permiso de residencia autónomo, cuando su estatuto de residente dependa del de su pareja, en el caso de disolución de la relación, con independencia de la duración de la misma.
- Obtengan la suspensión de los procedimientos de expulsión iniciados por causa de que su estatuto de residente dependa del de su pareja, con el fin de permitirles solicitar un permiso de residencia autónomo.
- Se les conceda un permiso de residencia renovable cuando la autoridad competente considere que su estancia es necesaria con respecto a su situación personal.

Según el Informe Explicativo del Convenio, estas medidas se establecen para evitar que el riesgo de irregularidad sea un impedimento a la hora de salir de relaciones abusivas¹⁵, en el marco de la necesidad de incorporación de un enfoque de género en las políticas migratorias.¹⁶

3.2.2. UNIÓN EUROPEA

Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 de la Unión Europea establece como objetivo implementar medidas para prevenir y combatir la violencia de género, apoyar y proteger a las víctimas y responsabilizar a los autores¹⁷.

A pesar de los compromisos de los diferentes órganos de la UE, a través de **resoluciones del Parlamento Europeo** o **Conclusiones del Consejo**, actualmente en el marco de la Unión Europea no existe ningún instrumento jurídico específico que aborde la violencia contra las mujeres. No obstante, el tema está cubierto por varias directivas y reglamentos, en particular en los

¹⁵ Consejo de Europa; Istanbul Convention: [Protecting migrant women, refugee women and women asylum seekers from gender-based violence](#).

¹⁶ Consejo de Europa (2011) [Informe explicativo del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica](#); Council of Europe Treaty Series - No. 210, paras. 298-309

¹⁷ Comisión Europea (2020) [Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025](#) (COM(2020) 152 final)

ámbitos de la cooperación judicial en materia penal (especialmente en lo que respecta a órdenes de protección¹⁸ y los derechos de las víctimas¹⁹), la igualdad entre mujeres y hombres y la política de asilo.

Sin embargo, el 8 de marzo de 2022, la Comisión adoptó una **Propuesta de directiva para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica**²⁰, con el fin de alcanzar los objetivos del Convenio de Estambul dentro del ámbito de competencias de la UE y garantizar un nivel mínimo de protección en toda la UE contra este tipo de violencia. En la propuesta, se reconoce a las mujeres víctimas de violencia de género indocumentadas o con un estatuto o permiso de residencia dependiente como víctimas que requieren una protección y apoyo específicos. En este sentido, la propuesta establece algunas de estas medidas específicas tales como que las autoridades que tengan contacto con una víctima que denuncia una situación de violencia de género tengan prohibido transferir datos relativos a su estatus legal a las autoridades competentes en materia de migración²¹.

No obstante, a los efectos de este informe es importante señalar la **Directiva 2004/38/CE relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros**²². El artículo 13.2.c) de esta Directiva establece que el divorcio, la anulación del matrimonio o el fin de la unión registrada no supondrá la pérdida del derecho de residencia de los miembros de la familia del ciudadano de la Unión cuando así lo exigieran circunstancias especialmente difíciles, como, por ejemplo, haber sido víctima de violencia doméstica durante el matrimonio o la unión registrada.

¹⁸ Comisión Europea: [Judicial cooperation](#).

¹⁹ [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.

²⁰ Comisión Europea (2022) [Propuesta de directiva para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica](#) (COM(2022) 105 final)

²¹ *Ibidem.*, Artículos. 16.5 y 35.1

²² [Directiva 2004/38/CE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

4. LA PROTECCIÓN JURÍDICA DE LAS MUJERES MIGRANTES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA: RETOS Y PROBLEMÁTICAS.

4.1. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA TEMPORAL Y TRABAJO DE MUJERES EXTRANJERAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO O DE VIOLENCIAS SEXUALES.

4.1.1. MARCO JURÍDICO.

4.1.1.1. Artículo 31bis LOEX

Cuando la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social** (LOEX) entró en vigor en el año 2000 no existía ninguna disposición relativa a las mujeres migrantes víctimas de violencia de género.

Fue en **2009**²³ cuando se introdujo el **artículo 31bis**, reconociendo por primera vez un abanico de derechos dirigidos a la protección de estas mujeres en el marco de la normativa de extranjería, siempre bajo el paraguas del Convenio de Estambul y la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género²⁴.

Sin embargo, tras dos años de práctica administrativa, en **2011**²⁵ el legislador decidió cambiar su redacción tras darse cuenta de dos cuestiones: primero, que el hecho de que una mujer en situación irregular denunciara a su agresor y se le abriera un procedimiento de expulsión,

²³ A través de la [Ley Orgánica 2/2009](#), de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

²⁴ [Ley Orgánica 1/2004](#), de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

²⁵ A través de la [Ley Orgánica 10/2011](#), de 27 de julio, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

desincentivaba que fuera a denunciar; y, segundo, la necesidad de extender esta protección a sus hijos e hijas.

- Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género tienen garantizados los derechos reconocidos en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, independientemente de su situación administrativa.
- En el caso de que, al denunciar la situación de violencia de género, se pusiera de manifiesto la situación administrativa irregular, no se incoará el procedimiento de expulsión y, si se hubiera incoado previamente a la denuncia, quedará en suspenso hasta la resolución del procedimiento penal.
- La posibilidad de solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales en caso de obtener una orden de protección o informe del Ministerio Fiscal que indique indicios de violencia de género durante el procedimiento judicial.

Esta solicitud se puede extender a los hijos o hijas menores de edad que se encuentren en España en el momento de la denuncia.

Esta solicitud no se resolverá hasta que concluya el procedimiento penal.

- En el caso de solicitar dicha autorización, la Oficina de Extranjería concederá de forma automática una autorización provisional para la mujer y para sus hijos o hijas hasta la resolución del procedimiento penal.

Las autorizaciones provisionales eventualmente concedidas concluirán en el momento en que se concedan o denieguen definitivamente las autorizaciones definitivas.

- Al finalizar el procedimiento penal:
 - Sentencia condenatoria o una resolución judicial de la que se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género.

- Si previamente se solicitó la autorización de residencia: se concederán las autorizaciones solicitadas.
- Si previamente no se solicitó la autorización de residencia: se le informará a la mujer de la posibilidad de concederla, otorgándole un plazo para su solicitud.
 - Sentencia no condenatoria: se incoará el expediente de expulsión o se continuará, en el supuesto de que se hubiera suspendido inicialmente.

Finalmente, en **2022**, con la entrada en vigor de la **Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual**²⁶, la protección y derechos contenidos en el artículo 31bis se extiende también a las víctimas de violencias sexuales, entendidas como cualquier acto de naturaleza sexual no consentido o que condicione el libre desarrollo de la vida sexual en cualquier ámbito público o privado, incluyendo el ámbito digital.

4.1.1.2. Artículos 131-134 RLOEX

El artículo 31bis se desarrolla por el Capítulo II del **Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería (RLOEX)**²⁷, que aterriza el procedimiento, los requisitos a cumplir y las obligaciones de las autoridades en esta materia:

- ***Denuncia interpuesta por una mujer extranjera víctima de violencia de género (artículo 131 RLOEX).***

La autoridad ante la que se presente la denuncia de violencia de género debe informar inmediatamente a la mujer de la posibilidad de solicitar la autorización de residencia en caso de obtener una orden de protección o el informe del ministerio fiscal.

²⁶ [Ley Orgánica 10/2022](#), de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

²⁷ Artículos 131-134 del [Real Decreto 557/2011](#), de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

- ***Inicio del procedimiento relativo a la residencia temporal y trabajo de la mujer extranjera víctima de violencia de género (artículo 132 RLOEX).***
 - La solicitud debe hacerse ante la Oficina de Extranjería correspondiente por la mujer o a través de representante.
 - La solicitud de la autorización para los hijos e hijas de la mujer puede hacerse a la vez o en cualquier otro momento posterior.
 - La solicitud debe ir acompañada de pasaporte completo, tanto de la mujer como de sus hijos e hijas, en su caso, y copia de la orden de protección o del informe del Ministerio Fiscal.
 - La tramitación de esta solicitud tendrá carácter preferente.

- ***Autorización provisional de residencia temporal y trabajo de la mujer extranjera víctima de violencia de género (artículo 133 RLOEX)***
 - Presentada la solicitud, la Delegación o Subdelegación del Gobierno concederá de oficio una autorización provisional a favor de la mujer y, en su caso, de sus hijos e hijas.
 - La autorización provisional tendrá eficacia desde el momento de la concesión y su vigencia estará condicionada a la concesión o denegación de la autorización definitiva.
 - La Delegación o Subdelegación de Gobierno que haya concedido la autorización provisional informará de esta circunstancia a la autoridad judicial que esté conociendo del proceso penal.

- ***Finalización del procedimiento relativo a la residencia temporal y trabajo de la mujer extranjera víctima de violencia de género (artículo 134 RLOEX).***

Concluido el proceso penal, el Ministerio Fiscal lo pondrá en conocimiento de la Oficina de Extranjería correspondiente:

- En caso de **sentencia condenatoria** o resolución judicial de la que se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género:
 - Si previamente se hubiera solicitado la autorización provisional, el Ministerio Fiscal deberá comunicar de oficio a la Oficina de Extranjería para que, en el plazo de 20 días, le conceda y notifique la autorización definitiva.
 - Si previamente no se hubiera solicitado la autorización provisional, el Ministerio Fiscal informará a la mujer extranjera sobre la posibilidad de solicitarla en un plazo de 6 meses desde la fecha en la que le haya sido notificada la sentencia.
 - La concesión de la autorización supone el archivo del procedimiento sancionador que pudiera existir.
- En caso de **sentencia no condenatoria** o resolución judicial de la que no se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género:
 - Si previamente se hubiera solicitado la autorización provisional, supone: la denegación de la autorización y la automática pérdida de eficacia de la autorización provisional que se hubiera podido conceder.
 - En cualquier caso: el inicio o la continuación del procedimiento sancionador en materia de extranjería inicialmente no incoado o suspendido.

4.1.2. PROBLEMÁTICAS IDENTIFICADAS.

4.1.2.1. Acceso a información sobre los derechos bajo el artículo 31bis LOEX y sobre el procedimiento.

En primer lugar, tanto las profesionales consultadas como las mujeres entrevistadas aseguran que **el principal obstáculo ante el que se enfrentan es la falta de información** acerca de las posibilidades de regularización existentes por ser víctimas de violencia.

En las últimas décadas se ha hecho un gran esfuerzo en sensibilizar a la población acerca de la violencia de género y mejorar el acceso a información sobre el sistema de protección por parte de las víctimas. Se ha creado toda una red de puntos de violencia, espacios de igualdad, asociaciones y servicios de los Ayuntamientos específicamente dirigidos a atender a mujeres en esta situación. Aun así, todavía hay dificultades para acceder a las mujeres en zonas rurales y a aquellas que sufren una violencia donde el aislamiento social juega un papel importante, tales como mujeres procedentes del Magreb o de la comunidad china.

Asimismo, muchas veces las profesionales de estos espacios no conocen en detalle los derechos que ofrece el artículo 31bis a las mujeres migrantes ni el procedimiento a seguir, especialmente cuando no disponen del perfil de abogada o asesora legal, al tratarse de una temática estrictamente jurídica y perteneciente al régimen de extranjería.

