

**GREVIO**  
**Primer informe de evaluación**  
**ESPAÑA**  
**Noviembre de 2021**

**Grupo de Expertas**  
**en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la**  
**Violencia Doméstica (GREVIO)**

Convenio de Estambul  
Consejo de Europa

**RESUMEN EJECUTIVO**

El primer informe del GREVIO al Estado español, ofrece una evaluación de las medidas de implementación adoptadas por las autoridades españolas en relación con todos los aspectos del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (en adelante “el Convenio”).

Esta evaluación ha sido realizada por el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica del Consejo de Europa (GREVIO), un organismo independiente de seguimiento de derechos humanos encargado de velar por la aplicación del Convenio. Los hallazgos de GREVIO se basan en la información obtenida durante las distintas etapas del primer procedimiento de evaluación (de línea de base) establecido en el artículo 68 del Convenio. Estos incluyen informes escritos (un informe estatal presentado por las autoridades españolas e información adicional presentada por las ONG), así como una visita de evaluación de seis días a España. En el Anexo II se puede encontrar una lista de los organismos y entidades con los cuales GREVIO tuvo intercambios.

El informe destaca la firme determinación por parte de las autoridades españolas por implementar políticas en el área de prevención y lucha contra la violencia contra la mujer, así como su papel pionero en el desarrollo de un marco legal progresista en relación con la violencia en el ámbito de la pareja o expareja. Con la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, España adoptó un enfoque ejemplar en la conceptualización de los servicios de violencia ejercida en el ámbito de la pareja. La ley supuso un cambio significativo en la respuesta a las mujeres víctimas de violencia ejercida en el ámbito de la pareja en España, incorporando plenamente un enfoque centrado en la víctima y siendo consciente del sesgo de género que existe en la violencia ejercida en el ámbito de la pareja. En ella, se prevé una serie de medidas de apoyo y protección a las víctimas que se ofrecerán de manera integral y fundada en la cooperación interinstitucional, es decir, entre los cuerpos de seguridad, los juzgados especializados en violencia contra la mujer, los servicios sanitarios y cualquier entidad que brinde asesoramiento jurídico a mujeres. Además, un reciente aumento a gran escala de la financiación de los servicios para las víctimas de la violencia demuestra que la prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer sigue siendo una prioridad en la agenda.

También deben destacarse los esfuerzos para recopilar información estadística relevante y garantizar su rápida difusión para lograr la máxima transparencia, tomando como referente las encuestas basadas en la población. La Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, realizada cada cuatro años y desarrollada recientemente para abarcar la mayoría de las formas de violencia cubiertas por el Convenio, así como los datos sobre mujeres que sufren discriminación interseccional, proporciona información extremadamente útil.

Las autoridades españolas reconocen plenamente el papel que pueden desempeñar tanto el sector privado como los medios de comunicación para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra la mujer. Se han adoptado medidas específicas en materia laboral para las víctimas de la violencia ejercida por la pareja o expareja, lo que les permite adaptar sus obligaciones profesionales a su situación personal, mostrando así la importancia que tienen los acuerdos laborales flexibles para las mujeres trabajadoras que intentan librarse de relaciones abusivas. Además, existen numerosas leyes y políticas públicas que exigen y fomentan la participación de empresas privadas en el empoderamiento económico de las mujeres víctimas de violencia, a lo que hay que sumar campañas de sensibilización. En cuanto a los medios de comunicación, varias leyes establecen normas específicas para la cobertura de la violencia de género, y las instituciones han jugado un papel importante en el seguimiento de la forma en

cómo las mujeres son representadas y los contenidos relacionados con la violencia contra la mujer.

En un país caracterizado por altos niveles de autonomía regional y local como lo es España, existe, sin embargo, grandes diferencias entre regiones en la implementación del Convenio. A pesar de las diversas medidas de coordinación adoptadas por las autoridades españolas, no se garantizan niveles comparables de protección y apoyo de manera global a las diferentes formas de violencia de género que pueden sufrir las mujeres. Esto es particularmente relevante en el caso de las formas de violencia que se producen fuera del ámbito de la pareja y expareja. Muy pocas comunidades autónomas ofrecen servicios especializados para víctimas de agresión sexual y violación, y todavía existen menos servicios especializados de apoyo, si es que existen, para mujeres en riesgo de sufrir matrimonio forzado, mutilación genital femenina, acoso y esterilización/aborto forzado.

De hecho, la mayoría de los esfuerzos para abordar la violencia contra las mujeres en España se han centrado en la violencia en el ámbito de la pareja, abordando en menor grado otras formas de violencia contra las mujeres incluidas en el Convenio, en la legislación española y sus políticas públicas. A falta de políticas integrales y holísticas para el abordaje de tales formas de violencia, las diferentes respuestas autonómicas han dado lugar a diferentes prácticas institucionales que no ofrecen de manera coherente un enfoque centrado en las víctimas y en la colaboración interinstitucional. Esta situación es especialmente acusada cuando se busca facilitar la interacción entre todos los profesionales pertinentes, incluso en lo que respecta a la prestación de servicios médicos y forenses a las víctimas de violencia sexual. La recogida de datos, la sensibilización y la formación de los profesionales sobre las formas de violencia que se producen fuera del ámbito de la pareja o expareja también parecen ser limitadas.

El Código Penal ha sido y es objeto de revisión a fin de alinearlo con los requisitos del Convenio de Estambul. Sin embargo, se han identificado varios factores que tienen un impacto negativo en las experiencias vividas por las mujeres víctimas en relación con el sector judicial en lo referente a los procedimientos judiciales por agresión sexual y violación. La duración de los procedimientos penales, la exclusión del uso de pruebas forenses reunidas sin orden judicial, así como la existencia de estándares de suficiencia probatoria excesivamente altos en los juicios entorno a los fenómenos de violación que pueden fácilmente dar lugar a la revictimización de las víctimas y a bajas tasas de condena.

