

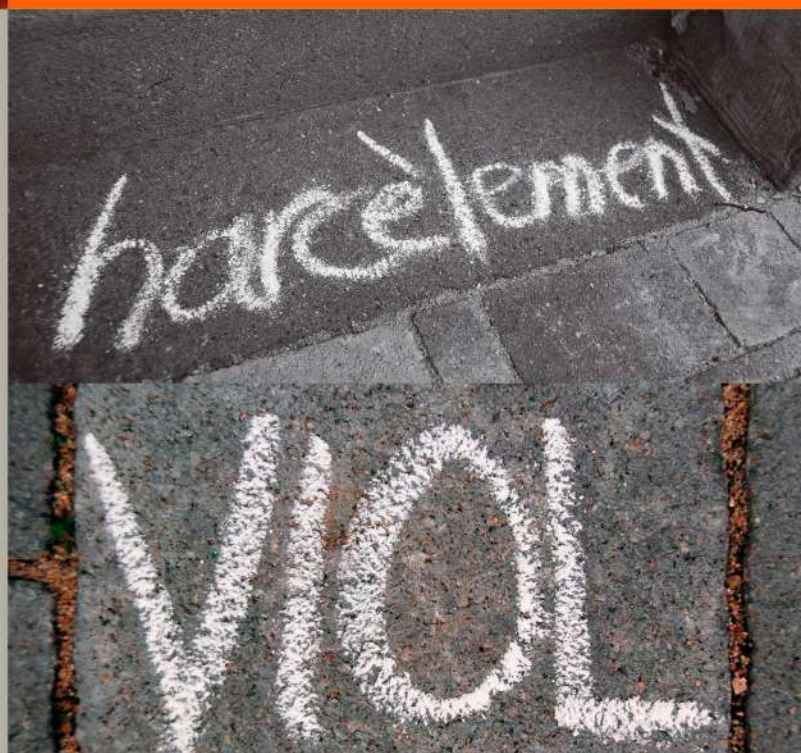


# GREVIO

## Primer Informe de Evaluación

### España

” Grupo de expertas  
en la lucha contra  
la Violencia contra las  
Mujeres y la Violencia  
Doméstica (GREVIO)



## Convención de Estambul

# **GREVIO**

## **Primer informe de evaluación**

### **ESPAÑA**

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

Convenio de Estambul

Consejo de Europa

**Primer Informe de evaluación de  
GREVIO** sobre las medidas  
legislativas y de otra índole que  
dan efecto a las disposiciones  
del Convenio del Consejo de Europa sobre  
Prevención y Lucha contra  
la violencia contra las Mujeres y la Violencia  
Doméstica  
(Convenio de Estambul)  
**ESPAÑA**

Grupo de Expertos  
en la Lucha contra la Violencia contra la

## Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO)

GREVIO / Inf (2020) 19

Adoptado por GREVIO el 13 de octubre de 2020

Publicado el 25 de noviembre de 2020

Secretaría del mecanismo de seguimiento del Convenio del Consejo de Europa sobre  
prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica  
Consejo de Europa

F-67075 Estrasburgo Cedex Francia

[www.coe.int/conventionviolence](http://www.coe.int/conventionviolence)

## Índice

Prefacio .....	7
Resumen Ejecutivo .....	9
Introducción .....	13
<b>I. Objetivos, definiciones, igualdad y no discriminación, obligaciones generales .....</b>	<b>15</b>
<b>A. Principios generales del Convenio.....</b>	<b>15</b>
<b>B. Ámbito de implementación del Convenio (artículo 2).....</b>	<b>16</b>
<b>C. Definiciones (artículo 3).....</b>	<b>18</b>
<b>D. Derechos fundamentales, igualdad y no discriminación (artículo 4) .....</b>	<b>19</b>
1. Igualdad de género y no discriminación .....	19
2. Discriminación interseccional.....	21
<b>E. Obligaciones del Estado y diligencia debida (artículo 5).....</b>	<b>23</b>
<b>II. Políticas integradas y recogida de datos .....</b>	<b>26</b>
<b>A. Políticas amplias y coordinadas (artículo 7) .....</b>	<b>26</b>
<b>B. Recursos financieros (artículo 8) .....</b>	<b>27</b>
<b>C. Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil (artículo 9).....</b>	<b>29</b>
<b>D. Órgano de coordinación (artículo 10).....</b>	<b>31</b>
<b>E. Recogida de datos e investigación (artículo 11) .....</b>	<b>32</b>
1. Recogida de datos administrativos.....	32
2. Encuestas de población.....	35
3. Investigación .....	36
<b>III. Prevención.....</b>	<b>37</b>
<b>A. Obligaciones generales (artículo 12).....</b>	<b>37</b>
<b>B. Sensibilización (artículo 13) .....</b>	<b>38</b>
<b>C. Educación (artículo 14).....</b>	<b>39</b>
<b>D. Formación de profesionales (artículo 15) .....</b>	<b>41</b>
<b>E. Programas preventivos de intervención y tratamiento (artículo 16) .....</b>	<b>44</b>
1. Programas para agresores en el ámbito de la violencia doméstica .....	44
2. Programas para agresores sexuales.....	46
<b>F. Participación del sector privado y los medios de comunicación (artículo 17).....</b>	<b>47</b>
<b>IV. Protección y apoyo .....</b>	<b>51</b>
<b>A. Obligaciones generales (artículo 18).....</b>	<b>51</b>
<b>B. Información (artículo 19).....</b>	<b>52</b>
<b>C. Servicios generales de apoyo (artículo 20) .....</b>	<b>53</b>
1. Servicios sociales.....	53
2. Servicios de atención médica.....	54
<b>D. Apoyo en materia de denuncias individuales/colectivas (artículo 21) .....</b>	<b>56</b>
<b>E. Servicios de apoyo especializados (artículo 22).....</b>	<b>56</b>
<b>F. Refugios (artículo 23).....</b>	<b>57</b>
<b>G. Guardias telefónicas (artículo 24) .....</b>	<b>58</b>
<b>H. Apoyo a las víctimas de violencia sexual (artículo 25).....</b>	<b>59</b>
<b>I. Protección y apoyo a los menores expuestos (artículo 26) .....</b>	<b>61</b>
<b>J. Denuncia por profesionales (artículo 28).....</b>	<b>62</b>
<b>V. Derecho sustantivo.....</b>	<b>64</b>

<b>A. Derecho civil</b> .....	<b>64</b>
1. Recursos civiles contra autoridades estatales: diligencia debida (artículo 29).....	64
2. Indemnización (artículo 30).....	65
<b>3. Custodia, derecho de visita y seguridad (artículo 31)</b> .....	<b>66</b>
<b>B. Derecho penal</b> .....	<b>70</b>
1. Violencia doméstica, incluida la violencia psicológica (artículos 33 y 35).....	70
2. Acecho ( <i>stalking</i> ) (artículo 34).....	72
3. Violencia sexual, incluida la violación (artículo 36).....	72
4. Matrimonio forzoso (artículo 37).....	74
5. Mutilación genital femenina (artículo 38) .....	75
6. Aborto y esterilización forzosos (artículo 39) .....	76
7. Acoso sexual (artículo 40).....	78
8. Prohibición de modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o imposición de condenas (artículo 48).....	78
<b>VI. Investigación, persecución, derecho procesal y medidas de protección</b> .....	<b>79</b>
<b>A. Respuesta inmediata, prevención y protección (artículo 50)</b> .....	<b>79</b>
1. Informes e investigaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad.....	79
2. Tasas de condena.....	80
<b>B. Valoración y gestión de riesgos (artículo 51)</b> .....	<b>82</b>
<b>C. Órdenes urgentes de prohibición y protección (artículos 52 y 53)</b> .....	<b>84</b>
<b>D. Apoyo a las víctimas en procedimientos judiciales (artículo 55.2)</b> .....	<b>86</b>
<b>E. Asistencia jurídica (artículo 57)</b> .....	<b>87</b>
<b>VII. Migración y asilo</b> .....	<b>89</b>
<b>A. Estatuto de residencia (artículo 59)</b> .....	<b>89</b>
<b>B. Solicitudes de asilo basadas en el género (artículo 60)</b> .....	<b>90</b>
1. Procedimientos de asilo sensible al género.....	91
2. Alojamiento .....	93
<b>C. La no devolución (artículo 61)</b> .....	<b>94</b>
<b>VIII. Observaciones finales</b> .....	<b>96</b>
<b>Apéndice I: Lista de propuestas y sugerencias de GREVIO</b> .....	<b>97</b>
<b>Apéndice II: Lista de autoridades nacionales, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil consultados por GREVIO</b> .....	<b>110</b>

## Prefacio

El Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO) es un organismo independiente de seguimiento de los derechos humanos encargado de supervisar la implementación del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (CETS Nº 210, "el Convenio de Estambul") por las Partes. Está compuesto por 15 expertos independientes e imparciales nombrados en base a su experiencia reconocida en el ámbito de los derechos humanos, la igualdad de género, la violencia contra la mujer y/o en las medidas de asistencia y protección a las víctimas.

Las actividades reglamentarias de GREVIO incluyen la supervisión, país por país, del Convenio de Estambul (procedimiento de evaluación), la iniciación de investigaciones sobre circunstancias específicas de las Partes del Convenio (procedimiento de investigación) y las recomendaciones generales adoptadas sobre los temas y conceptos del Convenio.

Este informe es el resultado del primer procedimiento de evaluación (de línea de base) llevado a cabo en España. Este informe abarca la totalidad del Convenio de Estambul<sup>1</sup> y, por lo tanto, evalúa el nivel de cumplimiento de la legislación española y sus prácticas en esta materia en todos los ámbitos cubiertos por el Convenio. A la luz del alcance del Convenio, tal y como se establece en el artículo 2.1, la evaluación de línea de base se centra en las medidas adoptadas en relación con "todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada". Por lo tanto, el término "víctima" utilizado en este informe debe entenderse como una mujer o niña víctima.

Basada en esta evaluación, este informe propone medidas para fortalecer la implementación del Convenio. Al proponer tales medidas, GREVIO ha adoptado el uso de diferentes expresiones verbales que corresponden a diferentes niveles de urgencia, señalando que todos ellos son importantes. Estos son, por orden de prioridad, "insta", "anima encarecidamente", "anima" e "invita". GREVIO utiliza el verbo "insta" cuando considera que se requiere una acción inmediata para que una ley o política de la Parte cumpla con el Convenio de Estambul, o para asegurar su implementación. "Anima encarecidamente" se utiliza cuando GREVIO ha notado deficiencias que deben subsanarse en un futuro próximo para garantizar la implementación integral del Convenio. El tercer nivel de urgencia se sugiere a través del verbo "anima", reservado para las deficiencias que requieren atención, aunque posiblemente en una etapa posterior. Por último, el uso del verbo "invita" corresponde a situaciones donde se pide a la Parte que considere cerrar pequeñas brechas en la implementación del Convenio o p ropuestas hechas para orientar el proceso de implementación.

El primer procedimiento de evaluación (de línea de base) consta de varios pasos, cada uno de los cuales permite a GREVIO obtener información crítica que forma la base de su informe. Este proceso se lleva a cabo como un diálogo, de manera confidencial, a fin de ofrecer propuestas específicas a cada país y sugerencias de mejora desarrolladas en el contexto nacional de la Parte evaluada. Estas incluyen las siguientes:

- La presentación, por la Parte, de un informe elaborado sobre la base del cuestionario de línea de base de GREVIO (el informe estatal);

---

<sup>1</sup> A excepción del Capítulo VIII del Convenio, que GREVIO consideró menos relevante para evaluar la situación nacional en cada Parte contratante.



- Una visita de evaluación a la Parte evaluada para reunirse con representantes gubernamentales y no-gubernamentales que trabajan en este ámbito;
- Comentarios de las Partes en relación con el borrador del informe de GREVIO;
- La publicación del informe de GREVIO después de su adopción junto con los comentarios recibidos de las Partes.

Asimismo, GREVIO recopila información adicional de otras fuentes, incluidas organizaciones no gubernamentales (ONG), otros miembros de la sociedad civil, instituciones nacionales de derechos humanos y órganos del Consejo de Europa (la Asamblea parlamentaria, Comisario de Derechos Humanos y otros órganos pertinentes), así como de otros órganos de tratados internacionales. En el marco de la evaluación de España, GREVIO recibió contribuciones escritas de la Plataforma Estambul Sombra de España, firmada por 252 organizaciones de la sociedad civil, y el *Joint Shadow Report on FGM* (Informe Sombra Conjunto sobre MGF) de la Red End FGM, Médicos del Mundo, *Save a girl - Save a generation* y la UNAF (Union of Family Associations [Unión de Asociaciones de Familias]).

El informe estatal y las contribuciones escritas presentadas por la sociedad civil se han hecho públicos y están disponibles en el sitio web oficial del Convenio de Estambul.

Los análisis, sugerencias y propuestas contenidas en este primer informe de evaluación de línea de base fueron elaborados bajo la exclusiva responsabilidad de GREVIO. Abarcan la situación hasta marzo de 2020. Cualquier progreso realizado desde esa fecha no se ha incluido en el análisis ni se ha tenido en cuenta en las conclusiones y propuestas del mismo.

Según el Convenio, los parlamentos nacionales recibirán este informe de las autoridades nacionales (artículo 70.2). GREVIO pide a las autoridades nacionales que traduzcan este informe a su(s) idioma(s) nacional(es) oficial(es) y que se aseguren de que se difunda ampliamente, no solo entre las instituciones estatales pertinentes a todos los niveles (nacional, regional y local) y en particular entre el gobierno, los ministerios y el poder judicial, sino también entre las ONGs y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

## Resumen Ejecutivo

El presente informe 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.

## Introducción

España firmó el Convenio de Estambul el 11 de mayo de 2011, y lo ratificó el 10 de abril de 2014, siendo uno de los primeros Estados parte donde el Convenio entrara en vigor - el 1 de agosto de 2014.

El Convenio de Estambul es el tratado internacional de mayor alcance en el abordaje de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Este Convenio define un amplio conjunto de disposiciones relacionadas con medidas de prevención y protección de gran alcance, así como una serie de obligaciones para garantizar una respuesta adecuada por parte de la justicia penal a las violaciones de los derechos humanos. Además, abre nuevas vías en el tratamiento de las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres (como los estereotipos de género, las tradiciones que resultan perjudiciales para las mujeres y cualquier manifestación de carácter general relacionada con la desigualdad de género).

El Convenio establece un mecanismo de seguimiento para evaluar el nivel de implementación por sus Estados parte. Este mecanismo de seguimiento se apoya en dos pilares: el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO), un organismo de expertos independientes, y el Comité de las Partes, un organismo político integrado por representantes oficiales de las Partes del Convenio.

En conformidad con el artículo 68 del Convenio, el GREVIO inició la evaluación de línea de base con respecto a España mediante el envío por carta de su cuestionario el 18 de septiembre de 2018. El orden de presentación de informes a GREVIO se basa en una combinación de agrupaciones regionales y orden de ratificación. Posteriormente, las autoridades españolas presentaron su informe estatal el 18 de febrero de 2019, fecha límite establecida por GREVIO. Tras un examen preliminar del informe estatal español, GREVIO realizó una visita de evaluación a España, que tuvo lugar del 25 de septiembre al 2 de octubre de 2019. La delegación estuvo compuesta por:

- Biljana Branković, miembro de GREVIO
- Rachel Eapen Paul, miembro de GREVIO
- Liz Kelly, profesora universitaria, Reino Unido
- Javier Truchero, Experto, España
- Johanna Nelles, Administradora de la Secretaría del mecanismo de seguimiento del Convenio de Estambul
- Carmela Apostol, Administradora de la Secretaría del mecanismo de seguimiento del Convenio de Estambul

Durante la visita de evaluación, la delegación se reunió con un variado elenco de representantes gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el área de la prevención y la lucha de la violencia contra la mujer. En el Anexo II de este informe se incluye una lista de las autoridades nacionales, organizaciones no gubernamentales y otras personas allí reunidas. GREVIO agradece la valiosa información proporcionada por todos ellos.

La visita de evaluación se preparó en estrecha colaboración con Pilar Vilaplana García, de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, persona designada como contacto en la evaluación realizada por GREVIO. GREVIO desea expresar su agradecimiento por la cooperación y el apoyo brindados durante todo el proceso de evaluación, así como por el enfoque constructivo adoptado por las

autoridades españolas.

Como primera evaluación de línea de base, GREVIO ha analizado las medidas de implementación emprendidas por las autoridades españolas en relación con todos los aspectos del Convenio. En aras de una mayor brevedad, este informe prioriza algunas disposiciones sobre otras. Si bien aborda todos los capítulos del Convenio (excepto el Capítulo VIII), no presenta evaluaciones detalladas ni conclusiones sobre cada disposición contenida en cada uno de ellos.

## I. **Objetivos, definiciones, igualdad y no discriminación, obligaciones generales**

### A. **Principios generales del Convenio**

1. El Capítulo I del Convenio de Estambul establece los principios generales que se aplican a todos los artículos sustantivos contenidos en los Capítulos II a VII. Estos incluyen, entre otros, el reconocimiento del derecho humano fundamental de las personas, en particular de las mujeres, de disfrutar de una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado, y la no discriminación en la aplicación del Convenio, teniendo en cuenta los efectos y potencial que entrañan las múltiples formas de discriminación. También precisan la necesidad de incorporar una perspectiva de género en la implementación del Convenio y la evaluación de su impacto.

2. Las autoridades españolas cuentan desde tiempo atrás con una agenda propia en la implementación de políticas públicas relacionadas con la prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer. GREVIO elogia su papel pionero en el desarrollo de un marco legal progresista en relación con la violencia en el ámbito de la pareja y expareja establecido ya en 2004. Este marco legislativo es considerado de forma general como un cambio de modelo en la percepción, abordaje y prevención de la violencia ejercida en el ámbito de la pareja y expareja, y ha servido como un referente para otros países europeos. Por tanto, GREVIO muestra su satisfacción por la adopción de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en su reconocimiento del sesgo de género existente en la violencia ejercida en el ámbito de la pareja, enfatizando además la necesidad de empoderar a las mujeres en términos no sólo de prevención y emancipación frente a dicha violencia, sino también en su dimensión económica, desarrollando medidas para la independencia económica de las mujeres que les dote de autonomía vital, un aspecto que el Convenio destaca como crucial. Es uno de los pocos ejemplos de legislación en Europa que aborda específicamente la violencia ejercida por los hombres contra sus parejas o exparejas femeninas, brindando a sus víctimas a tal efecto toda una serie de derechos legales y socioeconómicos. También es un ejemplo de innovación jurídica porque introduce, por primera vez, juzgados especializados en violencia contra las mujeres que comparten jurisdicción en materia de derecho civil y penal aplicable a situaciones de violencia en el ámbito de la pareja, junto a sus concomitancias con el derecho familiar. El objetivo es resolver todas las cuestiones legales relacionadas en un solo tribunal para reducir el nivel de victimización secundaria y trauma de las víctimas.

3. Varias leyes, planes de acción y estrategias adicionales, tanto a nivel nacional como regional, están contribuyendo al notable progreso en España hacia el desarrollo de un marco legislativo, político e institucional de prevención y lucha contra la violencia contra la mujer, muchos de los cuales son anteriores a la entrada en vigor del Convenio de Estambul. GREVIO es consciente del liderazgo desempeñado por las autoridades españolas en el desarrollo del Convenio de Estambul y de su firme apoyo a este tratado internacional, tanto a nivel nacional como internacional. En este contexto, GREVIO felicita a las autoridades españolas por sus esfuerzos en la elaboración de una hoja de ruta a cinco años vista mediante el Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Al objeto de lograr una mayor implementación del Convenio de Estambul se identifican un total de 481 medidas específicas. Sin embargo, diferentes desafíos han dificultado la implementación de este importante documento, los cuales serán objeto de atención en otra parte de este informe.



4. De lo anterior, se desprende claramente la voluntad política de implementar el Convenio de Estambul en su máxima extensión, aspecto este corroborado por la información adicional que se ha revisado para la elaboración de este informe. Por tanto, las sugerencias y propuestas expuestas en este informe tienen como objetivo orientar a las autoridades españolas hacia la adopción de un enfoque más integral en la implementación de todas las disposiciones del Convenio, en particular de aquellas relacionadas con las formas de violencia contra las mujeres que actualmente reciben menos atención en la legislación y política pública española.

## **B. Ámbito de implementación del Convenio (artículo 2)**

5. A la luz del alcance del Convenio de Estambul establecido en su artículo 2.1, la primera evaluación de línea de base se centra en las medidas adoptadas en relación con todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia doméstica, que afectan a las mujeres de manera desproporcionada. De acuerdo con la definición establecida en el artículo 3.a, el término “violencia contra la mujer” utilizado en todo el cuestionario y en todo este informe se refiere a todos los actos de violencia basados en el género que implican 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 la libertad, ya sea en la vida pública o privada. Por contra, de acuerdo con la definición dada en el artículo 3.b, la expresión ‘violencia doméstica’ se entenderá como todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima.

6. El capítulo V del Convenio especifica con más detalle las formas de violencia contra la mujer que deben ser penalizadas (o sancionadas de otro modo si corresponde). Se trata de violencia psicológica, acoso, violencia física, violencia sexual, incluida la violación, el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina, el aborto forzoso, la esterilización forzosa y el acoso sexual.

7. La mayoría de los esfuerzos para abordar la violencia contra las mujeres en España se han centrado en la violencia de pareja. La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género ha marcado la agenda en este campo, en la cual se ofrece un abordaje integral y multidisciplinar en la prevención de la violencia de pareja y el establecimiento de una respuesta institucional coordinada a la misma. El término acuñado por esta legislación y ampliamente utilizado es el de “violencia de género”, que se refiere a la violencia ejercida por el hombre contra la mujer con la que tiene o ha tenido una relación íntima. A los efectos de este informe, el término “violencia de género” tal y como aparece en los documentos de políticas públicas españoles se denominará “violencia de pareja” o “violencia doméstica”. GREVIO elogia a las autoridades españolas por la fuerte perspectiva de género consagrada en esta ley y por los muchos años de sensibilización que se han traducido en un incremento de la conciencia social en torno a la violencia contra las mujeres ejercida por la pareja o expareja en tanto que fenómeno de género.

8. La Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la Mujer (2013-2016) y el reciente Pacto de Estado contra la Violencia de Género también contienen toda una serie de medidas orientadas a la mejora de las respuestas institucionales y el apoyo a las víctimas de la violencia por la pareja o expareja, que corren en paralelo a la implementación de la Ley Orgánica

1/2004. Si bien el Pacto de Estado refleja el consenso político en torno a la inclusión de diferentes formas de violencia contra las mujeres además de la violencia doméstica, GREVIO observa con preocupación que estos documentos de políticas públicas solo dedican un número limitado de medidas a otras formas de violencia contra las mujeres incluidas en el Convenio de Estambul. En ambos documentos, forman parte de objetivos separados que abordan formas de violencia contra la mujer “distintas de” la violencia en el ámbito de la pareja<sup>2</sup>. A GREVIO le preocupa que este aspecto reduzca la importancia de prevenir y luchar contra la violencia sexual, el acoso sexual, el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina y el aborto/esterilización forzados. Es importante reconocer el concepto de continuo en la violencia, que, *inter alia*, refleja la interconexión entre las diferentes experiencias de violencia, y comprender sus bases comunes. De este entendimiento surge la necesidad de desarrollar medidas de política integrales y específicas en el marco de planes de acción nacionales que se adapten a las necesidades específicas de las víctimas que sufren diferentes formas de violencia. Durante la visita de evaluación, diferentes partes señalaron a GREVIO problemas en la implementación del Pacto de Estado, que se deben en parte al enorme número de medidas (481), de complejidad significativa, y su distribución en diferentes organismos, incluyendo gobiernos centrales, regionales y locales. Según la información recibida por GREVIO, los desafíos parecen deberse a una planificación insuficiente sobre cómo deben implementarse las medidas, a la falta de priorización y a una limitada rendición de cuentas en relación con los fondos proporcionados por parte del gobierno central. Por lo tanto, sería aconsejable revisar el nivel actual de implementación, valorar el impacto logrado hasta ahora y adaptar su futura implementación en consecuencia a esto.

---

<sup>2</sup> Véanse "Objetivo 4: Visibilización y atención a otras formas de violencia contra la mujer" en la Estrategia Nacional y "Eje 8: Visibilización y atención a otras formas de violencia contra las mujeres" en el Pacto de Estado.

9. Las autoridades españolas reconocen que se debe hacer más para abordar por igual *todas* las formas de violencia incluidas en el Convenio de Estambul. GREVIO observa con agrado que todas las formas de violencia están tipificadas como delito según las disposiciones del Convenio (véase el Capítulo V), pero enfatiza que cualquier respuesta judicial/penal debe complementarse con políticas públicas cuidadosamente planificadas, incluyendo, por ejemplo, medidas destinadas a proteger y apoyar a las víctimas de diversas formas de violencia. Por tanto, es de vital importancia iniciar un proceso de integración de los conceptos y las premisas que sustentan el Convenio de Estambul, de acuerdo con la noción de que todas las formas de violencia contra las mujeres son causa y consecuencia de la desigualdad de las mujeres en relación con los hombres, aspecto que debe explicitarse en todas las leyes, políticas y medidas que abordan las diferentes formas de violencia contra las mujeres. Esto requiere una implementación rigurosa no solo desde el enfoque de género prescrito por el Convenio de Estambul y ya visible en la política española, sino también de su implementación holística a través de políticas integrales y coordinadas en relación con *todas* las formas de violencia contra las mujeres (ver Capítulo II).

10. **GREVIO recuerda que el artículo 2.1 del Convenio de Estambul afirma que todas las formas de violencia contra las mujeres, y no solo la violencia en el ámbito de la pareja o expareja, afectan a las mujeres de manera desproporcionada. Por lo tanto, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a mejorar la implementación del Convenio de Estambul en relación con las formas de violencia que actualmente reciben menor atención en las leyes, las políticas públicas y los programas españoles, adoptando un enfoque holístico en la prevención, protección y persecución de tales formas de violencia. Esto es de particular importancia en relación con la violencia sexual, el acoso sexual, el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina y el aborto/esterilización forzosa. GREVIO también anima a las autoridades españolas, además de las ONG de mujeres y otros expertos independientes, a hacer uso de los mecanismos actuales de seguimiento y evaluación de las políticas estatales al objeto de revisar la implementación del Pacto de Estado, analizar el impacto de las medidas ya implementadas y planificar los próximos pasos a seguir, basándose en un conjunto de indicadores predefinidos que midan los progresos alcanzados.**

### C. Definiciones (artículo 3)

11. El artículo 3 del Convenio de Estambul establece definiciones de conceptos clave que son fundamentales para su implementación. “Violencia contra la mujer” se refiere a “todos los actos de violencia de género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica... ya sea en la vida pública o privada”. La definición de “violencia de género contra la mujer por razones de género” establecida en el artículo 3.d persigue clarificar la naturaleza de la violencia incluida al explicar que se trata de “violencia dirigida contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada”. Por lo tanto, la violencia que aborda el Convenio de Estambul se diferencia de otros tipos de violencia en cuanto a que hace del género de la víctima su principal móvil. La violencia ejercida contra la mujer es tanto causa como resultado de relaciones desiguales de poder basadas en las diferencias percibidas entre mujeres y hombres, lo cual comporta la subordinación de la mujer en el ámbito público y privado.

12. En España la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género es la ley principal en el ámbito de la violencia doméstica. En ella se ofrece una

definición de violencia doméstica contra la mujer que en general se ajusta a la del artículo 3.b del Convenio - con la pequeña salvedad de que no incluye la violencia económica. No existe ninguna ley comparable a nivel estatal que defina e incluya formas de violencia contra las mujeres distintas de la violencia doméstica o la violencia ejercida en el ámbito de la pareja. GREVIO reconoce, sin embargo, que estas formas de violencia son criminalizadas, procesadas y hasta cierto punto abordadas (por ejemplo, a través de protocolos para profesionales sanitarios en relación con la mutilación genital femenina).

13. Como resultado del intercambio de competencias legislativas en el área de prevención y lucha contra la violencia contra la mujer, la legislación aprobada a nivel regional establece marcos regulatorios adicionales de mayor alcance. GREVIO celebra que 14 de las 17 comunidades autónomas hayan adoptado legislación que apoya y protege de manera integral a las víctimas de muchas formas de violencia contra las mujeres y, por lo tanto, que hayan ido más allá de la conceptualización acotada que subyace a la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En todos los casos parecen seguir un enfoque sensible al género al abordar las diferentes formas de violencia contra la mujer, que GREVIO recibe con satisfacción.

14. La coexistencia de una definición acotada a nivel estatal de la violencia contra la mujer en el ámbito de la pareja y 17 definiciones autonómicas diferentes, muchas de las cuales amplían considerablemente el ámbito de actuación de los órganos estatutarios, ha creado una situación en la que algunas comunidades autónomas parecen adecuarse más fácilmente que otras a la definición de violencia contra la mujer establecida en el artículo 3.a del Convenio de Estambul. No está claro en qué medida se han realizado esfuerzos tras la entrada en vigor del Convenio de Estambul en España en pos de una armonización de definiciones y enfoques entre el nivel central y las regiones, así como entre las diferentes comunidades autónomas, como, por ejemplo, a través de las conferencias sectoriales (ver Capítulo II). Por lo tanto, a GREVIO le preocupa que tal multiplicidad de definiciones esté dando como resultado un enfoque fragmentado en relación con la implementación del Convenio de Estambul.

15. Además, GREVIO ve con preocupación los recientes intentos que cuestionan la multiplicidad de enfoques de género en relación con la violencia ejercida en el ámbito de la pareja en España y los intentos de disminuir su implementación en la práctica<sup>3</sup>. Con la ratificación del Convenio de Estambul, las autoridades españolas en todos los niveles de gobierno se han comprometido no solo con la implementación de sus disposiciones individuales, sino con sus principios y definiciones fundamentales. Estos incluyen el reconocimiento de que “la violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada” (artículo 3.d) y que la violencia contra la mujer es tanto causa como consecuencia de la desigualdad entre las mujeres y los hombres, siendo la violencia ejercida en el ámbito de la pareja una forma especialmente llamativa de esta violencia. Teniendo en cuenta que, durante más de 15 años, España ha abanderado el reconocimiento de un sesgo de género en la violencia ejercida en

---

<sup>3</sup> Contamos con material disponible públicamente que muestra declaraciones y actuaciones de políticos locales y autonómicos que cuestionan el enfoque de género de la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o expareja, en el que se basa la Ley Orgánica 1/2004. Parecen favorecer la retórica en apoyo de la noción de “violencia familiar”, que enmascara la dinámica de poder entre el hombre y la mujer de la violencia ejercida en el ámbito de la pareja. Ver, por ejemplo: [www.elmundo.es/espana/2019/11/25/5ddc4dc621efa00e648b4621.html](http://www.elmundo.es/espana/2019/11/25/5ddc4dc621efa00e648b4621.html) ; [https://elpais.com/sociedad/2019/11/22/actualidad/1574456273\\_625239.html](https://elpais.com/sociedad/2019/11/22/actualidad/1574456273_625239.html) ; [www.rtve.es/noticias/20191125/protesta-mujeres-contra-vox-durante-acto-del-dia-contra-violencia-genero-ayuntamiento-madrid/1992516.shtml](http://www.rtve.es/noticias/20191125/protesta-mujeres-contra-vox-durante-acto-del-dia-contra-violencia-genero-ayuntamiento-madrid/1992516.shtml) ; [www.voxespana.es/noticias/comunicado-de-vox-sobre-la-mal-llamada-violencia-de-genero-20180717](http://www.voxespana.es/noticias/comunicado-de-vox-sobre-la-mal-llamada-violencia-de-genero-20180717) .

el ámbito de la pareja y abordado su impacto nocivo en las víctimas, huelga más si cabe preservar este importante legado. Por lo tanto, resulta de vital importancia protegerse contra cualquier intento de revertir los avances logrados en materia de concienciación social y apoyo a las mujeres víctimas de violencia por parte de sus compañeros masculinos.

16. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a garantizar que la legislación y los reglamentos administrativos, incluidos los protocolos, a nivel nacional y autonómico, se ajusten plenamente a las definiciones contenidas en el artículo 3 del Convenio de Estambul con el fin de armonizar su implementación.**

#### **D. Derechos fundamentales, igualdad y no discriminación (artículo 4)**

##### **1. Igualdad de género y no discriminación**

17. Lograr la plena igualdad de género en la ley y en la práctica es un objetivo político suscrito con determinación por las autoridades españolas. La Constitución española prohíbe la discriminación por razón de sexo (artículo 14). La Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres desarrolla la noción de igualdad de mujeres y hombres estableciendo objetivos y medidas políticas dirigidas a las administraciones públicas en diferentes áreas, por ejemplo, en educación, cultura, salud, empleo y los medios de comunicación. Legislación pionera como la Ley Orgánica 1/2004, que enmarca la violencia ejercida contra las mujeres en el ámbito de la pareja como una cuestión de igualdad respecto de los hombres, ha impulsado a España a asumir un papel de liderazgo en la lucha contra esta importante manifestación de desigualdad de género y violación de los derechos humanos de las mujeres.

## 2. Discriminación interseccional

18. El artículo 4.3 del Convenio exige que las Partes garanticen el cumplimiento de sus compromisos en virtud del Convenio sin discriminación alguna. Esta disposición proporciona una lista abierta de motivos de discriminación que se basa en el artículo 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como en la lista contenida en su Protocolo No. 12<sup>4</sup>, incluyendo además los motivos de género, orientación sexual, identidad de género, edad, estado de salud, discapacidad, estado civil y condición de migrante o refugiado u otra condición. Esta obligación se deriva de la existencia normalizada, asumida plenamente, de formas de discriminación de ciertos grupos de mujeres por parte de los cuerpos de seguridad, el poder judicial o los proveedores de servicios<sup>5</sup>.

19. GREVIO celebra el reconocimiento que las autoridades españolas otorgan a la importancia de abordar la situación de las mujeres expuestas o en riesgo de discriminación interseccional, situación que es específicamente abordada en uno de los cuatro objetivos de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016). Asimismo, GREVIO observa con satisfacción que la protección integral, incluido el derecho a la asistencia jurídica y a las prestaciones socioeconómicas que ofrece la Ley Orgánica 1/2004, se ofrece independientemente de la situación migratoria de la mujer en España y que, en principio, las mujeres extranjeras en situación irregular en España puedan presentar una denuncia por violencia ejercida en el ámbito de la pareja y solicitar una orden de protección<sup>6</sup>.

20. Sin embargo, existen una serie de barreras para las mujeres que buscan ayuda de las autoridades por la violencia ejercida en el ámbito de la pareja, en concreto para acceder a ayudas en relación con formas de violencia que no están recogidas en la Ley Orgánica 1/2004, como lo es la violencia sexual. En primer lugar, GREVIO observa con preocupación que las mujeres migrantes representen casi el 33% de todas las mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas desde 2003, cuando constituyen menos del 10% de la población<sup>7</sup>. Esto es aún más preocupante habida cuenta que las mujeres extranjeras recurren más fácilmente que las españolas a la policía y los tribunales en busca de protección, como así muestran los datos<sup>8</sup>. Esto plantea interrogantes acerca de la existencia de un posible sesgo institucional contra las mujeres inmigrantes víctimas, dado que algunas de las que fueron asesinadas por su pareja podrían haberse salvado de haber contado con una respuesta institucional más rápida y eficaz. Investigaciones recientes muestran que las mujeres migrantes víctimas de violencia ejercida en el ámbito de la pareja, a pesar de su importante capacidad de resiliencia, se enfrentan a mayores obstáculos para ejercer sus derechos que las mujeres españolas, pero también en lo relativo al acceso al empleo, vivienda, educación de sus hijos, recursos sociales y ayudas económicas<sup>9</sup>. 9 Además, el hecho de que muchas

---

<sup>4</sup> Los motivos de discriminación incluyen el sexo, la raza, el color, la lengua, la religión, las opiniones políticas o cualquier otra opinión, el origen nacional o social, la pertenencia a una minoría nacional, la fortuna, nacimiento o cualquier otra situación.