“Yo no sabía que si denunciaba me podían dar papeles. Me sentí más poderosa cuando accedí a información sobre mi situación y sobre las soluciones a la misma”

Informante clave – mujer superviviente de violencia de género



En segundo lugar, **las autoridades obligadas por el RLOEX a informar a las mujeres acerca de esta posibilidad incumplen de manera sistemática dicha obligación.** Estas son las autoridades ante las que se interpone la denuncia, en virtud del artículo 131 RLOEX y el Ministerio Fiscal en caso de obtener una sentencia condenatoria, en virtud del artículo 134 RLOEX.

Por un lado, las autoridades ante las que se presenta la denuncia, en concreto la policía, habitualmente no informan a las mujeres acerca de este derecho: sólo una de las mujeres entrevistadas fue informada por la policía en el momento de interponer la denuncia, y el 100% de las mujeres encuestadas aseguran que desconocían la existencia de esta autorización de residencia antes del inicio del procedimiento judicial. Además, de la investigación desarrollada, no consta que ninguna autoridad judicial informe acerca de estos extremos.

Por otro lado, una vez el procedimiento penal ha concluido con sentencia condenatoria, el Ministerio Fiscal no suele informar de oficio a la Oficina de Extranjería del resultado del mismo. Asimismo, en caso de que la mujer no hubiese solicitado la autorización de residencia provisional, el Ministerio Fiscal tampoco le suele informar acerca de la posibilidad de solicitar la autorización definitiva en el plazo de 6 meses.

*En este punto, sin embargo, es importante traer a colación la **Sentencia núm. 343/2013 de 25 noviembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Lleida**. Esta sentencia ordena a la Administración demandada retrotraer las actuaciones al momento de la solicitud de la autorización, en el caso de una mujer víctima de violencia de género en situación irregular que presentó su solicitud de forma extemporánea al no haber sido informada de su derecho a hacerlo ni del plazo para ejercerlo.*

Esta sentencia es muy interesante por varios motivos. Primero, clarifica las autoridades obligadas a informar a las mujeres acerca de su derecho a esta autorización de residencia y del plazo para ejercerlo: la autoridad policial, la autoridad judicial y el Ministerio Fiscal. Segundo, entiende que el ofrecimiento de esta información debe quedar plasmado en el expediente judicial correspondiente. Tercero, considera que la Oficina de Extranjería podría haber requerido a la solicitante para confirmar acerca de si fue

informada o no antes de inadmitir a trámite la solicitud. Por último, que el incumplimiento de sus obligaciones por parte de las instituciones no puede acarrear consecuencias negativas para la víctima.

En este sentido, es relevante señalar dos **buenas prácticas**: por un lado, la Fiscalía de Madrid está empezando a emitir un escrito en el marco del procedimiento penal por violencia de género correspondiente, informando a la víctima de sus derechos bajo el artículo 134 RLOEX. Por otro, la Oficina de Extranjería de Madrid está empezando a requerir a las víctimas "Certificado en sentido positivo o negativo sobre la fecha de información a la mujer extranjera por parte del Ministerio Fiscal referida al derecho de presentación de la solicitud de residencia de conformidad con el artículo 134.1.b) RLOEX". Si bien no son prácticas consolidadas, es un interesante comienzo.



En tercer lugar, aunque no estén obligados a informar, se observa un **desconocimiento preocupante acerca de este derecho de las víctimas entre otros actores involucrados en el proceso**. Por un lado, los abogados y abogadas del turno de oficio en materia de violencia de género no conocen o no suelen informar a las víctimas de este derecho, ya que entienden que no es su competencia. Por otro, los recursos de protección donde se deriva a las víctimas muchas veces no disponen de una abogada o asesora legal que les pueda proporcionar esta información.

“Tuve orden de protección, pero nadie me dijo que podía pedir un permiso especial. Cuando pregunté a mi abogado de oficio de violencia de género me dijo que él no llevaba esos temas de extranjería”

Informante clave – mujer superviviente de violencia de género



Una **buena práctica** identificada es la colaboración establecida entre las entidades ADAVAS y ACCEM en León. Las abogadas de ADAVAS acompañan a mujeres víctimas de violencia de género en sus procedimientos judiciales y las derivan a la asesoría jurídica de ACCEM para tramitar la autorización del artículo 31bis tan pronto como obtienen la orden de protección, el informe del Ministerio Fiscal o la sentencia condenatoria.



En cualquier caso, el hecho de que el abogado/a de la víctima en el proceso penal o el equipo de profesionales de los recursos que la asistan puedan informar a la misma acerca de sus derechos bajo el artículo 31bis LOEX, no exime a las autoridades obligadas a ello a cumplir con su obligación de informar.

*En este sentido se pronuncia la **Sentencia núm. 187/2018 de 11 de junio de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz de Tenerife** que señala que, a pesar de que la víctima tenga asesoramiento en el proceso penal o esté asistida por un recurso para víctimas, no se puede presumir que haya sido informada acerca del artículo 31bis LOEX.*

Por último, es importante destacar que esta falta de acceso a la información se exacerba gravemente en el caso de **mujeres migrantes en situación de privación de libertad**.

En los centros penitenciarios es el área social quien valora la situación personal de las mujeres proponiendo, en su caso, la adopción de las medidas necesarias para comenzar los trámites correspondientes ya sea para la solicitud de una autorización de residencia inicial como para la renovación de la que ya es titular. Sin embargo, debido al desconocimiento de los profesionales penitenciarios, la situación administrativa de las mujeres migrantes es uno de los aspectos más olvidados de su intervención.

En el caso concreto de las mujeres privadas de libertad víctimas de violencia de género, salvo que exista una medida de prohibición de acercamiento o de comunicación, cualquier violencia ejercida con anterioridad al ingreso en prisión no se tiene en cuenta más que para la aplicación del programa de tratamiento específico de Instituciones Penitenciarias de prevención de violencia de género que se imparta dentro del centro penitenciario, si es que se imparte. Es decir, no se valora la posibilidad de comenzar los trámites para solicitar la tarjeta a la que podría tener derecho en caso de encontrarse fuera del centro penitenciario.

4.1.2.2. Acreditación de la situación de violencia.

Otra de las principales problemáticas identificadas tiene que ver con las formas previstas por la normativa para acreditar la condición de víctima de violencia de género. El Artículo 31bis obliga a presentar:

- Para la autorización provisional: orden de protección o informe del Ministerio Fiscal.
- Para la autorización definitiva: una resolución judicial condenatoria o de la que se deduzca que la mujer ha sido víctima de violencia de género.

En la práctica, restringir la acreditación de la situación de violencia a estos medios supone un grave obstáculo para las mujeres a la hora de acceder a este tipo de protección.

En primer lugar, cualquiera de las formas de acreditación implica denunciar la situación de violencia. Sin embargo, **la denuncia debería ser un derecho, no una obligación**. El ciclo de la violencia funciona de tal forma que logra dominar a la víctima y mermar su capacidad de agencia, afectando a todas las dimensiones de la persona: la integridad física y la psicológica, la esfera familiar, laboral, económica, etc. En este sentido, son múltiples los obstáculos que enfrentan las mujeres hasta tomar la decisión de denunciar a su agresor: la normalización de la violencia, el temor fundado a las represalias tras la denuncia, la preocupación por la seguridad y el futuro de sus hijos e hijas, la complejidad de auto reconocerse como víctima y de reconocer que el agresor es su pareja o el padre de sus hijos/as, la incertidumbre de empezar de cero un nuevo proyecto vital o la dependencia económica.

A día de hoy, lograr un entorno lo suficientemente protector para propiciar la denuncia de este tipo de violencia sigue siendo uno de los principales retos de las autoridades competentes en esta materia: de las 47 mujeres asesinadas en España por violencia de género en 2021, únicamente 9 habían interpuesto denuncia previa y sólo 6 de ellas continuaron con el procedimiento judicial tras la denuncia²⁸.

En el caso de las mujeres migrantes todos los obstáculos anteriores se ven exacerbados y también aparecen nuevas limitaciones: la violencia sufrida en país de origen y en tránsito, la desconfianza hacia las autoridades, el miedo a ser retornada al país de origen por estar en situación irregular o la posibilidad de enfrentar una situación de irregularidad sobrevenida que afecte también a sus hijos e hijas, sin poder trabajar para empezar de nuevo.

²⁸ Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: [Mujeres víctimas mortales por violencia de género en España a manos de sus parejas o exparejas. Datos provisionales](#) (Fecha de actualización de datos: 9 de junio de 2022).

“Yo dependía de él. Siempre me decía que si la policía me veía me iban a deportar. Siempre tenía ese miedo y por eso no denuncié”

Informante clave – mujer superviviente de violencia de género.



En segundo lugar, cualquiera de las formas de acreditación implica que el caso sea lo suficientemente claro como para lograr la adopción de medidas de protección o sentencia condenatoria. Sin embargo, **existen multitud de dificultades probatorias en los delitos de violencia de género**, entre otras, que su naturaleza normalmente exige que se desarrollen en el ámbito privado, sin testigos, o que no todas las situaciones de violencia son tan visibles como la agresión física. En 2021, de los 9 casos de mujeres asesinadas que interpusieron denuncia previa sólo en 3 se habían adoptado órdenes de protección.²⁹

En este sentido, el Grupo de Expertos del Consejo de Europa en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO)³⁰ en su primer Informe de evaluación sobre España de 2020³¹ señaló su preocupación por la incertidumbre a la que se enfrentan las mujeres migrantes en situación irregular cuando denuncian su situación de violencia de género, teniendo en cuenta la baja tasa de emisión de órdenes de protección, especialmente en Madrid y Barcelona³².

Además, la forma en que se desarrollan los procedimientos judiciales es casi una carrera de obstáculos que desafía constantemente a la víctima a caerse del procedimiento en cualquier momento. Ya sea porque ha encontrado poca receptividad en los organismos judiciales en el momento

²⁹ Ibidem

³⁰ El GREVIO es el organismo experto independiente encargado de supervisar la aplicación del Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) por los Estados Miembros. [Más información.](#)

³¹ GREVIO (2020) [Primer Informe de Evaluación a España](#), (GREVIO/Inf(2020)19)

³² Ibidem, paras. 267 y 280.

de la declaración, la inseguridad de no obtener una medida de protección, la falta de asistencia de intérpretes adecuados o la escasa formación de los operadores jurídicos involucrados.

Elena accede a una autorización provisional tras obtener una orden de protección a su favor. En el juicio, fruto del miedo inherente a este tipo de procedimientos y la desinformación de los operadores jurídicos involucrados acerca de sus derechos bajo el artículo 31bis, se acoge a su derecho a no declarar. El Ministerio Fiscal no continúa con la acusación y el procedimiento se archiva. La autorización provisional expira, sin posibilidad de renovar, de reconvertir a otro permiso, ni de acceder a una autorización de larga duración. Elena se enfrenta a una situación de irregularidad sobrevenida y, en definitiva, de dependencia y desprotección.