A pesar de la disponibilidad de medidas legales para garantizar la seguridad de las mujeres y los niños víctimas de violencia doméstica, las deficiencias en su implementación dan como resultado la custodia compartida y la concesión de derechos de visita en toda su extensión a los agresores condenados incluso en casos en los que tanto los niños como los profesionales ofrecen evidencias sobre la existencia de violencia y abuso. Tanto el personal que trabajan en los puntos de encuentro familiar como los jueces, a menudo parecen juzgar equivocadamente las situaciones de abuso, producto de un desconocimiento no sólo de las dinámicas de género que subyacen a la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o expareja, sino también del impacto que sufren los niños que asisten a episodios de abuso sobre sus madres, así como de los riesgos que entrañan los regímenes de custodia y visitas por padres violentos en tanto que vía para seguir cometiendo el abuso.

Otro motivo de preocupación es la autoridad que la legislación española otorga a los jueces para autorizar la esterilización de personas incapacitadas legalmente. El uso actual de este procedimiento parece ser particularmente problemático con respecto a las mujeres con

discapacidad que son incapacitadas y posteriormente esterilizadas por orden judicial. A la vista de las implicaciones de amplio espectro que rodean de la esterilización, huelga garantizar el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres con discapacidad, ofreciéndoles para ello diferentes métodos anticonceptivos que no pasen por medidas invasivas y permanentes como la esterilización. También es necesario garantizar que las mujeres que se someten a una esterilización consensuada puedan tomar su decisión en base a información suficiente y accesible.

El acceso de las mujeres solicitantes de asilo a un procedimiento de asilo sensible al género se enfrenta a varias barreras. Los procedimientos acelerados, así como las condiciones inadecuadas de recepción y entrevista no crean el ambiente de confianza y apoyo necesario para compartir información sensible y revelar experiencias de violencia. Por lo tanto, las experiencias de violencia de mujeres y niñas, así como sus situaciones de vulnerabilidad y necesidades específicas resultantes de experiencias traumáticas, permanecen en gran medida sin abordar. Además, los elevados estándares de suficiencia probatoria en los casos de violencia sexual y doméstica, tales como exigir pruebas de denuncias previas de violencia realizados por solicitantes de asilo a sus autoridades nacionales, ocultan una falta de sensibilidad para con las razones específicas del país de la solicitante, pudiendo inhibir la denuncia por parte de las víctimas de violencia.

Si bien GREVIO acoge con satisfacción la ratificación por España del Convenio de Estambul y los esfuerzos realizados para su implementación, ha identificado una serie de aspectos prioritarios que requieren una mayor actuación por parte de las autoridades españolas a fin de cumplir plenamente las disposiciones del Convenio. Tales disposiciones se relacionan con la necesidad de:

- Fortalecer las medidas de prevención y lucha contra la violencia que afecta a las mujeres expuestas a discriminación interseccional, integrando su perspectiva en políticas públicas y aumentando la concienciación sobre sus derechos y los servicios de apoyo existentes, así como la accesibilidad a los mismos.
- Asegurar la asignación adecuada de recursos y su uso por parte de las autoridades regionales, así como desarrollar sistemas de financiación que permitan a las ONG especializadas en el asesoramiento y asistencia a las mujeres desempeñar un papel activo en la prestación de servicios de apoyo.
- Redoblar los esfuerzos de formación profesional de los cuerpos de seguridad, los trabajadores sanitarios y los docentes, y evaluar las diferentes capacitaciones disponibles para los miembros del poder judicial con miras a mejorar su impacto.
- Mejorar la prestación de servicios de apoyo, en particular adoptando medidas efectivas que garanticen alojamiento suficiente en todas las comunidades autónomas y su accesibilidad para todas las mujeres víctimas de violencia, ampliando el alcance de la línea nacional de ayuda telefónica a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio y asegurando la prestación del adecuado asesoramiento psicológico para menores testigos en función de su edad.
- Reforzar el marco legal sobre violencia psicológica, acecho, violencia sexual, acoso sexual y mutilación genital femenina para alinearlos con los requisitos del Convenio, y asegurando así su adecuada implementación y el castigo por estos delitos, lo cual incluye

mejorar la capacitación de las autoridades encargadas de los cuerpos de seguridad para responder con prontitud y adecuación.

- Velar por la seguridad de las víctimas garantizando que las órdenes de protección sean debidamente emitidas por el poder judicial y respetadas por los autores del delito.

Además, GREVIO ha identificado una serie de áreas adicionales en las que se requieren mejoras a fin de cumplir plenamente con las obligaciones del Convenio. Estas pasan por, entre otras, garantizar una implementación más amplia de todos los programas orientados a los condenados por violencia de género y su evaluación, colaborando estrechamente con los servicios de apoyo especializados para mujeres. También han de intensificarse los esfuerzos para asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación de diligencia debida y la implementación de medidas civiles y disciplinarias para responsabilizar a los funcionarios del Estado por el incumplimiento de esta obligación, así como asegurar que las víctimas reciban la debida indemnización por los daños sufridos como resultado de la violencia. También deberían adoptarse medidas destinadas al acceso *de jure* y *de facto* a la asistencia jurídica para las víctimas de todas las formas de violencia contempladas por el Convenio. Por último, es necesario realizar una revisión del estándar de suficiencia probatoria para la concesión de una autorización de residencia provisional a mujeres migrantes víctimas de violencia