<sup>5</sup> Véanse párrafos 52-54 del Informe Explicativo.

<sup>6</sup> La Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social fue modificada por la Ley Orgánica 2/2009, que permita a todas las mujeres, incluidas las migrantes en situación irregular en España, a beneficiarse de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2004.

<sup>7</sup> Según datos oficiales, de las 872 mujeres asesinadas por su pareja o expareja entre 2003 y 2016, 581 eran españolas (69,7%) y el resto extranjeras (30,3%). Fuente: Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer del año 2016 (disponible solo en español), publicado en 2019, disponible en [www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/coleccion/estudio/Libro27\\_X\\_Informe2016.htm](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/coleccion/estudio/Libro27_X_Informe2016.htm).

<sup>8</sup> Según la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019, encargada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, el 28,6% de las mujeres extranjeras frente al 20% de las españolas denunciaron violencia ejercida en el ámbito de la pareja. Ver pág. 275, Capítulo 22.1.6 de los resultados de la encuesta.

<sup>9</sup> Véanse: Martínez-Roman M-A., Vives-Cases C. and Perez-Belda C., "Immigrant Women Suffering from IPV in Spain: The Perspectives of Experienced Social Workers", in *Affilia: Journal of Women and Social Work*, 2017, Vol. 32(2) pp. 202-216.

mujeres migrantes desconozcan los cambios legislativos recientes que permiten el reconocimiento como víctima de violencia de pareja sin la necesidad de otorgar una orden de protección o documento oficial emitido por la Fiscalía (ver Capítulo VI) significa que las mujeres extranjeras en situación irregular que temen no ser creídas o que no pueden probar suficientemente la violencia no buscarán ayuda de las autoridades. El riesgo de enfrentarse a una devolución después de que se les haya negado una orden de protección es simplemente demasiado alto. Investigaciones recientes muestran las barreras que existen en la prestación de servicios en el caso de mujeres migrantes víctimas de la violencia ejercida en el ámbito de la pareja. Estos incluyen la falta recursos humanos y económicos suficientes que garanticen servicios adecuados adaptados a la situación específica y a menudo muy compleja de las mujeres migrantes, pero también el acceso real a estos recursos - especialmente cuando se trata de las zonas rurales - y a su pretendida eficacia - ya que muchos profesionales no están capacitados para la prestación de servicios a las mujeres migrantes y puede faltar coordinación con servicios más especializados<sup>10</sup>.

21. Asimismo, muchas mujeres migrantes, residentes en zonas rurales, que están en régimen de trabajo temporal como recolectores de frutas, así como las mujeres solicitantes de asilo en los centros de acogida de Ceuta y Melilla, entre otras, se enfrentan particularmente a dificultades para acceder a servicios vitales - lo cual incluye servicios sanitarios - en casos de violencia sexual. La situación de alta vulnerabilidad socioeconómica de muchos cuidadores internos y trabajadores domésticos, muchos de los cuales se encuentran en situación irregular, los expone a formas de violencia como lo son el acoso sexual y la violencia sexual. GREVIO ve con preocupación la ausencia de enfoques que permitan a estas mujeres ejercer su derecho a una vida exenta de violencia.

22. También se ha expresado preocupación por el hecho de que las medidas y programas en vigor para la prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer no tengan suficientemente en cuenta la situación particular de las mujeres con discapacidad<sup>11</sup>. Su discapacidad parece seguir obstaculizando el apoyo especializado en situaciones de violencia, incluida la violación. La falta de formación y concienciación sobre las situaciones particulares de dependencia y las intersecciones entre discapacidad y género, así como la ausencia de protocolos estandarizados, parece dar lugar a respuestas inadecuadas por parte de los profesionales, incluidas derivaciones inapropiadas a servicios de apoyo a la discapacidad en lugar de servicios especializados para víctimas de violencia. Todavía existen barreras para el acceso físico a servicios esenciales como las fuerzas y cuerpos de seguridad, edificios judiciales y refugios para víctimas de violencia doméstica. En este sentido, GREVIO acoge con satisfacción el Plan Estratégico 2017-2020, que busca asegurar la prestación por parte de la Guardia Civil de una atención específica a las personas en situación de vulnerabilidad por circunstancias específicas. Se han facilitado materiales de fácil lectura relacionados con la implementación de este plan, en los que se hace referencia al plan personalizado para la protección de víctimas de violencia ejercida en el ámbito de la pareja. Asimismo, la información sobre los derechos de las víctimas está disponible en la lengua de signos, subtitulada y traducida a voz. Sin embargo, GREVIO señala la importancia vital de esforzarse por desarrollar políticas y enfoques más integrados hacia la violencia contra las mujeres y niñas con discapacidad, incluidas las discapacidades intelectuales y psicosociales. Por lo tanto, GREVIO celebra que el Pacto de Estado busque responder a algunas de las preocupaciones anteriormente mencionadas y apremia en la implementación de políticas y enfoques integrales. GREVIO también celebra que en determinadas regiones de España ya se

---

<sup>10</sup> Briones-Vozmediano E., La Parra D. and Vives-Cases C. (2015), "Barriers and facilitators to effective coverage of Intimate Partner Violence services for migrant women in Spain", *Health Expectations: An International Journal of Public Participation in Health Care & Health Policy*, 18 (6), pp. 2994 - 3006. <http://doi.org/http://dx.doi.org/10.1111/hex.12283>

<sup>11</sup> Véanse las Observaciones finales sobre los informes periódicos segundo y tercero combinados de España al Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, CRPD/C/ESP/CO/2-3, abril de 2019; así como la información remitida a GREVIO durante la visita de evaluación y lo remitido a GREVIO por la Fundación CERMI Mujeres (FCM), p.12.

hayan obtenido conocimientos específicos resultado de experiencias de intervención en el apoyo a las víctimas de este tipo de violencia con discapacidad<sup>12</sup>.

23. Existen dificultades semejantes en relación con la situación particular de las mujeres de la comunidad gitana en España. Su reticencia a recurrir a las fuerzas y cuerpos de seguridad o a los servicios sociales después de sufrir violencia de género es pronunciada, y no está claro si se están tomando medidas específicas para alentar la denuncia y generar la confianza necesaria en este colectivo con respecto a las autoridades. Aunque son significativamente menores las barreras para acceder a los servicios de atención primaria de salud, las respuestas ofrecidas por las administraciones en relación con las mujeres gitanas que sufren violencia a manos de su pareja con frecuencia carecen de la sensibilidad cultural y los conocimientos específicos acerca de las limitaciones, roles y situación de dependencia de la mujer en las comunidades gitanas<sup>13</sup>. Si bien GREVIO recibe con satisfacción la mención específica recogida en la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012-2020) respecto a la necesidad de estudiar cómo la violencia de pareja afecta a las mujeres gitanas, y la necesidad de implementar medidas preventivas específicas, se desconoce si esto ha dado lugar a resultados tangibles, expresables, por ejemplo, en el conocimiento de las experiencias de violencia doméstica o sexual y el matrimonio forzoso y precoz de las mujeres gitanas, sus tasas de prevalencia y el comportamiento a la hora de buscar ayuda. GREVIO considera que las políticas públicas que abordan la discriminación interseccional contra las mujeres deben estar respaldadas por investigaciones y datos que ilustren la prevalencia de todas las formas de violencia entre estos grupos de mujeres, reflejando el conocimiento y la posición de las organizaciones de mujeres que representan sus intereses y defienden sus derechos.

24. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a:**

- a) **fortalecer las medidas para la prevención y la lucha contra la violencia que afecta a las mujeres que están o podrían estar expuestas a discriminación interseccional, incluidas las mujeres con discapacidad, las mujeres pertenecientes a grupos minoritarios, incluidas las mujeres gitanas, las mujeres migrantes y solicitantes de asilo, las mujeres LGBTI, las mujeres ancianas, las mujeres en prostitución y mujeres drogodependientes;**
- b) **integrar la perspectiva de estas mujeres en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas para la prevención y la lucha contra la violencia de género, apoyando, financiando y cooperando estrechamente con las ONG de mujeres que las representan;**
- c) **sensibilizar a las víctimas pertenecientes a estos grupos de mujeres sobre el ejercicio de sus derechos en relación con los servicios de protección y apoyo;**
- d) **desarrollar y mejorar la accesibilidad a los servicios de protección y apoyo para estos grupos de mujeres;**
- e) **apoyar la investigación e incluir indicadores específicos en la recogida de datos relacionados con la violencia contra la mujer en los casos de mujeres y niñas que están o podrían estar expuestas a discriminación interseccional.**

## **E. Obligaciones del Estado y diligencia debida (artículo 5)**

---

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo, las "Recomendaciones para la intervención con mujeres víctimas de violencia con diversidad funcional" publicadas en 2017 y las directrices sobre intervenciones desarrolladas por Emakunde, País Vasco, en colaboración con actores de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de los derechos de las personas con discapacidad.

<sup>13</sup> Vives-Cases C., Goicolea I., Hernandez, A., Sanz-Barbero B., Davó-Blanes C. & La Parra-Casado D. (2017), "Priorities and strategies for improving Roma women's access to primary health care services in cases of intimate partner violence", International Journal for Equity in Health, Volume 16, 2017.



25. El artículo 5 del Convenio consagra el principio general de la diligencia debida: Los Estados Parte tienen la obligación de organizar su respuesta a todas las formas de violencia que abarca el Convenio de forma que las autoridades pertinentes puedan prevenir, investigar, sancionar y compensar tales actos de violencia con la diligencia debida, así como proporcionar protección a las víctimas. No es una obligación en cuanto a resultados, sino una obligación en cuanto a medios. El incumplimiento de esta obligación incurre en una responsabilidad estatal por un acto que de otro modo se atribuye únicamente a un actor no estatal. La realización de todo el potencial del estándar de la diligencia debida se basa en la capacidad de las instituciones estatales para invertir en términos igualmente sólidos en todas las acciones necesarias de prevención, investigación, sanción, compensación y protección, comenzando por el deber de transformar las estructuras patriarcales de género y valores que perpetúan y afianzan la violencia contra la mujer<sup>14</sup>.

26. Con la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, España ha mostrado un pleno reconocimiento *de jure* del principio de diligencia debida en lo que concierne a la violencia contra la mujer ejercida en el ámbito de la pareja, lo que GREVIO recibe con satisfacción. No obstante, GREVIO recuerda que este reconocimiento está menos desarrollado en relación con otras formas de violencia, en particular a la violencia sexual, pero también a la esterilización y el aborto forzados, el acoso sexual y el matrimonio forzoso y la mutilación genital femenina. Estas formas de violencia contra la mujer se abordan principalmente a través del derecho penal, pero sin otorgar el debido énfasis a la necesidad de participar en la prevención, protección e indemnización.

27. GREVIO celebra el alto nivel de concienciación con respecto a las consecuencias del principio de diligencia debida demostrado por muchos funcionarios públicos, incluidos funcionarios de las fuerzas y cuerpos de seguridad, jueces y otras partes interesadas con las que GREVIO se reunió durante la visita de evaluación. Sin embargo, a GREVIO le preocupa que la aplicación *de facto* del principio de diligencia debida no se haya dado en toda su extensión. Todavía existen dificultades con la plena implementación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, tratadas a lo largo de este informe. Las autoridades españolas no han proporcionado datos u otra información sobre el número de resoluciones o casos judiciales contra funcionarios del Estado por no tomar medidas preventivas o de protección de conformidad con esta ley. En este sentido, pareciera como si los funcionarios públicos rara vez fueran responsabilizados por el incumplimiento de su obligación de diligencia debida. Esto es más grave si cabe en el contexto de los derechos de custodia y visita de los padres abusivos en ausencia de órdenes de protección, que en muchos casos conducen a resultados fatales.

28. GREVIO observa con gran preocupación casos notorios, como el de Ángela González Carreño, que personifican la falta de atención de las autoridades españolas a las preocupaciones de seguridad de las mujeres víctimas de violencia ejercida en el ámbito de la pareja y sus hijos, así como la ausencia de medidas efectivas que faciliten la presentación de reclamaciones o reparaciones<sup>15</sup>. Urge aprender de estos y otros casos a fin de tomar medidas que ayuden a prevenir errores de estas características, medidas que pueden pasar por reducir el nivel de sesgo institucional en relación con la noción de género y respecto de aquellos puntos de vista discriminatorios y estereotipados que llevan a percibir a las mujeres que denuncian cualquier

---

<sup>14</sup> "The due diligence standard as a tool for the elimination of violence against women", UN Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, E/CN.4/2006/61, enero de 2006.

<sup>15</sup> Véanse el caso de Ángela González Carreño, Tribunal Supremo de España, sentencia 1263/2018, y llevado ante el Comité de la ONU CEDAW, que encontró un incumplimiento de la Convención de CEDAW por haber permitido visitas no supervisadas del padre abusivo a sus dos hijas, sin dar consideración suficiente a los antecedentes de violencia doméstica. El dictamen de la CEDAW (CEDAW/C/58/D/47/2012) no motivó a las autoridades a tomar medidas para reconocer su omisión en su caso. Fue solo después de la decisión del Tribunal Supremo que se tomaron medidas para la reparación de daños por la pérdida de sus hijas. Véase también el caso de Itziar Pratz.

forma de violencia contra la mujer como proclives a la manipulación o la inverosimilitud<sup>16</sup>.

**29. GREVIO alienta encarecidamente a las autoridades españolas a asegurar el cumplimiento efectivo de la obligación de diligencia debida de prevenir, investigar, sancionar e indemnizar de manera diligente a las víctimas de cualquiera de las formas de violencia contempladas en el ámbito del Convenio de Estambul, sin discriminación ocasionada por los motivos enumerados en el artículo 4.3, del Convenio de Estambul.**

---

<sup>16</sup> Véanse también las preocupaciones planteadas por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de la discriminación contra la mujer en la ley y en la práctica en su informe sobre España, 17 de junio de 2015, A/HRC/29/Add.3, párrafo 72.

## II. Políticas integradas y recogida de datos

30. El Capítulo II del Convenio de Estambul establece el requisito básico para una respuesta integral a la violencia contra la mujer: la necesidad de políticas nacionales efectivas, extensas y coordinadas sustentadas por las estructuras institucionales, financieras y organizativas necesarias.

### A. Políticas amplias y coordinadas (artículo 7)

31. En España, el marco central en el ámbito de la violencia contra las mujeres lo proporciona la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que se complementa con el más reciente Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Adoptado en septiembre de 2017, este pacto refleja un amplio acuerdo político dirigido a reforzar la protección de las mujeres contra la violencia y a adoptar una definición más amplia de violencia contra las mujeres. Consiste en las medidas enumeradas en dos informes aprobados por el Congreso español, que reflejan un análisis exhaustivo de la respuesta española a la violencia contra las mujeres con miras a avanzar hacia un enfoque más amplia en el tratamiento de cualquier forma de violencia de acuerdo con el Convenio de Estambul. En ese sentido, algunas de las medidas se refieren a la violación y la agresión sexual, así como a otras formas de violencia que las mujeres experimentan fuera del ámbito de la pareja y expareja (ver arriba). Las actuaciones en torno a su implementación están comenzando a tomar forma a través del trabajo que los ministerios centrales y las administraciones autonómicas están realizando en pos de su implementación. Además, GREVIO celebra que el Ministerio de Asuntos Exteriores anime a los servicios diplomáticos españoles a actuar en apoyo de las mujeres españolas que sufren violencia en el extranjero.

32. Quince años después de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, GREVIO reconoce que la violencia infligida en el ámbito de la pareja es una forma de violencia contra la mujer a la que se está dando respuesta sobre la base de un enfoque amplio y coordinado que requiere de la puesta en marcha de una batería de acciones dentro del ámbito de la prevención, protección y persecución, sustentado todo ello en la cooperación interinstitucional. Incorpora un enfoque centrado en las víctimas, siendo consciente del sesgo de género que es propio de la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o expareja. En ese sentido, como marco central, cumple plenamente con el Convenio de Estambul.

33. Sin embargo, las competencias en el ámbito de la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres en España son compartidas entre los gobiernos central y regional / local. Como resultado de la amplia autonomía regional, este marco central se complementa con una serie de leyes, programas y medidas regionales, que varían considerablemente en su enfoque, alcance y nivel de financiación asignada a su implementación. GREVIO reconoce que la elaboración de políticas públicas descentralizadas permite tener en cuenta las particularidades y necesidades de las comunidades autónomas, pero destaca la necesidad de garantizar que las normas del Convenio se apliquen por igual en todo el país. Durante la evaluación, GREVIO visitó cuatro comunidades autónomas de España<sup>17</sup>, y reconoce no haber encontrado las condiciones para una evaluación exhaustiva de la calidad de la implementación de las leyes/políticas centrales y autonómicas en las 17 comunidades autónomas. No obstante, parece que en algunas comunidades el enfoque integral de prevención, protección y persecución establecido en la Ley Orgánica 1/2004 se aplica así a diferentes experiencias de violencia, mientras que en otras regiones se limita a la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o expareja. Aunque GREVIO valora positivamente los diferentes mecanismos establecidos para garantizar la coordinación y la cooperación entre el nivel central de gobierno y las comunidades autónomas, así como entre las

---

<sup>17</sup> Estos incluyen la Comunidad de Madrid, el País Vasco, Andalucía y Castilla La Mancha.

comunidades, observa con preocupación que la legislación y los enfoques autonómicos no parecen estar alineados con el marco central, la Ley Orgánica 1/2004, ni con las normas del Convenio de Estambul, sino que parece representar una mezcla de ambos.

34. Las diferencias en los enfoques adoptados por las distintas comunidades autónomas hacen difícil evaluar en qué medida se ofrece una respuesta integral a todas las formas de violencia contra las mujeres en España. Las ONG y las organizaciones de mujeres especializadas han expresado su preocupación a GREVIO dada la discrepancia existente los diferentes reglamentos y políticas autonómicas por considerarla como motivadora de prácticas institucionales desalineadas respecto de un enfoque interinstitucional centrado en las víctimas, que contemple todas las formas de violencia en la línea que prescribe el Convenio<sup>18</sup>. Además de señalar las deficiencias en las funciones de seguimiento y evaluación del órgano de coordinación nacional<sup>19</sup>, dado que suscitan un posible problema de discriminación<sup>20</sup>, GREVIO considera que este asunto requiere la definición de una interacción e intercambio más robusta entre los niveles de gobernanza nacional y autonómica/local y la incorporación de estos mecanismos en las estructuras y/o métodos de trabajo del órgano de coordinación. Asimismo, estos mecanismos abren la posibilidad de un debate en torno las lecciones aprendidas y para el intercambio de las mejores prácticas desarrolladas a nivel autonómico/local, permitiendo la participación de las ONG de mujeres y expertos independientes. GREVIO también señala la necesidad de incorporar medidas de prevención, protección y persecución de la violencia contra la mujer en forma de estrategias y políticas más amplias que se dirijan a comunidades o colectivos específicos, como, por ejemplo, las estrategias de inclusión social de la comunidad gitana<sup>21</sup>.

35. **GREVIO insta a las autoridades españolas en todos los niveles de gobierno, en particular al nivel autonómico, a garantizar que la legislación y los reglamentos administrativos se ajustan plenamente a los principios del Convenio de Estambul y a garantizar un conjunto de políticas efectivas, completas y coordinadas a nivel estatal para la prevención y la lucha contra todas las formas de violencia incluidas en el Convenio de Estambul. Con este fin, GREVIO insta a las autoridades españolas a:**

- a) **realizar análisis independientes que comparen la legislación y las políticas autonómicas existentes en relación con la violencia contra la mujer, particularmente enfocados a la identificación de prácticas prometedoras que puedan recomendarse en toda España, promoviendo tales esfuerzos a nivel nacional y autonómico;**
- b) **diseñar e implementar políticas integrales y holísticas que aborden la violencia contra la mujer en todas sus formas y manifestaciones, en particular la violencia sexual, el acoso sexual, el matrimonio forzoso, la esterilización y el aborto forzosos, así como los delitos contra la mujer cometidos supuestamente en nombre del «honor».**

## **B. Recursos financieros (artículo 8)**

36. En España, la financiación gubernamental para actividades de prevención y lucha contra la violencia contra la mujer está disponible tanto a nivel nacional como autonómico. Aunque las medidas de austeridad habían comportado recortes sustanciales en los presupuestos y ser vicios dirigidos a las víctimas de la violencia contra la mujer en el pasado, GREVIO celebra el reciente

---

<sup>18</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación a España.

<sup>19</sup> Véanse las consideraciones en este informe desarrolladas a continuación con respecto a las funciones de evaluación del órgano de coordinación nacional.

<sup>20</sup> Según la Constitución española, el Estado tiene competencia exclusiva en la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (artículo 149.1.1 CE).

<sup>21</sup> La Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España 2012-2020 no incluye medidas para abordar la exposición de las mujeres gitanas a la violencia.

aumento a gran escala de la financiación en esta área<sup>22</sup>. Esto indica la voluntad de prevenir y luchar contra la violencia y colocarla en un lugar destacado de la agenda política. Por lo que se refiere a la administración general del estado, los departamentos ministeriales han destinado 340 millones de euros en 2017, principalmente para actividades de sensibilización, investigación, campañas de prevención y la línea de ayuda telefónica 016. GREVIO celebra que la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 incluyera otros 200 millones de euros para financiar las medidas que se adoptarán en el marco del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

37. En cuanto a la financiación a nivel autonómico, cada año se transfieren fondos desde el gobierno central a las comunidades autónomas para garantizar la prestación del servicio en virtud de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. A tal efecto, en 2016 se transfirieron 6 millones de euros para financiar los servicios de asistencia social, la elaboración de planes personalizados para víctimas de violencia doméstica y la implementación de la Propuesta Común de mejora de la coordinación institucional. En 2017, esta suma ascendió a 10 millones de euros e incluyó 2 millones de euros destinados específicamente al apoyo para las víctimas de violencia sexual. Todo ello es motivo de satisfacción para GREVIO.

38. GREVIO valora positivamente el nivel general de gasto público. Sin embargo, resulta difícil determinar si las transferencias de fondos públicos a las comunidades autónomas se están utilizando para garantizar una implementación más uniforme del Convenio de Estambul (por ejemplo, estableciendo prioridades o indicando actuaciones urgentes) además de los mecanismos mediante los cuales se rendirían cuentas sobre su uso. La asignación de fondos juega un papel decisivo para garantizar la igualdad de acceso a los servicios para todas las mujeres víctimas de todas las formas de violencia. Deben tomarse medidas para cerrar las brechas en la prestación de servicios que existen en muchas comunidades de España (ver Capítulo IV Protección y Apoyo) y la responsabilidad por el uso adecuado de fondos públicos juega un papel importante para garantizarlo. Esto es de particular relevancia en vista de la financiación adicional disponible para implementar el Pacto de Estado. GREVIO ve con preocupación algunos ejemplos de la utilización de estos fondos adicionales para proyectos, dado que se observan actividades que no están dentro de las áreas priorizadas<sup>23</sup>. Dado que el Pacto de Estado refleja un consenso nacional con respecto a las acciones futuras para luchar contra la violencia contra la mujer, aspecto que GREVIO valora positivamente, huelga por ello extender cualquier decisión de financiación a todos los niveles, incluidos el nivel autonómico y local. Los hallazgos contenidos en este informe también deben tenerse en cuenta en tales decisiones a fin de garantizar una priorización adecuada. Así, los mecanismos de cooperación entre el gobierno central y los gobiernos autonómicos deben ser utilizados para definir las prioridades de actuación a nivel autonómico, dentro de los límites previstos por el Pacto de Estado y sus objetivos, reconociendo así que se tienen en cuenta las necesidades específicas de las poblaciones autonómicas (y el respeto hacia la comunidad autónoma) y, al mismo tiempo, garantizar que la utilización de los fondos no se deje totalmente a la discreción de las autoridades autonómicas (por ejemplo, dado que la distribución uniforme de los servicios de protección es una prioridad, la financiación de los servicios de protección no puede utilizarse para campañas de sensibilización).

39. Otra preocupación que se presenta es la financiación de servicios de apoyo especializados mediante licitaciones públicas. GREVIO observa que estos procedimientos tienden a favorecer al licitador más bajo, lo que a veces da como resultado que los contratos públicos se asignan a empresas privadas no especializadas en servicios de apoyo a las víctimas de la violencia. Aunque se ha realizado esfuerzos para asegurar niveles suficientes de especialización entre el personal, se ha trasladado a GREVIO la preocupación existente en relación con el deterioro de las condiciones laborales en los servicios de apoyo a cargo de empresas privadas. En algunas comunidades, este problema se ha resuelto regulando la prestación de servicios por

---

<sup>22</sup> Informe de estado presentado a GREVIO, p. 8.

<sup>23</sup> Información compartida con GREVIO durante su visita de evaluación a España.

entidades sin ánimo de lucro (País Vasco), que GREVIO agradece. Sin embargo, GREVIO ha recibido información de representantes de la sociedad civil que operan en otras comunidades del país en torno a lo precario de sus condiciones laborales y de financiación<sup>24</sup>. En un esfuerzo por abordar este problema, se ha llevado a cabo una reforma de la ley de licitaciones públicas por la cual los procedimientos de contratación pública requerirán adoptar un enfoque de género por parte de los licitadores en la prestación del servicio, pero esta reforma aún no ha desarrollado todo su potencial. GREVIO señala la necesidad de garantizar que todos los proveedores de servicios a víctimas de violencia contra las mujeres desarrollen su actividad en base al respeto de los estándares mínimos esenciales que han sido desarrollados y refinados por el movimiento feminista además de revisados exhaustivamente en las publicaciones del Consejo de Europa<sup>25</sup>. Además, GREVIO recuerda que el apoyo y la asistencia óptimos para las víctimas se garantizan, de acuerdo con sus necesidades específicas, cuando son proporcionados por personal especializado y experimentado con un conocimiento profundo de la violencia de género (ver más abajo).

40. En este sentido, GREVIO destaca que los procedimientos de contratación pública con un valor igual o superior a 139.000 euros están regulados por la Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público que transpone a la legislación española las Directivas 2014/23/UE y 2014/24/UE del Parlamento Europeo, GREVIO. Para algunos contratos específicos sobre la prestación de servicios a víctimas de violencia ejercida en el ámbito de la pareja se pueden establecer criterios distintos a la propuesta económica. GREVIO agradece que algunas comunidades autónomas de España hayan establecido la práctica de priorizar la experiencia profesional y técnica de un licitador y calificar la propuesta financiera en solo el 30% de la oferta. Sería importante garantizar estas prácticas en todas las comunidades de España para asegurar que las normas de contratación pública no solo no favorezcan al menor postor en la prestación de servicios de apoyo a las mujeres víctimas de violencia, sino que garanticen la continuidad de la experiencia especializada de alta calidad basándose también en la aceptabilidad de las condiciones para el personal.

41. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas en todos los niveles de gobierno, en particular al nivel autonómico y local, a:**

- a) **establecer incentivos o alentar a todos los actores relevantes a que pongan el debido énfasis en la experiencia profesional y técnica en los procedimientos de contratación de servicios para las víctimas de las diferentes formas de violencia contra la mujer incluidas en el Convenio de Estambul.**
- b) **estudiar maneras de aumentar la rendición de cuentas por parte de las autoridades autonómicas por el uso de fondos transferidos desde el gobierno central;**
- c) **asegurar que las prioridades de acción al nivel autonómico estén alineadas con las medidas establecidas en el Pacto de Estado y armonizadas con los principios del Convenio de Estambul con miras a cerrar las brechas en la prestación de servicios y en la implementación general de las disposiciones del Convenio de Estambul.**

### **c. Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil (artículo 9)**

42. El movimiento feminista que defiende los derechos de las mujeres en España desempeña gracias a su vigor un papel importante en el establecimiento de la agenda en relación con la violencia contra las mujeres. Este colectivo ha sido fundamental por su apoyo a las mujeres víctimas en todo el país. Existen numerosas ONG de abogacía que centran su acción en grupos de mujeres en riesgo de sufrir múltiples formas de discriminación, como es el caso de mujeres con

---

<sup>24</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación a España.

<sup>25</sup> *Combating Violence against Women: Minimum Standards for Support Services*, Kelly L. and Dubois L., Council of Europe (2008), y *Ensuring Data Collection and Research on Violence against Women: Artículo 11 of the Istanbul Convention*, Council of Europe, 2016

discapacidad, mujeres en áreas rurales o mujeres de colectivos de migrantes. Su experiencia especializada y profundo conocimiento de los problemas a los que se enfrentan sus clientes, incluso cuando buscan apoyo para experiencias de violencia de género, alberga un potencial significativo de mejora en las respuestas ante dicha violencia que refleje las necesidades de todas las mujeres en España. Este potencial debe aprovecharse a nivel nacional, autonómico y local en el diseño e implementación de políticas sobre violencia contra la mujer.

43. Además de la abogacía, organizaciones de mujeres de diferente magnitud brindan servicios especializados de apoyo a las víctimas de violencia doméstica, violación, acoso sexual, acecho y, en menor medida, mutilación genital femenina y matrimonio forzado. A lo largo de los años, han acumulado una experiencia destacable arraigada firmemente en principios feministas y centrados en las víctimas.

44. Sin embargo, GREVIO detecta un sentimiento creciente entre las ONG de mujeres relacionado con una disminución de su presencia tanto en los procedimientos de contratación pública como en su participación en los procesos políticos que redundan en una menor contribución de estas organizaciones en la mejora de la protección de las mujeres contra la violencia en España<sup>26</sup>. Los procedimientos de licitación anual en los que las ONG de mujeres pequeñas compiten con entidades organizativas con ánimo de lucro que las superan en términos de tamaño y capacidad de licitación no conducen a garantizar que se mantenga y desarrolle su experiencia específica (ver arriba).

45. Aunque GREVIO reconoce la discreción otorgada por el Convenio de Estambul a los Estados Parte para organizar la prestación de servicios de apoyo a las víctimas de la violencia, también recuerda que el artículo 9 requiere el reconocimiento, el estímulo y el apoyo del trabajo de las ONG relevantes que trabajan en el ámbito de la lucha contra la violencia contra la mujer. Esto incluye el establecimiento de una cooperación eficaz con estas organizaciones. Por lo tanto, la subcontratación de la prestación de servicios debe garantizar un papel independiente para las ONG de mujeres en la prestación o gestión de servicios tales como asesoramiento, alojamiento en refugios y abogacía que contribuya a crear un entorno de empoderamiento. La financiación que se asigna a proyectos que no cubre todos los gastos operativos de las ONG unido a que los procedimientos de licitación anuales requieren que éstas reduzcan cada vez más sus propias tarifas generan un marco que dificulta la continuidad en la prestación de servicios de calidad.

46. Asimismo, la necesidad de desarrollar políticas más integrales sumado a que la prestación de servicios dirigida a las formas de violencia no abordada suficientemente en España, en particular la violencia sexual, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina (ver Capítulo IV, Apartado G), requerirá de la participación de toda la sociedad, incluyendo la de las ONG de mujeres especializadas. Es fundamental que las ONG de base y comunitarias, en particular las que representan a las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad y otros grupos específicos de mujeres, se incluyan en el diseño y la implementación de medidas para responder a todas las formas de violencia, a todos los niveles territoriales. Por ejemplo, las ONG de base comunitaria desempeñan un papel fundamental en la prevención de formas de violencia como es el caso del matrimonio forzado y la mutilación genital femenina. Una mayoría de ellas y otras reciben muy poca financiación actualmente, lo que impide la expansión del alcance de sus servicios y pone en peligro su sostenibilidad. Garantizar un enfoque integral para prevenir y luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer incluidas en el Convenio de Estambul basado en la cooperación con ONG especializadas requerirá, por tanto, de la evaluación de las fuentes de financiación disponibles y de los niveles generales de financiación para las ONG. El objetivo de involucrar a una amplia muestra de ONGs como socios en la atención de mujeres que sufren experiencias de violencia no se está cumpliendo. Esto, a su vez, requiere de sistemas y niveles de financiación adecuados que aseguren la continuidad y calidad de la prestación del servicio en toda España, apoyándose en los principios de prestación del servicio recogidos en el artículo 18.3 del

---

<sup>26</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación a España.

Convenio y en estándares mínimos como lo es la necesidad de garantizar la confidencialidad y autonomía de las víctimas, entre otras cosas<sup>27</sup>.

47. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a:**

- a. **Desarrollar sistemas de financiación y garantizar niveles de financiación que permitan a las ONG de mujeres especializadas desempeñar un papel activo en la prestación de servicios de apoyo a las mujeres víctimas en todas las formas de violencia y en todas las comunidades autónomas de España;**
- b. **Establecer o reforzar en todos los niveles territoriales, en particular a nivel local y autonómico, el reconocimiento de la experiencia de las organizaciones de mujeres independientes, incluidas las ONG de base y comunitarias y las que representan a grupos específicos de mujeres, tales como las mujeres migrantes, las mujeres con discapacidad, las mujeres que viven en zonas rurales y mujeres gitanas, con el fin de incorporar sus opiniones y experiencias en el diseño de políticas y medidas para prevenir y luchar contra todas las formas de violencia contra la mujer, en particular las que actualmente sean objeto de menor atención.**

#### **D. Órgano de coordinación (artículo 10)**

48. En España, la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género prevé la creación de dos órganos administrativos principales: la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, ambos adscritos al Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad.

49. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género actúa como el organismo gubernamental nacional responsable de coordinar e implementar políticas sobre la violencia contra la mujer. Esto incluye la realización de campañas de prevención e información, la promoción de la coordinación y colaboración entre los servicios competentes, así como con las comunidades autónomas y organizaciones de la sociedad civil, la elaboración y difusión de informes, estudios e investigaciones, y el establecimiento y actualización de un sistema de recogida, análisis y difusión de datos relativos a la violencia contra las mujeres. El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer es un órgano especializado que incluye administraciones nacionales, autonómicas y locales, así como organizaciones de la sociedad civil<sup>28</sup>. Entre sus principales funciones se encuentran la gestión de la colaboración institucional, la recogida de datos, la evaluación del impacto de políticas y medidas, y la elaboración de informes, estudios y la realización de propuestas de actuación para prevenir y luchar contra la violencia de género.

50. La coordinación e implementación de las políticas nacionales sobre la violencia contra la mujer se logra además a través de las reuniones de la Conferencia Sectorial de Igualdad. Convocadas por el Ministerio de Igualdad, estas jornadas se celebran dos o tres veces al año y reúnen a representantes de la Administración General del Estado y sus homólogos en las comunidades autónomas con el objetivo de garantizar la coordinación política entre todos los niveles gubernamentales y en todo el territorio. La Comisión Interministerial de Igualdad entre Mujeres y Hombres es un órgano que garantiza la cooperación entre los diferentes ministerios en el gobierno central.

51. Dada la importancia de la coordinación en un país caracterizado por altos niveles de

---

<sup>27</sup> Véanse nota a pie nº 24.

<sup>28</sup> Más detalladamente, el Observatorio está compuesto por representantes de la Administración General del Estado, comunidades autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias, la Fiscalía General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial y organizaciones de la sociedad civil, así como expertos en el ámbito de la violencia de género.



autonomía regional y local como España<sup>29</sup>, GREVIO celebra toda medida que asegure dicha coordinación. GREVIO valora positivamente que la acción de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género se haya alineado más estrechamente con las aspiraciones y alcance del Convenio de Estambul, incluyendo así todas las formas de violencia contra la mujer. Además, GREVIO recibe con satisfacción que se le haya asignado un presupuesto anual propio que ronda los 32 millones de euros (cifra de 2017) y 39 empleados con dedicación específica, cuyos puestos, no obstante, no parecen tristemente haber sido ocupados en su totalidad.