“Es una carrera de obstáculos, en la que tienes que ir preparando a la víctima, no solo jurídicamente, también socialmente, laboralmente, pero, sobre todo, refuerzo psicológico constante”

Informante clave – profesional



En tercer lugar, las profesionales entrevistadas coinciden en que **nunca han visto un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género**, por lo que no parece un medio plausible a los efectos del acceso a la protección del artículo 31bis. Sin embargo, algunas de ellas han logrado que la condición de víctimas se diese por acreditada con el escrito de calificación provisional del Ministerio Fiscal, siempre acompañado de otro tipo de documentos tales como un parte de lesiones, un informe social del punto de información a la mujer del Ayuntamiento, informe psicológico de una entidad especializada, informe de una Oficina de Atención a Víctimas de Delitos. Es decir, algunas Oficinas de Extranjería han aplicado una interpretación extensiva haciendo equivalentes el Informe de Fiscalía con el escrito de calificación provisional,

en aquellos casos donde disponían de más medios para lograr una foto nítida de la situación de violencia.

En definitiva, son múltiples las razones por las que una víctima de violencia de género puede no iniciar un procedimiento judicial o desistir del mismo, no obtener una orden de protección o un informe del Ministerio Fiscal y, por supuesto, no obtener una sentencia favorable.

Precisamente por todo lo anterior, el Convenio de Estambul estableció que, en el marco de la obligación de los estados de ofrecer una respuesta global a la violencia contra la mujer, **se debe garantizar que el acceso a los servicios y a la protección no dependa de la voluntad de las víctimas de emprender acciones legales ni de testimoniar contra cualquier autor de delito** (Artículo 18.4 Convenio de Estambul).

Siguiendo este mismo razonamiento, se aprobó el Real Decreto-ley 9/2018 de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género³³, que modificó el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, con una doble finalidad: por una parte, para concretar y ampliar los títulos judiciales habilitantes para acreditar la condición de víctima de violencia de género; y, por otra, para establecer otros títulos no judiciales habilitantes para los casos en los que no hay denuncia y, en consecuencia, tampoco existe procedimiento judicial abierto.

Tras dicha reforma, se entienden medios válidos para la acreditación de la situación de violencia de género, a los efectos de acceso a los derechos establecidos por la Ley Orgánica 1/2004: Informe de servicios sociales; Informe de servicios especializados; Informe de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la administración pública competente; y cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.

³³ [Real Decreto-ley 9/2018](#), de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

Precisamente para uniformizar la práctica administrativa, el Pleno de la Conferencia Sectorial de Igualdad acordó los Procedimientos básicos para la acreditación administrativa de las situaciones de violencia de género a través de la Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género³⁴.

Sin embargo, si bien **esta acreditación administrativa o título habilitante** permite a las mujeres migrantes acceder al sistema de protección de víctimas de violencia de género, así como a otro tipo de ayudas sociales, sin necesidad de un procedimiento judicial, **no permite acreditar la situación de violencia a los efectos de la solicitud de la autorización de residencia del artículo 31bis LOEX.**

Esta diferencia resulta paradójica teniendo en cuenta que la situación de irregularidad es una barrera infranqueable que determina el camino hacia la independencia y emancipación, que es precisamente el objetivo último de la acreditación. Su inaplicación en el marco de la autorización de residencia del artículo 31bis impide que las mujeres puedan trabajar y, por tanto, ser independientes económicamente; impiden su acceso y el de sus hijos e hijas a determinados servicios públicos; y les obliga a vivir en clandestinidad, temiendo por una potencial incoación de expediente de expulsión.

Esta diferenciación no encuentra una base legal en nuestro ordenamiento jurídico. Por un lado, el uso de la acreditación administrativa a los efectos del artículo 31bis no vulneraría los derechos fundamentales del victimario, pues al igual que en el acceso a cualquier otra prestación contemplada en la LO 1/2004, únicamente tendría un impacto positivo en la víctima, sin perjuicio a terceros.

Por otro lado, tampoco es válido el argumento de evitar el abuso de derecho o el fraude de ley. En primer lugar, la acreditación es siempre fruto de un procedimiento administrativo con las garantías correspondientes,

³⁴ [Resolución de 2 de diciembre de 2021](#), de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 11 de noviembre de 2021, relativo a la acreditación de las situaciones de violencia de género.

aplicable exclusivamente a situaciones determinadas, en el que un equipo multidisciplinar de profesionales habilitadas para ello evalúa minuciosamente las circunstancias de cada caso, siguiendo siempre las directrices de la Resolución de 2 de diciembre de 2021. En segundo lugar, este potencial abuso de derecho o fraude de ley debería ser entonces igualmente cuestionado en el acceso a prestaciones de carácter económico o recursos habitacionales. Sin embargo, este debate sólo surge en el marco de la ley de extranjería.

Además, en el marco de otras autorizaciones de residencia, ya se utilizan informes de otras Administraciones Públicas. Por ejemplo: el informe de habitabilidad de la vivienda, el informe de arraigo o el informe de esfuerzo de integración.

En definitiva, el motivo es otro: una cuestión ideológica que enfrenta la protección de las víctimas contra las políticas migratorias basadas en el control de las fronteras, discriminando gravemente a las mujeres extranjeras en el acceso a sus derechos y dejándolas en una situación de grave desprotección.

“Las leyes migratorias siguen considerándose un perjuicio de mayor entidad que el mero fraude económico, seguimos considerando las políticas migratorias como una línea roja y cualquiera que quiera cruzarla es inmediatamente criminalizado (...). Por ello, existe un margen enorme de discrecionalidad, rozando la arbitrariedad, para proteger a las víctimas siempre y cuando esa protección no afecte al control de las fronteras, que sigue siendo hoy por hoy el caballo de batalla”

Informante clave – profesional.



En este sentido, en su primer Informe de Evaluación sobre España, el GREVIO reconoció la necesidad de establecer criterios probatorios para la concesión de esta tipología de autorizaciones de residencia. Sin embargo,

apuntó la necesidad de fijar estos criterios teniendo en cuenta las realidades de las mujeres migrantes en España.

Precisamente, el GREVIO recomendó a las autoridades españolas a "*revisar los umbrales de suficiencia probatoria para la concesión de autorizaciones de residencia temporal para todas las categorías de mujeres migrantes en España (...) con el fin de eliminar aquellos que sean excesivamente elevados, como, por ejemplo, el requisito de una condena penal del abusador*"³⁵ y poder utilizar "*denuncias de otras entidades como los servicios sociales, puntos de encuentro familiar, refugios para víctimas de violencia doméstica u oficinas de asistencia a las víctimas*"³⁶.

Una buena práctica es la Sentencia 24/2020 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo nº2 de Albacete de 4 de febrero de 2020, que reconoce la posibilidad de acreditar la situación de violencia de género con un Informe del Instituto de la Mujer de Castilla la Mancha.

"La normativa del Reglamento de Extranjería hay que interpretarla de acuerdo con las circunstancias concretas que se dan en este caso y conforme a la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, pues lo importante para conceder esta autorización es que la interesada acredite la condición de víctima de violencia de género, pudiendo acreditarse esta circunstancia por vías distintas a la orden de protección o informe del Ministerio Fiscal cuando concurren circunstancias especiales como es el caso que nos ocupa.

(...) Se debe tener en cuenta que la finalidad de la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales como víctima de violencia de género es proteger a las mujeres extranjeras que han sufrido o sufren un acto de violencia de género con el objetivo de cumplir el principio de que todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados reconocidos en la LO 1/2004.

(...) Por lo expuesto, el artículo 134 del RLOEX, debe interpretarse de forma flexible, conforme a lo previsto en el Artículo 7 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género de Castilla-La

³⁵ GREVIO (2020) [Primer Informe de Evaluación a España](#), (GREVIO/Inf(2020)19), para. 283.

³⁶ *Ibidem*, para. 281.

Mancha, y considerar que la condición de víctima de violencia de género puede acreditarse no solo por orden de protección o informe del Ministerio Fiscal, sino también con informe del Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha.”

4.1.2.3. El plazo de seis meses para solicitar la autorización de residencia definitiva.

La tercera problemática identificada es el requisito temporal del plazo máximo de 6 meses desde la notificación de la sentencia condenatoria para solicitar la autorización de residencia definitiva. Requisito que tampoco encuentra ninguna base legal bajo los estándares de derecho internacional analizados y cuya aplicación demuestra un desconocimiento de la realidad de la violencia machista.

En primer lugar, **el periodo de recuperación de las mujeres que sufren este tipo de violencia es largo y lento**. Las decisiones que deben ir tomando pasan por priorizar su seguridad física y la de sus hijos/as, estabilizarse psicológicamente y prepararse para empezar de cero.

“Para una mujer que está sufriendo ese tipo de violencia, seis meses no es tanto tiempo. Salir de la espiral de violencia, entrar a un recurso, incluso trasladarte de territorio, pensar en cómo empezar de cero, qué opciones tienes, mientras te recuperas física y psicológicamente... no da tiempo”.

Informante clave – profesional



Obligar a una mujer que está pasando por ese proceso a asumir los trámites burocráticos correspondientes a un procedimiento jurídico administrativo que requiere informarse acerca del procedimiento y del plazo, coordinarse con el abogado/a de oficio para obtener la documentación requerida, conocer la fecha de notificación y tenerla en

cuenta, pedir cita previa, acudir y presentar la documentación correctamente, etc., es, en muchas ocasiones, una carga desproporcionada que la mujer no puede asumir en esos primeros meses.

En segundo lugar, tal y como se ha expuesto previamente, **muchas mujeres no son informadas acerca de sus derechos bajo el artículo 31bis ni del procedimiento correspondiente**, por las autoridades obligadas a hacerlo. Esto aumenta considerablemente el peso de la carga, teniendo en cuenta su situación de vulnerabilidad, lo que provoca multitud de presentaciones de solicitudes extemporáneas.

Sarah es una mujer senegalesa de 55 años en situación irregular que vive en la calle y presenta un cuadro grave de salud mental. Sarah fue víctima de violencia de género por parte de su expareja durante años. Tras una de las agresiones, denunció, y obtuvo una sentencia condenatoria de fecha 7 de septiembre de 2020. Nadie la informó acerca del artículo 31bis. En diciembre de 2021, en el marco de un programa dirigido a mujeres en situación de calle, una trabajadora social le habló por primera vez de este procedimiento y Sarah decidió consultar a una abogada. Sarah no conocía la fecha de notificación de la sentencia ni tenía contacto con el abogado de oficio. Presentó la solicitud y fue denegada por extemporánea. Actualmente se encuentra en proceso de recurso.

En este sentido encontramos jurisprudencia diversa. Por un lado, hay decisiones que exigen la acreditación de que la víctima fue informada por las autoridades obligadas a ello, para poder contabilizar los 6 meses desde la fecha en que se la informó fehacientemente de sus derechos, y no desde la notificación de la sentencia.

La Sentencia núm. 343/2013 de 25 noviembre, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 1 de Lleida, ya mencionada anteriormente, es categórica a este respecto:

“No consta en los mismos diligencia alguna referida a los trámites de autorización de residencia y trabajo a víctima de violencia de género. Doy fe.” por lo que, siendo ello así, ninguna consecuencia negativa puede derivarse para la ahora recurrente de la total ausencia de información que en relación a la posibilidad de solicitar una autorización de residencia

temporal y trabajo por circunstancias excepcionales, víctima de un delito de violencia de género, del plazo máximo en el que dicha autorización debía ser formulada, así como, en cuanto al resto de requisitos a cumplimentar, que correspondía llevar a cabo en sede jurisdiccional - ex artículo 31 bis de la LOEX- o, en aplicación de lo dispuesto en el art. 132 del vigente RLOEX, por parte la "autoridad ante la que se formuló la denuncia" por tanto, bien por parte de la autoridad policial ante la que se formulara la denuncia o, en su caso, por parte de la autoridad judicial ante la que se formuló la denuncia o bien, a tenor de lo dispuesto en el artículo 134.1.b) del vigente RLOEX, por parte del Ministerio Fiscal. Por otro lado, por lo que a la Administración Pública respecta, no puede silenciarse tampoco que podría haber constatado dicha ausencia de información a la ahora recurrente efectuando un simple requerimiento y no ha sido así en el supuesto que nos ocupa, (...) a los efectos de determinar si dicha información le había sido facilitada a la víctima y fecha en la que, en su caso, se le hubiera facilitado a los efectos de adoptar una resolución de inadmisión a trámite de la solicitud o, en su caso y valoradas otras posibles circunstancias concurrentes como aquí acontece, dictar una resolución en cuanto a la procedencia o no de la solicitud de autorización de residencia temporal formulada por la actora."

Precisamente aquí es relevante traer a colación la buena y reciente práctica de la Oficina de Extranjería de Madrid de requerir a las víctimas "Certificado en sentido positivo o negativo sobre la fecha de información a la mujer extranjera por parte del Ministerio Fiscal referida al derecho de presentación de la solicitud de residencia de conformidad con el artículo 134.1.b) RLOEX" para calcular dicho plazo



Por otro lado, existen decisiones que cuestionan la naturaleza taxativa de la obligación de informar por parte del Ministerio Fiscal en relación con la justificación de la presentación de una solicitud extemporánea.

Por ejemplo, la Sentencia núm. 208/2015 de 22 de mayo de 2015, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Alicante señala que la obligación de informar “contiene un deber genérico de información que en modo alguno excusa a la actora - debidamente asistida por Letrado - de conocer el contenido de las normas. (...) En consecuencia, la presentación extemporánea del recurso no tiene justificación alguna”.

Sin embargo, en segunda instancia, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana, en su Sentencia núm. 457/2017 de 26 de abril de 2017, al contrario, señala que “la norma legalmente aplicable es taxativa a la hora de establecer la necesaria información a la víctima de la violencia de género por parte del Ministerio Fiscal” y que la mujer puede “tener notorias dificultades probatorias para demostrar que no fue informada”. No obstante, en el caso concreto, entiende que la mujer no efectuó ninguna petición probatoria a este respecto, tampoco intentó explicar con anterioridad las razones de la presentación extemporánea y, considerando que fue asistida por abogado en el procedimiento penal, no se justifica la presentación extemporánea de la solicitud.

A este respecto, es muy clarificadora la Sentencia núm. 187/2018 de 11 de junio de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz de Tenerife en el caso de una mujer que presentó la solicitud dos años después de la fecha de la sentencia. La sentencia de instancia consideró injustificada la presentación extemporánea de la solicitud al entender que la mujer estuvo debidamente asesorada, a pesar de no haber sido informada por el Ministerio Fiscal, al constar que fue asistida por letrado en la causa penal y fue usuaria del Servicio Insular de Atención integral a las víctimas de violencia de género. No obstante, el TSJ observa justificada la extemporaneidad al señalar que:

“[Por motivo del asesoramiento a la víctima en la causa penal no cabe presumir que D^a Consuelo fue informada en los términos establecidos en los preceptos citados del Reglamento de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, conclusión que tampoco se alcanza por su asistencia en el Servicio de Atención integral a las víctimas de la violencia de género (...). Una interpretación y aplicación de las normas como la propiciada en la vía administrativa no resulta conforme con los principios de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, ni favorecedora de una aplicación efectiva de los derechos reconocidas a las víctimas de la Violencia de Género.”

En tercer lugar, **en el caso de mujeres ya titulares de una autorización provisional, el plazo de 6 meses para solicitar la autorización definitiva no es aplicable**. Si se atiende al tenor literal de la norma, en este supuesto aplica el artículo 134.1.a), que establece que la delegación o subdelegación del Gobierno debe conceder la autorización definitiva de oficio en el plazo máximo de 20 días desde que a la Oficina de extranjería le conste la sentencia condenatoria tras su correspondiente comunicación por parte del Ministerio Fiscal.

*A este respecto se pronuncia también la **Sentencia núm. 187/2018 de 11 de junio de 2018, del Tribunal Superior de Justicia de Santa Cruz de Tenerife:** “En consecuencia, su situación era la contemplada en el apartado a) del 134.1, pues al obtener la autorización provisional de residencia temporal y trabajo de la mujer víctima de violencia de género del artículo 133, lo que procedía era que el Subdelegado del Gobierno competente concediera la autorización en el plazo máximo de veinte días desde la comunicación por el Ministerio Fiscal a la Oficina de Extranjería de la sentencia condenatorio que puso fin al proceso penal, por un periodo de cinco años”.*

En cuarto lugar, en el caso de Madrid, **la indisponibilidad de citas para trámites de extranjería ha generado graves dilaciones en los procedimientos**. En el caso de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género, esta problemática podía suponer la presentación de solicitudes extemporáneas.

En este contexto, una **buena práctica** identificada es que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se puso a disposición de las entidades sociales que lo solicitaran para mediar y conseguir citas para casos concretos y urgentes.



En definitiva, se trata de un requisito que exclusivamente obstaculiza el acceso a la protección por parte de las mujeres víctimas de violencia.

4.1.2.4. Antecedentes penales.

Otro debate es el de la necesidad – o no – de cumplir el requisito de carecer de antecedentes penales para la concesión de la autorización de residencia del artículo 31bis.

En este sentido, ni el propio artículo 31bis LOEX ni los artículos 131-134 RLOEX hacen referencia en ningún momento a los antecedentes penales de la mujer víctima. Sin embargo, algunas oficinas de extranjería han hecho una interpretación extensiva del artículo 31 LOEX sobre autorizaciones de residencia temporal, en cuyo apartado 5 se exige que el extranjero solicitante carezca de antecedentes penales.

Precisamente la Sentencia núm. 40/2012 de 13 de marzo de 2012, del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Vitoria-Gasteiz, estima el recurso de una mujer contra la denegación de la concesión de una autorización de residencia del artículo 31bis por tener antecedentes penales. El juzgado señala que tanto la LOEX como el RLOEX efectúan “una diferenciación en orden a la exigencia de carecer de antecedentes penales, requisito que se contempla específicamente para conceder la autorización de residencia por arraigo pero que no se exige para la concesión de la residencia temporal por circunstancias excepcionales, como es la presente relativa a ser víctima de violencia de género”.

En este sentido, la Sentencia núm. 223/2013 de 28 de junio de 2013 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, va más allá y detalla que el artículo 31bis no trata solamente de una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, sino que reconoce el derecho de forma más amplia que la mera residencia temporal; y que se trata de una autorización de residencia específica que no exige la carencia de antecedentes penales, a diferencia de otras autorizaciones tales como la residencia temporal no lucrativa, la de reagrupación familiar, la de residencia y trabajo por cuenta ajena o propia o las de arraigo.

A lo largo de la investigación, las profesionales entrevistadas no han trasladado grandes obstáculos relacionados con la exigencia de carecer de antecedentes penales recientemente.

4.1.2.5. Solicitud de la autorización de residencia por mujeres en situación administrativa regular.

Durante mucho tiempo, las Oficinas de Extranjería entendieron que tanto la LOEX como el RLOEX únicamente permitían la solicitud de la autorización de residencia del artículo 31bis a las mujeres migrantes que se encontraran en situación irregular. Por ello, muchas mujeres que tenían otro tipo de autorización de residencia, como por ejemplo arraigo social, se encontraban con la imposibilidad de acceder a una autorización a la que tenían derecho y que, en ocasiones, les era más favorable.

Identificada esta problemática, en noviembre de 2021, la Secretaría de Estado de Migraciones aclaró la interpretación de la normativa a este respecto en su Instrucción SEM 2/2021 sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género³⁷.

En ella, se indica claramente que también las **mujeres en situación regular** pueden solicitar esta autorización de residencia, teniendo en cuenta que se trata de una autorización sui generis con una entidad propia: por un lado, se pretende incentivar que las mujeres en situación irregular denuncien a su agresor y, por ello, el artículo 131 RLOEX hace referencia a lo que ocurre si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular. Por otro lado, cuando el artículo 132 RLOEX se refiere a la situación descrita en el precepto anterior está especificando que debe existir una denuncia a favor de una mujer extranjera víctima de violencia de género, y no a que esta mujer deba necesariamente encontrarse en situación regular.

³⁷ [Instrucción SEM 2/2021](#) sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

“La circunstancia excepcional en este caso no consiste en no haber podido cumplir algunos de los requisitos que permiten el acceso a una autorización ordinaria sino que viene determinada por el padecimiento de violencia de género mediante una actuación o conjunto de actuaciones que coloca a las mujeres en una situación de vulnerabilidad frente a la cual los poderes públicos están obligados a responder, otorgando en consecuencia nuestro ordenamiento jurídico una posición preponderante a los bienes jurídicos que la legislación en materia de violencia de género protege.”³⁸

Las profesionales consultadas aseguran que, tras la publicación de dicha Instrucción, no han observado ningún problema en casos donde mujeres en situación regular solicitan este tipo de autorización. Esto, no sólo en relación con aquellas mujeres **titulares de una autorización de residencia**, como el arraigo, sino también las **titulares de una autorización de estancia**. Es decir, mujeres víctimas durante el período de situación de estancia de corta duración “turismo”, ya sea durante el período establecido en su visado o en caso de no ser exigible visado para entrar en España, dentro de los 90 días por semestre desde la primera entrada; y la mujer titular de autorización de estancia por estudios, ya sea por condición de estudiante o condición de familiar de estudiante.

No obstante, existe jurisprudencia reciente que indica lo contrario en ambos casos:

*Un ejemplo es la **Sentencia 750/2022 de 5 de octubre de 2022, del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana**. La Subdelegación del Gobierno de Alicante denegó la solicitud de autorización de residencia del artículo 31bis a una mujer por encontrarse en situación regular. Recurrída esta resolución, el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº1 de Alicante le dio la razón a la mujer, argumentando que la voluntad del legislador es priorizar la protección de las víctimas de violencia de género, con independencia de la situación regular o irregular en la que se encuentren.*

³⁸ Ibidem.

Sin embargo, posteriormente, el TSJ de la Comunidad Valenciana se declara categóricamente contrario a esta argumentación señalando que, si bien el artículo 31bis habla de que las mujeres extranjeras víctimas de violencia, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen garantizados los derechos reconocidos en la LO 1/2004; el apartado tercero concreta la situación que da derecho a la obtención de la autorización de residencia. El Tribunal entiende que este apartado, leído conjuntamente con el artículo 132 RLOEX, establece como requisito necesario que la mujer se encuentre en situación irregular.