52. Sin embargo, tras la evaluación de GREVIO se observa que persisten grandes variaciones autonómicas en la implementación del Convenio de Estambul. Así, no parece que existan garantías de haber alcanzado niveles parejos de protección y apoyo frente a las diferentes formas de violencia de género que las mujeres pueden experimentar. Además, en ausencia de una evaluación completa de la legislación y de sus prácticas asociadas a nivel autonómico, no se conoce el impacto de las variaciones autonómicas en lo referente a la forma en cómo las víctimas de violación, acoso sexual, matrimonio forzoso, mutilación genital femenina y violencia doméstica son atendidas por las fuerzas y cuerpos de seguridad, los servicios sociales y los servicios de apoyo especializados.

**53. Para garantizar una implementación uniforme del Convenio de Estambul en todas las comunidades autónomas, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a:**

- a. **fortalecer la coordinación entre las estructuras gubernamentales nacionales y descentralizadas y capacitar a la Delegación del Gobierno en la definición de marcos legislativos y políticas nacionales y autonómicos en materia de Violencia de Género que permitan el pleno cumplimiento del Convenio de Estambul;**
- b. **tomar medidas para el seguimiento y la evaluación efectivo de las leyes y políticas públicas relativas a la violencia contra la mujer a nivel autonómico con miras a identificar y abordar las brechas en la prevención de la violencia, protección de las víctimas y persecución de delitos;**
- c. **asegurar que el seguimiento y la evaluación de políticas públicas, tanto a nivel nacional como autonómico, se basa en indicadores predefinidos establecidos que valoren su consecución.**

## **E. Recogida de datos e investigación (artículo 11)**

54. La prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica requiere la formulación de políticas basada en hechos. La recogida de datos sistemáticos y comparables de todas las fuentes administrativas competentes es fundamental en este sentido, al igual que la información sobre la prevalencia de todas las formas de violencia contra la mujer.

### **1. Recogida de datos administrativos**

55. En España se está recopilando una gran cantidad de datos estadísticos, muchos de los cuales se centralizan a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género con el fin de fundamentar el diseño y/o ajuste de políticas públicas y medidas en esta materia. Esta entidad también asegura, a través de boletines estadísticos mensuales y anuales, la publicación de datos sobre aspectos tan importantes como el número de mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas, datos sobre el cumplimiento de órdenes de protección, el número de llamadas realizadas al servicio de ayuda telefónica nacional, el número de beneficiarios que han recibido

---

<sup>29</sup> El marco institucional para abordar la violencia contra las mujeres a nivel autonómico y local se examina anteriormente en este informe en relación con el análisis de las medidas tomadas en España para asegurar políticas integrales y coordinadas que cumplan con los estándares del artículo 7 del Convenio.

ayudas económicas en virtud de la Ley Orgánica 1/2004, entre otros<sup>30</sup>.

56. GREVIO felicita a las autoridades españolas por el importante papel que desempeña la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en la tarea de recopilar información estadística relevante y asegurar su rápida difusión al objeto de lograr la máxima transparencia y el reconocimiento general de la importancia de los datos en la formulación de políticas públicas y legislación dirigida a prevenir y luchar contra la violencia contra las mujeres. Sin embargo, GREVIO señala que el sistema ideado hasta la fecha contempla únicamente datos sobre violencia cometida en el ámbito de la pareja o expareja, lo cual viene motivado por su estrecha vinculación con el seguimiento de la implementación de la Ley Orgánica 1/2004, no contemplando así datos pertenecientes a las otras formas de violencia abordadas por el Convenio de Estambul. Además, GREVIO observa que los datos relativos a investigaciones y condenas no se incorporan a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, sino que se recopilan por separado, principalmente para uso interno por parte del Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio del Interior.

**57. Dada la necesidad de disponer de datos de todas aquellas forma de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a garantizar que los esfuerzos realizados desde la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en la recogida y difusión de datos se extiendan a todas las formas de violencia contra la mujer presentes en el Convenio de Estambul, en particular a la violencia sexual, el matrimonio forzoso y la mutilación genital femenina.**

**a. Fuerzas y cuerpos de seguridad y el sector de la justicia penal**

58. El Ministerio del Interior recopila y difunde mensualmente datos sobre el número de casos de violencia contra la mujer ejercidos en el ámbito de la pareja o expareja registrados por las fuerzas y cuerpos de seguridad y otras instituciones públicas en el Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia de Género (Sistema VioGén)<sup>31</sup>. Estos casos se clasifican posteriormente en función del nivel de riesgo estimado por las herramientas estandarizadas españolas de valoración de riesgos (Valoración Policial de Riesgo [VPR] y la Valoración Policial de la Evolución del Riesgo [VPER]) y se desagregan por ubicación geográfica. La Policía Nacional en España también recopila datos sobre delitos denunciados a partir de declaraciones, memorandos, actas e informes remitidos a las Oficinas de Denuncias y Atención al Ciudadano o las Unidades de Familia y Atención a la Mujer (UFAM) o los Servicios de Atención a la Familia, según el caso. Toda la información es centralizada y procesada por el Servicio de Estadística de la Policía Nacional y desagregada por sexo, edad, tipo de delito, relación con la víctima, localidad y provincia, así como otros datos importantes. Los datos recogidos por la Guardia Civil están desagregados de forma similar. Sin embargo, estos datos no se hacen públicos de forma sistemática.

59. El Consejo General del Poder Judicial (en adelante CGPJ) recopila datos sobre los casos de violencia por la pareja o expareja en todas las etapas del procedimiento ante los tribunales penales generales y los juzgados especializados en violencia contra la mujer (para una información más detallada, ver Capítulo VI). Gran parte de estos datos se publican de manera periódica en boletines específicos, incluido el número de cargos presentados y retirados, el número de órdenes de protección solicitadas, otorgadas y denegadas, los tipos de procedimientos iniciados y su resultado<sup>32</sup>. La mayoría de los datos están desglosados por edad, sexo, relación del autor del delito con la víctima, tipo de violencia por la pareja o expareja (incluida la violencia física, psicológica, sexual y cometida en nombre del «honor») y localización (como la comunidad

---

<sup>30</sup> Esta información está disponible en <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/home.htm>.

<sup>31</sup> Los informes estadísticos mensuales están disponibles en: [www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-muje/estadisticas](http://www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-muje/estadisticas).

<sup>32</sup> Véanse, por ejemplo: Consejo General del Poder Judicial (2018) Informe anual sobre violencia de género 2018 (en español).

autónoma), lo que GREVIO agradece.

60. El CGPJ también recopila datos sobre el número de casos civiles llevados a los juzgados especializados en materia de violencia contra la mujer, incluso en relación con el divorcio, la custodia de los menores y régimen de visitas<sup>33</sup>. Sin embargo, el alcance de estos datos es limitado ya que no proporcionan información sobre su resultado ni cómo se ha tenido en cuenta el historial de violencia doméstica en estos procesos judiciales.

61. Los esfuerzos de recogida de datos relacionados con formas de violencia contra la mujer fuera del ámbito de la pareja o expareja, en particular en relación con la violación y la violencia sexual, no tiene el mismo alcance. De hecho, los únicos datos sobre violencia sexual disponibles públicamente están relacionados con el número de delitos contra la libertad sexual, incluida la violación y otros delitos sexuales que han sido registrados por las fuerzas y cuerpos de seguridad<sup>34</sup>. GREVIO muestra su inquietud ante la falta de desagregación de estos datos por edad, sexo y relación entre el agresor y la víctima y de información sobre el número de denuncias presentadas y procesos penales abiertos<sup>35</sup>.

62. Los datos sobre la violencia ejercida en nombre del «honor» son igualmente escasos y parecen recopilarse únicamente en el contexto de la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o expareja. Por ello, GREVIO valora positivamente la voluntad declarada del Pacto de Estado de incorporar la obligación legal de recopilar datos estadísticos en relación con las formas de violencia ejercida fuera del ámbito de la pareja o expareja y de llegar a un acuerdo con la Comisión Nacional de Estadística Judicial para modificar los boletines estadísticos existentes relacionados con esta materia (medidas nº 167 y 180).

**63. GREVIO anima a las autoridades españolas a implementar a la mayor brevedad la medida nº 167 y medida nº 180 del Pacto de Estado contra la Violencia de Género adoptado por el Congreso de los Diputados a fin de garantizar la recogida integral de datos desglosados en relación con todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a tomar medidas relacionadas con la recopilación de datos sobre todas las formas de violencia contra la mujer que se generen en el contexto de cada una de las etapas de un proceso penal (desde la denuncia y la investigación hasta la apertura de procesos penales y sus resultados), desglosados por sexo, edad, tipo de violencia y relación entre la víctima y el autor del delito. GREVIO también anima a las autoridades españolas a que amplíen los datos recopilados por el CGPJ en torno a las resoluciones de divorcio y custodia de los hijos a fin de poder valorar la forma en cómo los juzgados españoles garantizan la seguridad de las mujeres y los niños afectados por la violencia doméstica en ese contexto.**

#### b. Sector sanitario

64. La Comisión Contra la Violencia de Género del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud emite anualmente un informe sobre violencia de género. El informe presenta datos sobre los casos de violencia de género detectados y registrados en el Sistema Nacional de Salud, ya sea desde atención primaria, los servicios de atención hospitalaria o los servicios de emergencia, a través de partes de lesiones o historias clínicas. Además, este informe proporciona datos sobre el número de casos, el tipo de abuso (físico, sexual, psicológico), la duración del abuso, la relación entre la víctima y el agresor, la edad, nacionalidad y situación laboral de la

---

<sup>33</sup> *Ibíd.*, Pág. 13.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, el último informe anual del Ministerio del Interior correspondiente al año 2018, disponible en [www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a](https://www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a)

<sup>35</sup> Amnistía Internacional (2018), “Ya es hora de que me creas. Un sistema que cuestiona y desprotege a las víctimas” (en español), pág. 19, disponible en <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000030392/object/39260/raw>.

víctima y el número de víctimas embarazadas.

65. Si bien GREVIO valora positivamente este interés en recopilar de información relativa a los casos de violencia de género registrados en el Sistema Nacional de Salud, surgen una serie de problemas con respecto a la recopilación de datos. Los informes adolecen de la sistematicidad suficiente para permitir la comparación entre datos debido, por un lado, a la ausencia de algunos datos correspondientes a ciertos indicadores de las comunidades autónomas, originados en expedientes médicos o partes de lesiones, pero también, por otro, debido a diferencias entre los sistemas de información de las comunidades autónomas. Además, no se dispone de datos desglosados en relación con las diferentes formas de violencia contra la mujer incluidas en el Convenio.

**66. GREVIO anima a las autoridades españolas a tomar medidas para mejorar la sistematización y comparabilidad de los datos durante el proceso de recopilación por parte del sector sanitario en todo el país en relación con todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul.**

## **2. Encuestas de población**

67. En España existen varias encuestas de población sobre la prevalencia de diferentes formas de violencia contra las mujeres y las actitudes hacia asociadas a dicha violencia. Por ejemplo, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género ha realizado la “Encuesta sobre la percepción social de la violencia de género” (2014), la “Encuesta sobre la percepción social de la violencia de género en la adolescencia y la juventud” (2014) y la “Encuesta sobre la percepción social de la violencia sexual” (2018).

68. Asimismo, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género realiza cada cuatro años una macroencuesta sobre violencia contra la mujer. La última encuesta se publicó en septiembre de 2020 a partir de una muestra de 9.568 mujeres mayores de 16 años, representativas de la población femenina residente en España. El cuestionario abarca diferentes tipos de violencia: violencia por parte de la pareja o expareja (incluida la violencia física, sexual, psicológica y económica), violencia física y sexual fuera del ámbito de la pareja, acoso sexual y acecho (*stalking*). La encuesta examina la prevalencia de cada una de las formas de violencia a lo largo de la vida, con especial atención a los últimos 4 años y los 12 meses previos a la entrevista. En cuanto a la violencia infligida por la pareja o expareja, las preguntas abarcan las consecuencias físicas, psicológicas y laborales de la violencia, la presencia de niños en los actos de violencia, la presentación de denuncias por parte de las víctimas, la recepción de algún tipo de apoyo y, en tal caso, la satisfacción en torno al mismo, la puesta en común con su entorno social, y la finalización de la relación debido a la violencia. En cuanto a la violencia sexual fuera del ámbito de la pareja o expareja, la encuesta examina la prevalencia de dicha violencia durante la infancia, el sexo del agresor, la frecuencia de la violencia, el lugar donde ocurrió, las consecuencias físicas, psicológicas y laborales de la violencia, la presentación de denuncia por parte de las víctimas, la recepción de algún tipo de apoyo y, en tal caso, el grado de satisfacción relacionado con el mismo. Además, ofrece datos sobre la prevalencia de la violencia entre mujeres de 16 a 24 años y mayores de 65 años, en mujeres nacidas en el extranjero, en mujeres con una discapacidad certificada del 33% o más y en mujeres que viven en localidades pequeños.

69. GREVIO valora positivamente que la encuesta haya tenido continuidad en años sucesivos. En especial, destaca la inclusión en 2015 de preguntas sobre la violencia física y sexual fuera del ámbito de la pareja o expareja, además de aquellas relacionadas con la violencia sexual fuera de la pareja, así como la incorporación en 2019 de preguntas sobre acoso sexual. GREVIO también valora que se haya indicado de manera específica la prevalencia de todas las formas de violencia cubierta entre mujeres de 16 a 24 y mayores de 65 años, en aquellas mujeres nacidas en el extranjero, en mujeres con discapacidad además de aquellas residentes en localidades pequeños. De hecho, el análisis de la prevalencia de todas las formas de violencia

entre los grupos de mujeres que afrontan discriminación interseccional es crucial para arrojar algo de luz sobre las dificultades particulares de estos colectivos, siendo por ello un componente esencial en la formulación de políticas públicas eficaces (véase el Capítulo I, Apartado D.2). GREVIO señala, sin embargo, que la encuesta aún no proporciona información sobre el matrimonio forzoso y la mutilación genital femenina. A este respecto, GREVIO enfatiza que el objetivo del artículo 11.2, es evaluar la prevalencia de todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul mediante encuestas periódicas.

**70. GREVIO invita a las autoridades españolas a realizar encuestas sobre todas las formas de violencia contra las mujeres incluidas en el Convenio de Estambul, así como encuestas específicas sobre la violencia relacionada con la mutilación genital femenina y el matrimonio forzoso. GREVIO también anima a las autoridades españolas a garantizar que los resultados de cualquier encuesta, en particular los que señalan diferencias entre los diferentes grupos de mujeres con respecto a su exposición a la violencia, se utilicen para garantizar la formulación de políticas públicas basadas en evidencia.**

### **3. Investigación**

71. En España existen numerosos estudios e investigaciones que abordan diferentes formas de violencia contra la mujer. Existe una amplia variedad de publicaciones académicas e investigaciones sobre diferentes aspectos de la violencia de género, en particular, sobre violencia por parte de la pareja o expareja. GREVIO valora positivamente el apoyo que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género brinda periódicamente a proyectos de investigación que aborden la victimización de las mujeres, la búsqueda de ayuda y la vulnerabilidad frente a la violencia contra las mujeres. Más recientemente, creó un premio orientado a tesis doctorales en el área de la violencia contra la mujer con el fin de fomentar la investigación académica en este campo. Además, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer asegura la recopilación de información y la investigación en torno a diversos aspectos relacionados con la violencia contra la mujer en España, en particular, aquella que ayude a determinar el número de mujeres asesinadas por la pareja o expareja. GREVIO da la bienvenida a esta iniciativa.

72. GREVIO agradece que se reconozca la necesidad de considerar la investigación como la base sobre la cual formular políticas públicas basadas en evidencia, algo que estas actuaciones reflejan. Asimismo, valora que estudios encargados recientemente indaguen en las formas de exposición específicas relacionadas con la violencia infligida por la pareja o expareja de las mujeres con discapacidad, de las mujeres de las zonas rurales y de las mayores de 65 años. Además, GREVIO reconoce el exhaustivo análisis realizado desde 2003 en torno a los asesinatos de mujeres en el contexto de la violencia por la pareja o expareja en España, cuyos resultados deberían aportar una base sólida para futuras mejoras en el sistema de protección en España.

73. No obstante, GREVIO señala que la investigación encargada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género se centra principalmente en la violencia doméstica y solo menciona brevemente otras formas de violencia contra la mujer. Por ejemplo, destaca la escasez de trabajos de investigación que exploren las razones que motivan las bajas tasas de denuncia de violencia sexual y violación por parte de personas que no son pareja/expareja o de la victimización secundaria de las mujeres por parte del sector judicial. Además, existe escasa investigación acerca de las tasas de condena asociadas a las diferentes formas de violencia contra la mujer, aspecto que se hace necesario al objeto de identificar posibles deficiencias en el sector judicial. Además, no se ha encargado ninguna investigación exhaustiva que dilucide los problemas de discriminación interseccional y demás factores que complican la búsqueda y obtención de ayuda de las agencias oficiales y servicios sociales por parte de los colectivos de mujeres migrantes y de minorías étnicas.

**74. GREVIO anima a las autoridades españolas a intensificar sus esfuerzos de apoyo a la investigación en torno a las manifestaciones de violencia contra las mujeres que actualmente reciben una baja atención, priorizando aquella relacionada con la violencia**

**sexual, el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina y la esterilización forzada, y los efectos en los hijos e hijas de presenciar violencia doméstica.**

### III. Prevención

75. Este capítulo contiene una serie de obligaciones generales junto a otras más específicas en el ámbito de la prevención. Éstas incluyen medidas preventivas tempranas, tales como el fomento del cambio de patrones sociales y culturales de comportamiento de mujeres y hombres, la eliminación de prejuicios y estereotipos de género, y medidas para involucrar a toda la sociedad, incluidos hombres y niños, en la consecución de la igualdad de género y la prevención de la violencia contra la mujer. También incluye medidas preventivas más específicas, como la sensibilización y la realización de campañas, el impulso de la formación adecuada de todos los profesionales, la educación en las escuelas y otros entornos y, por último, pero no menos importante, medidas como programas dirigidos a los autores de los delitos que eviten una mayor victimización.

#### A. Obligaciones generales (artículo 12)

76. La introducción de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en 2004 vino precedida de un amplio debate público en torno a la violencia ejercida por la pareja o expareja en España. Todo ello ha ayudado a trasladar este problema a la esfera pública. Una de las características novedosas de esta ley es que garantiza iniciativas de sensibilización a gran escala, incluso a través de enfoques comunitarios e interculturales, con el objetivo declarado de introducir en la sociedad nuevos valores basados en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y la igualdad entre hombres y mujeres, y sobre el ejercicio de la tolerancia y la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, desde la perspectiva de las relaciones de género (artículo 3).

77. Recordando que la implementación del principio de diligencia debida no debe limitarse a responder a los casos de violencia cuando ocurren, sino que incluye el deber de los Estados de transformar las estructuras y valores patriarcales de género que perpetúan la violencia contra las mujeres<sup>36</sup>. GREVIO felicita a las autoridades españolas por el reconocimiento temprano que realiza con respecto a la necesidad de fomentar, a gran escala, cambios en los patrones de comportamiento y las normas sociales que aprueban y normalizan la violencia masculina contra las mujeres en el ámbito de la pareja o expareja. GREVIO valora positivamente el nivel general de concienciación en materia de violencia ejercida por la pareja o expareja y de sus consecuencias en las personas y la sociedad en general, junto a la actitud de tolerancia cero expresado por muchos profesionales e individuos.

78. Sin embargo, y como se indica a lo largo de este informe, a GREVIO le preocupa que este reconocimiento de la necesidad de cambiar las percepciones con respecto a una forma de violencia contra las mujeres - la violencia por la pareja o expareja - tenga una presencia menor en relación con las otras formas de violencia contra las mujeres incluidas en el Convenio de Estambul. GREVIO recuerda que todas las formas de violencia contra las mujeres tienen sus raíces en la creencia de la superioridad masculina sobre las mujeres y las niñas. La motivación que impulsa la violación y la agresión sexual, el acoso, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso y el aborto/esterilización forzosos es el poder y el control sobre una mujer: su cuerpo, su mente, su situación económica, su sexualidad o sus funciones reproductivas. Los valores, masculinidades y tradiciones sociales que aprueban o normalizan tal poder y control deben, por tanto, ser deconstruidos en todos los sectores de la sociedad y más allá del ámbito de las relaciones íntimas.

---

<sup>36</sup> Ertürk Y. (2006), "Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: Violencia contra la mujer: La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer", Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, E/CN.4/2006/61.



79. Esta preocupación cobra una especial urgencia en relación con la violación y la agresión sexual. Dada la publicidad que han recibido diversos casos de violaciones en grupo de mujeres jóvenes y niñas en los últimos años, GREVIO se muestra preocupado por las actitudes que algunos de los agresores han exhibido hacia las mujeres, su modus operandi y su objetivación de las mujeres<sup>37</sup>. Resulta alarmante el llamativo aumento en el número de violaciones en grupo en general, máxime durante los meses de verano<sup>38</sup>, al igual que lo es el hecho de que cada vez sean más los casos que involucran a víctimas menores de edad o agresores menores de edad<sup>39</sup>. GREVIO agradece que la concienciación entre las autoridades sobre este asunto comienza a traducirse en medidas preventivas que desafían el sentido de pertenencia que los hombres demuestran con respecto al cuerpo de la mujer. Estas medidas incluyen, entre otras, una educación sexual adecuada basada en el respeto a la autonomía sexual de todas las mujeres y hombres, niñas y niños<sup>40</sup>. También se han dado los primeros pasos para garantizar la seguridad de las mujeres y las niñas durante la temporada de fiestas estivales, aunque la atención parece enfocarse más en las mujeres y las niñas como posibles víctimas que en los hombres y niños como posibles agresores. Los esfuerzos en curso para promover e implementar la Recomendación CM/Rec(2019)1 del Comité de Ministros en los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo tienen como objetivo reducir aún más los nocivos estereotipos de género sexistas en España, lo que GREVIO valora positivamente.

80. **GREVIO anima a las autoridades españolas a sostener sus esfuerzos, cuando sea necesario, de involucrar a la sociedad en general en este cambio, en particular los hombres y los niños, a través de programas de prevención, campañas y otras medidas de base comunitaria al objeto de prevenir y combatir las diferentes formas de violencia contra las mujeres mediante el desarrollo del respeto por la autonomía y el consentimiento sexuales, la concienciación sobre el acoso sexual y la violencia contra las mujeres ejercida por medios telemáticos.**

## B. Sensibilización (artículo 13)

81. De acuerdo con la obligación establecida en el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, desde 2004 se llevan a cabo campañas de sensibilización pública a gran escala en torno a la violencia infligida por la pareja o expareja. Aunque el gasto público ha variado considerablemente a lo largo de los años, ha sido significativo a lo largo de este período, oscilando entre 1,3 y 8 millones de euros anuales<sup>41</sup>. Aunque pueda convenirse que este esfuerzo ha resultado eficaz en su objetivo de aumentar el nivel de concienciación social sobre la violencia ejercida por los hombres contra las mujeres (“violencia de género”) en el ámbito de la pareja, la violencia de género no se percibe como un problema importante en España de acuerdo con los resultados de investigaciones recientes. Según el barómetro mensual “Principales problemas de los españoles” del Centro de Investigaciones Socio-Jurídicas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CIS), la violencia contra la mujer en el ámbito de la pareja ocupa un lugar muy bajo y sin correlación con el

---

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, el caso de “La Manada” y el caso de “Arandina”, ambos llegaron a juicio en 2019.

<sup>38</sup> Según la información recogida por GeoViolenciaSexual, un proyecto de feminicidio.net, el número de violaciones colectivas en España ha pasado de 18 en 2016 a 63 en 2019. Véanse <https://geoviolenciasexual.com>.

<sup>39</sup> Según la Fiscalía, el número de procesos penales iniciados por delitos sexuales ha aumentado un 23,2% en 2017. En su informe al Gobierno español, el Fiscal General del Estado encuentra “inquietantes y preocupantes” el número de delitos de naturaleza sexual, incluidas las violaciones en grupo que involucran a menores de 14 años. Véanse el Informe al Gobierno de España, presentado a principios del año judicial 2018 por el Fiscal General del Estado, disponible en [www.elconfidencialdigital.com/media/elconfidencialdigital/files/2019/06/28/MEMFIS18.pdf](http://www.elconfidencialdigital.com/media/elconfidencialdigital/files/2019/06/28/MEMFIS18.pdf).

<sup>40</sup> Véase, por ejemplo, la campaña realizada en 2019 por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género centrada en el consentimiento sexual y dirigida específicamente a un público masculino.

<sup>41</sup> Cepeda I., “Fighting Prejudice: Campaigns on Gender Violence in Spain”, *Journal of International Women's Studies*, Vol. 19, Nº 6, 2018, Table 2: Public expenditure on publicity against violence against women (2007-2015).



nivel de gasto público en campañas de sensibilización<sup>42</sup>.

82. Aunque GREVIO reconoce el firme compromiso de las autoridades españolas, en particular de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, en la prevención de la violencia de género a través de la sensibilización, señala la necesidad de repartir sus esfuerzos preventivos a través de otras iniciativas de más largo plazo y en medidas preventivas basadas en la comunidad, en particular aquellas que deconstruyen las nociones de inferioridad de las mujeres y que persiguen inculcar en las nuevas generaciones relaciones de género sanas (ver abajo).

83. Además, GREVIO observa con preocupación que el enfoque actual en la violencia ejercida por la pareja o expareja ha resultado en niveles muy bajos de concienciación hacia las diversas formas de violencia contra la mujer, ya sea la mutilación genital femenina, el matrimonio forzoso, el acoso o la violencia sexual<sup>43</sup>. GREVIO valora alguno de los esfuerzos que se están realizando a nivel regional, en particular aquellos dirigidos a jóvenes autores de delitos en torno a cuestiones como el abuso y el control ejercidos a través de la tecnología, especialmente a través de la instalación de “software espía” y de aquel que facilita la “sextorsión”<sup>44</sup>. También existen campañas de la sociedad civil y esfuerzos de sensibilización, en particular sobre la violencia telemática en el ámbito de la pareja y expareja, cuyo objetivo es permitir que las personas jóvenes identifiquen y reaccionen frente a, poniéndoles fin, los primeros indicios de abuso, como se da en los casos de control de dispositivos móviles o redes sociales por parte de la pareja<sup>45</sup>, así como algunas iniciativas prometedoras que también abordan la violencia sexual entre los adolescentes<sup>46</sup>.

84. Sin embargo, tales esfuerzos parecen tener una magnitud y alcance geográfico limitado; existiendo además una variación apreciable en términos de enfoque, financiación y efectividad general. El cuadro que emerge es, por tanto, de fragmentación. Huelga realizar más esfuerzos para garantizar que las iniciativas de sensibilización dan cuenta de forma sistemática de todas las formas de violencia en todas las regiones de España.

**85. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que prolonguen sus esfuerzos de sensibilización en torno a la violencia contra las mujeres, cuya implementación debe abarcar todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, en particular las de violencia sexual y digital, contando para ello con las asociaciones que brindan servicios de apoyo especializados en la mujer, organizaciones de base comunitarias y medios de comunicación.**

### **c. Educación (artículo 14)**

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, Págs. 22-26. Según el barómetro mensual “Principales problemas de los españoles” del Centro de Investigaciones Socio-jurídicas del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CIS), la violencia ejercida por la pareja o expareja contra la mujer ocupa un lugar muy bajo y sin correlación con el nivel de gasto público en campañas de sensibilización.

<sup>43</sup> En 2018, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género lanzó una campaña contra la violencia sexual, con el hashtag #SomosUna, así como una campaña dirigida a adolescentes con el hashtag #Puesnolohagas.

<sup>44</sup> Como se explica en el informe de la Relatora Especial de la ONU sobre la dimensión digital de la violencia contra las mujeres, el párrafo 16, “sextorsión” refiere el uso de las TIC para chantajear a una víctima; en tales casos, el agresor amenaza con revelar material íntimo - fotografías, videos, actos sexuales o sexo explícitos adicionales - de la víctima al objeto de extorsionarla. El informe también analiza el uso de otra terminología relacionada (“ciberviolencia”, “violencia digital”, “violencia en línea”) y sugiere utilizar el término “violencia contra las mujeres facilitada por las TIC” como término más inclusivo, o “violencia en línea” como término de más fácil uso. Véase el “Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, on online violence against women and girls from a human rights-based perspective”, 14 de junio de 2018.

<sup>45</sup> Véase, por ejemplo, la campaña “Diez formas de violencia de género digital”, realizada por la Asociación Pantallas Amigas en 2017 y apoyada por Twitter España.

<sup>46</sup> Ejemplo tomado de la Comunidad Autónoma de Extremadura, Informe del Estado Español al GREVIO, p. 83.

86. Las percepciones, creencias y patrones de comportamiento se forman muy temprano en la vida. Por tanto, los centros educativos tienen un papel importante que desempeñar en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y de los derechos humanos. Por ello, el artículo 14 requiere del diseño de materiales didácticos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, roles de género no estereotipados, el respeto mutuo, la solución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales y el derecho a la integridad personal y el abordaje de la violencia contra la mujer por razones de género.

87. En España, aunque las competencias en materia educativa recaen en las comunidades autónomas, la Ley Orgánica 8/2013 para la Mejora de la Calidad Educativa establece un marco educativo común. Esta ley prevé el desarrollo en la escuela de valores que promuevan la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, así como la prevención de la violencia de género como principio rector (artículo 2 l). En ese sentido, uno de los objetivos de la educación primaria es desarrollar actitudes críticas en el alumnado con respecto a la violencia, los prejuicios y los estereotipos sexistas (artículo 17 m), mientras que la educación secundaria debe desarrollar habilidades en el alumnado que le lleve a rechazar estereotipos discriminatorios (artículo 23c). El sistema educativo tiene por obligación inculcar valores de respeto a la mujer e igualdad entre hombres y mujeres en consonancia con lo que establece la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que contiene un capítulo sobre educación (Capítulo I) y establece que, a lo largo de su escolarización, el estudiantado debe desarrollar habilidades y capacidad de resolución pacífica de los conflictos y de defensa de la igualdad entre hombres y mujeres (artículo 4).

88. Aunque GREVIO valora positivamente la existencia de este marco legal, sus prescripciones no se han traducido en la incorporación de material didáctico sobre los temas identificados en el artículo 14 del Convenio en los planes de estudio formales dentro del sistema de educación obligatoria. La asignatura "Valores Sociales y Cívicos", al que pueden asistir los alumnos en lugar de la asignatura de "Religión" en la etapa de secundaria, parece incluir contenido sobre igualdad de género y violencia de género, pero faltan datos para evaluar la proporción de alumnos matriculados en esta asignatura, así como su impacto. GREVIO señala que, siendo "Valores Sociales y Cívicos" una asignatura optativa, carece de potencial para alcanzar a todos los alumnos de la enseñanza secundaria. El material didáctico que promueve la igualdad de género, el respeto mutuo en las relaciones interpersonales y la no violencia varía de una comunidad autónoma a otra. Algunas de ellas adoptan planes de acción en materia de igualdad en las escuelas, imparten cursos o talleres específicos sobre violencia de género u organizan campañas de prevención en las escuelas. Además, dado que la formación inicial y continua de los educadores y el personal de los centros educativos es competencia de las autoridades autonómicas, existen variaciones en cuanto al número de profesores formados y a la duración/tipo de formación ofrecida, lo que dificulta evaluar en qué medida los profesores de toda España cuentan, en la práctica, con las habilidades necesarias para enseñar estas materias. No obstante, GREVIO aplaude la obligación que las administraciones educativas tienen de introducir transversalmente "una educación para la prevención y resolución pacífica de conflictos en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social, y de aquellos valores que sustentan la democracia y los derechos humanos, necesarios para la prevención de la violencia de género".

89. En cuanto al material educativo, la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género establece que las autoridades educativas velarán por la eliminación de los estereotipos sexistas o discriminatorios en todos los materiales educativos (artículo 6), lo que GREVIO valora positivamente. Además, la Oficina del Delegación del Gobierno para la Violencia de Género puso a disposición de entornos educativos y adolescentes materiales para la prevención de la violencia de género, como, por ejemplo, un cómic que describe una relación abusiva entre adolescentes, folletos informativos y cortometrajes con guías para que los docentes puedan hablar sobre los primeros signos de abuso en una relación. Parece que se está realizando el seguimiento del uso de estos materiales a nivel autonómico, aunque su impacto está por determinar.

90. GREVIO señala que la educación sexual no forma parte de los planes de estudio formales. Parecería que cuando se aborda en otras asignaturas, la atención se centra en los aspectos biológicos de la sexualidad, más que en la noción de consentimiento, respeto mutuo e influencia de los estereotipos de género en las relaciones. GREVIO es consciente de que existe cierta preocupación en relación con la ausencia de educación sexual en la escuela, que hace que los jóvenes recurran a contenido de naturaleza sexual en la internet y en otros lugares, lo que, en muchos casos, perpetúa el comportamiento sexista y los estereotipos de género. GREVIO es consciente de que actualmente se está llevando a cabo una reforma de la educación sexual en España y espera que todo ello se incorpore debidamente.

91. Los docentes desempeñan un papel fundamental en la identificación de aquellos niños y niñas que pueden ser víctimas de violencia. En ese sentido, GREVIO valora positivamente la obligación legal que tienen las administraciones educativas de garantizar que el profesorado reciba formación en conocimientos y técnicas para la detección temprana de la violencia en el ámbito familiar (Ley Orgánica 1/2004, artículo 7c). Además, algunas autoridades autonómicas están aprovechando activamente el potencial que ofrece la escuela para identificar a los niños víctimas de violencia de género, lo cual incluye a niñas en riesgo de sufrir la mutilación genital femenina<sup>47</sup>, aspecto este que GREVIO también aplaude.

92. **Partiendo de un meritorio marco legal que hace de la igualdad de género uno de los objetivos del sistema educativo, GREVIO invita a las autoridades españolas a prolongar los esfuerzos realizados a fin de asegurar que el alumnado cuente con conocimientos y habilidades alineados con los temas identificados en el artículo 14 del Convenio de Estambul.**

#### **D. Formación de profesionales (artículo 15)**

93. En el artículo 15 del Convenio se establece el carácter sistemático de la formación de base y continua de aquellos profesionales que atienden a las víctimas o agresores de cualquier acto de violencia. La formación debe incluir la prevención y detección de dicha violencia, la igualdad entre mujeres y hombres, las necesidades y derechos de las víctimas y la prevención de la victimización secundaria. El cuestionario elaborado por GREVIO enumera, en el cuadro que se adjunta al mismo, los grupos profesionales que GREVIO considera relevantes y que necesitan dicha formación<sup>48</sup>. GREVIO valora positivamente que en España, la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres prevea la impartición de cursos de formación sobre igualdad de trato entre mujeres y hombres y sobre prevención de la violencia por el pareja o expareja para las personas empleadas en la administración pública y los órganos públicos, pero observa con preocupación que la información obtenida durante la visita de evaluación revele diferencias en los niveles de formación que reciben en la práctica los miembros de las distintas profesiones.

94. Un grupo de profesionales que recibe una formación heterogénea es, de acuerdo con las observaciones de GREVIO, el poder judicial. Por ejemplo, la Escuela Judicial ofrece varios cursos de formación de base con contenido sobre violencia contra la mujer dirigidos a jueces en formación. GREVIO también señala que la Ley Orgánica del Poder Judicial modificada por la Ley Orgánica 5/2018 dispone ahora que todas las pruebas de selección para el ingreso y promoción en las carreras judicial y fiscal aborden el principio de igualdad entre mujeres y hombres como

---

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, el Protocolo Andaluz para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género, que tiene como objetivo proporcionar pautas de actuación homogéneas a todos los profesionales en contacto con un menor víctima de violencia de género o una niña en riesgo de mutilación genital femenina, incluido el profesorado. Disponible en: [www.juntadeandalucia.es/export/drupalajda/salud\\_5af95874e02ad\\_protocolo\\_violencia\\_genero.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/export/drupalajda/salud_5af95874e02ad_protocolo_violencia_genero.pdf), p. 66 y p. 106.