*Otro ejemplo es la **Sentencia 507/2022 de 22 de junio de 2022 del mismo Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana**. Se trata de un caso en el que la mujer, al tiempo de interponer la denuncia, se encontraba todavía en situación de estancia y, por tanto, no irregular. El tribunal reitera que la situación de irregularidad es un requisito que debe concurrir necesariamente en el momento de formularse la denuncia.*

Si bien las resoluciones administrativas de ambos casos se emitieron de forma previa a la Instrucción SEM 2/2021, las decisiones del TSJ de la Comunidad Valenciana son posteriores a la misma.

Está claro que la Instrucción puede generar un cambio en la práctica administrativa de las Oficinas de Extranjería, pero no va a frenar el debate jurisprudencial existente acerca de la interpretación del tenor literal de la norma, al no ser un instrumento jurídicamente vinculante. Es urgente, por tanto, que esta apreciación se recoja expresamente por la normativa correspondiente.

4.1.2.6. Acceso a este derecho por parte de mujeres víctimas de otras formas de violencias machistas.

La conceptualización de la violencia de género en el ordenamiento jurídico español no está alineada con los estándares internacionales y europeos de derechos humanos: por un lado, el Convenio de Estambul define la violencia contra la mujer como todos aquellos actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas

las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada. En este sentido, siguiendo la línea de la CEDAW, entiende como violencia de género “toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”. Sin embargo, por otro lado, en España la violencia de género únicamente se refiere a la ejercida hacia la mujer por parte de su pareja o la expareja.

Como consecuencia, el acceso de la autorización de residencia temporal y trabajo de mujeres migrantes víctimas de violencia de género ha estado siempre restringido a los casos de violencia entendida según la normativa española.

Un ejemplo es la Sentencia núm. 103/2021 de 19 de abril de 2021, del Juzgado Contencioso-Administrativo núm. 1 de Albacete, por la que se deniega la concesión de la autorización de residencia definitiva a una mujer víctima de agresión sexual y lesiones, tras comprobar que entre el condenado y la solicitante no concurría vínculo sentimental para ser considerada víctima de violencia de género.

Teniendo en cuenta esta desalineación, mujeres víctimas, activistas y profesionales han buscado otras formas de acceder a este tipo de protección. Estas han sido principalmente dos:

- Autorización de residencia temporal por razones humanitarias (Artículo 126 RLOEX): por esta vía se han tramitado casos donde la violencia sufrida ha generado graves secuelas psicológicas susceptibles de ser acreditadas. El éxito en este tipo de solicitudes depende muchas veces de la dificultad probatoria de las secuelas y de la sensibilización de la Oficina de Extranjería al respecto.
- Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales no previstas en el RLOEX (Disposición Adicional Primera, apartado cuarto): este cauce no es una vía ordinaria de regularización. Se trata de una disposición aplicable a supuestos excepcionales que son estudiados de forma individual por parte de

la Secretaría de Estado de Migraciones. En la experiencia de las profesionales consultadas, sólo se tramitan casos donde la historia de la mujer y la situación de grave violencia sufrida son exhaustivamente acreditadas. Además, anteriormente la tramitación del procedimiento solía ser rápida, pero ahora puede durar años, perjudicando el proceso de recuperación de las mujeres. Por ello, las abogadas suelen utilizar esta vía como última opción.

De hecho, se observa que en diferentes Oficinas de Extranjería se lleva a cabo la buena práctica de orientar a las propias mujeres solicitantes y/o a sus abogadas a la hora de reconducir las solicitudes de las autorizaciones de residencia, en vez de denegar directamente.



No obstante, se trata de cauces más complicados y las profesionales consultadas ponen de manifiesto la necesidad de extender este tipo de protección jurídica a mujeres víctimas de otras formas de violencias machistas, tales como situaciones de violencia sexual, explotación sexual o violencia en contextos de prostitución.

“En virtud del Convenio de Estambul, ser víctima de cualquier situación de violencia machista tendría que llevar aparejada por necesidad una autorización de residencia y trabajo. Esto es lo verdaderamente reparador y recuperador. En muchos casos hemos perdido a víctimas que habían hecho un proceso magnífico por no poder insertarse laboralmente. Vuelven a caer en redes de explotación, se insertan en servicio doméstico esclavo... vuelven a la espiral de violencia”

Informante clave – profesional



Finalmente, en octubre de 2022, con la entrada en vigor de la Ley de Garantía de la Libertad Sexual, la protección del artículo 31 bis se extiende también a las víctimas de violencias sexuales. Teniendo en cuenta que el trabajo de campo de esta investigación se desarrolló pocos meses antes de dicha entrada en vigor, damos la bienvenida a esta reforma y quedamos pendientes de su efectividad en su implementación.

4.1.3. CONCLUSIÓN.

En términos generales, la autorización de residencia del artículo 31bis LOEX supone un gran avance en la protección de los derechos humanos de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género. El propio GREVIO, en su primer Informe de Evaluación sobre España, valoró positivamente esta disposición señalando su alineación con los requisitos del artículo 59 del Convenio de Estambul. Asimismo, reconoció el impacto positivo de las altas cifras de concesión de estas autorizaciones³⁹.

Según el XIII Informe anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer del 2019, en el periodo 2011-2019 se concedieron este tipo de autorizaciones a 7.730 mujeres víctimas, 748 hijas y 802 hijos. En este sentido, el 83,3% de las solicitudes que se presentaron entre 2011 y 2019 fueron resueltas en el año en que se solicitaron y en el 79,8% de los casos, se concedió la autorización.⁴⁰

No obstante, en la práctica, se ponen de manifiesto numerosas problemáticas que dificultan *de facto* el acceso efectivo de las mujeres a sus derechos bajo el artículo 31bis y, en consecuencia, a una protección y reparación integrales frente a la violencia sufrida, alejándose de los estándares internacionales.

Por tanto, teniendo en cuenta que la normativa en materia de violencia de género tiene una finalidad protectora, existe una obligación para los poderes públicos de adoptar medidas de acción positivas para hacer reales y efectivos sus derechos,

³⁹ GREVIO (2020) [Primer Informe de Evaluación a España](#), (GREVIO/Inf(2020)19), paras. 279 y 280.

⁴⁰ Ibidem, paras. 259-275.

removiendo lo obstáculos que impiden o dificultan su plenitud. Entre estas medidas se encuentra una interpretación de la normativa de extranjería amplia y flexible que busque la protección de las víctimas.

4.2. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR SER CIUDADANA DE LA UNIÓN EUROPEA O FAMILIAR DE CIUDADANO/A DE LA UNIÓN EUROPEA.

Precisamente en transposición de la Directiva 2004/38/CE, el **Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo**⁴¹ establece la regulación sobre la estancia y residencia de ciudadanos de otros estados miembro de la Unión y de los familiares de estos ciudadanos.

En este sentido, el **artículo 7** establece los requisitos para acceder al Registro de ciudadanas de la Unión, principalmente: contrato de trabajo o medios económicos suficientes y la obligación de presentar la solicitud en el plazo de tres meses desde la fecha de entrada en España. Asimismo, el **artículo 8** establece que, para acceder a la tarjeta de residencia como familiar de ciudadano de la Unión, la solicitud debe hacerse también en ese plazo.

Por otro lado, en su **artículo 9.4** se detallan los **escenarios en los cuales una persona extranjera puede conservar su autorización de residencia como familiar de ciudadano de la Unión Europea** en el caso de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio, separación legal o cancelación de la inscripción como pareja registrada.

Uno de ellos se refiere a aquellas mujeres extranjeras que acrediten haber sido víctimas de violencia de género. Dicha violencia quedaría acreditada provisionalmente por una orden de protección o informe del Ministerio Fiscal en el que se indique la existencia de indicios de violencia de género; y, de forma definitiva, con una sentencia favorable.

En la práctica, la falta de acceso a información por parte de las mujeres víctimas y la dependencia económica provocaba que muchas de ellas no logran acceder al Registro de Ciudadanas de la Unión o a la Tarjeta de familiar de comunitario

⁴¹ [Real Decreto 240/2007](#), de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

por exceder los tres meses o por no disponer de medios suficientes. Además, cuando las mujeres solicitaban el mantenimiento de su autorización en virtud del artículo 9.4, las Oficinas de Extranjería a menudo exigían el cumplimiento de los requisitos establecidos por los artículos 7 y 8.

Identificada esta problemática, la Secretaría de Estado de Migraciones también aclaró la interpretación de la normativa a este respecto en su Instrucción SEM 2/2021 sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género⁴². En ella estableció que **podrán acceder o mantener el certificado de registro de ciudadanas de la Unión o la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión de manera incondicionada y sin que apliquen los requisitos previstos en los artículos 7 y 8 del citado reglamento cuando acrediten haber sido víctimas de violencia de género** en los términos referidos por el Real Decreto.

Además, estos derechos son también de aplicación a sus hijos e hijas, entre otros miembros de la familia, siempre que a la fecha de los hechos de los que resulte la condición de víctima de violencia de género se encontrasen en España residiendo efectivamente y de manera continuada, y no concurren limitaciones por razones de orden público, seguridad o salud públicas.

Desde entonces, la práctica administrativa se ha desarrollado de la siguiente forma:

- Cuando la mujer es titular de certificado de Registro de ciudadano de la Unión o de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, únicamente debe comunicar el cambio de situación cumplimentando el modelo de “Comunicación al registro central de extranjeros de cambios de situación” y enviándolo a la Oficina de Extranjería que le concedió la autorización inicial, independientemente de su domicilio actual.

⁴² [Instrucción SEM 2/2021](#) sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

- Cuando la mujer es titular de certificado de registro permanente o de tarjeta permanente de familiar de ciudadano de la Unión, no tiene que hacer ningún trámite. Simplemente renovar la tarjeta a su caducidad.
- Cuando la mujer no es titular de certificado de registro de ciudadano de la Unión o de tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, puede solicitar dicho registro o dicha tarjeta, sin necesidad de cumplir los requisitos de medios de vida o del plazo de tres meses para la solicitud, siempre que acrediten la situación de violencia de género.

Es interesante cómo en el caso de estas autorizaciones se eliminan requisitos como los medios de vida o el plazo de la solicitud, a diferencia de la del artículo 31bis. En este sentido, las profesionales consultadas valoran muy positivamente el impacto de la instrucción en la práctica de las Oficinas de Extranjería.

Sin embargo, siguen señalando la **falta de acceso a la información** y las **restricciones en la forma de acreditación de la situación de violencia** como los principales obstáculos a los que las mujeres se enfrentan para acceder a sus derechos como víctimas⁴³.

4.3. AUTORIZACIÓN DE RESIDENCIA POR REAGRUPACIÓN FAMILIAR

Un año después de la entrada en vigor de la LOEX, una reforma⁴⁴ introdujo en su **artículo 19** las circunstancias por las que el cónyuge reagrupado podría obtener una autorización de residencia independiente de su pareja.

Sin embargo, no fue hasta 2003⁴⁵ cuando se introdujo la posibilidad de que el cónyuge que fuese víctima de violencia doméstica pudiera obtener la

⁴³ Ver apartados 4.1.2.1. *Acceso a la información sobre los derechos bajo el artículo 31bis LOEX*, en lo relativo a la falta de información y al desconocimiento por parte de otros actores involucrados en el proceso, y 4.1.2.2. *Acreditación de la situación de violencia*.

⁴⁴ [Ley Orgánica 8/2000](#), de 22 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁴⁵ [Ley Orgánica 14/2003](#), de 20 de noviembre, de Reforma de la Ley orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre; de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local; de la Ley 30/1992, de 26 de

autorización de residencia independiente desde el momento en que se hubiera dictado una orden de protección.

Finalmente, en 2009⁴⁶, esta disposición modificó su redacción, entre otras cosas, sustituyendo el término “violencia doméstica” por “violencia de género” y añadiendo la posibilidad de acreditar la violencia también mediante informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios.

En desarrollo de esta disposición, el **artículo 59.2.b) RLOEX** establece que:

- El cónyuge reagrupado podrá obtener una autorización de residencia y trabajo independiente cuando fuera víctima de violencia de género, una vez dictada a su favor una orden judicial de protección o, en su defecto, exista un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.
- Este supuesto será igualmente de aplicación cuando fuera víctima de un delito por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar, acreditándose de la misma forma.
- Estas solicitudes se tramitarán con carácter preferente.
- Las autorizaciones tendrán una duración de 5 años.

Es interesante observar cómo, a diferencia del artículo 31bis, el acceso a la protección por parte de mujeres reagrupadas es más garantista: no existe ningún plazo para la solicitud de la autorización independiente y se obtiene una autorización de 5 años sin estar condicionada a una sentencia condenatoria.

Las dificultades son, de nuevo, falta de acceso a la información y las restricciones en la forma de acreditación de la situación de violencia⁴⁷.

noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y de la Ley 3/1991, de 10 de enero, de Competencia Desleal.

⁴⁶ [Ley Orgánica 2/2009](#), de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁴⁷ Ver apartados 4.1.2.1. *Acceso a la información sobre los derechos bajo el artículo 31bis LOEX*, en lo relativo a la falta de información y al desconocimiento por parte de otros actores involucrados en el proceso, y 4.1.2.2. *Acreditación de la situación de violencia*, en lo relativo a la obligación de denunciar y a las órdenes de protección.

Respecto a la **falta de acceso a la información**, el GREVIO, en su primer Informe de Evaluación sobre España, valoró positivamente que las solicitudes de autorizaciones de residencia independientes sigan aumentando y que la tasa de concesión sea significativa. Sin embargo, señala la necesidad de mejorar el acceso a información sobre este derecho y su procedimiento por parte de las mujeres reagrupadas, por ejemplo, a su llegada a España o mediante el contacto con los servicios sociales⁴⁸.

Respecto a la **acreditación de la situación de violencia**, es necesario hacer dos apreciaciones: por un lado, el hecho de no necesitar una sentencia condenatoria es una forma de facilitar el acceso a la autorización. Por otro, el hecho de seguir obligando a la víctima a denunciar adquiere en estos casos un efecto todavía más perverso: denunciar la situación de violencia activa la posibilidad de que se extinga la autorización de residencia del agresor.

“Esto juega para la víctima como un arma de doble filo porque lo primero que hace el agresor es comunicarse con la víctima y decirle: por tu culpa, me van a quitar la residencia”

Informante clave – profesional



Esta posible consecuencia, junto con la falta de acceso a información de las víctimas, genera un escenario idóneo para el chantaje: cuando la autorización de residencia de los hijos e hijas dependen de la del agresor, la víctima no va a querer denunciar. Hay que informarla adecuadamente de que sus hijos e hijas podrán documentarse con ella y hay que contactar con su abogado/a de oficio para que solicite la guardia y custodia por la vía civil⁴⁹.

⁴⁸ GREVIO (2020) [Primer Informe de Evaluación a España](#), (GREVIO/Inf(2020)19), para. 280.

⁴⁹ En el caso de procedimientos de violencia de género, el letrado/a del turno de violencia puede llevar tanto las medidas penales, como las medidas civiles.

Cuando, además, el agresor es el soporte económico del núcleo familiar, la idea de que su documentación se vea afectada es todavía más disuasoria. Es en este punto donde entra en juego la efectividad del sistema de protección a víctimas

“Tenemos que conseguir acceso al Ingreso Mínimo Vital u otras rentas mínimas autonómicas, a una alternativa habitacional, facilitar la colaboración con los Servicios Sociales de la zona, formación desde el Servicio de Empleo, programas de inserción laboral...”

Informante clave – profesional



En definitiva, la obligación de denunciar para acceder a esta protección genera en las mujeres reagrupadas un efecto disuasorio desproporcionado que debería abordarse permitiendo, por ejemplo, la acreditación administrativa de la situación de violencia⁵⁰.

4.4. MUJERES SOLICITANTES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA.

Muchas mujeres que sufren violencia de género en España traen consigo largas historias de violencia tanto en su país de origen como durante su tránsito.

⁵⁰ Ver 4.1.2.2. Acreditación de la situación de violencia, en lo relativo a la acreditación administrativa de las situaciones de violencia.

“El primer paso, muchas veces, no es trabajar la situación actual de violencia. Es empezar a trabajar con la que traen de origen. Hay un nivel de normalización de la violencia desde la infancia. Historias de mujeres que han sido víctima de abusos de todo tipo, incluyendo sexuales por parte de la pareja de su madre o de familia extensa, que vienen de lugares donde las calles son entornos hostiles hacia las mujeres. Además, muchas veces vienen de situaciones socioeconómicas vulnerables: el caldo de cultivo ideal para que en el tránsito migratorio también estén más expuestas al abuso. Después, en España, esas historias de violencia se reproducen”

Informante clave – profesional.



Sin embargo, el ordenamiento jurídico español establece una respuesta distinta en función del lugar donde se haya producido esa violencia. Por un lado, el artículo 31bis ofrece protección jurídica a las mujeres que sufren violencia de género en España. Por otro, la protección internacional regulada por la Ley 12/2009⁵¹ reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, se les ofrece a aquellas mujeres que huyen de sus países de origen por no encontrar protección frente a la violencia de género en los mismos.

El principal problema identificado es la **desinformación acerca de la compatibilidad entre ambos tipos de protección** entre todos los actores involucrados, incluidas las autoridades competentes: las Oficinas de Extranjería siempre han mostrado reticencias a la hora de compatibilizar la protección internacional con autorizaciones de residencia en el marco de la normativa de extranjería. La práctica más extendida es la de condicionar la tramitación de la solicitud de la autorización de residencia a la renuncia del procedimiento de asilo. De hecho, todas las mujeres solicitantes de asilo consultadas o bien no habían sido informadas en absoluto de esta posibilidad, o bien les habían trasladado la

⁵¹ [Ley 12/2009](#), de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria.

incompatibilidad de ambos procedimientos, sugiriéndolas que desistiesen de su solicitud de asilo.

El Defensor del Pueblo Español ya identificó esta problemática en 2016 en su “Estudio sobre Asilo en España”⁵², y ha continuado defendiendo la compatibilidad entre ambos procedimientos en todas las quejas presentadas posteriormente⁵³.

Por un lado, la Ley de Asilo reconoce el derecho a solicitar asilo, sin distinguir la situación administrativa del solicitante, siendo irrelevante la misma para determinar si la persona está en necesidad de protección internacional. De hecho, el artículo 15 reconoce que la solicitud de asilo puede ser presentada por personas que se encuentran ya residiendo en España (“necesidades de protección internacional surgidas *in situ*”).

Además, la protección internacional protege a su titular incluso frente a la representación diplomática de su país, por lo que no se exige en el procedimiento de asilo la presentación de pasaporte, a diferencia de los procedimientos regulados por la normativa de extranjería.

En cualquier caso, la LOEX y el RLOEX no prevén la incompatibilidad de la tramitación del procedimiento de asilo con el de extranjería. De hecho, la exigencia de renuncia al procedimiento de asilo para solicitar una autorización vía extranjería no sólo carece de sustento legal, sino que, además, supone el incumplimiento del compromiso de la Administración Española de garantizar el derecho de asilo a aquellas personas que estén en necesidad de protección internacional y coloca en situación de riesgo a los interesados que, una vez renuncian a su solicitud, ya no están protegidos por el principio de no devolución.

En este sentido, el Defensor del Pueblo recomendó a “*clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados por la ley de extranjería, en particular con los relativos a menores y trata de seres humanos*”, recomendación que fue aceptada por la Secretaría de Estado de Migraciones.

⁵² Defensor del Pueblo Español (2016) [Estudio sobre el asilo en España: La protección internacional y los recursos del sistema de acogida](#).

⁵³ Ver queja núm. [17007399](#) y queja núm. [18005254](#).

Sin embargo, en la práctica, esta recomendación se ha interpretado errónea y restrictivamente, limitándose a entender que las situaciones de solicitante de protección internacional sólo son compatibles con la posibilidad de solicitar autorización de residencia como víctima de trata de seres humanos (artículo 59bis LOEX) y residencia menores extranjeros no acompañados (artículo 35 LOEX)⁵⁴.

Este planteamiento deja a las mujeres en una situación de grave desprotección, obligándolas a elegir entre un procedimiento y otro:

Fátima huyó de Marruecos y solicitó asilo en España por sufrir violencia sexual y no ser protegida por las autoridades marroquíes. En España, comenzó una relación sentimental en la que sufrió violencia de género por parte de su pareja. Tras obtener una orden de protección, solicitó la autorización provisional del artículo 31bis. Le obligaron a renunciar a su solicitud de asilo. Finalmente, Fátima se acogió a su derecho a no declarar, animada por su abogado de oficio, y la sentencia fue absolutoria por falta de pruebas. Fátima se encontró en una situación de irregularidad sobrevenida.

Promiss huyó de Nigeria y solicitó asilo en España para no ser sometida a un matrimonio forzado. En España sufrió violencia de género, obtuvo sentencia condenatoria y solicitó la autorización de residencia del artículo 31bis. Sin embargo, decidió no renunciar a su solicitud de asilo. Un año después, le notificaron resolución denegatoria de su solicitud de asilo por entender que tenía alternativa de huida interna. Ya habían excedido los 6 meses desde la notificación de la sentencia y no pudo solicitar de nuevo la autorización.

Se trata de dos sistemas de protección, con requisitos, procedimientos y objetivos diferentes. Es importante que la condición de solicitante de protección internacional se compatibilice en la práctica con la tramitación de la solicitud de autorización de residencia vía artículo 31bis con el fin de no obstaculizar una posible concesión de la autorización de residencia definitiva ni un posible reconocimiento de la protección internacional.

⁵⁴ De hecho, la compatibilidad entre el régimen de protección internacional y las autorizaciones de residencia para víctimas de trata de seres humanos y para menores no acompañados está expresamente previsto por la normativa en los artículos 144.8 y 189 RLOEX.