<sup>48</sup> Estos son, como mínimo, agentes de policía y otros oficiales de las fuerzas y cuerpos de seguridad, fiscales, jueces, trabajadores sociales, médicos, enfermeras y matronas, psicólogos y psicoterapeutas, funcionarios de los departamentos de extranjería, personal docente y administradores escolares, periodistas y otros profesionales de los medios de comunicación, hombres y mujeres en servicio.

contenido, incluyendo las medidas contra la violencia de la mujer - y la aplicación de esas medidas en el ámbito de la función jurisdiccional, así como la interpretación y aplicación de la ley con perspectiva de género (artículo 310). Si bien GREVIO valora positivamente que en 2019 tanto la formación en la Escuela Judicial como el plan de estudios aprobado para las pruebas de selección incluyeran cuestiones como los estereotipos de género, las medidas de protección, la violencia por el pareja o expareja, el acoso sexual y la mutilación genital femenina, señala que la formación en materia de violencia sexual solo se ha reforzado recientemente. Es de mención los esfuerzos crecientes que se viene realizando al objeto de formar a los fiscales y otros funcionarios públicos, pero no parece que se ofrezca de manera sistemática, por ejemplo, cursos de capacitación para jueces acerca del trastorno de estrés postraumático asociado y su efecto a la hora de declarar como testigo en un juicio. Por otro lado, el nivel de formación ofrecido a los médicos forenses, cuyo papel resulta fundamental en la documentación de pruebas de violación y agresión sexual de forma no intrusiva y sensible, difiere significativamente según el caso, teniendo incluso que algunas comunidades autónomas no ofrecen formación alguna<sup>49</sup>.

95. En materia de formación continua, la Dirección General para el Servicio Público de Justicia organizó en 2018 y 2019 talleres multidisciplinares sobre violencia de género, reuniendo a diversos profesionales relacionados con la administración de justicia, entre los que se incluían fiscales, abogados, médicos forenses, psicólogos, trabajadores sociales y personal de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos. Estos talleres tenían como objetivo mejorar el conocimiento de los profesionales sobre el marco legal y los diferentes servicios de asistencia disponibles, así como sensibilizar a través de los testimonios directos de víctimas de violencia de género. Cubren un amplio abanico de temas: violencia sexual, mutilación genital femenina, matrimonio forzoso, victimización secundaria, menores, mujeres con discapacidad, mujeres migrantes, ancianas y personas transgénero o transexuales víctimas de violencia sexual. GREVIO celebra todas estas iniciativas formativas dado el potencial que les supone para mejorar la formación de los y las profesionales en el ámbito de la violencia sexual, reforzando así el intercambio de conocimientos entre las diversas partes interesadas.

96. Asimismo, se ofrecen cursos online sobre violencia en el ámbito de la pareja o expareja como parte de la formación profesional de las y los jueces. GREVIO valora positivamente el anuncio de que el curso virtual sobre violencia contra las mujeres y violencia doméstica desarrollado por el Programa HELP (Formación en Derechos Humanos de los Profesionales Jurídicos) del Consejo de Europa sea obligatorio para todos los jueces entrantes. Además, la Ley Orgánica 5/2018 hace que la participación exitosa en la formación sobre prejuicios y estereotipos de género sea una condición para la especialización en esta área (artículo 312). Aunque GREVIO valora positivamente esta importante resolución legal, observa con preocupación, sin embargo, el carácter opcional que la formación en el servicio sobre la violencia contra las mujeres tiene para aquellos jueces que no deseen participar en juzgados especializados en violencia contra las mujeres.

97. La formación complementaria es obligatoria para los miembros del Poder Judicial que ejercen sus funciones en los juzgados penales especializados en violencia ejercida por la pareja o expareja o en secciones penales o civiles especializadas en esta materia (artículo 310). Este grupo de jueces tiene la obligación, antes de iniciar el ejercicio de su función, de participar en una formación específica sobre violencia contra la mujer, combinando jornadas de formación en los juzgados y estudio individual telemático. Los jueces que operan en los juzgados cuya jurisdicción no abarca exclusivamente la violencia contra la mujer también tienen la oportunidad de participar en estos cursos. Sin embargo, GREVIO observa con preocupación que, a pesar del énfasis que la ley hace en la formación del poder judicial, las resoluciones judiciales, incluso las de los juzgados especializados en violencia contra las mujeres, siguen evidenciando cierto desconocimiento de los patrones y la dinámica del abuso, prejuicios de género y falta de protección a las víctimas a la hora de establecer la custodia.

---

<sup>49</sup> Amnistía Internacional, España (2018), "Ya es hora de que me creas". Un sistema que cuestiona y desprotege a las víctimas. Resumen ejecutivo en inglés, pág. 4.

98. Si bien GREVIO reconoce que la formación del poder judicial viene dada por ley, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que evalúen la oferta formativa disponible actualmente dirigida al poder judicial con el fin de mejorar su eficacia. GREVIO insta a las autoridades a que garanticen que esta capacitación aborda todas las formas de violencia contra las mujeres contempladas en el Convenio de Estambul, en particular la violencia sexual, así como las dinámicas psicológicas que envuelven la violencia en el ámbito de la pareja o expareja, la violencia tras una separación, los efectos de la violencia en los niños (víctimas y testigos), y la prevención de la victimización secundaria.

99. Las diferentes profesiones relacionadas con el sector de la salud son susceptibles de recibir formación relativa al Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género, que reconoce que la violencia ejercida por la pareja o expareja es un problema de salud pública y establece intervenciones estandarizadas en relación con esta forma de violencia. GREVIO valora positivamente la determinación mostrada por las autoridades españolas por mejorar de forma continuada la calidad de las intervenciones médicas y la asistencia a las mujeres expuestas a la violencia por la pareja o expareja, aspecto este que resulta evidente si se toma como referencia que el 80% de todos los programas de formación de base para enfermeras contienen módulos sobre violencia de género<sup>50</sup>. Sin embargo, resulta menos evidente en qué medida estos programas de formación abarcan temas más allá de la violencia por la pareja o expareja o los motivos que hacen que el 20% restante quede al margen de este tipo de contenido formativo.

100. Al mismo tiempo, GREVIO es consciente de que no todos los profesionales sanitarios españoles reciben formación sobre la violencia ejercida por la pareja o expareja. Muchos profesionales sanitarios se muestran reticentes a abordar esta cuestión de manera coordinada, pero también en lo que tiene de emocional y cultural. Esto afecta especialmente a las mujeres gitanas en España, quienes tienden a buscar apoyo en los servicios de atención primaria de salud por delante de la policía o los servicios sociales. Con todo, muchas mujeres de la comunidad gitana ven que las soluciones ofrecidas no se corresponden con sus necesidades, principalmente debido a su falta de confianza en los profesionales sanitarios, a la falta de formación entre éstos en materia de violencia ejercida por la pareja o expareja y a la intersección que se da entre la mayor vulnerabilidad de las mujeres gitanas y sus circunstancias culturales específicas<sup>51</sup>.

101. Los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad reciben formación tanto en el momento de incorporación al cuerpo como cuando están en servicio. Por ejemplo, al acceder al cuerpo todos los agentes de la Guardia Civil reciben formación sobre violencia de género y otros 54 agentes reciben anualmente formación para especializarse en este ámbito. Miembros de la policía nacional pueden inscribirse en un curso de formación virtual de 30 horas de duración, y, según las autoridades, recientemente se ha impartido esta formación a unos 10.000 agentes. Además, 405 oficiales completaron un curso presencial de 90 días. Los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad también reciben formación sobre igualdad de género de manera generalizada. Los agentes de la Guardia Civil hacen lo propio a través de cursos ofrecidos por la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, cursos virtuales o Jornadas de Igualdad que tienen lugar anualmente. No existe evidencias en base a la información aportada del porcentaje de agentes formados en igualdad de género, esto es, en las diferentes manifestaciones de violencia contra la mujer - incluida su dimensión telemática -, y si la formación disponible es obligatoria u opcional.

---

<sup>50</sup> Maquibar A., Estalella I., Vives-Cases C., Hurtig AK. y Goicolea I., "Analysing training in gender-based violence for undergraduate nursing in Spain: A mixed-methods study", 2018.

<sup>51</sup> Vives-Cases C., Goicolea I., Hernandez A., Sanz-Barbero B., Davó-Blanes C. y La Parra-Casado D. (2017), "Priorities and strategies for improving Roma women's Access to primary health care services in cases of intimate partner violence: a concept mapping study", *International Journal for Equity in Health*, Volumen 16, 2017.

102. Como parte de un interés por desarrollar un mayor nivel de conocimientos en el ámbito de la violencia contra las mujeres en la esfera académica, muchas universidades de España han introducido programas de posgrado específicamente orientados al estudio de la violencia contra las mujeres, aspecto que GREVIO valora positivamente<sup>52</sup>. Sin embargo, las carreras de grado, incluidos las de derecho, no abordan el estudio de las diferentes formas de violencia contra la mujer ni de la igualdad entre mujeres y hombres. Si bien GREVIO valora positivamente que los diferentes colegios de abogados de España ofrecen listas de profesionales especializados en la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, a GREVIO le preocupa que los miembros de esta profesión en España no dispongan ni de un sistema ni de un grado de especialización comparable en relación con violencia sexual.

103. Si bien es difícil evaluar de manera integral el nivel y la calidad de la capacitación del gran número de profesionales implicados en la implementación del Convenio de Estambul en su totalidad, GREVIO valora positivamente que las autoridades centrales españolas estén realizando esfuerzos especiales de cooperación con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) a fin de garantizar que los empleados de los gobiernos locales en las zonas rurales, en particular en las localidades con menos de 20.000 habitantes, se beneficien de la formación virtual en violencia ejercida por la pareja o expareja<sup>53</sup>.

104. **GREVIO anima a las autoridades españolas a redoblar los esfuerzos de formación de aquellos grupos profesionales como los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, las enfermeras y otras profesiones sanitarias además de docentes de todo el país, incorporando módulos obligatorios en los aprendizajes de base y en la formación continua en torno a las diferentes formas de violencia contra mujeres - incluida su dimensión telemática -, la detección de dicha violencia, la victimización secundaria y la igualdad entre mujeres y hombres.**

## **E. Programas preventivos de intervención y tratamiento (artículo 16)**

### **1. Programas para agresores en el ámbito de la violencia doméstica**

105. En España existen varios programas de carácter tanto voluntaria como obligatoria dirigidos a los agresores en el ámbito de la violencia doméstica. La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (SGPI) del Ministerio del Interior se encarga de la implementación de dos programas en condiciones tanto privativas como no privativas de la libertad destinados a hombres autores de delitos de violencia contra las mujeres ejercida en el ámbito de la pareja o expareja. Estos programas se aplican en todo el territorio excepto en Cataluña, que conserva su competencia autónoma en el ámbito penitenciario. Además, otros programas comunitarios de tipo voluntario son administrados directamente por organizaciones de la sociedad civil fuera de los sistemas penitenciario y judicial.

106. El artículo 42 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género contiene las bases legales que regulan la provisión por parte de la Administración Penitenciaria de programas a todas las personas condenadas por violencia en el ámbito de la pareja o expareja. Estos programas de carácter voluntario se iniciaron a principios de la década de 2000 y se armonizaron para convertirse en el programa denominado "PRIA" en 2010. PRIA es desarrollado por el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de la SGIP y se puso en marcha en 49 centros de custodia en 2017<sup>54</sup>. Dividido en 25 sesiones grupales,

---

<sup>52</sup> Véase, por ejemplo, el Máster en Derecho y Violencia de Género que ofrece la Universitat de València, el Máster interdisciplinar en Violencia de Género: prevención e intervención por diversos campos profesionales, que ofrece la Universidad Complutense de Madrid y el programa de posgrado sobre violencia masculina ("Violencias machistas") ofrecido por la Universidad Autónoma de Barcelona.

<sup>53</sup> Informe del Estado español al GREVIO, pág. 98, información adicional al Anexo 3.

<sup>54</sup> Consulte el informe estatal español a GREVIO.

en un período de seis meses, ofrece una intervención cognitivo-conductual desde una perspectiva de género junto con un procedimiento de evaluación de riesgos. En 2018, asistieron cerca de 500 de los 3.940 hombres condenados por violencia ejercida contra mujeres en el ámbito de la pareja<sup>55</sup>. Se pretende que los profesionales del Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas fomenten la participación de los reclusos a través de la interacción diaria con ellos y les ayuden a crear caminos individualizados de asistencia – un enfoque aparentemente eficaz como así lo demuestra la inscripción voluntaria de la mayoría de los reclusos<sup>56</sup>. En 2010, sin embargo, las elevadas tasas de abandono suscitaron cierta inquietud, ya que un tercio de los reclusos inscritos en los programas PRIA no los completaron en ese momento<sup>57</sup>. El abandono voluntario, la salida de prisión y el traslado penitenciario se han apuntado como principales razones tras el abandono. Según las autoridades, la eficacia de estos programas ha aumentado últimamente. GREVIO recuerda que maximizar el número de reclusos que finalizan el programa es un elemento que puede fomentar una intervención eficaz<sup>58</sup>. Esto se puede lograr mediante procedimientos más cuidadosos de selección inicial que evalúen los factores que motivan la inscripción, así como actividades que fomenten la asistencia de los hombres y su disposición a asumir la responsabilidad de sus actos violentos. GREVIO enfatiza además la necesidad de evaluar la efectividad de tales programas.

107. Además de los programas en entornos de custodia, en 2010 se desarrolló el programa PRIA-MA para agresores condenados a una medida penal alternativa. Se gestiona mediante convenios de colaboración entre el Servicio de Gestión de Penas y Medidas Alternativas de la SGIP y algunas ONG y servicios sociales (ver más abajo). Este programa de 10 meses consiste en sesiones grupales e individuales basadas en un enfoque sociocognitivo sensible al género, en el que se incluye un procedimiento de evaluación de riesgos. En 2015 se actualizó a fin de dotarle de una perspectiva de género más transversal. Un estudio ha demostrado que solo el 6,8 % de los participantes en PRIA-MA reincidieron en los cinco años posteriores a la finalización del programa<sup>59</sup>. Sin embargo, GREVIO señala que menos de un tercio de los autores de violencia por la pareja o expareja condenados a una medida alternativa a la prisión fueron obligados a asistir a PRIA-MA por parte de un juez, a diferencia de la gran mayoría de ellos para los que la condena significó realizar alguna forma de servicio comunitario<sup>60</sup>. Si bien esto también puede requerir que los agresores participen en programas de reeducación, incluso en programas de educación sexual, aspecto que GREVIO valora positivamente, se desconoce en qué medida los autores de las diferentes formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul cuentan con una orden judicial de asistencia a los mismos.

108. Por otra parte, GREVIO destaca que entre el 2010 y el 2019 se firmaron 28 convenios de colaboración entre SGIP y organizaciones de la sociedad civil a fin de asegurar la implementación de los programas PRIA-MA, bien a través de los servicios sociales de las diferentes instituciones penitenciarias, bien directamente con organizaciones de la sociedad civil. Estos convenios incluyen acuerdos con ONGs de mujeres, organizaciones religiosas y universidades sobre la base de diferentes principios y mandatos. Los criterios de selección específicos aplicados por SGIP siguen sin estar claros. GREVIO recuerda que estos programas requieren de facilitadores

---

<sup>55</sup> Europapress, “Unos 9.000 condenados por violencia de género cursaron programas de reeducación en 2018, en torno al 30% de los penados”, Madrid, 2019, disponible en <http://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-9000-condenados-violencia-genero-cursaron-programas-reeducacion-2018-torno-30-penados-20190811130800.html> .

<sup>56</sup> Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (2010), *El delincuente de género en prisión. Estudio de las características personales y criminológicas y la intervención en el medio penitenciario*. Madrid: Ministerio de Interior, disponible en [www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias](http://www.interior.gob.es/web/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias) .

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Programas para perpetradores de violencia doméstica y sexual: Artículo 16 del Convenio de Estambul*, Consejo de Europa, Estrasburgo, 2014, disponible en <https://rm.coe.int/168046e1f2.v> .

<sup>59</sup> Pérez Ramírez M., Giménez-Salinas A. y Juan Espinosa M. (2018), “Reincidencia de los agresores de pareja en Penas y Medidas Alternativas”, *Revista de estudios penitenciarios*, nº 261, págs. 49-79.

<sup>60</sup> En 2018, de los 29.120 autores de violencia infligida en el ámbito de la pareja, solo se condenó a 9.110 a asistir al PRIA-MA.

formados que comprendan la influencia del género de la violencia doméstica y posean las habilidades necesarias para tratar con diferentes perfiles de agresores.

109. GREVIO valora positivamente que, con el fin de asegurar la implementación homogénea de los programas en las diferentes regiones, se haya creado el Comité de Penas y Medidas Alternativas compuesto por actores relevantes que dirigen PRIA-MA. Sin embargo, persisten disparidades entre las diferentes regiones en lo referente al número de agresores que asisten a PRIA-MA<sup>61</sup>. El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (Medida 127) parece tener la intención de abordar estos problemas a través de la extensión de programas sensibles al género dirigidos los autores de violencia doméstica, de la mejora de la cooperación entre las entidades judiciales y penitenciarias relevantes, y de la necesidad de reforzar la formación para profesionales que ejecutan estos programas.

110. Existen programas adicionales, como el programa ENCUENTRO, desarrollado por mandato judicial, que es parte de un régimen de condena alternativo para delitos de violencia doméstica, como, por ejemplo, la violencia intergeneracional y la violencia doméstica ejercida por la mujer, incluida la violencia de pareja del mismo sexo contra mujeres LGBTI. Además, el programa voluntario PICOVI para presos está destinado a personas condenadas por cualquier comportamiento violento, incluida la violencia doméstica. Existen muy pocos programas comunitarios para los autores de violencia doméstica que permitan a los hombres abusadores participar de forma voluntaria. Las razones parecen ser principalmente económicas, dada la escasa financiación disponible para este tipo de trabajo preventivo<sup>62</sup>.

111. Por último, GREVIO muestra su preocupación ante la escasez de programas como los anteriormente mencionados que incorporan el objetivo de garantizar la seguridad, el apoyo y los derechos humanos de las víctimas como una preocupación principal, ni que parecen haber sido implementados en estrecha coordinación con servicios especializados de apoyo a la mujer, como exige el artículo 16.3 del Convenio de Estambul<sup>63</sup>.

**112. GREVIO valora positivamente la existencia en España de diversos tipos de programas destinados a aquellos con penas por violencia doméstica, y anima encarecidamente a las autoridades españolas a trabajar en pos de lograr un mayor cumplimiento del artículo 16.3 del Convenio de Estambul, garantizando una implementación más amplia de todos los programas bajo custodia y no privativos de la libertad para aquellos con penas por violencia doméstica, en estrecha cooperación con los servicios de apoyo especializados para mujeres, y asegurando la evaluación de todos los programas actualmente en marcha de acuerdo con las normas metodológicas estandarizadas para evaluar su impacto.**

## **2. Programas para agresores sexuales**

113. El programa creado en 2006 **en España** destinado a controlar las agresiones sexuales (PCAS) va dirigido a aquellos que han sido condenados por cometer un acto de violencia sexual contra mujeres y niños, con penas privativas y no-privativas de libertad. Según las autoridades españolas, en 2017 asistieron al PCAS 441 internos varones y 267 hombres condenados a penas alternativas. Adoptando un enfoque sociocognitivo, este programa persigue ayudar a los delincuentes sexuales a asumir la responsabilidad de sus acciones y con el objetivo de reducir la reincidencia. También incluye un procedimiento de evaluación de riesgos. La duración del programa varía de seis meses a dos años, dependiendo del riesgo estimado de reincidencia. Investigadores han determinado que la tasa de reincidencia de los delincuentes sexuales que

---

<sup>61</sup> Véase el informe del estado español al GREVIO, Anexo 5.

<sup>62</sup> Work with perpetrators, European Network, National Report Spain 2016, p. 4

<sup>63</sup> *Ibid.*, Pág. 7.



asistieron a PCAS fue de alrededor del 4%<sup>64</sup>. El PCAS actual incorpora la perspectiva de género solo en uno de sus módulos que trata sobre la “distorsión cognitiva”. GREVIO recuerda la necesidad de garantizar que los programas para delincuentes sexuales se ajusten a las mejores prácticas conocidas desde una comprensión de género de la violencia contra las mujeres. Por lo tanto, GREVIO valora positivamente a la creación de un grupo de trabajo con el mandato de incorporar la perspectiva de género en todos los módulos del Programa de Control de Agresiones Sexuales<sup>65</sup>.

114. A nivel regional y local, se han establecido otros programas para delincuentes sexuales. En la Comunidad de Madrid se ha puesto en marcha el Programa de Tratamiento Educativo y Terapéutico para Jóvenes Delincuentes Sexuales a fin de favorecer la reinserción de los jóvenes delincuentes sexuales. En Barcelona, el programa piloto “Círculos de Apoyo y Responsabilidad” tiene como objetivo evitar la reincidencia de delincuentes sexuales liberados recientemente a través de un enfoque de colaboración interinstitucional. Este programa es desarrollado por un grupo de voluntarios bajo supervisión profesional que apoyan la reintegración social de los delincuentes sexuales. El programa permite el intercambio de información entre actores relevantes tales como las fuerzas de seguridad y los servicios de salud<sup>66</sup>.

**115. GREVIO anima a las autoridades españolas a continuar con sus esfuerzos encaminados a introducir una perspectiva de género en todos los módulos del Programa de Control de Agresiones Sexuales y a garantizar un enfoque común en la implementación de todos los programas de acuerdo con los principios del Convenio de Estambul y prácticas reconocidas.**

## **F. Participación del sector privado y los medios de comunicación (artículo 17)**

116. En España existen numerosas leyes y políticas que exigen y fomentan la participación de empresas privadas no solo en campañas de sensibilización en torno a las diferentes formas de violencia contra las mujeres sino también en el empoderamiento económico de las mujeres víctimas de violencia, en particular la violencia por la pareja o expareja.

117. GREVIO felicita a las autoridades españolas por su reconocimiento del papel que tanto el sector privado como los medios de comunicación puedan desempeñar en la prevención y la lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer. En particular, valora las medidas específicas desarrolladas en el ámbito laboral dirigidas a las víctimas de la violencia de pareja, tal como se establecen en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. En ellas se permite adecuar sus obligaciones profesionales a su situación personal, permitiendo su ausencia, el cambio de lugar de trabajo, su suspensión temporal de la relación laboral con reserva de puesto o la extinción de los contratos laborales. Todo ello sirve como ejemplo de la importancia que tiene la flexibilización de las condiciones laborales en el caso de las mujeres trabajadoras que están tratando de salir de una relación abusiva.

118. En el sector público existen medidas similares de apoyo de las víctimas de la violencia doméstica. GREVIO observa con satisfacción que desde 2015 existe un procedimiento que

---

<sup>64</sup> Redondo S. y Mangot A. (2017), “Génesis delictiva y tratamiento de los agresores sexuales: una revisión científica”, *Revista Electrónica de Ciencias Criminológicas*, Nº 2, disponible en [www.ehu.es/ojs/index.php/eguzkilore/article/view/18132/0](http://www.ehu.es/ojs/index.php/eguzkilore/article/view/18132/0).

<sup>65</sup> Informe del Estado español al GREVIO, p. 26.

<sup>66</sup> Redondo S. y Mangot A. (2017), “Génesis delictiva y tratamiento de los agresores sexuales: una revisión científica”, *Revista Electrónica de Ciencias Criminológicas*, Nº 2, disponible en [www.ehu.es/ojs/index.php/eguzkilore/article/view/18132/0](http://www.ehu.es/ojs/index.php/eguzkilore/article/view/18132/0)

permite la movilidad de los funcionarios de la administración pública víctimas de violencia de pareja<sup>67</sup>.

119. A la vista del reforzamiento del papel del sector privado en la prevención y la lucha contra la violencia infligida por la pareja o expareja, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer (2013-2016) determinó que los sindicatos y los empleadores debían jugar un papel importante en la lucha contra la violencia. El Pacto de Estado prevé la promoción del empleo y la integración social de las víctimas de la violencia de pareja, aspecto que GREVIO valora positivamente (medida 128 del Pacto de Estado). GREVIO también valora positivamente la decisión de las autoridades españolas de incluir en la composición del Observatorio Estatal de la Violencia contra la Mujer a dos asociaciones empresariales y a dos de los sindicatos más importantes. Además, varias iniciativas puestas en marcha por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género buscan involucrar a las empresas en campañas de sensibilización y adoptar políticas de empleo inclusivas para mujeres víctimas de violencia en el ámbito de la pareja<sup>68</sup>.

120. No obstante, GREVIO lamenta que la complejidad que reviste la implementación de todo lo anterior. El acceso de las mujeres a las medidas relacionadas con el empleo y los beneficios económicos que ofrece la Ley Orgánica 1/2004 sigue siendo difícil (véase el Capítulo IV, Apartado C sobre Artículo 20, Servicios de Apoyo Generales). Las diferentes interpretaciones de los requisitos establecidos en el artículo 23 de la Ley Orgánica han dado lugar a prácticas divergentes. Además, los datos sobre la utilidad general de las diferentes medidas son limitados. Aunque el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) parece recoger datos sobre el número total de mujeres que se han beneficiado de las medidas relacionadas con el empleo, no se desglosan por tipo de medida. Esto dificulta la posibilidad de sacar conclusiones fiables sobre la relevancia real de las medidas en el ámbito laboral antes mencionadas para las víctimas de la violencia ejercida por la pareja o expareja. Lo que sí indican los datos es que ciertas medidas, como los subsidios gubernamentales para contratos laborales destinados a las víctimas de violencia en el ámbito de la pareja o expareja, rara vez se utilizan, lo que significa que esta medida aún no se está aprovechando completamente<sup>69</sup>. Sin un seguimiento y evaluación riguroso, las razones que hay detrás de la infrutilización de las medidas disponibles seguirán siendo desconocidas, con pocos visos de que sean abordadas en un futuro próximo.

121. Más allá de las medidas más específicas de apoyo a las víctimas de violencia doméstica, GREVIO valora positivamente la adopción de disposiciones legales que obligan a las empresas con más de 50 empleados a diseñar un plan de igualdad de género<sup>70</sup>.

122. Con respecto al acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el trabajo, GREVIO valora positivamente que la Ley 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres contenga medidas preventivas (artículo 48), así como obligaciones para las empresas de establecer informes específicos y procedimientos de denuncia. GREVIO agradece la mención específica que se hace sobre el papel de los representantes de los trabajadores, requerido por la ley al objeto de concienciar a todos los empleados en materia de acoso sexual y para informar sobre tales incidentes. Además, GREVIO aplaude el hecho de que las autoridades españolas hayan puesto a disposición de las empresas un manual que sirva de guía e inspiración en la elaboración de protocolos de actuación y prevención del acoso sexual<sup>71</sup>.

---

<sup>67</sup> Resolución de 25 de noviembre de 2015 de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas.

<sup>68</sup> Un ejemplo es la iniciativa denominada "Empresas por una sociedad libre de violencia de género", que se inició en 2012 y se prolongó hasta 2017, con la participación de 129 empresas públicas y privadas de diferentes sectores empresariales. Como resultado de esta iniciativa, 1.848 mujeres ingresaron en el mercado laboral en 2019.

<sup>69</sup> Aunque el número de mujeres que se beneficiaron de contratos laborales otorgados sobre la base del régimen de empleo subsidiado para víctimas de violencia por la pareja o expareja parece ir en aumento (de 836 en 2015 a 1.381 en 2018), su número total parece pequeño en comparación con el elevado número de víctimas, en particular respecto de la gran proporción de mujeres migrantes que a menudo se encuentran en circunstancias socioeconómicas difíciles.

<sup>70</sup> Véanse los artículos 45-47 de la Ley 3/2007.

<sup>71</sup> Manual de referencia para la elaboración de protocolos de actuación y prevención contra el acoso sexual y el acoso

123. GREVIO observa con preocupación, sin embargo, que no existan estadísticas oficiales disponibles sobre el número de casos de acoso laboral o datos que indiquen que esta ley haya contribuido a que las víctimas hablen con sus empleadores y se tomen medidas contra este tipo de violencia.

**124. GREVIO reconoce que la ley contempla mecanismos para presentar denuncias y quejas que ya se han implementado en gran medida. Por ello, anima a las autoridades españolas a recoger datos sobre el número de mujeres víctimas de acoso sexual en el trabajo, las denuncias presentadas por las víctimas y el resultado de tales denuncias.**

125. En cuanto a la participación de los medios de comunicación, varias leyes establecen normas específicas que regulan la cobertura mediática de las mujeres y la información relativa a la violencia de género. Entre ellas se encuentran la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, la Ley 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la Ley General de la Comunicación Audiovisual (Ley 7/2010)<sup>72</sup>.

126. La Ley 1/2004 y la Ley 3/2007 prohíben material publicitario que proyecte una imagen degradante o discriminatoria de la mujer y buscan reforzar una imagen de la mujer que respete su dignidad e igualdad (artículos 10 y 41 respectivamente). El artículo 12 de la Ley 1/2004 prevé un mecanismo de denuncia que asegure la retirada o rectificación de contenidos sexistas y ofensivos en los medios de comunicación. Las instituciones y asociaciones que trabajan para la igualdad entre mujeres y hombres, incluida la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y el Instituto de la Mujer, pueden iniciar acciones legales para la retirada de anuncios considerados ilícitos.

127. GREVIO toma nota con especial satisfacción del trabajo de largo recorrido realizado por el Observatorio de la Imagen de las Mujeres (OIM) en el seguimiento y denuncia de las representaciones sexistas de la mujer en los medios y en la publicidad. Creado en 1994 bajo los auspicios del Instituto de la Mujer, esta entidad vela por el fomento de una imagen equilibrada y no estereotipada de la mujer mediante el seguimiento directo del contenido de los medios de comunicación y la publicidad, y a través de las quejas recibidas del público a fin de identificar el trato sexista o discriminatorio de la mujer. Tiene la facultad de solicitar la modificación o eliminación de las campañas publicitarias más estereotipadas o denigrantes contra las mujeres.

128. Además de lo anterior, y a fin de adoptar de medidas legales que garanticen la igualdad entre mujeres y hombres no solo en los medios de comunicación estatales sino también en los medios de propiedad privada<sup>73</sup>, en 2017 se creó el Observatorio de Igualdad de la Corporación RTVE. Esta entidad vela por la existencia y aplicación de códigos éticos que promueven la igualdad y previenen la violencia contra las mujeres en la actividad de la Corporación RTVE y porque los contenidos difundidos en cualquiera de los medios de comunicación de la Corporación RTVE no justifiquen, banalicen o inciten a la violencia contra las mujeres. También colabora en campañas institucionales destinadas a promover la igualdad entre hombres y mujeres y erradicar la violencia contra la mujer.

---

por motivos sexuales en el trabajo, disponible en [www.igualdadenaempresa.es](http://www.igualdadenaempresa.es).

<sup>72</sup> La Ley 7/2010 establece un marco legal para el sector audiovisual y establece medidas específicas para promover la igualdad de género y evitar la discriminación de género en los medios de comunicación y contenidos publicitarios (véanse especialmente los artículos 4.2 y 18.1).

<sup>73</sup> Véanse los artículos 36 a 39 de la Ley 3/2007.

129. Lamentablemente GREVIO observa que, a pesar de que muchas de estas actuaciones pueden servir como ejemplos prometedores, todavía se publican noticias relacionadas con incidentes de violencia doméstica en las que se culpa a las víctimas. Además, existe publicidad que aún refuerza estereotipos y relega a las mujeres a los ámbitos de la moda, cosmética e higiene, como objetos sexualizados<sup>74</sup>. A pesar de los esfuerzos continuos para retratar a las mujeres de manera no estereotipada y no sexista, la OIM continúa recibiendo un gran número de quejas, lo cual le llevó a realizar 221 solicitudes para la eliminación de contenido sexista, discriminatorio o degradante de los medios y la publicidad en 2016 y 2017.

**130. GREVIO anima a las autoridades españolas a que redoblen los esfuerzos encaminados a frenar el enfoque sensacionalista que mantienen algunos medios de comunicación y radiodifusión en la cobertura de la violencia de género y a promover una imagen de la mujer en términos plurales y no estereotipados mediante la formación de periodistas en las diferentes formas de violencia contra la mujer y violencia de género y su denuncia.**

---

<sup>74</sup> Presentación a GREVIO por la Plataforma de Convenciones de Estambul, p.15.

## IV. Protección y apoyo

131. El Capítulo IV del Convenio de Estambul tiene como objetivo proporcionar una estructura de apoyo polifacética, profesional y orientada a las víctimas al servicio de cualquier mujer que haya experimentado cualquiera de las formas de violencia incluidas en el Convenio.

### A. Obligaciones generales (artículo 18)

132. En consonancia con el enfoque general interinstitucional e integral promovido por el Convenio de Estambul, el Artículo 18.2, las Partes deben asegurarse de que existan mecanismos adecuados que proporcionen una cooperación eficaz entre las autoridades judiciales, los fiscales, las fuerzas y cuerpos de seguridad, las autoridades locales y regionales, así como con las ONG. Esto requiere la organización, por ejemplo, de mesas redondas, conferencias de casos o protocolos acordados, que permitan la cooperación entre profesionales en torno a casos individuales, procediendo de manera estandarizada. Según el Convenio de Estambul, dicha cooperación debe afrontar el tratamiento de la violencia contra la mujer y la violencia doméstica y centrarse en los derechos humanos y la seguridad de la víctima desde una perspectiva de género. En casos como estos, presididos por la cooperación interinstitucional, los servicios especializados que ofrecen asistencia a las mujeres desempeñan un papel importante a la hora de garantizar los derechos de las víctimas.

133. La promulgación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género supuso un cambio significativo en la respuesta ofrecida a las mujeres víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja en España, aspecto que GREVIO valora positivamente. Esta ley prevé una serie de medidas de apoyo y protección a las víctimas de la violencia infligida por la pareja o expareja que se ofrecen de manera integrada contando para ello con la cooperación de varios organismos: las fuerzas y los cuerpos de seguridad, los juzgados especializados en violencia contra la mujer, los servicios sanitarios y cualquier entidad que brinde asesoramiento legal a mujeres (artículo 19). En este sentido, la ley presupone un conocimiento especializado en la materia y una prestación eficaz de los servicios, por ejemplo, haciendo que las usuarias cuenten con estos servicios en la misma instalación ("ventanilla única"), además de incluir medidas para el empoderamiento económico a largo plazo. GREVIO celebra esta forma de conceptualizar los servicios de violencia ejercida por la pareja o expareja, por estar alineada con el Convenio de Estambul, siendo anterior al mismo. Sin embargo, observa que el objetivo del Convenio de Estambul es garantizar la disponibilidad de este tipo de enfoque integral, basado en la coordinación, en la prestación de servicios en relación con todas las formas de violencia contempladas. Esto incluye a la violencia sexual, el acoso sexual, el acecho (*stalking*), el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina y el aborto/esterilización forzosos.