4.5. LA PROTECCIÓN DE LOS HIJOS E HIJAS DE LAS MUJERES.

Los hijos e hijas de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género también sufren este tipo de violencia, de forma directa o indirecta. Precisamente, la Ley 1/2004 reconoce como violencia de género también aquella que se ejerce sobre los hijos e hijas de las víctimas para provocarles daño o perjuicio. En este sentido, la protección de todas las autorizaciones de residencia analizadas a las mujeres víctimas (artículo 31bis, certificado de registro de ciudadano de la Unión, tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión y reagrupación familiar) es extensible a los hijos e hijas de las mujeres.

Sin embargo, en la práctica, el acceso a esta protección por parte de los niños y niñas no es tan sencillo y enfrenta obstáculos propios:

Por un lado, se observa que los **problemas en el acceso a información** acerca de los derechos de las víctimas en el marco de las anteriores autorizaciones de residencia se intensifican en lo relativo a los derechos de sus hijos e hijas. En este sentido, ninguna de las mujeres consultadas había sido informada de la posibilidad de documentar a sus hijos e hijas bajo su misma autorización de residencia en el momento en que fueron informadas acerca del artículo 31bis. Algunas se enteraron más adelante y otras seguían sin saberlo en el momento que se desarrolló este trabajo de campo.

Este problema provoca situaciones tales como que la mujer solicite la autorización de residencia del artículo 31bis y no la de sus hijos/as, teniendo que solicitar ésta a posteriori y viéndose obligada a pasar de nuevo por otro procedimiento jurídico administrativo de forma innecesaria. En ocasiones, este retraso tiene consecuencias muy negativas tales como tener que esperar a regularizarse por la vía de los hijos/as menores no nacidos/as en España, que exige llevar dos años como mínimo en España además de cumplir unos requisitos mucho más exigentes como acreditar medios económicos y disponibilidad de vivienda.

Mariana obtuvo una autorización de residencia definitiva del artículo 31bis al contar con una sentencia que condenó a su pareja por violencia de género. Sin embargo, cuando le informaron que también

podía solicitar la misma autorización para su hijo, ya había expirado el plazo de 6 meses desde la notificación de la sentencia.

Otro de los problemas es la dificultad que encuentran algunas mujeres de **obtener la documentación identificativa por parte de las autoridades del país de origen**. Y es que muchos consulados y embajadas exigen la autorización de los dos progenitores para expedir el pasaporte del hijo o hija menor de edad.

Algunos consulados y embajadas no reconocen la orden de protección o la sentencia condenatoria como título suficiente para eximir de la presentación de autorización de uno de los progenitores. Esto obliga a muchas mujeres a acudir a la jurisdicción voluntaria para que un juez emita una resolución que la habilite a hacer este tipo de gestiones sin contar con el otro progenitor. Una de las profesionales consultadas aseguraba que en una ocasión logró de forma excepcional la expedición del pasaporte porque la duración de la condena contra el padre coincidía con el periodo de validez del mismo.

En opinión de las profesionales consultadas y en la experiencia de las mujeres entrevistadas, las autoridades de los países de África Subsahariana y el Magreb son los más reticentes a documentar a los niños y niñas sin autorización del padre sin sentencia civil. Mientras que las de países de América Latina no suelen poner problema.

Un impedimento añadido es la falta de fundamentación de las negativas a expedir la documentación de los y las menores a cargo por parte de las representaciones diplomáticas de los países de origen. No se notifica formalmente y de forma escrita, sino de forma oral. Esto impide recurrir la resolución y la opción de judicializar la situación, dificultando la tramitación, en su caso, de una cédula de inscripción ante las autoridades policiales españolas, y obligándolas a tramitar un requerimiento notarial, mucho más costoso y lento.

En cualquier caso, estas trabas burocráticas permiten al agresor chantajear a la víctima, especialmente cuando los hijos e hijas no se encuentran en territorio español.

“El chantaje por parte del agresor para emitir la autorización para los pasaportes y la salida del país de los niños, sumado a la inoperancia de los órganos en origen encargados de la tutela de los menores para autorizar la salida, en sustitución del padre, la inoperancia de los consulados, las amenazas a las personas custodias, los guardadores, que suelen ser personas mayores, los padres de la víctima... Algunos padres se conforman con que se les pague dinero, pero otros son capaces de hacerlas volver”

Informante clave – profesional



Esta batalla se convierte en uno de los espacios más recurridos por los agresores para continuar ejerciendo violencia y chantaje contra la mujer.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Sensibilización y formación de actores clave.

Es urgente facilitar el acceso a la información por parte de las mujeres, de modo que la preocupación acerca de situación administrativa y la de sus hijos e hijas no se perciba como un elemento disuasorio más para salir de la situación de violencia.

Esta información debe contemplar tanto los derechos de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género y sexual en materia de extranjería como los procedimientos para acceder a ellos, incluidos los contenidos en el artículo 31bis LOEX, sobre las autorizaciones provisional y definitiva por circunstancias excepcionales por ser víctima de violencia de género; en el artículo 19 LOEX, sobre acceso a una autorización independiente por parte de una mujer reagrupada; y en el Real Decreto 240/2007, sobre acceso al registro de ciudadana de la Unión Europea y mantenimiento de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea.

Además, también debe contemplar la información relativa a la extensión de dichos derechos a los hijos e hijas de las mujeres.

- Ofrecer **formación** específica sobre los derechos de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género o sexual en materia de autorizaciones de residencia a todos aquellos actores clave que intervienen en el proceso de las mujeres.

Entre ellos: Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluidas policías autonómicas y locales; profesionales de la red de asistencia a víctimas de violencia, incluido el 016; profesionales de la red de asistencia a víctimas de violencia sexual; Oficinas de Asistencia a Víctimas de Delitos; servicios sociales; abogados/as de los turnos de oficio de violencia de género, de extranjería y de protección internacional; profesionales penitenciarios.

- Incluir los derechos de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género y sexual en materia de extranjería en las **campañas de**

sensibilización sobre violencia de género que se desarrollen a nivel estatal, autonómico y local.

- Adoptar medidas para que los mecanismos de **difusión de información** acerca de estos derechos lleguen al mayor número posible de mujeres y tengan en especial consideración las posibles barreras idiomáticas y culturales.

Por ejemplo, contar con el asesoramiento de profesionales de la mediación intercultural en el diseño de estos mecanismos o garantizar que la información se traduce a diferentes idiomas en espacios públicos y redes sociales.

5.2. Cumplimiento de la obligación de informar a la mujer víctima de sus derechos por parte de las autoridades competentes.

Más allá de la información que puedan ofrecer los diferentes actores que intervienen en los procesos de las mujeres, existen determinadas autoridades que están legalmente obligadas a informar acerca de estos derechos y los procedimientos para acceder a los mismos.

Por un lado, las autoridades ante las que se interpone la denuncia, fueras y cuerpos de seguridad o autoridad judicial, tienen la obligación legal de informar a las mujeres migrantes víctimas de violencia de género y sexual acerca de sus derechos bajo el artículo 31bis LOEX, en virtud del artículo 131 RLOEX. Por otro lado, una vez el procedimiento penal ha concluido con sentencia condenatoria: en caso de que la mujer hubiese solicitado la autorización provisional, el Ministerio Fiscal debe informar de oficio a la Oficina de Extranjería para que conceda la autorización definitiva de oficio; y, en caso contrario, debe informar a la mujer acerca de la posibilidad de solicitar la autorización definitiva en el plazo de 6 meses.

El incumplimiento de estas obligaciones tiene importantes consecuencias para las mujeres, dejándolas muchas veces en situación de grave desprotección.

- **Extender la obligación de informar** contenida por el artículo 31bis LOEX y su desarrollo reglamentario **a los derechos contemplados por el artículo 19 LOEX**, sobre acceso a una autorización independiente por parte de una mujer reagrupada; **y por el Real Decreto 240/2007**, sobre acceso al registro de ciudadana de la Unión Europea y mantenimiento de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión Europea.
- **Entrega de documento que informe por escrito acerca de los derechos** de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género y sexual **bajo los artículos 31bis LOEX, 19 LOEX y Real Decreto 240/2007** en los siguientes momentos: la interposición de la denuncia, el establecimiento de una orden de protección o emisión de informe del Ministerio Fiscal y en la emisión de sentencia condenatoria.

Para ello es necesario: por un lado, Instrucción del Ministerio del Interior que obligue a entregar dicho documento en el momento de interponer la denuncia por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; por otro, Instrucción de la Fiscalía de Sala de Violencia de Género que obligue a entregar dicho escrito en el momento que se adopte una orden de protección y/o sentencia condenatoria, o emita un informe de indicios.

En este escrito deberá estar disponible en varios idiomas.

- **Cumplimiento urgente por parte del Ministerio Fiscal de su obligación de notificar sentencia condenatoria a la Oficina de Extranjería** bajo el artículo 134 RLOEX en relación con el artículo 31bis LOEX, especialmente en aquellos casos donde se ha obtenido la autorización provisional con anterioridad, para la concesión y notificación de la autorización definitiva en el plazo de 20 días.
- **Extender la comunicación por parte del Ministerio Fiscal a la Oficina de Extranjería también a la adopción de orden de protección o emisión de Informe de indicios.** De este modo, la Oficina de Extranjería

podría requerir a la mujer víctima la documentación necesaria y tramitar de oficio la autorización de residencia provisional bajo el artículo 31bis LOEX. Extender esta comunicación también a los efectos del Real Decreto 240/2007, y del acceso a autorización independiente bajo el artículo 19 LOEX.

- **Formación** específica sobre estos derechos a jueces y fiscales.

5.3. Creación de espacios de coordinación y derivación.

Para facilitar y agilizar el acceso de las mujeres a protección en el marco de la extranjería, es necesaria una mejor coordinación entre las autoridades competentes involucradas, así como entre otros actores relevantes.

- **Creación de espacios de coordinación entre Fiscalías y Oficinas de Extranjería** en cada territorio para agilizar la comunicación y acelerar los trámites para la concesión de autorizaciones de residencia, tanto provisionales como definitivas.
- **Establecimiento de mecanismos de derivación dentro de los Colegios de la Abogacía** entre el turno de oficio de violencia de género y el Servicio de Orientación Jurídica (SOJ) de extranjería. En caso de no disponer de SOJ, derivación a los servicios de orientación jurídica, en materia de extranjería, de otras administraciones públicas tales como ayuntamientos o diputaciones.
- **Fortalecimiento de relaciones institucionales entre los servicios de Extranjería y de Violencia contra la mujer** de la Delegación o Subdelegación de Gobierno correspondiente.
- **Fortalecimiento de relaciones institucionales entre entidades sociales** especializadas en asistencia a víctimas de violencia de género o sexual y entidades especializadas en atención a personas extranjeras y/o solicitantes de protección internacional.

5.4. Reconocimiento de la acreditación administrativa de víctima de violencia de género como medio de acreditación válido a los efectos de la normativa de extranjería.

Existen multitud de razones por las que una víctima de violencia de género puede no iniciar un procedimiento judicial o desistir del mismo, no obtener una orden de protección o un informe del Ministerio Fiscal y, por supuesto, no obtener una sentencia favorable. Y todas esas razones son independientes de la existencia – o no – de una situación de violencia de género.

Por ello, condicionar el acceso de las víctimas a una protección integral al emprendimiento de acciones legales, cuando la denuncia es un derecho y no una obligación, y al óptimo desarrollo de un procedimiento judicial en delitos donde existen tantas dificultades probatorias, es un obstáculo injustificado que impacta gravemente en los derechos de las mujeres víctimas.

Esta problemática ya ha sido abordada a los efectos del acceso al sistema de protección bajo la Ley 1/2004 y otro tipo de ayudas sociales a través de la regulación de las acreditaciones administrativas o títulos habilitantes. Sin embargo, estos títulos no son válidos a los efectos de acreditar las situaciones de violencia de género a los efectos del acceso a las autorizaciones de residencia contempladas por los artículos 31bis LOEX, 19 LOEX y Real Decreto 240/2007.

Esta diferencia es injustificada considerando que la situación de irregularidad es una barrera determinante para lograr la independencia y, en última instancia, para salir de la situación de violencia independientemente del procedimiento judicial (precisamente el objetivo de la acreditación). El GREVIO ya ha señalado la necesidad de flexibilizar los criterios probatorios en estos casos y existe jurisprudencia española más alineada con sus estándares.

- Realizar una **interpretación de la normativa de extranjería desde un enfoque de protección a las víctimas de violencia de género**, en línea con el Convenio de Estambul, con la Ley 1/2004, y con las normativas autonómicas en materia de violencia de género.

- **Incorporar la acreditación administrativa de víctima de violencia de género como medio de acreditación válido** de la situación de violencia a los efectos del acceso definitivo a las autorizaciones de residencia contempladas por los artículos 31bis LOEX, 19 LOEX y Real Decreto 240/2007.

Subsidiariamente, incorporar la acreditación administrativa de víctima de violencia de género como medio de acreditación válido de la situación de violencia a los efectos del acceso provisional a las autorizaciones de residencia contempladas por los artículos 31bis LOEX, 19 LOEX y Real Decreto 240/2007.

Subsidiariamente, **eliminar la necesidad de sentencia condenatoria en el caso del acceso definitivo a los derechos contemplados por el Real Decreto 240/2007**, igualando sus requisitos a los del acceso a los derechos contemplados por el artículo 19 LOEX.

5.5. Eliminación de los requisitos temporales para las solicitudes.

El plazo de los 6 meses para acceder a la autorización de residencia definitiva contemplada en el artículo 31bis, cuando la mujer no es titular de la autorización provisional, es un requisito injustificado que sólo obstaculiza el acceso a la protección por parte de las mujeres víctimas de violencia, alejando la normativa española de los estándares del Convenio de Estambul.

De hecho, el artículo 19 LOEX no contempla ningún requisito temporal y la Secretaría de Estado de Migraciones ya se pronunció acerca del requisito temporal que se contempla en el Real Decreto 240/2007, eliminándolo para los casos de acceso o mantenimiento del registro de ciudadana de la Unión o de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión por parte de mujeres víctimas de violencia de género.

El establecimiento de requisitos temporales injustificados demuestra un desconocimiento acerca del impacto de las violencias machistas en las

mujeres. Primero, el periodo de recuperación de las mujeres que sufren este tipo de violencia es largo y lento. Obligarlas a priorizar este tipo de trámites burocráticos puede suponer una carga desproporcionada que las mujeres no pueden asumir en esos primeros meses. Segundo, muchas mujeres no son informadas acerca de sus derechos en el marco de la extranjería, lo que supone en muchas ocasiones la presentación de solicitudes extemporáneas. Además, los obstáculos inherentes a los procedimientos de extranjería pueden generar graves dilaciones en los procedimientos.

- Que la **renovación de las autorizaciones provisionales se haga de oficio por la Oficina de Extranjería**, siendo esta la que se coordine con los juzgados correspondientes. De este modo, las mujeres no tendrán que aportar la situación procesal de la causa para renovar la TIE y únicamente deberán acudir a poner la huella.
- **Eliminar el requisito temporal del plazo de los 6 meses** para solicitar la autorización de residencia definitiva contemplada por el artículo 31bis LOEX. **Subsidiariamente, establecer un requisito temporal más amplio y que siga una cierta lógica** como, por ejemplo, la duración de la vigencia de las medidas de protección adoptadas o de la condena del agresor.
- En caso de establecer un requisito temporal, **reconocer expresamente que el plazo correspondiente se cuente a partir del momento en que la mujer víctima es informada fehacientemente por parte del Ministerio Fiscal** acerca de sus derechos bajo el artículo 31bis LOEX, así como del procedimiento para obtener la autorización y del plazo para ello.
- **Que la Oficina de Extranjería tramite de oficio la autorización de residencia definitiva del artículo 31bis LOEX** tan pronto como sea informada de la sentencia condenatoria por el Ministerio Fiscal, requiriéndole la documentación correspondiente a la mujer.
- **Recoger expresamente en el Real Decreto 240/2007 la eliminación de los requisitos contemplados por los artículos 7 y 8** para el acceso o mantenimiento del Registro de ciudadana de la Unión o de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión **en el caso de mujeres víctimas de violencia de género**, en los términos de la Instrucción SEM 2/2021.

5.6. Reconocimiento de la inaplicabilidad del requisito de carecer de antecedentes penales para casos de violencia de género.

En este sentido, aunque ni el propio artículo 31bis LOEX ni los artículos 131-134 RLOEX hacen referencia en ningún momento a los antecedentes penales de la mujer víctima de violencia de género, siguen coexistiendo diferentes prácticas administrativas e incluso diferentes interpretaciones judiciales que obstaculizan en última instancia el acceso de las mujeres a una protección y reparación integral.

- Emitir una **Instrucción por parte de la Secretaría de Estado de Migraciones** que recoja expresamente la inaplicabilidad de este requisito en casos de mujeres víctimas de violencia de género.
- **Recoger expresamente en la normativa** la inaplicabilidad de este requisito en casos de mujeres víctimas de violencia de género.
- Subsidiariamente, que los antecedentes penales se valoren de la misma forma en que se hace en el caso de los ciudadanos comunitarios.

5.7. Reconocimiento legal expreso de la posibilidad de que mujeres migrantes en situación regular soliciten la autorización del artículo 31bis LOEX.

Gracias a la Instrucción SEM 2/2021 la discusión acerca de si las mujeres en situación regular podían – o no – solicitar a la autorización de residencia del artículo 31bis LOEX quedó zanjada. Desde entonces, las Oficinas de Extranjería han admitido solicitudes de mujeres titulares tanto de otras autorizaciones de residencia tales como arraigo, como de autorizaciones de estancia.

No obstante, existe jurisprudencia posterior a la Instrucción que sigue otra línea interpretativa del tenor literal de la norma.

- **Recoger expresamente en la normativa la posibilidad de que las mujeres migrantes víctimas de violencia de género titulares de otras**

autorizaciones de residencia o de estancia soliciten la autorización del artículo 31bis LOEX, en los términos de la Instrucción SEM 2/2021.

5.8. Extensión de la protección jurídica a mujeres migrantes víctimas de otras violencias machistas.

El Comité CEDAW y el Convenio de Estambul contemplan una definición de la violencia de género amplia e integral. Sin embargo, la conceptualización de la violencia de género en el ordenamiento jurídico español no está alineada con estos estándares internacionales y europeos de derechos humanos.

Como consecuencia, únicamente pueden acceder a los derechos en el marco de la normativa de extranjería descritos en este informe aquellas mujeres migrantes que han sufrido violencia de género por parte de su pareja o expareja.

Si bien es cierto que, tras la entrada en vigor de la Ley de Garantía de la Libertad Sexual en octubre de 2022, la protección del artículo 31bis LOEX se extiende también a las víctimas de violencias sexuales, siguen quedándose fuera otro tipo de violencias machistas tales como la violencia en contextos de prostitución, la explotación sexual o laboral, o los delitos de odio por razón de género contra las personas trans, entre otras.

- **Adoptar en el ordenamiento jurídico español una definición de violencia de género más alineada con los estándares internacionales y europeos**, en concreto con la definición contemplada por el Convenio de Estambul, y así poder extender la protección contenida por el artículo 31bis LOEX.

5.9. Reconocimiento legal expreso de la compatibilidad entre la solicitud de protección internacional y la autorización del artículo 31bis LOEX.

La protección internacional y el régimen de extranjería aplicable a mujeres migrantes víctimas de violencia de género son dos sistemas de protección distintos, con requisitos, procedimientos y objetivos diferentes, pero

perfectamente compatibles, tal y como ha argumentado reiteradamente el Defensor del Pueblo.

En primer lugar, la Ley de Asilo reconoce el derecho de todas las personas a solicitar asilo sin distinguir la situación administrativa del solicitante. En segundo lugar, la protección internacional ofrece protección frente a la devolución y protege a su titular incluso frente a la representación diplomática de su país, facilitando la expedición de documentación en el país de acogida. Por último, la normativa de extranjería en ningún momento prevé la incompatibilidad de la tramitación del procedimiento de asilo con el de extranjería.

A pesar de ello, existe una gran desinformación acerca la compatibilidad entre ambos regímenes y sigue predominando la práctica administrativa de condicionar la tramitación de la solicitud de la autorización de residencia a la renuncia del procedimiento de asilo.

- Emitir una **Instrucción por parte de la Secretaría de Estado de Migraciones** que recoja expresamente la compatibilidad entre la solicitud de protección internacional y las autorizaciones de residencia del artículo 31bis LOEX.
- **Recoger expresamente en la normativa** la compatibilidad entre la solicitud de protección internacional y las autorizaciones de residencia del artículo 31bis LOEX.

5.10. Adoptar las medidas necesarias para facilitar el acceso de los hijos e hijas de las mujeres a la protección correspondiente en el marco de la normativa de extranjería.

A pesar de que la protección ofrecida por todas las autorizaciones de residencia analizadas es extensible a los hijos e hijas de las mujeres, en la práctica el acceso a esta protección por parte de los niños y niñas no es tan sencillo y enfrenta obstáculos propios.

Primero, existe una grave desinformación acerca de la posibilidad de extensión de estas autorizaciones de residencia. Segundo, muchos consulados y embajadas

obstaculizan la expedición de documentación identificativa sin autorización los dos progenitores, lo que obliga a las mujeres a pasar por nuevos procedimientos judiciales. Y, tercero, estas trabas burocráticas permiten al agresor continuar ejerciendo violencia y chantaje contra la víctima.

- **Flexibilizar los requisitos para la solicitud de cédula de inscripción para los hijos e hijas** de mujeres migrantes víctimas de violencia de género o sexual en el marco de las autorizaciones de residencia del artículo 31bis LOEX, 19 LOEX y del Real Decreto 240/2007, eximiéndoles de la presentación de acta notarial para acreditar que no puede ser documentado por la misión diplomática u oficina consular correspondiente.
- **Fortalecer relaciones institucionales entre los servicios de Extranjería y de Violencia contra la mujer de la Delegación o Subdelegación de Gobierno correspondiente y las autoridades diplomáticas** de los diferentes territorios para agilizar la tramitación de la expedición de documentación identificativa de los hijos e hijas de las mujeres.