134. Por ello, GREVIO muestra su preocupación ante la excesiva focalización de los esfuerzos de prestación servicios de apoyo integrales basados en la cooperación interinstitucional en una de las formas de violencia contempladas por el Convenio de Estambul en detrimento de otras. En particular, en los casos de la violencia sexual, el matrimonio forzoso y la mutilación genital femenina, existe una carencia apreciable de mecanismos de coordinación que proporcionen una cooperación efectiva entre todas las agencias oficiales relevantes en la protección y apoyo a las víctimas (ver más abajo). Además, GREVIO es consciente de que existen variaciones considerables en la calidad y disponibilidad de la prestación de servicios en las diferentes comunidades autónomas<sup>75</sup>. Con el fin de cerrar las brechas existentes relativas al enfoque interinstitucional que preside la prestación de servicios, GREVIO señala la necesidad de dotarse de directrices/estándares nacionales en esta área, que deberían elaborarse en colaboración con

---

<sup>75</sup> Información proporcionada a GREVIO durante la visita de evaluación.

aquellas ONG de mujeres que cuentan con experiencia en la prestación de estos servicios.

135. Otra preocupación que surge en relación con la prestación de servicios en base a la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género apunta a los criterios para el acceso a tales servicios por parte de las mujeres. En 2018 se introdujo una modificación legislativa al artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004 al objeto de garantizar que el ejercicio de sus derechos laborales y el mismo acceso de las mujeres a las prestaciones de la seguridad social establecidos en el Capítulo II de la ley ya no dependa totalmente de la emisión de una orden de protección. En la práctica, parecen existir diferencias en la implementación de esta enmienda. Según la información proporcionada a GREVIO por expertos y las ONG de mujeres, el acceso de las mujeres a los refugios de violencia doméstica en algunas partes de España dependerá de su reconocimiento oficial como víctima de la violencia ejercida por la pareja o expareja, estando prohibido su acceso a dichos refugios en los casos en que se les haya negado un orden de protección. En el caso de otras comunidades, el acceso de las mujeres a los derechos económicos y sociales y ayudas requiere que su estado en tanto que víctima de violencia doméstica sea reconocida oficialmente, con lo que el acceso a refugios se ofrecerá en base a las necesidades observadas.

136. GREVIO valora con satisfacción los esfuerzos de las autoridades españolas en pos de allanar las diferencias en la implementación del artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, que se establece en los puntos 62 y 63 del Pacto de Estado, y espera que se introduzca rápidamente un régimen más flexible para la selección de las mujeres que reduzca las barreras existentes a la hora de buscar ayuda.

**137. GREVIO insta a las autoridades españolas a que establezcan estructuras de cooperación interinstitucional entre las agencias oficiales y otras agencias relevantes en relación con la violencia sexual, el acoso sexual, el acecho, el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina y el aborto / esterilización forzosos, en consonancia con lo establecido el Artículo 18.2 del Convenio de Estambul. Deberán también garantizar que el enfoque de la prestación de servicios adopta una perspectiva de género además de otros principios que deben fundamentar la prestación los servicios de apoyo y protección, favoreciendo el empoderamiento y evitando la victimización secundaria (artículo 18.3). Con este fin, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades a que desarrollen directrices/estándares nacionales en esta área en colaboración con las ONG de mujeres que cuenten con experiencia en la prestación de servicios.**

## **B. Información (artículo 19)**

138. El derecho a la información de las mujeres víctimas de violencia doméstica está consagrado en el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. GREVIO valora positivamente que los organismos oficiales y otras autoridades estén obligadas por ley a ofrecer a las mujeres víctimas información y asesoramiento completo adaptados a sus circunstancias personales, incluidas las medidas de protección y los servicios de apoyo que brindan. GREVIO valora positivamente que se requiera por ley que las mujeres con algún tipo de discapacidad que sufren violencia doméstica reciban dicha información de forma que sea accesible para ellas. Sin embargo, GREVIO observa con preocupación que las ONG que representan a las mujeres con algún tipo de discapacidad destacan que esto rara vez se da en la práctica, ya que las entidades públicas responsables no están lo suficientemente capacitadas y no cuentan con los medios necesarios para hacerlo.

139. Además, la Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito establece el derecho de todas las víctimas de delitos a recibir información oportuna, adecuada y adaptada a la naturaleza del delito sufrido. Esto incluye información acerca de los servicios de apoyo disponibles, además de cómo presentar cargos y dónde obtener representación legal y asesoramiento. GREVIO valora positivamente que el Ministerio de Justicia y la Confederación Estatal de Personas Sordas de

España firmaran un convenio orientado a mejorar la experiencia de las personas sordas con el sistema de administración de justicia. La mayor parte de la información para las víctimas de delitos se obtiene a través de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas creadas en las comunidades autónomas, que se responsabilizan de los asuntos relacionados con la justicia penal. Sin embargo, las ONG de mujeres han indicado a GREVIO que el personal de esas oficinas no aplica un enfoque de género a la violencia contra las mujeres. Además de las mujeres con algún tipo de discapacidad, otros grupos, tales como las mujeres migrantes que no hablan español, se enfrentan a diferentes obstáculos en el ejercicio de su derecho a la información, principalmente debido a la carencia de servicios de interpretación. Las brechas lingüísticas, entre otro tipo de barreras, también parecen afectar a las mujeres solicitantes de asilo, que rara vez recurren a los servicios especializados para mujeres víctimas de violencia.

140. **GREVIO anima a las autoridades españolas a que se esfuercen en proporcionar información a las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer en un lenguaje y de una forma que les resulte comprensible.**

## **c. Servicios generales de apoyo (artículo 20)**

### **1. Servicios sociales**

141. Como se especifica en el artículo 148.1.20 de la Constitución española y de acuerdo con lo establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía, la prestación de los servicios sociales es responsabilidad de las comunidades autónomas y, por tanto, se caracteriza por unos altos niveles de autonomía local. El artículo 19 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género adjudica a las comunidades autónomas todo un conjunto de obligaciones relacionadas con la asistencia social integral a las víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja en la forma de servicios de apoyo general y especializado. Estas obligaciones incluyen la prestación de asistencia, el apoyo y alojamiento en casos de emergencia, los cuales requieren de actuación urgente y especializada, así como la cooperación interinstitucional. El tipo de servicios que se pondrán a disposición de las víctimas de violencia en el ámbito de la pareja incluyen, entre otros, asistencia psicológica, social y financiera, información de utilidad, ayudas de la seguridad social y asistencia laboral, incluido el apoyo en la formación y el desarrollo profesional. Otras medidas persiguen el empoderamiento económico de las mujeres. Ejemplo de ello son los programas de empleo específicos para mujeres víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja (ver Capítulo III, Apartado F, Participación del sector privado y los medios de comunicación, Artículo 17) así como el pago único - equivalente a seis meses de trabajo remunerado - para quienes no tengan trabajo o tengan ingresos inferiores al salario mínimo interprofesional (artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004). GREVIO felicita a las autoridades españolas por consagrar en la ley el derecho a un apoyo tan completo, alineado con las demandas del artículo 20 del Convenio de Estambul.

142. Sin embargo, la legislación vigente a nivel autonómico es la que, de acuerdo con las prescripciones del Convenio, determina que tales servicios se ofrezcan o no a las víctimas de violencia doméstica o que se extiendan a aquellas que hayan experimentado o estén en riesgo de sufrir violencia sexual, matrimonio forzoso, mutilación genital femenina, esterilización/aborto forzoso y acoso sexual. Algunas comunidades autónomas han ampliado relativamente este marco, mientras que otras parecen ceñirse al ámbito de la legislación central.

143. Como resultado, los tipos de violencia contra la mujer que los servicios sociales en las diferentes comunidades autónomas deben abordar por ley contando con los medios necesarios varían significativamente, al igual que lo hace el grado de especialización, formación y conocimientos adquiridos por el personal de los servicios sociales en torno a aquellas formas de violencia contra las mujeres que se suman a la violencia ejercida en el ámbito de la pareja. Si bien algunos parecen haber desarrollado protocolos e intervenciones en relación únicamente con la violencia infligida por la pareja o expareja, incluso sobre la base de la cooperación

interinstitucional, otras comunidades autónomas también parecen tener como objetivo ofrecer respuestas adecuadas a formas de violencia tales como la violación y la mutilación genital femenina<sup>76</sup>. Muchas ofrecen asesoramiento legal y psicológico, incluso para niños y niñas que han sido testigos de violencia, así como asistencia económica, educación y apoyo en la búsqueda de empleo y vivienda.

144. Por lo tanto, a GREVIO le preocupa que el enfoque integral desarrollado por los servicios sociales para proteger y apoyar a las víctimas de la violencia ejercida por la pareja o expareja no abarque en su aplicación a otras formas adicionales de violencia contra las mujeres contempladas en el Convenio de Estambul. De hecho, puede darse que cierta forma de abordar comúnmente aceptada de abordar la violencia ejercida por la pareja o expareja pueda, no obstante, obstaculizar la posibilidad de garantizar la prestación de apoyo y protección a las mujeres que sufren otras formas de violencia distintas de la violencia por la pareja o expareja de forma suficientemente homogénea en todas las comunidades autónomas de España. Si bien GREVIO reconoce las dificultades que entraña garantizar una prestación uniforme de servicios en un país descentralizado que cuenta con 17 regiones y comunidades autónomas, recuerda que, de acuerdo con el derecho internacional, las autoridades centrales son responsables de la implementación del Convenio de Estambul, independientemente de la organización territorial del país.

145. Al mismo tiempo, a GREVIO le preocupa que el nivel de prestación de servicios por parte de los servicios sociales municipales haya disminuido significativamente tras la decisión en 2013 de sustraer a los municipios competencias en el ámbito de la violencia de género. Si bien GREVIO valora positivamente que desde entonces se haya restablecido estas competencias y que las autoridades centrales hayan puesto a disposición fondos para aumentar los niveles de prestación, el efecto de la reducción del alcance de los servicios sigue siendo notable en lo referente al nivel de experiencia y continuidad en la prestación de servicios.

146. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas efectivas que garanticen el acceso de las mujeres a los servicios de apoyo general de manera más homogénea en todo el país reduciendo así las disparidades regionales que se dan en cuanto al nivel y calidad de la prestación de servicios.**

## 2. Servicios de atención médica

147. Los servicios de salud pública desempeñan un papel importante en la prevención de la violencia y en la asistencia sanitaria y de otros tipos de apoyo, incluida la derivación a servicios de asesoramiento especializados. En España, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud creó una Comisión contra la Violencia de Género con el mandato de mejorar la respuesta del sector de la salud pública a la violencia ejercida por la pareja o expareja. Desde 2007, existe un Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género, que establece procedimientos y pautas que los profesionales de la salud deben seguir a la hora de asistir a mujeres que han sufrido violencia física, sexual o psicológica. El protocolo proporciona herramientas a los profesionales sanitarios para detectar víctimas de violencia, evitar la victimización secundaria, documentar actos de violencia, desarrollar un plan de seguridad y derivar a las víctimas a los servicios pertinentes.

148. Además, se ha establecido como rutina la realización de encuestas que parten de un cuestionario disponible públicamente a fin de que enfermeras, médicos de cabecera y trabajadores sociales del sector sanitario puedan identificar a mujeres expuestas a la violencia doméstica. Además, algunas comunidades autónomas han implantado sistemas de detección estandarizados para todas las mujeres que buscan ayuda médica, independientemente de cuál sea el motivo que las anima. A través de la formulación de diferentes preguntas en torno a la situación familiar o a la existencia de algún problema que pudiera requerir atención, se instruye a

---

<sup>76</sup> Anexo 1. Información sobre Comunidades y Ciudades con Estatuto de Autonomía; informe del estado presentado por el Gobierno de España.



los profesionales sanitarios en la identificación de mujeres que hayan sido víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja. GREVIO celebra esta iniciativa por cuanto confiere a los profesionales de la salud un papel proactivo, lo cual puede redundar en una mejora significativa en la detección de mujeres víctimas de violencia por la pareja o expareja unido a que una implementación adecuada de la misma puede representar un primer paso hacia la seguridad de estas mujeres.

149. No obstante, GREVIO señala que, a pesar de lo anterior, muchos profesionales sanitarios ni identifican ni atienden convenientemente a las víctimas de este tipo de violencia, en particular en las zonas rurales de España. También ha manifestado cierta inquietud en lo referente a la calidad de los partes de lesiones elaborados por profesionales sanitarios como parte de la documentación que los juzgados manejan en relación a los casos de violencia ejercida por la pareja o expareja. La existencia de formularios estandarizados para cada una de las formas de lesión deja poco espacio para que los equipos de atención médica documenten las especificidades de la violencia ejercida por la pareja o expareja. Al mismo tiempo, la carga de trabajo de muchos profesionales sanitarios les priva del tiempo suficiente que requiere la redacción de estos informes. Lo limitado de la formación con la que cuentan en relación con esta tarea parece afectar a la calidad de los mismos.

150. Otra forma de violencia que se aborda específicamente en los protocolos de salud es la mutilación genital femenina. El Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la mutilación genital femenina adoptado en 2015 establece directrices que ayuden a los profesionales de la salud a detectar los casos de mujeres y niñas en riesgo de sufrir o que ya han sido sometidas a la mutilación genital femenina con miras a proporcionar apoyo médico y poner en marcha medidas preventivas. Parece que los expertos en esta área consideran que las medidas preventivas establecidas en el protocolo común son demasiado limitadas, ya que se centran principalmente en el sector sanitario en lugar de ofrecer un enfoque integral frente a la mutilación genital femenina. Algunas comunidades autónomas han introducido protocolos más integrales, vinculando al sector sanitario y otros actores, como por ejemplo a los padres, a los que se les pide que firmen un “compromiso” de no realizar la mutilación genital femenina a sus hijas cuando viajen a su país de origen. Los controles de salud obligatorios por parte de los pediatras que tienen lugar antes y después forman parte de esta aproximación<sup>77</sup>. Sin embargo, no todos los médicos parecen conocer los protocolos existentes.

151. Si bien a GREVIO le consta que muchas comunidades autónomas españolas han implementado pautas o protocolos para que los profesionales sanitarios establezcan enfoques estandarizados para abordar los casos de violencia sexual<sup>78</sup>, le preocupa la ausencia de un protocolo nacional destinado específicamente a esta forma de violencia. La falta de un protocolo común bien definido conduce al marcado contraste existente en lo referente a la calidad de la asistencia y de los procedimientos aplicados. De hecho, las directrices existentes no parecen garantizar la interacción entre todos los profesionales implicados, lo que da lugar a diferentes procedimientos, en particular en lo que respecta a la recogida de pruebas forenses. Los servicios sanitarios en algunas comunidades, como es el caso de la Comunidad de Madrid, ofrecen asistencia médica en los casos de lesiones que necesitan tratamiento, pero no se realizan exámenes que conserven las pruebas para una futura denuncia por vía penal. El nivel de coordinación y cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los examinadores médicos y forenses también parece variar y se desplaza a muchas mujeres de un lugar a otro sin que sus necesidades se hayan atendido previamente, lo que les obliga a pasar las horas posteriores a una violación sin la oportunidad de lavarse, cambiarse, dormir o recuperarse. GREVIO recuerda que una respuesta coordinada entre todas las partes interesadas es clave para brindar una asistencia integral a las víctimas.

---

<sup>77</sup> Contribución a GREVIO por la Red Europea End MGF, Save a Girl Save a Generation, UNAF y Médicos del Mundo, p. 5.

<sup>78</sup> La presentación a GREVIO de la Plataforma Estambul Sombra España incluye un resumen de los protocolos para profesionales médicos a nivel de las comunidades autónomas, página 13.

152. **GREVIO insta a las autoridades españolas a que establezcan un enfoque coordinado e integral en la prestación de servicios médicos y forenses a las víctimas de violación y agresión sexual, vinculado a las fuerzas y cuerpos de seguridad y otras agencias oficiales relevantes y a profesionales médicos capacitados que puedan satisfacer las necesidades de estas víctimas con tacto y contando con los conocimientos necesarios relacionados con el trauma. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas, proporcionando la formación especializada, a fin de garantizar un papel proactivo de los profesionales médicos en la detección de la violencia ejercida por la pareja o expareja y en aras de mejorar la calidad de los partes de lesiones que los haga útiles en los procesos penales.**

#### **D. Apoyo en materia de denuncias individuales/colectivas (artículo 21)**

153. El artículo 21 del Convenio de Estambul establece la obligación de los Estados Parte de garantizar que las víctimas tengan información sobre los mecanismos regionales e internacionales relacionados con la presentación de demandas individuales/colectivas aplicables y del acceso a dichos mecanismos en tanto que hayan sido ratificados. En el caso de España, estos incluyen el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, el Comité CEDAW y la Carta Social Europea. Esta disposición tiene como objetivo promover la disponibilidad de asistencia sensible e informada a las víctimas a la hora de presentar tales denuncias. Esta asistencia que puede venir del Estado, de colegios de abogados, de ONG importantes u otros órganos<sup>79</sup>. Según las organizaciones de mujeres y profesionales del derecho, la disponibilidad de información y asistencia de este tipo de se debe principalmente a la iniciativa de la sociedad civil, de lo cual se deduce que las autoridades cuentan con margen para mejorar el acceso de las víctimas a estos mecanismos.

154. **GREVIO invita a las autoridades españolas a redoblar sus esfuerzos a fin de garantizar que las víctimas cuenten con la información y acceso a los mecanismos de denuncia regionales e internacionales aplicables.**

#### **E. Servicios de apoyo especializados (artículo 22)**

155. Proporcionar apoyo especializado tiene por objetivo garantizar la compleja tarea de empoderar a las víctimas mediante un apoyo y asistencia optimizados y adaptados a las necesidades específicas de este colectivo. Las organizaciones de mujeres feministas pueden en buena medida satisfacer este fin, así como pueden hacerlo aquellas autoridades locales que cuentan con personal especializado y experimentado poseedor de un conocimiento profundo de la violencia de género contra las mujeres. Es importante garantizar que estos servicios estén lo suficientemente extendidos por todo el país y que sean accesibles a todas las víctimas. Además, estos servicios y su personal deben tener la capacidad de abordar los diferentes tipos de violencia contemplados en el Convenio de Estambul a fin de brindar asistencia a todos los grupos de víctimas, incluidos los grupos de difícil acceso.

156. GREVIO felicita a las autoridades españolas por la red de servicios de apoyo integrales y especializados para la violencia de pareja desplegada en todas las comunidades. Sin embargo, más allá de los servicios de violencia doméstica, parece contarse con escasa experiencia especializada en apoyo a las víctimas de cualquiera de las otras formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. Son pocas las comunidades autónomas que ofrecen servicios especializados para víctimas de violación (ver más abajo), y son todavía menos los

---

<sup>79</sup> Informe explicativo del Convenio, párrafo 130.

servicios de apoyo especializados, si es que existen, para mujeres en riesgo de sufrir matrimonio forzoso, mutilación genital femenina, acecho y esterilización/aborto forzosos<sup>80</sup>. Todo apunta a que las autoridades locales no invierten en tales servicios. El asesoramiento, apoyo psicológico a largo plazo y una atención sensible a las experiencias traumáticas de primera necesidad no está disponible para muchas de las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul.

157. GREVIO remarca así la necesidad de identificar la existencia de servicios especializados a nivel autonómico más allá de los ya desarrollados para responder a la violencia doméstica, que operen de acuerdo con lo establecido por el Convenio de Estambul en lo relativo a la prestación de servicios especializados, en particular respecto al artículo 18 del Convenio. GREVIO llama la atención de las autoridades españolas acerca de la existencia de metodologías y herramientas desarrolladas por el Consejo de Europa que facilitan la creación de inventarios y el trazado de los distintos servicios de apoyo disponibles para las mujeres víctimas de las diversas formas de violencia contempladas en el Convenio, por su utilidad ante cualquier esfuerzo futuro de identificación<sup>81</sup>.

158. **Recordando la importancia del apoyo y el asesoramiento especializado ‘de mujer a mujer’ ante cualquier experiencia de violencia contemplada en el Convenio de Estambul, GREVIO insta a las autoridades españolas a que proporcionen o coordinen servicios de apoyo a la mujer especializados y con perspectiva de género en todas las comunidades autónomas para todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. El objetivo debería pasar por garantizar la prestación de apoyo inmediato, a medio y a largo plazo, involucrando y aprovechando la dilatada experiencia acumulada por los servicios de apoyo especializados para mujeres en la sociedad civil.**

159. **Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas promoviendo, en todas las comunidades autónomas, la identificación de los servicios existentes de apoyo especializado en casos de violación y violencia sexual, acecho, acoso sexual, matrimonio forzoso, mutilación genital femenina y aborto forzoso y esterilización forzosa con el fin de subsanar, cuando sea necesario, estas lagunas en la prestación de servicios.**

## **F. Refugios (artículo 23)**

160. En España, los refugios para víctimas de violencia doméstica son competencia de las comunidades autónomas. También se dan casos, aunque son los menos, de gestión local o privada. Se diferencia entre los centros de crisis, que ofrecen hasta 15 días de alojamiento y asistencia en una situación de necesidad inmediata, y las casas de acogida, que ofrecen alojamiento a medio y largo plazo (hasta un año) en instalaciones que cuentan con personal especializado para proporcionar información, apoyo psicológico, asistencia jurídica y otros tipos de asistencia para las víctimas. GREVIO valora positivamente que la descripción/orientación ofrecida por la Delegación del Gobierno sobre Violencia de Género apunta a la necesidad de garantizar que los refugios se adapten a las necesidades de las mujeres mayores de 65 años, mujeres de origen extranjero, mujeres con algún tipo de discapacidad y niñas menores de 18 años. Asimismo, GREVIO valora de forma igualmente positiva el protocolo de derivación que está en vigor mediante el cual se garantiza la derivación rápida de mujeres que necesitan alojamiento de emergencia y refugios dentro y entre las diferentes comunidades/regiones autónomas cuando los refugios locales completan su aforo.

---

<sup>80</sup> Un resumen de los servicios de apoyo que ofrecen las diferentes Comunidades autónomas está disponible en [www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/Recursos\\_Autonomicos/Informacion\\_Descriptiva/home.htm](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/Recursos_Autonomicos/Informacion_Descriptiva/home.htm).

<sup>81</sup> Mapping support services for victims of violence against women in line with the Istanbul Convention standards – Methodology and tools”, L. Kelly, Strasbourg, December 2018.

161. Todas las comunidades autónomas ofrecen al menos un centro de emergencia y una casa de acogida, pero GREVIO observa con preocupación que el número de plazas per cápita difiere mucho de unas a otras. En 2017, había un total de 1.689 plazas disponibles en refugios<sup>82</sup>, que claramente no alcanza la ratio per cápita de una plaza familiar<sup>83</sup> por cada 10.000 habitantes según lo establecido en el Informe explicativo del Convenio de Estambul<sup>84</sup>.

162. Además, GREVIO ha recibido información sobre diferentes prácticas a nivel autonómico relacionadas con la admisión de víctimas en los refugios (ver Apartado A, Obligaciones generales, Artículo 18). En algunas se obliga a las mujeres a presentar una denuncia policial, mientras que en otras el procedimiento de admisión está rodeado de cierta incertidumbre. Algunas fuentes han informado a GREVIO acerca de la puesta en marcha de todo un conjunto de medidas de protección y apoyo que estarán disponibles para aquellas mujeres que presentan una denuncia de violencia doméstica a la policía de forma que cualquier derivación a otro servicio de apoyo sea inmediata. Sin embargo, aquellas que no recurren a la policía, como ocurre en los casos de mujeres que presentan algún tipo de discapacidad, experimentan serias barreras prácticas para comunicarse con la policía además de contar con mayores dificultades para acceder a los servicios disponibles, incluidos los relacionados con los refugios. Las mujeres de las zonas rurales que no tienen fácil acceso al transporte público o privado, por ejemplo, pueden tener dificultades para acceder a una comisaría y, cuando lo hacen, pueden desanimarse ante la ausencia de anonimato. Las mujeres drogodependientes o las mujeres que se dedican a la prostitución no pueden acudir a la policía por otras razones. Las mujeres migrantes no pueden hacerlo por razones relacionadas con su situación en el país. A GREVIO le preocupa que, en la práctica, la reticencia de estas mujeres a acudir a la policía pueda reducir los niveles de acceso a los refugios. A GREVIO también le preocupa que las mujeres que presentan algún tipo de discapacidad, pero que son víctimas de violencia doméstica sean admitidas con frecuencia en residencias para personas discapacitadas en lugar de un refugio para víctimas de violencia doméstica.

163. Las consecuencias de la existencia de diferentes niveles de financiación de los servicios especializados y de su impacto en la estabilidad financiera de las ONG de mujeres y en la continuidad de la prestación de servicios se han tratado anteriormente en este informe en relación con el artículo 8 del Convenio.

164. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas eficaces para:**

- a. **promover un nivel de alojamiento en todas las comunidades autónomas que se ajuste a la norma establecida en el Informe Explicativo del Convenio de Estambul de una plaza familiar por cada 10.000 habitantes;**
- b. **mejorar el acceso a los refugios para mujeres que presenten algún tipo de discapacidad, mujeres residentes en zonas rurales, mujeres mayores de 65 años, niñas, mujeres drogodependientes, mujeres que ejercen la prostitución y mujeres migrantes.**

## **G. Guardias telefónicas (artículo 24)**

165. En 2007 se puso en marcha una línea telefónica nacional de ayuda (016) mediante la cual se ofrece apoyo y asesoramiento, incluida la asesoría jurídica, en relación con la violencia ejercida por la pareja o expareja según la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Este servicio funciona las 24 horas del día, los 7 días de la semana, garantizando el total anonimato y confidencialidad. También está disponible en 52

---

<sup>82</sup> Véanse el informe estatal español al GREVIO, Anexo 4, página 102.

<sup>83</sup> Una plaza familiar se refiere a un lugar en el que se aloja a una mujer con sus hijos según el número promedio de niños por familia dentro del estado miembro del Consejo de Europa. Esto es, por lo tanto, más que un solo "plaza de cama".

<sup>84</sup> Párrafo 135 del Informe explicativo del Convenio de Estambul.

idiomas (15 hablados por el mismo personal que asesora y otros 38 facilitados a través de un servicio de tele-traducción). El acceso de las personas que presentan algún tipo de discapacidad está asegurado a través de servicios de interpretación visual, teléfono de texto y de un foro de *chat online* ([www.telesor.es](http://www.telesor.es)). GREVIO felicita a las autoridades españolas por sus esfuerzos para facilitar la accesibilidad a esta ayuda telefónica.

166. También existen líneas de ayuda telefónica autonómicas que, en algunos casos, son anteriores a la introducción del 016. Todos los números regionales parecen estar vinculados con la línea de ayuda nacional 016, garantizando así que todas las llamadas realizadas al 016 en las comunidades autonómicas se transfieran instantáneamente a la línea de ayuda autonómica a fin de que las personas que llamen se beneficien de una experiencia adaptada a su comunidad y de las derivaciones a servicios de apoyo especializados de su propia zona. Cuando las llamadas se relacionan con una situación de peligro inmediato, las fuerzas y cuerpos de seguridad pueden recibir alertas al instante. Desde 2005 existe una línea de asistencia telefónica dedicada a la violencia ejercida por la pareja o expareja (ATENPRO). GREVIO reconoce que la confidencialidad, principio general de los servicios, puede violarse cuando existe la necesidad de proteger la vida y seguridad de una víctima (u otras víctimas, como pueden ser los niños), pero no ha recibido información sobre las normas que regulan tales situaciones por el personal de la línea telefónica 016.

167. GREVIO agradece los esfuerzos realizados a fin de garantizar la accesibilidad universal a la línea de ayuda nacional y valora positivamente que reciba una media de más de 70.000 llamadas al año. Señala que se están realizando esfuerzos para ampliar el alcance de esta línea telefónica a fin de garantizar que pueda ofrecer asesoramiento en relación con las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, como en el caso del matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina, la violencia sexual, el acoso sexual, el acecho, o la esterilización forzosa. GREVIO también recuerda que una ampliación del alcance de la línea de ayuda telefónica requeriría de experiencia especializada adecuada y formación en torno a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio, garantizando así que el servicio satisface las necesidades específicas de las víctimas de las diversas formas de violencia.

168. Además, GREVIO señala que, al igual que ocurre con otros servicios vitales de protección y apoyo a las víctimas de violencia contra las mujeres, esta línea de ayuda está sujeta a condiciones de licitación que parecen comprometer la calidad de los servicios ofrecidos a tenor de la constante reducción de costos. Pese a contar con personal formado en conformidad con los requisitos formales, estos procedimientos de licitación parecen crear condiciones de trabajo menos favorables, lo que provoca insatisfacción laboral y una alta rotación de personal.

169. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que amplíen el alcance de la línea de ayuda telefónica nacional a fin de garantizar el asesoramiento en relación con todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul por parte de personal capacitado.**

## H. Apoyo a las víctimas de violencia sexual (artículo 25)

170. En España, algunas grandes ciudades cuentan con centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones y de violencia sexuales, principalmente capitales de provincia. Estos servicios pueden ser ofrecidos en entornos hospitalarios o por unidades especializadas como es el caso de CIMASCAM en Madrid y de AMUVI en Andalucía. Sin embargo, su número no es ni de lejos suficiente para garantizar la realización de exámenes médicos y forenses, o el apoyo en caso de trauma y asesoramiento a las víctimas en todo el país. De las 17 comunidades autónomas, solo siete cuentan con un servicio especializado dirigido a las víctimas de agresión sexual y violación, dejando así desatendida un gran parte de España y las zonas rurales en

particular<sup>85</sup>. La existencia de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violaciones cuya operación se basa en la prestación de servicios forenses, asesoramiento y apoyo a las víctimas en caso de trauma es marginal. Estas disparidades parecen estar vinculadas a diferencias en las leyes y políticas autonómicas, con independencia de que la ley contemple o no la violencia sexual. En este contexto, GREVIO remarca (ver el apartado sobre servicios sanitarios) la inexistencia de un protocolo común (a nivel nacional) sobre violencia sexual, que abordaría de manera integral esta materia.

171. A GREVIO le consta que las comunidades autónomas también pueden solicitar asesoría a otros servicios destinados a la violencia de la pareja o expareja (“violencia de género”) establecidos en el marco de la Ley Orgánica 1/2004, que aumenta considerablemente el número de servicios de asesoramiento disponibles para las víctimas de violación en toda España. Sin embargo, sumar los servicios dirigidos a la violencia sexual a los contratos con los proveedores de servicios que originalmente tenían la obligación de apoyar a las víctimas de la violencia por la pareja o expareja no permite que las diferentes dinámicas de estos dos tipos de violencia y las necesidades específicas de las víctimas se aborden adecuadamente. El asesoramiento y el apoyo en casos de violencia sexual a menudo se recibe algún tiempo después del acto de violencia, de lo cual se desprende la necesidad de un compromiso a más largo plazo que haga frente al legado y daños derivados de los fenómenos de violencia. En este sentido, la violencia ejercida por la pareja o expareja a menudo requiere de una protección inmediata que se deriva de una situación de emergencia. Investigaciones en este campo han demostrado que cuando se combinan los servicios de apoyo para la violencia de la pareja o expareja y la violencia sexual, los servicios para la violencia de pareja o expareja son priorizados debido a la naturaleza inmediata del momento de crisis<sup>86</sup>. Además, sumar servicios de violencia sexual a los servicios ya existentes de asesoramiento para la violencia doméstica no parece responder a las necesidades de las víctimas de violación, que requieren de atención médica inmediata y apoyo a su trauma además los exámenes forenses oportunos de cara a un futuro proceso judicial como prueba documental de las víctimas al presentar cargos. La información proporcionada a GREVIO sugiere que no pocas víctimas de violación tienen que lidiar con un sistema que no está basado en la cooperación interinstitucional y en derivaciones estandarizadas, lo cual dificulta, como resultado, el acceso a los servicios médicos forenses, a la asistencia médica inmediata, al apoyo o terapia pensada para casos de víctimas con trauma, además de la posibilidad de presentar una denuncia, si es voluntad de la víctima. Esto es particularmente preocupante si tenemos en cuenta que, cuando las víctimas acuden a los hospitales, las pruebas forenses allí almacenadas pueden ser posteriormente desestimadas en los juzgados si su almacenamiento no vino dado por orden judicial (ver Capítulo VI, Investigaciones y procesos judiciales). GREVIO muestra su preocupación ante el alto potencial de retraumatización que resulta de lo anterior.

172. GREVIO valora positivamente que el Ayuntamiento de Madrid haya abierto recientemente el primer centro de ayuda de emergencia destinado a las víctimas de violaciones en España que ofrece sus servicios 24 horas al día, 7 días a la semana. El alto nivel de uso que se hace de los pocos servicios especializados existentes en la actualidad que ofrecen atención integral demuestra claramente la necesidad de estos servicios<sup>87</sup>. Si además incluyen representación legal y asesoramiento durante todo el proceso legal, satisfacen el tipo de atención integral que las víctimas necesitan.

---

<sup>85</sup> Amnistía Internacional, España (2018), “Ya es hora que me creas. Un sistema que cuestiona y desprotege a las víctimas” (en español), Resumen ejecutivo en inglés, pág. 5.

<sup>86</sup> Fry D. (2007), “A room of our own: sexual assault survivors evaluate services – a research report from the New York City Alliance Against Sexual Assault”, New York City Alliance Against Sexual Assault, New York.

<sup>87</sup> Según los datos facilitados por CIMASCAM, actualmente se da apoyo a un total de 600 clientes activos. El número de nuevas solicitudes de ayuda está creciendo, sobre todo debido a la mayor conciencia pública que resulta de campañas como las campañas # yo también y # Te creo.

173. En este contexto, la información proporcionada en el informe estatal sobre el apoyo financiero del gobierno central a las comunidades autónomas para apoyar los esfuerzos autonómicos dirigidos a la prestación de servicios de apoyo especializado es, por tanto, prometedora. Sin embargo, no está claro si esta financiación adicional está generando un aumento de los servicios de apoyo a la violencia sexual a nivel autonómico.

**174. GREVIO insta a las autoridades españolas a que tomen medidas que establezcan un número suficiente de centros de ayuda de emergencia para las víctimas de violencia sexual. Estos centros deben cubrir todas las necesidades de las víctimas a corto, medio y largo plazo y ofrecer asistencia médica inmediata, exámenes forenses de alta calidad, apoyo psicológico y legal y derivación a organizaciones especializadas. También es necesario que se desarrolle un protocolo que aborde de manera integral esta forma de violencia de forma que se ofrezca una respuesta integral a las necesidades de las víctimas. El acceso de una víctima a los diferentes servicios de apoyo no debe depender de su voluntad de presentar una denuncia.**

## **I. Protección y apoyo a los menores expuestos (artículo 26)**

175. La obligación establecida en este artículo pasa por garantizar que los servicios prestados a las víctimas directas estén convenientemente dotados a fin de abordar las necesidades y derechos de los niños y las niñas que hayan sido testigos de la violencia doméstica, violación, acoso sexual u otras formas de violencia contempladas en el Convenio. Si bien esto tiene una significación mayor en los casos de violencia doméstica, es importante tener en cuenta que los niños también pueden presenciar otras formas de violencia.

176. Se ha demostrado que los niños que son testigos de agresiones de un padre a otro en el hogar a menudo desarrollan problemas emocionales, trastornos cognitivos y asumen actitudes en torno a la violencia que deben abordarse a largo plazo<sup>88</sup>. Por tanto, es de vital importancia garantizar su acceso a los servicios de terapia y ayuda psicológica desde el mismo momento en que las autoridades tengan conocimiento de ello. La macroencuesta española de Violencia contra la Mujer de 2019 mostró que el 60,6% de las mujeres que sufrieron al menos un episodio de violencia doméstica en su vida lo sufrieron en presencia de sus hijos<sup>89</sup>. En muchos casos, los niños fueron víctimas directas de la violencia (51,7%).

177. En España, desde la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015 de modificación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, los niños y niñas están incluidos en el ámbito de apoyo y protección integral que ofrece esta ley si son menores de edad o están bajo la tutela o custodia de mujeres víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja. GREVIO elogia que hay un reconocimiento oficial de la victimización de los niños que han presenciado algún acto de violencia ejercido por la pareja o expareja. También valora positivamente un cambio reciente al artículo 156 del Código Civil por el cual se elimina el requisito de consentimiento de ambos padres a que sus hijos comunes reciban asesoramiento y ayuda psicológica<sup>90</sup>. Por lo tanto, el padre o madre que ejerció el abuso ya no puede prohibir que sus hijos o hijas asistan a las sesiones de ayuda psicológica que tanto necesitan, obstáculo éste frecuente al que los niños se enfrentan para recibir apoyo psicológico. Sin embargo, a GREVIO le consta que, en la práctica, los padres implicados en situaciones de abuso aún deben ser informados de cualquier ayuda psicológica ofrecida a sus hijos, lo que deja a las mujeres y a los propios niños con el temor de sufrir represalias si optan por recibir ayuda de este tipo. También

---

<sup>88</sup> Problems associated with children's witnessing of domestic violence", Jeffrey L. Edleson, VAW Net, disponible en [http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR\\_Witness.pdf](http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf).

<sup>89</sup> Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, 2019, pág. 96-97; publicado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

<sup>90</sup> Real Decreto 9/2018 de 3 de agosto de 2018.

puede poner en peligro su seguridad, en particular cuando se han concedido derechos de visita. Esto podría contrarrestar cualquier efecto positivo previsto por este cambio legislativo.

178. En principio, el asesoramiento y el apoyo psicológico están disponibles tanto para los niños que residen dentro como fuera de las casas de acogida para las víctimas de violencia doméstica, y se proporcionan fondos estatales para dichos servicios, aspecto que GREVIO valora positivamente. También se ofrece ayuda psicológica a los niños que han perdido a sus madres a causa de la violencia doméstica (feminicidio). Sin embargo, parece existir cierto consenso en torno a la insuficiente provisión de este servicio de acuerdo con la demanda existente, especialmente en las zonas rurales<sup>91</sup>. El nivel de financiación disponible también puede variar mucho según la Comunidad Autónoma. Asimismo, los procedimientos de licitación a los que se someten estos servicios anualmente (ver arriba) están provocando una rotación anual de psicólogos que está afectando a la confianza de los niños y a su recuperación.

179. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que velen, en todo el país y en condiciones que garanticen su continuidad y calidad, porque la prestación de ayuda psicológica sea la adecuada con arreglo a la edad de los niños que son testigos de cualquier de las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul.**

## J. Denuncia por profesionales (artículo 28)

180. La legislación española prevé la obligación por parte de los profesionales de notificar su contacto con una víctima de violencia en el ejercicio de su función. La Ley de Enjuiciamiento Criminal exige que quienes tengan conocimiento de algún delito público en virtud de su profesión (incluidas las profesiones médicas) lo denuncien de inmediato al Ministerio Fiscal, al tribunal competente, al juez de instrucción, o, en su defecto, al municipal o funcionario de policía más próximo al lugar de comisión del delito, cuando se trate de un delito flagrante (artículo 262). La falta de denuncia se sanciona con multa (artículo 259). Además, la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género exige que los protocolos de actuación sanitaria se refieran explícitamente a las relaciones con la Administración de Justicia, para los casos en los que exista evidencia o sospecha fundada de daños físicos o psíquicos ocasionados por estas agresiones o abusos (artículo 32).

181. El Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género cumple con este imperativo legal al prever la notificación de cualquier caso de este tipo a la autoridad judicial mediante la emisión de un informe médico y parte de lesiones corporales graves, informando a la víctima de la remisión de estos y registrándolo en la historia clínica de la mujer afectada. Los planes de intervención establecidos en el protocolo para víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja, ya comporte un peligro extremo o no, incluyen la emisión de tales denuncias a su debido tiempo. Además, en caso de tratamiento médico posterior ocasionado por una agresión sexual en el contexto de violencia ejercida por la pareja o expareja, el protocolo requiere que el personal de salud informe inmediatamente (por teléfono) a la policía a fin de solicitar la intervención de médicos forenses.

182. La notificación obligatoria parece constituir una barrera que impide que algunas mujeres busquen atención médica relacionadas con experiencias de violencia ejercida por la pareja o expareja u otras formas de violencia. Si bien GREVIO señala que el Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género reconoce la importancia de respetar las decisiones del paciente y el compromiso de confidencialidad de parte del personal sanitario, recuerda que las múltiples obligaciones del personal sanitario en torno a la denuncia de tales casos plantean problemas en relación con la autonomía de las víctimas, incluso si el Ministerio Fiscal evalúa y analiza cuidadosamente la situación tras la realización del informe. Un elemento

---

<sup>91</sup> Información proporcionada a GREVIO durante su visita de evaluación.



fundamental de la relación médico-paciente es el de la confidencialidad y, por lo general, los profesionales sanitarios deben respetar la confidencialidad del paciente. Esto parte de la premisa de que no se debe impedir que las personas busquen tratamiento médico por temor a que se comunique su condición a un tercero. La confidencialidad entre las partes es condición irrenunciable al objeto de proporcionar paciente un diagnóstico correcto y la mejor asistencia médica posible. Esto es si cabe más importante para las víctimas de violencia doméstica, violación, violencia sexual u otras formas de violencia incluidas en el Convenio. Al mismo tiempo, el personal sanitario, en particular los médicos generales, desempeñan, especialmente en las zonas rurales, un papel importante en la identificación de las víctimas de la violencia doméstica (que a menudo tienen menos oportunidades de acudir a otros servicios) y en muchos casos pueden ser los únicos profesionales en condiciones de saber si una mujer está sufriendo abusos.

183. Por ello, la obligación que se deriva del artículo 28 del Convenio de Estambul ha sido cuidadosamente redactada al objeto de habilitar al personal sanitario a denunciar a las autoridades competentes sin riesgo de sanción por el incumplimiento de su deber profesional de confidencialidad cuando tenga motivos razonables para creer que se ha cometido un acto grave de violencia y que existe riesgo de que se produzcan nuevos actos de violencia graves. El Informe Explicativo establece explícitamente que esta disposición no impone a dichos profesionales la obligación de informar<sup>92</sup>.

184. **GREVIO anima a las autoridades españolas a que aseguren que la obligación de denuncia impuesta a los profesionales se pondere con el suministro de información completa y sensible a la víctima que le permita tomar una decisión con plena autonomía y contando con la información necesaria, y que todo ello se hace a un tiempo en condiciones de seguridad, especialmente de los menores.**

---

<sup>92</sup> Informe explicativo del Convenio, párrafo 147.

## V. Derecho sustantivo

185. El capítulo V del Convenio de Estambul abarca una serie de disposiciones relacionadas con el derecho sustantivo, tanto en el ámbito del derecho civil como penal. Su objetivo es ayudar a crear, para todas las Partes del Convenio, el marco legislativo necesario para prevenir la violencia contra la mujer, protegerlas de una mayor victimización y garantizar unos procedimientos robustos de intervención y enjuiciamiento por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En aras de la priorización, este apartado del informe aborda varias, pero no todas, las disposiciones del Capítulo V del Convenio.

### A. Derecho civil

#### 1. Recursos civiles contra autoridades estatales: diligencia debida (artículo 29)

186. Un objetivo fundamental del Convenio es poner fin a la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres. Esto no solo requiere que los agresores individuales rindan cuentas a través del derecho penal, entre otras medidas, sino también que existan vías legales disponibles para cuestionar y abordar cualquier incumplimiento por parte de los actores estatales de su obligación de actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar y castigar actos de violencia (Artículo 5.2 del Convenio). Estas vías existen en España a través de diferentes legislaciones, entre ellas la Constitución española (artículos 53.2, 121 y 106), la Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público. Los principales requisitos para emprender acciones legales contra una decisión indebida de las autoridades o de un actor estatal son: (i) que existan daños reales y cuantificables; (ii) que existan daños resultantes del funcionamiento de un servicio público; (iii) la no intervención del interesado, ni fuerza mayor. Según la información recogida por GREVIO, estas disposiciones rara vez se aplican para investigar la responsabilidad del poder judicial u otras agencias oficiales por negligencia en casos de violencia contra la mujer, en particular en los casos de violencia ejercida por la pareja o expareja, incluidos aquellos casos de los que se derivaron consecuencias mortales (ver Capítulo I, artículo 5). A nivel conceptual, GREVIO recuerda que los Estados tienen la obligación no solo de tomar medidas legislativas sino también articular cualquier otra medida necesaria que permita actuar con la diligencia debida - es decir, para cumplir con diligencia sus deberes relacionados con la prevención, persecución y protección - mientras se deja a la discreción de las leyes internas del Estado Parte decidir qué tipo de comportamiento negligente es procesable.

187. GREVIO toma nota de las recientes gestiones del Consejo General del Poder Judicial - en cumplimiento de la Medida 106 del Pacto de Estado - para mejorar, a través de la capacitación especializada de la unidad de Atención al Ciudadano, la gestión de denuncias relacionadas con la administración de justicia en aquellos casos relacionados con la violencia ejercida en el ámbito de la pareja por parte del poder judicial. Los datos proporcionados por las autoridades en 2019 muestran que, de las 208 denuncias tramitadas, casi la mitad abordan situaciones de descontento respecto a sentencias judiciales y 13 dieron lugar a investigaciones preliminares. En 10 casos se solicitó un informe del juez y en 22 la denuncia fue trasladada a la administración judicial. GREVIO toma nota de que también se tomarán medidas disciplinarias ante cualquier incumplimiento de los protocolos policiales. En ausencia de datos sobre tales medidas disciplinarias, se hace imposible evaluar la viabilidad de este medio para asegurar la rendición de cuentas en ausencia de protección a mujeres y niños frente a la violencia. GREVIO observa que la Medida 106 del Pacto de Estado puede ser prometedora en este sentido, pero que no ha desarrollado todo su potencial; en línea con esta medida, los órganos estatales, además del Poder Judicial, podrían iniciar acciones con el objetivo de promover un uso más amplio de los mecanismos de denuncia por

parte de las víctimas sobre “posibles irregularidades o anomalías institucionales o judiciales”<sup>93</sup>.

188. En vista de lo anterior, GREVIO agradece las investigaciones que por cuenta propia realiza sistemáticamente el Defensor del Pueblo en todos los casos de violencia ejercida por la pareja o expareja relacionadas con el asesinato de mujeres o de sus hijos. Sus investigaciones arrojan luz sobre lo deficiente de ciertas respuestas en casos individuales y se emiten resoluciones para remediar las deficiencias estructurales, de las cuales el 75% han sido aceptadas e implementadas por las autoridades competentes.

189. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que expandan el alcance del trabajo que actualmente se realiza revisando el régimen de medidas civiles y disciplinarias, mediante las cuales se responsabiliza a los diferentes funcionarios del Estado por el incumplimiento de su obligación de actuar con la diligencia debida en la prevención, investigación, y castigo de los actos de violencia amparados por el Convenio de Estambul, con el objetivo de proteger a las víctimas, así como a que investiguen y examinen cualquier obstáculo que se interponga en su uso. Asimismo, anime a que emprendan medidas prácticas que aseguren la formación y la sensibilización de los profesionales del poder judicial, entre otros, con miras a que las mujeres víctimas de violencia puedan hacer un uso práctico de los recursos existentes, incluidos los legales, máxime en el contexto de decisiones erróneas en la administración de justicia. El progreso en esta área debe medirse mediante la recogida de datos sobre el número de denuncias de las víctimas y sus resultados.**

## 2. Indemnización (artículo 30)

190. En España, la indemnización por los actos delictivos sufridos se puede reclamar a los autores bien durante el procedimiento penal, bien a través de un procedimiento civil ulterior. Las condenas penales suelen incluir una indemnización a la víctima, ya que la indemnización económica de las víctimas es una parte esencial de la respuesta del estado a la violencia contra la mujer. Por lo tanto, se obliga regularmente a los autores a que paguen una indemnización por los actos delictivos infligidos a la víctima.

191. Sin embargo, GREVIO observa con preocupación la existencia de una serie de barreras que se interponen en el camino de las mujeres víctimas de violencia para recibir esta indemnización. Estas barreras parecen persistir con especial fuerza en relación con los casos de violencia sexual. Un estudio reciente encontró que más de un tercio de las víctimas de violencia sexual (37,7%) no reciben ninguna indemnización por parte del condenado del delito, y cuando se les concede, rara vez reciben la cantidad total de la indemnización<sup>94</sup>. Solo se recibe una media del 25% del monto total de la misma y se tarda cinco años en hacerlo. GREVIO lamenta que no existan datos oficiales sobre el número de agresores condenados a indemnizar según el tipo de delito.

192. Las razones que explique lo exiguo de estos pagos apuntan al escaso uso que se hace de las medidas ofrecidas por la Ley de Enjuiciamiento Criminal para asegurar los activos que tras una condena se utilizarán para el pago de la indemnización. Las declaraciones de insolvencia que los autores puedan hacer sin que el tribunal ordene ninguna investigación también pueden obstaculizar la indemnización. El pago de la indemnización es más probable en los casos en que la sentencia es una multa, ya que la multa solo se puede pagar una vez que la indemnización se ha reembolsado en su totalidad a la víctima. Asimismo, cuando la suspensión de la pena de

---

<sup>93</sup> La Medida 106 del Pacto de Estado reza así: “Difundir los canales existentes y promover su utilización, para facilitar la formulación de las quejas de las mujeres víctimas de violencia de género y de los y las profesionales, sobre posibles irregularidades o anomalías institucionales o judiciales, a fin de que se investiguen, y la víctima sea informada de la situación de los expedientes y, en caso de su archivo, de la causa a la que este obedece, adoptándose, en su caso, las medidas que procedan”.

<sup>94</sup> Soletó H. y Grané A. (2019), *La reparación económica a la víctima en el sistema de justicia*, Dykinson.

prisión está condicionada al pago de una indemnización ordenada por juez, el pago se realiza en su totalidad. GREVIO observa con preocupación la práctica de imponer pequeñas cuotas (una cantidad 10 euros bastaría) que generan beneficios penitenciarios, como la libertad provisional.

193. Si no se puede obtener una indemnización del autor del delito, la Ley 35/1995 ofrece un régimen de indemnización subsidiario para las víctimas de “delitos violentos” y “delitos contra la libertad sexual”. Se aplica únicamente a las infracciones graves que ocasionen daños físicos o psicológicos graves o la muerte, y se requiere una prueba de incapacidad permanente con un grado de discapacidad de al menos el 33%, o una incapacidad temporal de más de seis meses, lo cual establece un umbral muy alto. GREVIO muestra su preocupación ante las dificultades que entraña el procedimiento de obtención de la compensación por parte del Estado. Un informe médico forense debe documentar el nivel de los daños. Además, se requiere de otro informe del fiscal para confirmar los hechos. Las solicitudes deben presentarse en el plazo de un año a partir del acto delictivo, a menos que se haya iniciado un procedimiento penal. Las disposiciones específicas tienen como objetivo garantizar el pago de la terapia y la ayuda psicológica a las víctimas de delitos sexuales que sufren psicológicamente, lo que GREVIO valora como un paso importante de cara a hacer accesible dicha ayuda a las mujeres en España. Sin embargo, GREVIO observa con preocupación el bajo número de solicitudes realizadas, de las cuales acaban sólo otorgándose el 15%<sup>95</sup>. Las largas demoras en la tramitación de las solicitudes dan lugar a importantes períodos de espera para recibir ayuda y terapia psicológica, lo que es motivo de preocupación en un país donde los servicios alternativos y gratuitos para las víctimas de violencia sexual son extremadamente escasos.

194. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que emprendan medidas para:**

- a. **garantizar que los autores de cualquiera de las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul cumplan sin demora las órdenes de indemnización;**
- b. **facilitar el acceso de las víctimas a la indemnización estatal dentro de un tiempo razonable según lo requerido por el artículo 30.3, y de manera acorde a lo que establece el artículo 30.2 del Convenio de Estambul.**

### **3. Custodia, derecho de visita y seguridad (artículo 31)**

195. El sistema legal español ofrece a los jueces un amplio abanico de posibilidades para suspender, limitar o regular de otro modo el ejercicio de la patria potestad de los padres que han abusado de sus cónyuges o hijos. Los delitos más relevantes en relación con la violencia ejercida por la pareja o expareja y la violencia doméstica intergeneracional que se describen a continuación (artículos 171, 172 y 173) permiten a los jueces prohibir a los autores del delito el ejercicio de su patria potestad como parte de una sentencia penal, al igual que lo hace el artículo 55 en el caso de autores de delitos a quienes se les ordena cumplir una condena de pena privativa de libertad de 10 años o más, independientemente de la naturaleza del mismo. El artículo 544 *ter y quinquies* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal regula las modalidades de suspensión o limitación de la patria potestad como medida de protección (previa al juicio).

196. Además, la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género ofrece a los jueces de los procedimientos enmarcados en esta ley suspender la patria potestad, guarda o custodia de los presuntos autores de violencia en el ámbito de la pareja (artículo 65). El artículo 66 de esta ley permite a los jueces suspender o regular los derechos de visita de los presuntos autores. Además, la ley civil prohíbe la custodia compartida cuando un progenitor sea objeto de un proceso penal por violencia doméstica (artículo 92.7 del Código Civil), permitiendo así que los derechos de visita puedan limitarse o suspenderse cuando circunstancias graves así lo justifiquen (artículo 94 del Código Civil).

---

<sup>95</sup> *Ibidem*.

197. GREVIO toma nota de las medidas anteriores, pero lamenta su uso limitado en la práctica. Los jueces penales parecen particularmente reacios a suspender o limitar la patria potestad, tanto en las sentencias previas al juicio como en las sentencias finales.

198. Los datos proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial muestran que en 2017 la suspensión de los derechos de visita del (presunto) agresor representó solo el 2,9% de las medidas preventivas ejecutadas en los casos de violencia en el ámbito de la pareja, mientras que la suspensión total de la custodia y/o guarda supuso el 4,8%<sup>96</sup>. En 2016, estas cifras ascendieron a 5,7% y 8,4% respectivamente. Del mismo modo, la suspensión de la patria potestad como parte de una pena accesoria (artículos 46, 56 y 57 del Código Penal) ocurre con menos frecuencia: en solo el 1% de los casos en 2018, según el Instituto Nacional de Estadística.

199. Además, se han compartido numerosas inquietudes con GREVIO con respecto al hecho de que los tribunales civiles, y en ocasiones los tribunales especializados en violencia contra las mujeres no sean especialmente proclives a aplicar las medidas legales disponibles en pos de garantizar la seguridad de las mujeres y los niños mediante la limitación o suspensión de los derechos de custodia y visita en los casos de divorcio/separación. La custodia compartida y los derechos de visita extensivos a menudo se otorgan a los agresores convictos, pese a que la ley civil española prohíbe la custodia compartida en los casos en que un padre está sujeto a procedimientos penales por violencia doméstica. Los derechos y regímenes de visita se ordenan o mantienen con frecuencia a pesar de la evidencia de violencia y abuso proporcionada por los propios niños o profesionales.

200. GREVIO se muestra especialmente preocupado ante la sospecha recurrente que jueces y algunos profesionales de los servicios familiares albergan acerca de la presunta manipulación a la que los niños habrían sido sometidos por parte de su padre en los casos de haber sido testigos de episodios de abuso por parte de éste contra su madre. En el tribunal solo se escucha a los niños mayores de 12 años, y sus inquietudes con frecuencia se desestiman o no se investigan. Los defensores de los derechos de los niños que son testigos de la violencia ejercida por la pareja o expareja informaron a GREVIO sobre numerosos casos en los que los derechos de los niños a expresar su opinión y participar en las decisiones relevantes para sus vidas (como se define en la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño) no son debidamente respetados en los tribunales. Investigaciones<sup>97</sup> han identificado demasiadas resoluciones judiciales que retiran la custodia o los derechos de visita de las mujeres víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja por no cumplir con las órdenes de visita, ya que los tribunales consideraron que con esta actuación una madre ejerce una influencia negativa en la relación del niño con el agresor. GREVIO también observa con preocupación que el diccionario oficial de la Real Academia Nacional de Medicina incluya el síndrome de alienación parental (como una forma de abuso infantil) y espera que su toma en consideración conduzca a la exclusión de este concepto, como ha anunciado la Academia<sup>98</sup>. Esta noción de alienación parental comporta que se deje sin abordar tanto la violencia ejercida por parte de la pareja o expareja como los riesgos de seguridad que ésta conlleva para con las mujeres y los niños, con las graves consecuencias que trae aparejada, incluida la muerte<sup>99</sup>. GREVIO recuerda algunos datos preocupantes: solo en 2017, ocho niños fueron asesinados en casos de violencia ejercida por la pareja o expareja contra sus madres en España, mientras que de 2013 a 2018, un total de 194 niños quedaron huérfanos como

---

<sup>96</sup> Las medidas penales previas al juicio incluyen órdenes de protección y medidas cautelares. Consulte el apartado siguiente sobre órdenes de protección para información más detallada.

<sup>97</sup> Reyes Cano P. (2018), Menores y violencia de género: nuevos paradigmas. Universidad de Granada.

<sup>98</sup> El diario.es (2019), La Real Academia de Medicina incluye el síndrome de alienación parental como maltrato infantil a pesar de rechazo de las instituciones científicas.

<sup>99</sup> Consulte la declaración de diciembre de 2017 de la Asociación Europea de Psicoterapia (EAP) que advierte que los conceptos de "síndrome de alienación parental" (SAP) y "alienación de los padres" (AP) no son adecuados para su utilización en ninguna práctica psicoterapéutica. Esta declaración de la EAP, que consta de 128 organizaciones de psicoterapeutas de 41 países europeos, sirve como guía para los psicoterapeutas de toda Europa.

consecuencia de la violencia en el ámbito de la pareja contra sus madres<sup>100</sup>.

201. En este contexto, el GREVIO valora con satisfacción las directrices dirigidas por el Consejo General del Poder Judicial a todos los jueces de España, llamando su atención ante la falta de base científica de conceptos como “alienación parental”, que se reitera en la Medida 129 del Pacto de Estado, pero a la vez señala el cambio que lo anterior ha operado en la práctica judicial en todo el país. GREVIO enfatiza la necesidad que los tribunales civiles investiguen todas las denuncias de violencia y abuso, ya sea en contacto con los tribunales penales siempre que haya un proceso penal pendiente contra el padre de los hijos de la víctima, o buscando de forma proactiva información en otros organismos, incluidos, entre otros, los cuerpos de seguridad, sanidad, educación y servicios especializados de apoyo a la mujer. GREVIO recuerda que la violencia en el ámbito de la pareja es un factor esencial en la determinación de la custodia de los hijos y se deben hacer esfuerzos para garantizar que se reconozca como tal, en lugar de descartar información crucial sobre la base de conceptos obsoletos como los de manipulación y alienación<sup>101</sup>.

202. Existen lugares de encuentro familiar que garantizan la seguridad de las visitas supervisadas o que facilitan el cumplimiento de los regímenes de visitas, por ejemplo, para el caso de madres que están bajo una orden de protección dictada por un juez. Esto incluye situaciones familiares en las cuales los incidentes violentos pasaron desapercibidos o no se consideraron lo suficientemente graves como para prohibir las visitas. GREVIO toma nota de las muchas preocupaciones existentes en torno al nivel de dotación de personal, la calidad de las intervenciones y la capacidad general de estos puntos de encuentro para garantizar la seguridad física y psicológica de los niños (y sus madres) que deben tenerse cuenta para reconocer y/o abordar los signos de violencia o su impacto en los niños a largo plazo. No todos los profesionales están lo suficientemente capacitados para gestionar las visitas de los niños a los padres que han participado en episodios de abuso y para reflejar las consecuencias de tales episodios en los informes que elaboran. Tampoco existe la obligación general de informar a las autoridades judiciales cuando detectan niños expuestos a abusos físicos y psicológicos de los padres durante una visita.

203. Si bien GREVIO reconoce que los lugares de encuentro familiar son competencia de las comunidades autónomas y que su situación de financiación y dotación de personal puede variar, observa con preocupación que estos servicios se contratan con frecuencia a entidades que no incorporan una perspectiva de género de la violencia ejercida por la pareja o expareja en sus centros. Esto parece dar lugar a prácticas que pasan por alto los sesgos de género que enmarcan las dinámicas de violencia en el ámbito de la pareja y que conllevan la retirada de los derechos de custodia a las madres sobre la base de los informes de los lugares de encuentro familiar porque se ha considerado que ellas no se han prestado a colaborar. En este sentido, los defensores del pueblo nacionales y autonómicos han recomendado que los profesionales que trabajan en los lugares de encuentro familiar reciban formación sistemática sobre la violencia ejercida por el pareja o expareja contra la mujer y tengan el deber de denunciar situaciones donde puede haber un riesgo de abuso parental hacia los menores durante una visita, que los mecanismos de coordinación deben establecerse entre los lugares de encuentro familiar y los servicios de apoyo a las mujeres, y que las autoridades nacionales y autonómicas supervisen de cerca el funcionamiento de estos lugares de encuentro familiar<sup>102</sup>.

---

<sup>100</sup> Véase el informe paralelo de la Plataforma española del Convenio de Estambul, páginas 21 y 23. La recopilación de datos sobre el número de niños huérfanos comenzó en 2013.

<sup>101</sup> Véase la declaración de 31 de mayo de 2019 de la Plataforma de las Naciones Unidas y los mecanismos regionales independientes sobre la violencia contra la mujer y los derechos de la mujer, <https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880>.

<sup>102</sup> Véanse la Declaración de los Defensores del Pueblo de España sobre la Atención a mujeres y menores víctimas de violencia de género, 33<sup>o</sup> Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, octubre de 2018, disponible en [www.defensordelpueblo.es/noticias/jornadas-coordinacion-defensores/](http://www.defensordelpueblo.es/noticias/jornadas-coordinacion-defensores/). Véanse la Recomendación del Defensor del Pueblo sobre la necesidad de un protocolo común sobre puntos de encuentro familiar, diciembre de 2019, disponible en [www.defensordelpueblo.es/resoluciones/protocolo-comun-sobre-los-puntos-de-encuentro-familiar-dependientes-](http://www.defensordelpueblo.es/resoluciones/protocolo-comun-sobre-los-puntos-de-encuentro-familiar-dependientes-)



204. Con respecto a la revisión de los regímenes de visitas, se puso en conocimiento de GREVIO la obligación por parte del lugar de encuentro familiar competente de elaborar informes de incidentes y comunicarlos al tribunal cuando vienen de una orden judicial que especifique que las visitas deben supervisarse por los primeros. La idoneidad del régimen de visitas se puede revisar sobre la base de estos informes. Sin embargo, GREVIO duda del nivel de uso de este mecanismo en la práctica. Además, en vista de las observaciones anteriores, GREVIO reitera su preocupación por la calidad de dichos informes y su recepción. Por lo tanto, es de suma importancia garantizar que todos los profesionales implicados, en particular los jueces, estén capacitados, a través de la formación inicial y de aquella recibida en el curso de su actividad profesional, para reconocer el impacto que tiene presenciar el abuso de sus madres en los niños, y que los padres agresores utilicen la custodia y los regímenes de visitas para continuar el abuso. Un mayor conocimiento de la interconexión entre la custodia y el abuso tras la separación ayudaría en gran medida a garantizar que se apliquen todas las vías legales disponibles para prevenir el establecimiento de visitas perjudiciales.

205. En vista de lo anterior, GREVIO valora positivamente que tres comunidades autónomas de España hayan optado por reducir el margen de discrecionalidad de los jueces y que hayan establecido, por regla general, la suspensión de la patria potestad para aquellos que han sido condenados por violencia en el ámbito de la pareja y violencia doméstica<sup>103</sup>.

206. **GREVIO insta a las autoridades españolas a que emprendan las medidas necesarias, si es necesario a través de modificaciones legislativas y formación, para:**

- a. **limitar el margen de discrecionalidad judicial, tanto penal como civil, en aquellas decisiones que tengan que ver con la custodia y los derechos de visita de los culpables de violencia ejercida en el ámbito de la pareja, con respecto a aquellos que están en espera de juicio y en los casos en que se haya reunido pruebas suficientes para confirmar el abuso del niño o la madre;**
- b. **actualizar las directrices dirigidas a jueces sobre la implementación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género con el objetivo de mejorar la proactividad de los jueces en la identificación y documentación del impacto de presenciar actos de violencia en los menores, incluyendo la búsqueda proactiva de información en los servicios de apoyo a las mujeres, en los lugares de encuentro familiares, en las fuerzas y cuerpos de seguridad, además incluir, si resulta pertinente, a los menores en las órdenes de protección;**
- c. **mejorar la coordinación y colaboración entre los tribunales y los servicios que asisten a las mujeres víctimas de la violencia y a sus hijos (servicios especializados para mujeres, servicios sanitarios y de protección social, puntos de encuentro familiar, etc.);**
- d. **asegurar que todos los profesionales implicados, en particular los jueces y el personal de los lugares de encuentro y servicios de asistencia familiar, estén capacitados para reconocer que el interés superior del menor peligran cuando presencian actos de violencia contra una madre;**
- e. **mejorar la financiación y los niveles de dotación de personal de los lugares de encuentro familiar a fin de que puedan realizar intervenciones de calidad que tengan como objetivo acompañar a las familias monoparentales ante las secuelas del abuso, lo que debe comportar la documentación de pruebas de abuso o los efectos nocivos de las visitas (supervisadas) al padre agresor;**
- f. **garantizar que todos los lugares de encuentro familiar funcionen en base a**

---

[Delaware-las-comunidades-autonomas/](#) .

<sup>103</sup> El País Vasco, Aragón y Navarra han promulgado legislación que permite tal paso en el caso de autores de delitos condenados (País Vasco), así como para aquellos que están en espera de juicio y para los que se han reunido pruebas suficientes, independientemente del proceso penal iniciado (Aragón y Navarra).

**principios y valores que estén alineados con una perspectiva de género de la violencia contra la mujer, con los principios del Convenio de Estambul, y con valores que apoyen el empoderamiento de la mujer, y que su trabajo sea supervisado por las autoridades autonómicas, apoyándose preferiblemente en entidades independientes;**

- g. **asegurar que los lugares de encuentro familiar tengan la obligación general de informar a los tribunales de los casos en que existe algún riesgo de abuso a un menor. Se debe defender la importancia de cualquier información recibida a raíz de esta obligación, para que los tribunales puedan revisar o reconsiderar sus decisiones sobre las visitas, si fuese necesario.**

## **B. Derecho penal**

207. Con la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se incorporaron al Código Penal una serie de delitos específicos al objeto de contemplar diversas conductas enmarcables dentro de la noción de violencia ejercida por la pareja o expareja, que incluyen diversas formas de daño físico y mental. En 2015, se adoptó un conjunto adicional de delitos específicos, alineando en gran medida el Código Penal español con los requisitos del Convenio de Estambul, que GREVIO valora positivamente.

### **1. Violencia doméstica, incluida la violencia psicológica (artículos 33 y 35)**

208. En España existen varios delitos específicos que cubren las diferentes manifestaciones de violencia psicológica en el ámbito de la pareja o expareja: intimidación y amenazas, incluida la intimidación leve (artículo 171.4 y 171.5), coacción, incluida la coacción leve (artículo 172.2), y daño infligido con o sin lesión (artículo 153). Además, en el artículo 173.2, se tipifica como delito la violencia física y psíquica contra un miembro del núcleo de convivencia familiar.

209. GREVIO celebra que se tipifique este tipo de delito y valora positivamente que los tres primeros, a saber, el de intimidación, coacción y daño/daño psíquico en ausencia de lesiones se consideren como delitos de género y, por lo tanto, clasificables como violencia contra las mujeres en el ámbito de la pareja. Por otro lado, el artículo 173 aborda la violencia física y psíquica en el núcleo de convivencia familiar, buscando reflejar la naturaleza repetida de dicho abuso en referencia a “el que habitualmente ejerza violencia”, ya sea en forma de abuso conyugal o violencia doméstica intergeneracional. Estos artículos comportan sentencias más severas cuando los delitos se han cometido en presencia de un niño, medida que GREVIO respalda. GREVIO señala que la mayoría de los casos de violencia en el ámbito de la pareja se procesan de conformidad con los artículos 153 y 173. La jurisprudencia ha determinado el nexo que sustenta la relación entre agresor y víctima en estos delitos. A este respecto, el Tribunal Supremo dictó una resolución en 2018 en la que señala que cualquier agresión de un hombre contra una mujer en el contexto de las relaciones de pareja o expareja constituye un acto de poder y superioridad frente a ella, con independencia de cuál sea la motivación o la intencionalidad, calificándola de violencia de género<sup>104</sup>. Si bien GREVIO valora positivamente esto último, destaca, no obstante, la dificultad que entraña verificar ante la falta de datos sobre la implementación de estos delitos en qué medida se persigue y sanciona la violencia psíquica en todas sus manifestaciones como exige el Convenio.

210. Según la Macroencuesta 2019, el 27% de las mujeres de más de 16 años que viven en España han sufrido violencia psíquica por parte de su pareja o expareja en algún momento de su

---

<sup>104</sup> Resolución del Tribunal Supremo nº 677/2018, de 20 de diciembre de 2018.



vida<sup>105</sup>. Durante las sesiones del Pacto de Estado, también se observó que, según datos de la línea nacional de ayuda telefónica 016, había aumentado el número de mujeres que han solicitado ayuda por motivos de violencia psicológica. Las ONG informaron a GREVIO que esta forma de violencia a menudo no es reconocida por los tribunales de lo cual da muestras, por otro lado, el número residual de condenas relacionadas con la misma. El problema se ve agravado por la creciente dimensión digital de la violencia ejercida por la pareja por cuanto que las formas de control y manipulación no se dan solo en el mundo físico, sino que se trasladan también a la interacción telemática. GREVIO valora positivamente la tipificación específica del delito de “descubrimiento y revelación de secretos” (artículo 197), que penaliza la vulneración de la intimidad en las telecomunicaciones y en la internet. Con la reforma de 2015 del Código Penal, el artículo 197.7 castiga ahora específicamente la difusión, revelación o cesión a terceros de cualquier imagen o video que muestre a una persona en situación íntima o desnuda, vulnerando así la intimidad de esta persona. En otras palabras, codifica la difusión por medios digitales de imágenes o materiales de índole privada sin el consentimiento de la persona representada. Este delito se castiga con una pena privativa de libertad que oscila entre tres meses y un año. La innovación del artículo 197.7 reside en la penalización asociada a la difusión de este tipo de material sin el consentimiento de la persona interesada, pese a que pudiera haber sido obtenido inicialmente con su consentimiento, lo cual se ha convertido en una forma cada vez más frecuente de “represalia” contra mujeres que se separan de sus (abusivos) parejas o novios.

211. Sin embargo, queda por determinar en qué medida las disposiciones anteriores se utilizan en relación con aquellas parejas o exparejas agresoras que instalan software espía o hacen uso de otro tipo de dispositivo al objeto de controlar, manipular o violar la privacidad de sus víctimas. Los datos del Ministerio del Interior muestran que entre el 2012 y 2017 hubo 6.771 casos de coerción e intimidación telemática, lo que indica un considerable aumento en estos delitos en 2017<sup>106</sup>.

212. El abuso físico en el ámbito de una relación afectiva se incluiría en los delitos penales de homicidio (artículos 138 a 145), lesiones (artículos 147 a 156 ter) y malos tratos (artículos 153, véase más arriba). GREVIO valora positivamente que cualquier daño corporal grave (artículo 147) infligido a una pareja o expareja, con o sin convivencia, conlleve una pena más alta. Las condenas más severas también se aplican a las víctimas que están incapacitadas o son particularmente vulnerables y viven con el agresor, lo cual incluiría, por tanto, a mujeres que presentan algún tipo de discapacidad. GREVIO reconoce y agradece los esfuerzos realizados por las autoridades españolas recopilando datos sobre el número de mujeres asesinadas por parejas masculinas. Sin embargo, GREVIO no ha recibido información sobre la eficacia del enjuiciamiento y castigo de los autores de estos delitos y sobre la utilización de los datos disponibles al objeto de orientar de formulación de políticas públicas que podrían centrarse en la prevención de tales asesinatos en el futuro.

213. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que:**

- a. **aumenten la concienciación, mediante la oportuna formación, de jueces, fuerzas y cuerpos de seguridad y profesionales del sector legal en torno a la naturaleza de género y las consecuencias de la violencia psicológica como una de las formas de violencia contra las mujeres prevalentes en España, y que revisen asimismo la aplicación en la práctica judicial de los delitos penales existentes que están relacionados con la violencia psicológica, incluidos aquellos que poseen una dimensión digital/telemática, a fin de asegurar que las disposiciones existentes se utilicen de manera efectiva para investigar, perseguir y castigar este tipo de delito en todas sus manifestaciones. Este último también se aplica a las disposiciones sobre violencia física;**

---

<sup>105</sup> Macroencuesta de violencia contra la mujer 2019, pág. 46.

<sup>106</sup> <https://estadisticasdecriminalidad.ses.mir.es/jaxiPx/Datos.htm?path=/Datos5//I0/&file=05003.px>.

- b. **tomen medidas a fin de mejorar la recogida de datos relativos al número de casos judiciales de violencia psicológica contra la mujer, incluidos aquellos que poseen una dimensión digital/telemática; y**
- c. **pongan un mayor énfasis en la formulación de políticas públicas basadas en evidencia, haciendo uso del análisis de casos de violencia ejercida por la pareja o expareja que han ocasionado la muerte de la víctima con el objetivo de prevenir tales casos en el futuro.**

## **2. Acecho (*stalking*) (artículo 34)**

214. En España, el delito de acecho (artículo 172 del Código Penal) está tipificado sobre la base de una serie de conductas repetidas e insistentes que tendrían por objetivo el acercamiento físico o la comunicación con la víctima a través de cualquier medio disponible, la sustracción de información personal o la realización de cualquier otra actividad que se considere análoga a éstas. Este comportamiento, cause o no miedo o angustia, debe provocar una perturbación significativa en la vida de las víctimas. Desde 2015, la variante a este comportamiento en el contexto de uso de tecnologías digitales (“ciberacoso”) cuenta su tipificación como delito (artículo 172 *ter*). En un contexto en el acoso a las mujeres se realiza de forma creciente mediante medios digitales, GREVIO valora positivamente que España haya sido uno de los primeros países europeos en criminalizar de manera explícita el acoso cometido por medio de estas tecnologías.

215. GREVIO valora positivamente la consideración de circunstancias agravantes en aquellos casos en los que el agresor y la víctima son pareja, expareja o familiares cercanos. GREVIO destaca la importancia de asegurar que el acoso presenciado por los niños pueda endurecer la sentencia, de acuerdo con el artículo 46 *d* del Convenio de Estambul de forma que se evidencie así el grave daño psicológico que el acoso causa a los niños tras una separación<sup>107</sup>.

216. Sin embargo, resulta preocupante que el delito de acoso, según se tipifica en el Código Penal, se considere como tal solamente cuando la rutina diaria de la víctima se ve significativamente alterada debido al acoso. En consecuencia, se solicita a las víctimas que demuestren que la conducta amenazante insistente y repetido del acosador les ha causado una alteración significativa de su rutina diaria, invirtiendo así la carga de la prueba al centrarse en la conducta de la víctima más que en la del autor<sup>108</sup>. Además, el nivel de gravedad de la conducta que parece exigirse en la práctica judicial parece ser muy elevado. GREVIO es consciente de que se están llevando a cabo enmiendas legislativas tendentes a eliminar el concepto de alteración de la rutina diaria y espera que dichos cambios permitan desplazar la atención hacia el comportamiento del acosador que participa en una conducta amenazante.

217. En ausencia de datos estadísticos sobre el número de enjuiciamientos o condenas por acoso, es difícil evaluar la relevancia práctica y la implementación de este nuevo delito.

**218. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que revisen el nivel de gravedad requerido para que una conducta se califique como acoso en virtud del artículo 172 del Código Penal español. Con el fin de garantizar la implementación efectiva del delito de acoso, GREVIO anima a las autoridades españolas a que introduzcan medidas operativas de prevención centradas en evitar la reincidencia, en particular en relación con el acoso tras una separación, como podrían serlo la posibilidad de solicitar una orden de protección y el uso de un sistema de pulseras electrónicas. GREVIO anima a demás a las autoridades españolas a que emprendan medidas encaminadas a mejorar la recopilación de datos relativos al número de casos de acoso, incluidos los que poseen una dimensión**

---

<sup>107</sup> Para conocer el efecto en los niños, véase Anna Nikupeteri, “Stalked lives: Finnish women’s emotional experiences of post-separation stalking”. *Nordic Social Work Research*. 2016, vol. 7, no. 1. págs. 6-17.

<sup>108</sup> Primera sentencia sobre acoso, dictada por el Tribunal Supremo el 8 de mayo de 2017 - STS 324/2017, 8 de Mayo de 2017 <https://supremo.vlex.es/vid/678937741>.

**telemática, con el fin de facilitar que los profesionales del sector legal puedan actuar sobre este delito.**

### **3. Violencia sexual, incluida la violación (artículo 36)**

219. El Código Penal español distingue dos formas principales de delito sexual: agresión sexual, incluida la violación, y abuso sexual, incluida también la penetración. La agresión sexual (artículos 178 y 180) constituye un delito grave que exige la calificación de violencia o intimidación. El abuso sexual (artículos 181 y 182) es un delito de menor gravedad, en el que la ausencia del consentimiento de la víctima se usa como criterio de calificación. Se excluye el consentimiento cuando el acto se perpetra contra personas inconscientes, con un trastorno mental o cuando se comete superando la voluntad de la víctima mediante el uso de drogas o sustancias similares (artículo 181.2). El rango de penas difiere entre los dos tipos de violencia sexual, y la penetración no consentida puede llevar a una pena de prisión de cuatro a diez años.

220. GREVIO señala que en España la aplicación de los dos delitos por parte del poder judicial, especialmente en tribunales de primera instancia, ha sido objeto de indignación pública generalizada, ya que manifiesta una comprensión inadecuada del uso de la fuerza y la intimidación y de las reacciones que esto puede desencadenar en las víctimas de violación (por ejemplo, susto, bloqueo, etc.)<sup>109</sup>. Investigación en el campo de la neurobiología del trauma sexual, realizada en víctimas de violación, muestra que el "bloqueo" (la llamada "inmovilidad tónica") es una reacción común de las víctimas asociada con el posterior trastorno de estrés postraumático (TEPT) y depresión severa<sup>110</sup>. Por lo tanto, GREVIO valora positivamente la aclaración por parte del Tribunal Supremo de España - en una resolución que ahora sirve para orientar a los tribunales inferiores - que el delito español de violación puede aplicarse no solo a los casos en los que se utiliza la violencia física, sino también en aquellos otros en los que se evidencian otros factores indicativos del no consentimiento de la víctima, como ocurre con los casos de intimidación. Expresamente señaló la necesidad de una interpretación que sea sensible al contexto en el que se encuentra la víctima de violación.

221. Sin embargo, GREVIO lamenta que, según expertos legales, los tribunales regionales aún califiquen los casos en los que la víctima no da su consentimiento, pero tampoco se resiste, como abuso sexual en lugar de violación, incluso cuando las circunstancias demuestran claramente que existió intimidación. GREVIO lamenta además que numerosas decisiones judiciales parecen reproducir estereotipos o aplicar interpretaciones excesivamente formalistas que disminuyen la responsabilidad penal del perpetrador o incluso culpan a la víctima. Se necesitaría una formación más específica sobre violencia sexual para profesionales del derecho (véase el Capítulo III) que garantice que todos los actos sexuales sin el consentimiento de la víctima sean enjuiciados y posteriormente castigados. Esta formación debería complementarse preferiblemente con directrices destinadas a jueces y otros profesionales del derecho que les haga conocedores de los requisitos probatorios de violencia sexual en consonancia con lo estipulado en el Convenio de Estambul y la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

222. En este contexto, GREVIO valora positivamente los esfuerzos legislativos en curso encaminados a eliminar los delitos actuales de violación y el delito de abuso sexual al objeto de

---

<sup>109</sup> Un ejemplo reciente es el caso de La Manada en el que una violación colectiva cometida por cinco hombres a una joven de 18 años fue calificada por la Audiencia Nacional de Navarra como abuso sexual (por no existir prueba de violencia o intimidación) en lugar de agresión sexual. Posteriormente, esta decisión fue revocada por el Tribunal Supremo, que declaró que los hechos entraban dentro de la definición de violación porque las imágenes del incidente mostraban una atmósfera "intimidante" que obligaba a la mujer a someterse a los agresores.

<sup>110</sup> Estudios muestran que un número considerable de víctimas no se resisten al agresor de ninguna manera: La inmovilidad tónica se describe como un estado temporal involuntario de inhibición motora en respuesta a situaciones que traen consigo un miedo intenso. Varios estudios señalan que, entre el 37% y el 52% de las víctimas de agresión sexual manifestaron una inmovilidad significativa. Véase Moller A., Sondergaard HP y Helstrom L (2017), "Tonic immobility during sexual assault – a common reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression", *Acta Obstetricia et Gynecologica Scandinavica*, 2017; 96: pp. 932-938.

reforzar el significado de violación como sexo sin consentimiento. GREVIO tiene la esperanza de que la introducción de un nuevo delito en su lugar traslade el mensaje de que la violación es violación y que cualquier acto sexual realizado con otra persona sin su consentimiento libremente dado equivale a violencia sexual, de conformidad con el artículo 36 del Convenio de Estambul. Cuando las circunstancias del acto sean particularmente violentas, abusivas y traumatizantes, deben aplicarse circunstancias agravantes que garanticen una sanción acorde con la gravedad del acto.

223. GREVIO recuerda que los hallazgos de la encuesta también pueden verse como un incentivo para acometer cambios legislativos o, posiblemente, como prueba de la necesidad de aumentar la confianza de las víctimas en las instituciones: la Macroencuesta de 2019 muestra que la violencia sexual está muy subestimada: solo el 8% de las mujeres las víctimas de violencia sexual fuera de la pareja la denunciaron<sup>111</sup>.

224. **GREVIO anima a las autoridades españolas a que prosigan con las modificaciones del Código Penal a fin de que el delito de violación tipifique la falta de consentimiento de forma que se pueda articular en la práctica de forma eficaz por las fuerzas de seguridad, la fiscalía y el poder judicial. El objetivo pasa por garantizar la aplicación de sanciones apropiadas para todos los actos de naturaleza sexual sin consentimiento de la víctima, incluso en ausencia de resistencia de la víctima y cuando las circunstancias del caso impidan un consentimiento aceptable. A tal efecto, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que introduzcan formación y orientaciones para todos los integrantes del sistema de justicia penal que garanticen la comprensión del significado de lo que es la violación y la violencia sexual en tanto que delitos basados en la ausencia de consentimiento, no en la utilización de la fuerza.**

#### 4. Matrimonio forzoso (artículo 37)

225. GREVIO valora positivamente la introducción en el Código Penal en 2015 del matrimonio forzoso como delito penal independiente<sup>112</sup>. Sin embargo, GREVIO observa que la interpretación dada al artículo 172 *bis* con respecto al alcance de la “gravedad” de la intimidación podría generar inseguridad jurídica y dejar fuera de su alcance cualquier forma de intimidación que, aunque no sea “grave”, pueda ser suficiente para coaccionar a la víctima.

226. En el Código Penal español, el matrimonio forzoso también se tipifica como delito de trata de personas en virtud del artículo 177 *bis*, modificado en 2015, que prevé expresamente el matrimonio forzoso como uno de los fines de la explotación resultante de la trata<sup>113</sup>. GREVIO reconoce la superposición que puede darse entre matrimonio forzoso y trata de seres humanos. El matrimonio forzoso puede estar vinculado a la explotación sexual o laboral. Sin embargo, también debe ser un delito en sí mismo. El artículo 177 *bis* del Código Penal español permite que los casos de matrimonio forzoso vinculados estrechamente a la explotación sean abordados como tales al abrir una causa de trata de seres humanos.

227. GREVIO destaca la necesidad de aportar mayor claridad conceptual en las dos

---

<sup>111</sup> Macroencuesta sobre violencia contra la mujer 2019, pág. 167

<sup>112</sup> De acuerdo con el artículo 172 *bis* del Código Penal español, el matrimonio forzoso se produce cuando alguien “El que con intimidación grave o violencia compeliere a otra persona a contraer matrimonio”.

<sup>113</sup> El artículo 177 *bis* modificado del Código Penal dice lo siguiente: “Será castigado con la pena de cinco a ocho años de prisión como reo de trata de seres humanos el que, sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella, empleando violencia, intimidación o engaño, o abusando de una situación de superioridad o de necesidad o de vulnerabilidad de la víctima nacional o extranjera, o mediante la entrega o recepción de pagos o beneficios para lograr el consentimiento de la persona que poseyera el control sobre la víctima, la capture, transportare, trasladare, acogiere, o recibiere, incluido el intercambio o transferencia de control sobre esas personas, con cualquiera de las finalidades siguientes: a) La imposición de trabajo o de servicios forzados, la esclavitud o prácticas similares a la esclavitud, a la servidumbre o a la mendicidad. b) La explotación sexual, incluyendo la pornografía. c) La explotación para realizar actividades delictivas. d) La extracción de sus órganos corporales. e) La celebración de matrimonios forzados”.

disposiciones del código penal que abordan el matrimonio forzoso, además de introducir las distinciones en términos operativos que sean pertinentes. Señala que, según la jurisprudencia española, la trata con el fin de contraer un matrimonio forzoso es punible en base únicamente a la intencionalidad, sin que ello comporte la celebración de un matrimonio forzoso como consecuencia. Si, además del acto de trata en sí, se ha celebrado un matrimonio forzoso, el artículo 172 *bis* también se aplica como delito separado. GREVIO enfatiza la importancia de contar con investigaciones exhaustivas que aborden cada caso individual al objeto de evaluar de forma global las circunstancias de cada caso y los propósitos por los cuales las mujeres y las niñas se han visto obligadas a casarse.

228. La ausencia de datos oficiales relativos al uso de los delitos anteriores imposibilita evaluar en qué medida se utilizan las respuestas que brinda el derecho penal en España. A partir de fuentes de acceso público, parecería que hasta la fecha solo se han identificado unos pocos casos de matrimonio forzoso<sup>114</sup>.

229. Como se ha indicado con anterioridad en este informe, se deben realizar más esfuerzos en colaboración con organizaciones y entidades de base comunitaria, que deben incluir la capacitación y sensibilización de los profesionales, a fin de reconocer y abordar esta forma de violencia. Todo ello también es aplicable a la mutilación genital femenina (consulte el siguiente apartado). La tarea de abordar este fenómeno no debe limitarse a las respuestas que pueden venir de la justicia penal, ya que en ausencia de servicios de apoyo o ayuda a las víctimas del matrimonio forzoso, la cantidad de informes seguirá siendo baja. GREVIO también opina que deberían aplicarse medidas de protección a esta forma de violencia. Además, GREVIO observa con preocupación que uno de los poquísimos estudios que aborda esta problemática encuentra como motivo del “silenciamiento” de los matrimonios forzosos en España la percepción social existente en torno al mismo en tanto que fenómeno que solo ocurre de forma esporádica en algunas regiones y, a su vez, en etnias minoritarias, siendo así un problema aislado de la sociedad española<sup>115</sup>. Sin embargo, el estudio establece expresamente que el matrimonio forzoso se tome en serio como una amenaza existente en un mundo globalizado como el actual<sup>116</sup>.

**230. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que realicen cambios legislativos y de otro tipo a fin de que las medidas de protección sean aplicables a las víctimas de esta forma de violencia y a las mujeres/niñas en situación de riesgo y a que garanticen que los profesionales de la judicatura implicados están capacitados para distinguir en términos operativos, caso por caso, entre matrimonio forzoso y trata en seres humanos de manera que se consolide la implementación de este nuevo delito.**

## **5. Mutilación genital femenina (artículo 38)**

231. El artículo 149.2 del Código Penal español regula el acto de mutilación genital en cualquiera de sus formas. La asistencia y complicidad frente a la mutilación genital femenina está contemplada en los artículos 28 y 29 del Código Penal español. GREVIO advierte, sin embargo, que estas disposiciones no cubren el acto de incitar, coaccionar y proporcionar los medios para dicho fin con arreglo a lo establecido artículo 38 *b* y *c* del Convenio de Estambul. Estos dos subpárrafos determinan la penalización que comporta el ejercicio intencional de influencia o

---

<sup>114</sup> Según el Informe relativo a la implementación del Convenio de España contra la Trata de Seres Humanos, Segundo Informe de Evaluación, hubo cuatro casos de trata con fines de matrimonio forzoso en 2016: pag. 7, párrafo 14.

<sup>115</sup> “No acepto”. Informe elaborado por la Federación de Mujeres Progresistas junto con otras ONG como ACCEM, Médicos del Mundo, Save the Children y UNICEF, entre otras. Disponible en español en: <https://fmujeresprogresistas.org/wp-content/uploads/2018/03/NO-ACEPTO.-Aproximaci%C3%B3n-a-los-matrimonios-forzosos-en-Espa%C3%B1a-INFORME.pdf>.

<sup>116</sup> “Matrimonios forzados en España: Breve alusión a la normativa regional y los protocolos de actuación adoptados en la Comunidad de Catalunya”, Encarnación Abad Arenas, Departamento de Derecho Civil, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España, *Revista Internacional de Derecho y Sociedad*, Vol. 2, Nº 3, septiembre de 2019, págs. 47-53.



coerción sobre una niña no dispuesta a someterse a la mutilación genital femenina. Buscan asegurarse de que se incurre en responsabilidad penal, por ejemplo, cuando los familiares o miembros de la comunidad incitan, coaccionan o proporcionan los medios necesarios para que una niña sea sometida a la mutilación genital femenina, pero no participan activamente facilitando que se lleve a cabo el procedimiento. Esta conducta se diferencia de la de asistencia y complicidad tanto en los elementos constitutivos como en el alcance del delito. La obligación de tipificar como delito el acto de asistencia y complicidad de la mutilación genital femenina se establece en el artículo 41 del Convenio de Estambul donde se establece la responsabilidad penal de quien colabora o instiga a otra persona en la ejecución de cualquiera de los actos establecidos en el artículo 38 *a* (la escisión, infibulación o cualquier otra mutilación de los labios mayores, menores o clítoris de la mujer). Esto requeriría la ejecución real de la mutilación genital femenina, mientras que el acto de coaccionar o captar a una mujer adulta (artículo 38 *b*) o de incitar, coaccionar o captar a una niña (artículo 38 *b*) implica un comportamiento que está por debajo del umbral de ayuda y complicidad y resulta independiente de la ejecución final del acto de escisión, infibulación o de cualquier otra mutilación.

232. Además, GREVIO remarca la escasez de casos de mutilación genital femenina que llegan a ser notificados a las autoridades. Los padres condenados por la mutilación genital de sus hijas pierden la patria potestad como castigo complementario al encarcelamiento. Las niñas son atendidas con posterioridad, lo que conlleva su negativa a dar testimonio de lo sucedido.

233. Si bien el sector de la salud está haciendo algunos esfuerzos para identificar a las mujeres y niñas que se han sometido a este procedimiento o que están en riesgo de hacerlo, y se están emprendiendo medidas para garantizar la integridad física de las niñas que viajan al país de origen de su familia, la concienciación en torno a esta práctica avanza muy lentamente. A GREVIO le preocupa que las cifras estimadas de “niñas en riesgo de mutilación genital femenina” puedan calcularse sobre la base de prejuicios, simplemente enumerando a *todas las* niñas originarias de países donde se practica la mutilación genital femenina, estigmatizando así a gran parte de las comunidades africanas en España.

234. **GREVIO anima a las autoridades españolas a que penalicen la conducta intencional de coaccionar o proporcionar los medios necesarios para someter a una mujer a la mutilación genital femenina y la conducta intencional de incitar, coaccionar o proporcionar los medios necesarios para que una chica se someta a dicho acto según lo establecido en el artículo 38 *b* y *c* del Convenio de Estambul.**

## **6. Aborto y esterilización forzosos (artículo 39)**

235. El artículo 144 del Código Penal español tipifica como delito el acto de practicar un aborto a una mujer sin su consentimiento o cuando su consentimiento se obtiene mediante violencia, intimidación o engaño. El artículo 156 del Código Penal, por su parte, prohíbe la esterilización sin el consentimiento aceptado, consciente y libremente expresado de la interesada.

236. De gran preocupación para el GREVIO es la facultad otorgada a los jueces por el artículo 156.2, para autorizar la esterilización de personas incapacitadas legalmente. Si bien GREVIO señala que los tutores legales ya no pueden autorizar la esterilización de una mujer o niña con algún tipo de discapacidad, y que los jueces solo pueden autorizar tales actos cuando “se trate de supuestos excepcionales en los que produzca grave conflicto de bienes jurídicos protegidos”, haciendo que su esterilización se convierta así en “una medida a pos de salvaguardar los intereses fundamentales del afectado”, GREVIO señala el riesgo que todo ello representa en relación a los derechos reproductivos de las mujeres. GREVIO ha expresado su preocupación por la falta de transparencia respecto de procedimiento actual de incapacitación legal, que parece tener una mayor incidencia en mujeres que presentan con algún tipo de discapacidad reconocida legalmente que son esterilizadas posteriormente sobre la base de autorización judicial que en

hombres con algún tipo de discapacidad<sup>117</sup>. A GREVIO le preocupa que se puedan iniciar procedimientos de incapacitación legal tendentes a autorizar la esterilización de mujeres que presentan algún tipo de discapacidad. En vista de las implicaciones no menores que tiene la esterilización, se deben hacer más a fin de garantizar que se respeten los derechos reproductivos de las mujeres que presentan alguna discapacidad ofreciéndoles a tal fin diferentes opciones de control de la natalidad que no recurran a medidas invasivas y permanentes como la esterilización. Esto requeriría formar a todos los profesionales involucrados (profesionales médicos y legales) en la noción de que la esterilización, frente a lo que es comúnmente aceptado, no es lo mejor para la mujer en cuestión. En este contexto, GREVIO destaca la importancia de asegurar que las garantías existentes se aplican de acuerdo con los estándares establecidos en el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y la Dignidad del Ser Humano respecto de las Aplicaciones de la Biología y la Medicina (ETS. No. 164)<sup>118</sup>.

237. GREVIO señala así la necesidad de una mayor concienciación del riesgo potencial que la autorización judicial conlleva para los derechos reproductivos de las mujeres en el caso de mujeres que presentan algún tipo de discapacidad y pide enmiendas al procedimiento existente que asegure el pleno respeto del derecho de las mujeres a la autodeterminación. En este sentido, GREVIO observa que el Senado español ha presentado un proyecto de ley que modifica el Código Penal con el objetivo de erradicar la esterilización forzosa o no consentida de las personas que presentan algún tipo de discapacidad y que se encuentran incapacitadas legalmente<sup>119</sup>. Este proyecto de ley propone derogar el artículo 156.2 y la finalización de todos los procesos judiciales iniciados en este marco. Además, enfatiza la necesidad de asegurar el consentimiento pleno e informado de las mujeres que presentan algún tipo de discapacidad que se someten a esterilización de forma consentida. De hecho, destaca que las personas que presentan algún tipo de que necesiten apoyo humano, material y tecnológico deberán recibir información suficiente que les sea comprensible al objeto de asegurar que su decisión sea libre, voluntaria y reflexiva, contando para ello con la información suficiente.

**238. GREVIO insta a las autoridades españolas a que garanticen que cualquier procedimiento que autorice la esterilización de mujeres incapacitadas legalmente, se consideren opciones anticonceptivas menos invasivas teniendo debidamente en cuenta los intereses y autodeterminación de las mujeres en cuestión. GREVIO anima a las autoridades españolas a que prosigan con sus esfuerzos encaminados a lograr que las mujeres que presentan algún tipo de discapacidad y se someten a esterilización consentida puedan tomar sus decisiones contando con información suficiente, preparada de forma comprensible y presentada por profesionales formados en cuestiones de género y problemas de discapacidad.**

---

<sup>117</sup> Información proporcionada por grupos de defensa de los derechos de las mujeres con algún tipo de discapacidad a GREVIO durante la visita de evaluación.

<sup>118</sup> Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 205.

<sup>119</sup> Senado español, Proyecto de Ley de reforma del Código Penal con el fin de erradicar la esterilización forzosa o no consentida de personas con algún tipo de discapacidad reconocida legalmente. XIV Legislatura, proyecto de ley 622/000002, enero de 2020, disponible en:

[www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html;jsessionid=1SpTp3ydCcBBM8xJknNnvxh nTZrTCDDvd2vt0HRg3Zvqr6JCTcJ2!286704065?legis=14&id1=622&id2=000002#Comision4](http://www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html;jsessionid=1SpTp3ydCcBBM8xJknNnvxh nTZrTCDDvd2vt0HRg3Zvqr6JCTcJ2!286704065?legis=14&id1=622&id2=000002#Comision4) .

## 7. Acoso sexual (artículo 40)

239. El delito de acoso sexual definido en el artículo 40 del Convenio de Estambul abarca cualquier comportamiento no deseado de naturaleza sexual que afecte o pueda afectar la dignidad de una persona. El acoso sexual no se limita al lugar de trabajo ni a la familia y puede ocurrir en múltiples contextos. GREVIO valora positivamente que la legislación española recoja el delito de acoso sexual, así como la infracción administrativa específica relacionada con el lugar de trabajo.

240. GREVIO señala, sin embargo, que la definición de acoso sexual prevista en el artículo 184 del Código Penal limita el acoso sexual al lugar de trabajo, un entorno docente o un contexto empresarial y, por lo tanto, tiene un alcance más restringido que la definición del Convenio. Además, la conducta descrita en el artículo 184 limita su alcance a la solicitud de favores de naturaleza sexual, que deben ser objetiva y gravemente intimidantes, hostiles o humillantes, mientras que la del Convenio de Estambul se refiere a cualquier conducta no deseada de naturaleza sexual.

241. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que alineen la definición de acoso sexual contenida en el Código Penal español con la establecida en el artículo 40 del Convenio de Estambul ampliando su alcance de forma que se asegure su aplicabilidad en todos los ámbitos de la vida, públicos y privados, eliminando cualquier requisito de intimidación, hostilidad o humillación objetivas y graves.**

## 8. Prohibición de modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o imposición de condenas (artículo 48)

242. En España, la mediación familiar está regulada por la Ley 5/2012, de 6 de julio de 2012, que transpone al Derecho español la Directiva 2008/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles. Generalmente es un procedimiento voluntario, aunque la primera sesión de mediación puede ser ordenada por un juez.

243. GREVIO valora positivamente que el artículo 44.5 de la Ley Orgánica 1/2004 prohíba expresamente la mediación en los casos de violencia en el ámbito de la pareja o expareja que se presenten ante un juzgado especializado en violencia contra la mujer. Además, la Medida 116 del Pacto de Estado persigue reforzar la prohibición absoluta de esta mediación en la legislación y protocolos que se vayan a adoptar o revisar en relación con los casos de violencia ejercida por la pareja o expareja, lo cual da a entender que actualmente no se contempla. En este contexto, GREVIO apunta el riesgo de proponer procedimientos de mediación propios del derecho familiar a procesos de divorcio en aquellos casos en los que las mujeres no hayan revelado previamente sus experiencias de violencia ejercida por la pareja. Dado que muchos profesionales de la mediación no están formados en el reconocimiento de los signos de violencia, en los factores de riesgo y en la tendencia generalizada a percibir la violencia ejercida por la pareja como un "conflicto familiar", los resultados del procedimiento de mediación podrían no reflejar adecuadamente las preocupaciones con respecto a la seguridad y las necesidades de protección de todos los miembros de la familia<sup>120</sup>. Sin embargo, según las autoridades, los casos deben ser remitidos a los juzgados especializados en violencia contra la mujer, en tanto que lugar donde, durante el curso de los procedimientos de mediación, emergen los diferentes aspectos relativos a los episodios de violencia, procesos estos que requieren siempre, no obstante, de una evaluación previa a su puesta en marcha. En este contexto, GREVIO indica con preocupación que en algunas comunidades autónomas estos procedimientos de mediación se desarrollan sin el conocimiento previo por parte de los mediadores de cualquier hecho significativo anterior al mismo proceso.

---

<sup>120</sup> "Violences de genre et médiation en Espagne: entre l'interdiction légale et l'incertitude des professionnel.les", Gloria Casas Vila, *SociologieS*, 2016, disponible en: <http://journals.openedition.org/sociologies/5808>.



Esta circunstancia impide a las mujeres víctimas de violencia ejercida por la pareja íntima que no han revelado sus experiencias hasta ese momento reconocer comportamientos abusivos ocurridos en el pasado que podrían repercutir en el mismo procedimiento de mediación. Todo ello frustra tristemente la posibilidad de hacer aflorar experiencias previas de abuso ante la inexistencia de un marco que pueda garantizar su abordaje adecuado<sup>121</sup>.

## **VI. Investigación, persecución, derecho procesal y medidas de protección**

244. La plena rendición de cuentas por todos los actos de violencia contra la mujer requiere una respuesta adecuada de las fuerzas y cuerpos de seguridad y del sector judicial. El Capítulo VI del Convenio de Estambul establece un conjunto de medidas que garantizan la investigación, procedimientos judiciales y condenas relacionadas con las diversas formas de violencia que abarca.

### **A. Respuesta inmediata, prevención y protección (artículo 50)**

#### **1. Informes e investigaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad**

245. Las fuerzas y cuerpos de seguridad españoles están instruidas y capacitadas para responder con prontitud a los incidentes de violencia en el ámbito de la pareja y expareja, y la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género exige un alto grado de especialización, que es bien valorado por GREVIO. Por ello, las Unidades de Familia y Atención a la Mujer (UFAM) de la Policía Nacional y los Equipos Mujer-Menor (EMUME) de la Guardia Civil operan como unidades especializadas en todo el territorio nacional. Las policías autonómicas como la Ertzaintza (País Vasco) o los Mosos d'Esquadra (Cataluña) también cuentan con unidades especializadas propias.

246. Las fuerzas y cuerpos de seguridad operan bajo el Protocolo de Actuación de 2005 en su coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género (lo que incluye la violencia intergeneracional y de pareja o expareja). Este protocolo incluye medidas punteras en la protección a las víctimas de violencia por la pareja o expareja que eviten a un tiempo su revictimización. Sin embargo, dado que el protocolo centra la investigación en la víctima y el agresor, sus declaraciones, especialmente las de la víctima, se vuelven cruciales. El protocolo no parece resaltar la necesidad de investigar e identificar elementos adicionales de abuso, en particular el abuso perpetrado a través de medios digitales, ya sea la amenaza, el intercambio de imágenes sin consentimiento, o el acoso a través de software espía u otros dispositivos técnicos.

247. En este contexto, GREVIO reitera que una forma de superar la dependencia excesiva de las declaraciones de las víctimas sería buscar de manera proactiva otras fuentes de evidencia, ya sea documentando las lesiones (con el consentimiento de la víctima), tomando fotografías de la escena o muestras de ADN, o realizando consultas a los vecinos y a cualquier otro posible testigo. Por ello, valora positivamente las últimas instrucciones dadas por la Secretaría de Estado de Seguridad a los agentes policiales, en las que se hace hincapié en su obligación de obtener toda la información necesaria de cualquier fuente, incluidos testigos, informes técnicos y médicos e indagatorias policiales.

---

<sup>121</sup> Informe del Defensor del Pueblo, disponible en: [www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/10/declaracion\\_defensorias\\_violencia\\_genero.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/10/declaracion_defensorias_violencia_genero.pdf).

248. A pesar del alto grado de especialización de las fuerzas y cuerpos de seguridad en el área de la violencia infligida por la pareja o expareja y de los procedimientos establecidos para prevenir la revictimización, GREVIO manifiesta su preocupación ante el silencio de las víctimas. Según la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer de 2019<sup>122</sup>, el 21,5% de las mujeres residentes en España y mayores de 16 años ha sufrido al menos una vez en su vida violencia física, ya venga de su pareja o no. Muchas mujeres, en particular aquellas residentes en zonas rurales y con alguna discapacidad, no denuncian este tipo de violencia<sup>123</sup>. Para las mujeres con discapacidad, en particular aquellas que están legalmente incapacitadas, pero también aquellas con discapacidades intelectuales o de desarrollo, discapacidad psicosocial o sordoceguera, todavía persisten muchas barreras, teniendo que no pocas de ellas dependen de sus abusadores para sus desplazamientos, posibilidad de comunicación con el mundo exterior y otros muchos aspectos de la vida cotidiana<sup>124</sup>. Cuando informan, las fuerzas y cuerpos de seguridad no siempre parecen adaptar sus técnicas de investigación a las necesidades de las mujeres con discapacidad, lo que fácilmente puede hacer que se las perciba como carentes de credibilidad. Las mujeres que viven en zonas rurales se enfrentan a dependencias similares y problemas interrelacionados, ya que el acceso a las comisarías de policía puede ser complicado y la denuncia de violencia infligida por la pareja o expareja en comunidades pequeñas y unidas puede verse obstaculizada por el miedo de las mujeres al estigma, las represalias y el ostracismo social.

249. Además, GREVIO muestra su preocupación tras comprobar que el grado de especialización en la respuesta policial a la violencia infligida por la pareja o expareja no es asimilable a ninguna otra forma de violencia contemplada en el Convenio de Estambul. Si bien GREVIO reconoce la excelencia en la respuesta ofrecida por algunos distritos policiales, existe una amplia evidencia de otros casos en que se desalienta la denuncia por parte de las víctimas de violencia sexual: bien porque se cuestiona su credibilidad, bien por estereotipos de género presentes en los interrogatorios, o ya porque el tiempo que medie entre el episodio de la violencia y la presentación de la denuncia por parte de la afectada se acaba usando en su contra. En algunas regiones de España, las mujeres deben denunciar una violación o agresión sexual para poder acceder a asistencia médica y exámenes forenses. Esto también es motivo de preocupación para GREVIO, ya que el acceso de las mujeres a los servicios de apoyo debería ser posible independientemente de su voluntad de dar a conocer su situación (artículo 18.4 del Convenio de Estambul).

**250. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a dotar a todas las autoridades policiales pertinentes de los recursos, conocimientos y capacidad para responder con prontitud y eficacia a todas las formas de violencia contempladas por el Convenio de Estambul, en particular en relación con la violencia sexual, el matrimonio forzoso y el acoso, sin dejar de lado la dimensión digital de la violencia infligida por la pareja o expareja y el abuso posterior a la separación. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades a promover investigaciones policiales efectivas y proactivas, que incluyan la recopilación de pruebas distintas de la declaración de la víctima, la documentación de lesiones, entrevistas a testigos, la recogida de fotografías o muestras de ADN.**

## **2. Tasas de condena**

251. GREVIO celebra que la creación, desde 2004, de juzgados especiales destinados a tratar

---

<sup>122</sup> Disponible en <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/home.htm>. Un resumen ejecutivo está disponible en inglés.

<sup>123</sup> Cada año se notifican alrededor de 140.000 casos de violencia infligida por la pareja o expareja. Sobre la base de los datos de prevalencia de la Macroencuesta, se estima que entre 600.000 y 700.000 mujeres en España son sometidas a este tipo de violencia cada año. Fuente: Miguel Lorente, Universidad de Granada y Audiencias del Congreso para la creación del Pacto de Estado.

<sup>124</sup> Según un informe del CERMI (Fundación Cermi Mujeres, 2016: 61), el 75,8% de las mujeres con discapacidad no informan sobre experiencias de violencia a manos de su pareja actual o anterior.

casos de violencia contra la mujer y unidades especiales dentro de la Fiscalía en todos los distritos judiciales que permiten ofrecer una respuesta legal integral a la violencia en el ámbito de la pareja o expareja. Estos tribunales investigan todos los casos penales relacionados con este tipo de violencia y también dictaminan sobre delitos menores. Asimismo, toman decisiones en torno la adopción de órdenes de protección y tienen jurisdicción sobre cuestiones civiles relacionadas con las mismas, como lo son la custodia y la patria potestad o el divorcio. Los jueces de estos juzgados, así como los fiscales y los secretarios judiciales, reciben una formación especial. Los juzgados cuentan con la ayuda de los servicios de los Institutos de Medicina Legal, de equipos psicológico-sociales y de Oficinas de Asistencia a las Víctimas. Estos servicios pueden ser gestionados por la administración central o autonómica, dependiendo de si la región ha aceptado o no competencias en materia de justicia. La calidad como la cantidad de estos servicios difieren ampliamente en todo el país.

252. GREVIO felicita a las autoridades españolas por la creación de un poder judicial especializado que garantice la justicia penal en casos de violencia en el ámbito de la pareja o expareja y, al mismo tiempo, pueda resolver problemas jurídicos asociados. Toma nota del elevado número de casos de violencia infligida por la pareja o expareja que se procesan anualmente en estos tribunales<sup>125</sup>. La recopilación de datos sobre estos casos presenta desafíos importantes, ya que muchos de estos casos se registran por duplicado y posteriormente se fusionan o se tratan en procesos sumarios. GREVIO recuerda que una forma adecuada de calcular los porcentajes de condena sería cotejar los datos de las fuerzas y cuerpos de seguridad y del Poder Judicial a fin de reconstruir toda la cadena procesal penal, desde la presentación de la denuncia por parte de la víctima hasta la sentencia firme. Según las autoridades, el número de desestimaciones en los juzgados especializados es muy bajo, cuyo número oscila entre el 2,5% en 2016 y el 2,3% en 2018. Sin embargo, GREVIO señala que un 27% adicional de los casos resulta en un sobreseimiento provisional del procedimiento, lo que en la práctica da como resultado que alrededor de un tercio de todos los casos lleguen a su fin sin una sentencia condenatoria. Muchos casos de violencia por parte de la pareja o expareja se resuelven mediante procedimientos urgentes y el 21,2% finaliza con una sentencia de conformidad. GREVIO reitera su preocupación ante el hecho de que gran parte de los abusadores domésticos que son condenados a medidas penales alternativas a la prisión no pasen por la asistencia a un programa para condenados (ver Capítulo III, Apartado E). Una vez que los casos llegan a su fase judicial, las condenas por violencia infligida por la pareja o expareja son significativas, pero varían de acuerdo con el tipo de tribunal. Mientras que las audiencias provinciales condenan a los agresores domésticos en alrededor del 81% de los casos, los juzgados de lo penal solo lo hacen en el 55,3%. Esta última cifra es algo más baja comparada al 78% como cifra de condenas para cualquier tipo de delito sancionado por juzgados penales. Sin embargo, se desconocen las razones para ello, quizás relacionadas con la falta de especialización y la excesiva confianza en el testimonio de la víctima, sin olvidar que algunas de las víctimas pueden ejercer su derecho a no declarar (artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de España).

253. GREVIO observa con preocupación que muchos profesionales jurídicos y expertos consideran que el artículo 416 (dispensa) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de España y su interpretación por parte del Tribunal Supremo obstaculizan las sentencias condenatorias. Esta disposición exime a las mujeres víctimas de testificar contra el presunto agresor bajo ciertas condiciones y, si se invoca, se interpreta como prohibición de todas las demás pruebas derivadas de la declaración de la víctima (ya sean informes médicos o declaraciones de testigos). GREVIO llama la atención sobre el hecho de que a las mujeres víctimas de violencia por la pareja o expareja se les pida que testifiquen o vuelvan a contar su historia en diferentes momentos del procedimiento (ante la policía, en el control médico y en la documentación de pruebas, en la audiencia para el orden de protección y ante el juez de instrucción). Desde el punto de vista de las víctimas, el testimonio final en el juzgado en el que a menudo se basan las condenas es el último

---

<sup>125</sup> Según datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial, anualmente se tramitan alrededor de 200.000 casos, principalmente en forma de procesos urgentes, procesos sumarios de instrucción, procesos preliminares, procesos sumarios y procesos por faltas leves.

de una serie de muchos. Por ello, GREVIO señala la necesidad de explorar o desarrollar opciones procesales que, o bien reduzcan el número de ocasiones que se les pide a las mujeres que testifiquen / declaren sus experiencias de violencia o bien permitan la grabación de su testimonio para su uso en el juzgado, de modo que la ausencia de testificar en el juicio no influya en la admisibilidad de las pruebas, ni en el resultado del juicio.

254. En cuanto a los procesos penales por agresión sexual y violación, GREVIO identificó varios factores que pueden incidir negativamente en las experiencias de las mujeres víctimas con respecto al mundo de la justicia penal en España. Primero, la duración de los procedimientos es significativa. Si bien la investigación inicial después de que el caso haya sido enviado a los tribunales debe concluir en un plazo de seis meses, se pueden otorgar 18 meses adicionales cuando se ordenan más pruebas o investigaciones adicionales. En segundo lugar, el uso de pruebas forenses en los tribunales está prohibido en el caso de haber sido recogidas sin orden judicial, ya que las mujeres normalmente acuden de *motu proprio* a un centro de referencia de agresión sexual primero, en lugar de informar a la policía. Esto es contrario a los objetivos perseguidos por el Convenio de Estambul donde se garantiza que las víctimas de violación reciben asistencia en la forma de pruebas forenses y otros servicios que puedan servir de evidencia en fases posteriores de un juicio. En tercer lugar, las Unidades de Valoración Forense que ayudan con sus informes en los juzgados no siempre aplican una perspectiva de género a su trabajo y, por lo tanto, pueden disuadir a las mujeres y niñas de pasar por el proceso. En ausencia de pruebas forenses, el proceso penal se centra en la declaración de la víctima, a la que parece exigirse umbrales de credibilidad elevados. Para que una víctima de violación sea considerada creíble, no pueden surgir contradicciones entre la primera declaración (a la policía) y la última (en el tribunal). Además, su declaración debe estar respaldada por pruebas complementarias y, por último, durante el juicio se debe establecer que no tiene una motivación subyacente para acusar a alguien. A GREVIO le preocupa profundamente que esto permita que los estereotipos de género y los mitos de la violación influyan en esta valoración. Además, este hecho ofrece un amplio margen para la revictimización de las víctimas de violación y puede representar fácilmente una experiencia traumática desde el punto de vista de las víctimas. Todo ello contrasta claramente con uno de los objetivos clave del Convenio de Estambul, la prevención de la revictimización, y deben establecerse mecanismos para protegerse contra esto.

**255. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a mejorar y reforzar la perspectiva de género en el trabajo de las Unidades de Valoración Forense en relación a todos los casos en los que emiten denuncias ante los tribunales, en particular aquellas relacionadas con delitos de violación y agresión sexual, así como de violencia por la pareja o expareja.**

**256. Además, GREVIO insta a las autoridades españolas a explorar mecanismos y procedimientos, que pueden pasar por enmiendas legales, al objeto de suprimir la centralidad de la declaración de la víctima en los procedimientos penales en casos de violencia por la pareja o expareja y violencia sexual.**

**257. GREVIO insta a las autoridades españolas a identificar y abordar a la mayor brevedad todos los factores legislativos y procesales que contribuyen a establecer un umbral excesivamente alto para la constatación de violación en los juzgados, al tiempo que debe evitarse que las víctimas atraviesen de forma repetida experiencias traumáticas durante los procesos de investigación y judiciales.**

## **B. Valoración y gestión de riesgos (artículo 51)**

258. La preocupación por la seguridad de la víctima debe estar en el centro de cualquier intervención relacionada con cualquiera de las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. Por tanto, el artículo 51 establece la obligación de garantizar que todas las

autoridades pertinentes, no solo las fuerzas y cuerpos de seguridad, valoren y elaboren de forma eficaz un plan para la gestión de los riesgos relativos a la seguridad personal a los que se enfrenta una víctima sobre el conocimiento de cada caso, de acuerdo con procedimientos estandarizados y facilitando la cooperación entre los actores implicados.

259. El Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia de Género (VioGen) es la herramienta central de valoración y gestión de riesgos que utilizan en España las fuerzas y cuerpos de salud<sup>126</sup>. Tras una valoración inicial de las víctimas de violencia infligida por la pareja o expareja, se toman medidas de protección de acuerdo con el nivel de riesgo identificado, supervisando continuamente los cambios en cada situación a fin de ajustar el nivel de riesgo. Finalmente, estos cambios se comunican a las fiscalías y los juzgados pertinentes en un plazo de 24 horas.

260. GREVIO observa con satisfacción el uso profesional que se hace de esta herramienta en la valoración estandarizada de riesgos y los esfuerzos realizados a fin de aprovechar los beneficios de la inteligencia artificial en la predicción de riesgos. Si bien GREVIO pone en valor esta herramienta, se han planteado varias inquietudes que de ser abordadas, podrían permitirle aumentar su potencial. En primer lugar, GREVIO señala que la herramienta de valoración electrónica se sirve exclusivamente de información recopilada por las fuerzas y cuerpos de seguridad, a menudo principalmente sobre la base de la información aportada por las mujeres. No existe un mecanismo para considerar de manera estandarizada y oportuna la información obtenida a través de otros actores relevantes, como es el caso del Poder Judicial, los servicios especializados de la mujer o los puntos de encuentro familiar, que podría cambiar significativamente la valoración del riesgo. GREVIO subraya que las buenas prácticas sugieren la unión de fuerzas entre varios organismos en la valoración de riesgos y en la planificación de las respuestas por parte de agencias diferentes, que pasa asimismo por involucrar a los servicios de apoyo a las mujeres cuyo objetivo principal es empoderar a las víctimas y representar sus necesidades e intereses. En segundo lugar, no existen mecanismos que garanticen la actuación de los jueces en base a la valoración de riesgos realizada por las fuerzas y cuerpos de seguridad. Por ejemplo, riesgos muy altos de violencia física, incluidos los ataques letales, no siempre dan lugar a una orden de la prisión preventiva, lo cual deja en manos de las fuerzas y cuerpos de seguridad y, por tanto, subordina al ámbito de la protección policial, la gestión de este grave riesgo para las mujeres. En este contexto, GREVIO destaca ejemplos positivos en los cuales las fuerzas policiales garantizan con éxito la seguridad de las mujeres<sup>127</sup>. GREVIO, sin embargo, observa con gran preocupación que solo el 11% de las mujeres asesinadas en España en los últimos años por sus parejas o exparejas habían sido valoradas como casos de alto riesgo, cuando el 34,7% de todas las mujeres asesinadas en 2016 habían denunciado violencia a la policía. GREVIO señala la necesidad de valorar de forma urgente las razones por las que un alto nivel de riesgo sigue sin detectarse en algunos casos. En este contexto es fundamental fortalecer la base de conocimientos de todos los profesionales en torno a los vínculos que existen entre las manifestaciones del control coercitivo (como factor clave en el que apoyarse), las amenazas de muerte y el aumento del riesgo que representa la separación. Sería igualmente importante incorporar el tipo y la frecuencia de violaciones de las órdenes de protección dentro de este contexto. GREVIO destaca que tanto el Consejo General del Poder Judicial como la Delegación del Gobierno sobre Violencia de Género analizan perfiles de víctimas y agresores con el objetivo de establecer factores de riesgo adicionales.

261. El poder judicial lleva a cabo valoraciones de riesgos por separado al tiempo que los jueces pueden solicitar valoraciones forenses. Ambos aspectos hablan de un procedimiento de larga duración que no siempre se lleva a cabo, ya que la mayoría de los casos de violencia por

---

<sup>126</sup> Para obtener una descripción detallada del sistema VioGen en inglés, consulte [www.interior.gob.es/documents/642012/1626283/articulo+violencia+de+genero/fd0e7095-c821-472c-a9bd-5e6cbe816b3d](http://www.interior.gob.es/documents/642012/1626283/articulo+violencia+de+genero/fd0e7095-c821-472c-a9bd-5e6cbe816b3d).

<sup>127</sup> Durante su visita de evaluación a España, la policía vasca informó a GREVIO de la inexistencia de asesinatos desde 2011 en mujeres bajo protección policial por violencia por la pareja o expareja.

parte de la pareja o expareja se tramitan mediante procedimientos de urgencia encaminados a obtener resultados en el menor tiempo posible. Además, no todas las regiones de España disponen de Unidades de Valoración Forense, y en la práctica judicial cotidiana, la mayoría de las decisiones para emitir órdenes de protección se toman sobre la base de las declaraciones de ambas partes y la valoración policial de riesgos únicamente.

262. GREVIO observa con satisfacción que, en 2019, se estudiaron todos los casos en los que víctimas de violencia por la pareja o expareja tuvieron hijos, teniendo que el 30% de estos fueron considerados en situación de vulnerabilidad. Este es un paso importante para entender el nivel de riesgo que este tipo de situación plantea a los niños. GREVIO valora positivamente la inclusión de los niños en el sistema de valoración de riesgos del Sistema VioGen. Se prevén dos procedimientos: uno para menores en situación de vulnerabilidad para quienes se solicita una valoración forense adicional al Poder Judicial, y uno para menores en riesgo que genera una diligencia automática por parte del Sistema VioGen.

263. **Con el fin de aumentar la precisión de las valoraciones de riesgo en casos de violencia por parte de la pareja o expareja, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a aprovechar la experiencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad al objeto de llevar a cabo la valoración de riesgos de acuerdo a un intercambio de información que parta de la cooperación entre agencias diferentes, el cual debería incluir la participación de servicios especializados para mujeres, todo ello bajo la premisa de garantizar los derechos humanos y la seguridad de la víctima individual.**

### **c. Órdenes urgentes de prohibición y protección (artículos 52 y 53)**

264. GREVIO valora positivamente la existencia en España, desde 2003, de órdenes de protección para las víctimas en cada una de las formas de violencia doméstica. La Ley de Enjuiciamiento Criminal (artículo 544 *bis - ter*) habilita a los jueces de instrucción a ordenar diferentes medidas cautelares cuando investigan delitos de homicidio ilícito, lesiones corporales, delitos sexuales y delitos contra el derecho a la propia imagen. Estas incluyen prohibiciones de contacto, comunicación y residencia con la víctima y son principalmente medidas de derecho civil dictadas sobre la base del artículo 544 *bis*. Estas medidas pueden ser ordenadas de *oficio* o a solicitud de una parte legítima (como, por ejemplo, las víctimas o sus familiares). El artículo 173 del Código Penal ofrece órdenes de protección para las víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja, que incluyen medidas de derecho civil y penal, y que deben emitirse en un plazo de 72 horas. Además, los juzgados especializados en violencia contra las mujeres funcionan de guardia 24 horas que permite emitir órdenes de protección. Las medidas de protección parecen referirse a los niños mientras estén con su madre<sup>128</sup>. Sin embargo, no aclara si las prohibiciones de contacto se aplican específicamente a los niños, incluso estando en la escuela.

265. En términos de garantizar el cumplimiento de las órdenes de protección, GREVIO elogia los importantes esfuerzos realizados por las autoridades españolas pertinentes con el fin de supervisar el movimiento de los abusadores domésticos. Una herramienta de seguimiento electrónico que funciona como un dispositivo de rastreo GPS supervisa la distancia entre el agresor y la víctima. Se activa una advertencia si el agresor se mueve a un área restringida, se acerca a la víctima o intenta manipular el brazalete electrónico. Todo ello representa una forma útil de dar un significado real a la orden de protección y de ayudar a las mujeres a sentirse más seguras. GREVIO también observa con satisfacción que el tipo de incumplimiento de las órdenes de protección y su frecuencia se analizan y se tienen en cuenta en la valoración de riesgos en curso. No obstante, cabe tener en cuenta que un porcentaje significativo de mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas fueron consideradas casos de bajo riesgo por el VioGen, aspecto este

---

<sup>128</sup> Las medidas civiles pueden incluir la determinación de regímenes de visitas, comunicación y custodia, pago de manutención infantil y cualquier otra medida de protección infantil para evitar peligros o daños.

que plantea dudas sobre el grado de fiabilidad inferido en la valoración de los incumplimientos de las órdenes de protección.

266. Con todo, la evaluación del alcance y los requisitos legales de tales órdenes y su implementación práctica revela una serie de deficiencias. Primero, las órdenes de protección disponibles, incluidas las medidas cautelares, no cumplen con los requisitos de una orden urgente de prohibición en el sentido denotado por el artículo 52 del Convenio de Estambul. Esta disposición establece la obligación de garantizar que se pueda ordenar al autor de violencia doméstica que desaloje la residencia de la víctima o persona en riesgo en situaciones de peligro inmediato. El término “peligro inmediato” se refiere a cualquier situación de violencia doméstica en la que el daño es inminente o ya se ha materializado, y es probable que vuelva a ocurrir<sup>129</sup>. El objetivo de esta disposición es brindar seguridad a las víctimas de violencia doméstica sin obligarlas a buscar apresuradamente la seguridad en un refugio o en otro lugar. Las órdenes urgentes de prohibición deben servir como una herramienta para que las fuerzas y cuerpos de seguridad o los actores de la justicia penal reaccionen ante una situación de peligro inmediato sin procedimientos prolongados. Si bien el servicio de guardia de 24 horas que ofrecen los juzgados especializados en violencia contra la mujer ofrece la posibilidad de emitir órdenes de protección ante un peligro inmediato, muchas órdenes de protección que se interpretan como medidas cautelares como parte de la investigación tardan hasta 72 horas en ser emitidas. A pesar de que un juez puede ordenar la detención provisional del agresor a solicitud del fiscal o de la víctima en caso de riesgo inmediato, para la mayoría de las víctimas, la espera y la incertidumbre con respecto al resultado puede presentar un riesgo demasiado grande para su seguridad, y preferirán trasladarse a un refugio de violencia doméstica. Sin embargo, el objetivo del Convenio de Estambul es permitir que las mujeres y los niños permanezcan seguros en su propio hogar.

267. Además, GREVIO observa con preocupación la denegación de un número considerable de órdenes de protección solicitadas. Los juzgados especializados en violencia contra la mujer parecen otorgar órdenes de protección en torno a dos tercios de los casos. En 2017, se realizaron un total de 38.501 solicitudes de este tipo de orden, mientras que se concedieron 26.044 (67,64%). GREVIO observa grandes diferencias en el porcentaje de solicitudes denegadas. Mientras que los juzgados de Madrid o Barcelona otorgan solo el 50% de las órdenes solicitadas, los tribunales de La Rioja y Valencia otorgan alrededor del 90%. Las razones de estas diferencias siguen sin estar claras para GREVIO, deben ser investigadas y posteriormente abordadas. Todo ello es particularmente importante si se persigue garantizar la protección de todas las mujeres en riesgo, incluidas las mujeres migrantes en situación irregular. Si bien GREVIO valora positivamente que la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social ofrezca a las mujeres migrantes en situación irregular la oportunidad de solicitar una orden de protección, su baja tasa de emisión, especialmente en Madrid y Barcelona, aumenta significativamente los riesgos en este sentido. La denegación de un orden de protección acarrea finalmente una orden de devolución.

268. GREVIO valora la importancia de garantizar que las órdenes de protección puedan ser adoptadas por un juez de *oficio*, ya que esto puede verse como un indicador de diligencia debida por parte del poder judicial en la protección a las víctimas. Lo mismo puede decirse en cuanto a la habilitación de los fiscales para solicitar medidas civiles de protección cuando hay niños involucrados. Sin embargo, GREVIO lamenta que no existan datos que ilustren la frecuencia con la que lo hacen los jueces y fiscales.

269. Las órdenes de protección son frecuentemente violadas por los agresores, lo que representa otro desafío relevante, dado que el incumplimiento de las órdenes se considera uno de los factores asociados a un alto riesgo de muerte. Según las autoridades, existen medidas jurídicas para imponer sanciones a los agresores que violen dichas órdenes<sup>130</sup>, incluida la prisión

---

<sup>129</sup> Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 265.

<sup>130</sup> Como se especifica en el informe de Estado, página 58, para un agresor que incumple una orden de protección, es posible: a) imponer medidas cautelares más restrictivas, de acuerdo con los artículos 544 *bis* y 505 de la Ley de



provisional. Sin embargo, GREVIO señala que hubo 11.570 violaciones de órdenes en 2016 y 15.432 en 2017. Cuando se comparan los datos sobre incumplimientos con el número total de órdenes emitidas, en 2016 se violó casi una de cada dos órdenes, y en 2017 el porcentaje de incumplimientos fue aún mayor: 59%. Por el contrario, no se proporciona información sobre el número y el tipo de sanciones impuestas como resultado de violaciones, incluido el encarcelamiento.

270. Además, podría plantearse la cuestión de la validez inicial de 30 días de las órdenes de protección civil. Si las víctimas o sus representantes legales inician un procedimiento de derecho de familia, pueden prorrogarse por otros 30 días hasta que el tribunal decida modificarlos o cancelarlos. Teniendo en cuenta que la recuperación de las víctimas y los intentos de (re)construir una vida independiente lleva tiempo, es importante, como lo demuestra la buena práctica<sup>131</sup>, permitir que las órdenes de protección duren un "período de tiempo suficiente" y que se disponga de medidas complementarias a más largo plazo (incluidos, entre otros, refugios, empoderamiento económico y asesoramiento para abordar las consecuencias del trauma) a fin de garantizar que no surgen "brechas" en la protección. Por tanto, se podría hacer más en España para lograr la continuidad de la protección y la complementariedad entre las órdenes de protección (una vez que expiren) y las formas de ayudar a las mujeres a empoderarse y recuperarse a largo plazo. GREVIO valora positivamente que España, con la adopción de su histórica Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral sobre la violencia infligida por la pareja o expareja, haya introducido un enfoque integral de la protección, lo cual incluye medidas destinadas al empoderamiento a más largo plazo y el empoderamiento económico en particular. Es importante continuar estos esfuerzos para lograr una continuidad en la protección y la complementariedad entre las órdenes de protección (una vez que expiren) y otras medidas relacionadas con los tres "pilares" del Convenio: prevención, protección y persecución.

271. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que examinen las razones que puedan explicar el elevado número de solicitudes de órdenes de protección que acaban siendo denegadas, así como el alto número de violaciones de las órdenes de protección por parte de los agresores, y a que apliquen medidas legislativas y políticas que aborden estos desafíos relacionados con todos los actos de violencia que son objetos de aplicación de estas órdenes. Las medidas a considerar pueden incluir, por ejemplo, reaccionar con la diligencia debida ante una violación de las órdenes de protección, especialmente mediante la aplicación efectiva de la sanción de prisión provisional en situaciones de alto riesgo. Los avances en esta área deben supervisarse y analizarse sobre la base de una batería de indicadores predefinidos.**

#### **D. Apoyo a las víctimas en procedimientos judiciales (artículo 55.2)**

272. Con miras a empoderar a las víctimas y alentarlas a seguir adelante con los procedimientos penales, el artículo 55.2 requiere que las Partes se aseguren que las organizaciones de víctimas, orientadores específicamente capacitados en violencia doméstica u otros tipos de servicios de apoyo/abogacía, pueden ayudar y apoyar a las víctimas durante las investigaciones y procedimientos judiciales. GREVIO valora positivamente la creación de una red de Oficinas de Asistencia a las Víctimas (OAV) en España con el objetivo específico de proporcionar una asistencia integral, coordinada y especializada a las víctimas de delitos y dar respuesta a sus necesidades jurídicas, psicológicas y sociales específicas. Estas se conciben como entidades que empoderan a las víctimas de delitos, minimizan los efectos de la victimización

---

Enjuiciamiento Criminal, incluida la prisión provisional; b) imponer una sanción por incumplimiento de la pena de conformidad con el artículo 468.2 y 3 del Código Penal.

<sup>131</sup> Véanse Logar R. and Niemi J. (2017), Emergencybarring orders in situations of domestic violence: Article 52 of the Istanbul Convention, Council of Europe, Strasbourg.



primaria y previenen la victimización secundaria. Siguiendo un enfoque centrado en las víctimas en el que participan diferentes agencias, la asistencia consta de cuatro fases: recepción-orientación, información, intervención y seguimiento. Dentro de la fase de intervención, la OAV proporciona asesoramiento jurídico y psicológico y elabora planes individuales de apoyo. Posteriormente, los informes sobre la situación individual de una víctima de un delito son elaborados y emitidos por la autoridad judicial o fiscal competente para la adopción de medidas de protección. También se ayuda a las víctimas a solicitar mecanismos de indemnización.

## **E. Asistencia jurídica (artículo 57)**

273. Las víctimas de violencia por la pareja o expareja cuentan con asistencia jurídica gratuita en virtud de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. El artículo 20 habilita su representación legal de forma previa al acto formal de interposición de la denuncia y en todos los procedimientos administrativos que se deriven como resultado directo o indirecto de la violencia. GREVIO valora positivamente esta disposición y observa con satisfacción que los colegios de abogados establezcan un sistema de abogados de oficio especializados en esta área.

274. Las víctimas de cualquiera de las otras formas de violencia contra la mujer pueden obtener asistencia jurídica en virtud del Estatuto de la Víctima del Delito (artículo 16) y de la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita (artículo 3), si perciben menos del doble de la renta mínima en España.

275. Si bien GREVIO valora positivamente la disponibilidad general de asistencia jurídica, en particular el acceso temprano de las mujeres víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja a representación legal especializada y gratuita, observa con preocupación que las mismas condiciones no se aplican a las mujeres que han experimentado cualquier otra forma de violencia. En consecuencia, las mujeres víctimas de violencia sexual u otras formas de violencia solo tienen derecho a asistencia letrada gratuita una vez iniciado el procedimiento judicial y solo si cumplen con los requisitos relativos a los ingresos económicos. Esta diferencia de trato puede afectar particularmente a las víctimas de violación y agresión sexual. La naturaleza desestabilizadora y traumática de la violencia sexual y la violación demanda un rápido apoyo profesional desde el comienzo mismo de cualquier investigación formal o procedimiento administrativo con este fin. Si bien parte de este apoyo parece ser proporcionado por la Oficina de Apoyo a las Víctimas, GREVIO señala la necesidad de permitir que las víctimas de violación sean asistidas por abogados de apoyo a las víctimas o abogados de asistencia letrada desde el momento de su primera declaración. Esto es tanto más importante a tenor de un sistema de justicia penal en el que se pone un mayor énfasis en la declaración de la víctima a la que se aplican estrictos requisitos de credibilidad (ver Capítulo VI, Apartado A.2 Porcentajes de condenas). Si bien GREVIO reconoce la necesidad de que los sistemas de justicia penal corroboren y valoren la veracidad y credibilidad de las declaraciones hechas por la víctima, la investigación en este campo muestra que muchas mujeres que experimentan alguna forma de violación y trastorno de estrés postraumático a menudo solo recuerdan parcialmente los hechos. Es frecuente que las víctimas de violación recuerden los detalles del hecho después de que se haya hecho la declaración inicial a la policía, lo que a menudo se percibe como poco creíble.

276. Además, GREVIO muestra su preocupación ante la variabilidad observada en la calidad y disponibilidad de la asistencia jurídica gratuita para víctimas de violencia ejercida por la pareja o expareja en el marco de la Ley Orgánica 1/2004, servicio que depende de la administración competente (Ministerio de Justicia o el gobierno autonómico). Los problemas relacionados con la disponibilidad de abogados de guardia parecen surgir con frecuencia, especialmente en las zonas rurales, y las víctimas renuncian a su derecho de contar con un abogado en la etapa inicial de la denuncia a fin de evitar una larga espera, en particular cuando presentan su denuncia por la noche.

277. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que garanticen el**

**acceso *de jure* y *de facto* a asistencia letrada en una etapa temprana del procedimiento (en el momento de dar su primera declaración a la policía o presentar una denuncia) por parte de las víctimas de cualquiera de las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul.**

## VII. Migración y asilo

278. En el ámbito de la migración y el asilo, el principal requisito del Convenio de Estambul es garantizar que las leyes sobre el estatuto de residencia y los procedimientos de asilo no pasen por alto la realidad de las mujeres que viven relaciones abusivas o que son objeto de violencia y explotación sexual y de otras formas de violencia de género. Las leyes sobre el estatuto de residencia deberán prever la posibilidad de obtener permisos de residencia autónomos para mujeres en circunstancias específicas (artículo 59). Los procedimientos de asilo, por otro lado, deben tener en cuenta el género y permitir que las mujeres divulguen sus historias en su totalidad, y los motivos de persecución se interpretarán de manera sensible al género. Todo ello solo puede lograrse si, a su vez, los procedimientos de recepción y los servicios de apoyo a los solicitantes de asilo son sensibles a las necesidades de las mujeres víctimas o en riesgo de violencia (artículo 60).

### A. Estatuto de residencia (artículo 59)

279. GREVIO valora positivamente que tanto la Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LOEX) como el correspondiente Real Decreto (RELOEX) incluyan disposiciones alineadas plenamente con de los requisitos del artículo 59 del Convenio de Estambul<sup>132</sup>.

280. Las mujeres que derivan su estatuto de residencia de sus cónyuges o parejas, así como las que se encuentran en una situación irregular, pueden acudir a las autoridades en busca de protección, por ejemplo, solicitando una orden de protección y, si se les concede o se les reconoce como víctimas violencia por la pareja en virtud de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral, teniendo permiso para permanecer en España<sup>133</sup>. GREVIO valora positivamente que, en principio, esto permita que las mujeres migrantes denuncien y posteriormente abandonen a sus parejas y cónyuges abusivos sin temor a la expulsión, y sin importar la duración de la relación. Además, GREVIO valora positivamente las altas cifras de concesión de autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales (como la violencia de pareja), entre el 75% y el 85% de 2012 a 2016<sup>134</sup>. Pese a que GREVIO valora positivamente que el número total de solicitudes siga aumentando y que la proporción de autorizaciones concedidas sigue siendo significativa, GREVIO recuerda que las tasas de prevalencia de la violencia por parte de la pareja contra mujeres de origen no español son altas<sup>135</sup>, y muchas de estas mujeres habrán derivado su autorización de residencia del abusador. En ese sentido, recuerda la importancia de informar a las mujeres migrantes víctimas de violencia de género sobre la posibilidad de solicitar una autorización de residencia independiente, por ejemplo, a su llegada a España o mediante el contacto con los servicios sociales. Por otra parte, GREVIO reitera su preocupación por la incertidumbre a la que se enfrentan las mujeres migrantes en situación irregular cuando denuncian la violencia por su pareja y posteriormente solicitan una orden de protección, teniendo en cuenta que, por ejemplo, la tasa general de denegación de órdenes de protección por parte de los tribunales de Barcelona y Madrid es mucho mayor que en otras partes de España (ver Capítulo VI, Apartado C, Órdenes Urgentes de prohibición y órdenes de protección, artículos 52 y 53). Según los profesionales de este campo, el temor de que la orden

---

<sup>132</sup> Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 de Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (RELOEX).

<sup>133</sup> Una descripción detallada de las disposiciones legales relevantes está disponible en el informe estatal español al GREVIO, p. 63.

<sup>134</sup> En 2012, 1937 mujeres extranjeras víctimas de violencia de pareja solicitaron la residencia temporal, mientras que solo 921 mujeres extranjeras en la misma situación solicitaron un permiso de residencia temporal en 2016. Véanse pág. 312 del Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer del año 2016 (solo en español), publicado en 2019, disponible en <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/>.

<sup>135</sup> Según la Macroencuesta 2019, el 24,7% de las mujeres residentes en España nacidas en el extranjero han sido víctimas de violencia física y/o sexual por parte de su pareja (frente al 12,7% de las nacidas en España) y el 45,6% han sido víctimas de violencia psicológica (frente al 29,9% de las mujeres nacidas en España).

de protección sea denegada contribuye a la renuencia de muchos a dar ese paso.

281. Si bien GREVIO reconoce la necesidad de establecer criterios probatorios para la concesión de autorizaciones de residencia temporal de cinco años a víctimas de violencia por la pareja, apunta la necesidad de fijar estos criterios teniendo en cuenta las realidades de las mujeres migrantes en España. Actualmente, estos requieren una orden de protección, un documento oficial del fiscal o una condena del agresor. No se reconocen 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. GREVIO celebra que la Macroencuesta de 2019<sup>136</sup> muestre un aumento de mujeres migrantes que se acercan a los servicios de apoyo general en comparación con la Macroencuesta de 2015 y recuerda la importancia de garantizar el acceso a dichos servicios para las mujeres migrantes.

282. Con respecto al requisito establecido en el artículo 59.4 del Convenio de Estambul, GREVIO observa que el artículo 59 *bis* de la LOEX y los artículos 140-146 de la RELOEX permiten a las mujeres víctimas de matrimonio forzoso obtener una autorización de residencia temporal y trabajo si son identificadas como víctimas de trata a efectos de matrimonio forzoso. Sin embargo, a GREVIO le preocupa que la definición del matrimonio forzoso desde el punto de vista de la trata de personas no cubra todas las formas de matrimonio forzoso y que a algunas víctimas de matrimonio forzoso no se les conceda una autorización de residencia por este motivo. Además, pareciera que ciertos profesionales desconocen si debe tratarse jurídicamente el matrimonio forzoso bien como una forma de trata de personas, bien como una forma de violencia de pareja contra la mujer<sup>137</sup>. Además, GREVIO señala que la concesión de dichas autorizaciones de residencia requeriría un reconocimiento oficial como víctima a través de un procedimiento en España, mientras que el objetivo del artículo 59.4 del Convenio de Estambul es garantizar que las mujeres y niñas que han perdido su estatuto de residente en España como consecuencia de un matrimonio forzoso en el extranjero puedan regresar a España. No está claro en qué medida las disposiciones existentes de la LOEX y RELOEX cubren este tipo de situación.

283. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a:**

- a) **Revisar los umbrales de suficiencia probatoria para la concesión de autorizaciones de residencia temporal para todas las categorías de mujeres migrantes en España (ciudadanas de la UE, ciudadanas del Espacio Económico Europeo, ciudadanas de terceros países y mujeres migrantes en situación irregular) con el fin de eliminar aquellos que sean excesivamente elevados, como, por ejemplo, el requisito de una condena penal del abusador;**
- b) **Garantizar que todas las víctimas de matrimonios forzosos tengan derecho a recuperar las autorizaciones de residencia perdidas por haber sido obligadas a contraer matrimonio en el extranjero.**

## B. **Solicitudes de asilo basadas en el género (artículo 60)**

284. En los últimos años, España ha experimentado un aumento de solicitudes de asilo. En 2018, se produjo un récord de solicitudes de asilo cifrado en 55.749, de las cuales 43% fueron presentadas por mujeres, lo que supone un aumento del 75% con respecto a 2017. Esto ha provocado una serie de dificultades en relación con la recepción de los solicitantes de asilo y la

---

<sup>136</sup> Macroencuesta sobre violencia contra la mujer 2019, pág. 275.

<sup>137</sup> Barcons Campmajo M. (2018), "Matrimonios forzosos en el Estado español: un análisis socio-jurídico desde una perspectiva de género" (disponible solo en español), Tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, disponible en: [www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/666691/mbc1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/666691/mbc1de1.pdf?sequence=1&isAllowed=y).

tramitación de casos, incluida una importante acumulación de solicitudes pendientes y dificultades para acceder al procedimiento. GREVIO reconoce que actualmente algunas de estas dificultades se están abordando y que se están incrementando tanto los recursos humanos y financieros de la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) como las capacidades de recepción.

## 1. Procedimientos de asilo sensible al género

285. El derecho de asilo está firmemente asentado en España, tanto en el artículo 13.4 de la Constitución española como en la Ley 12/2009 reguladora del Derecho de Asilo y de la Protección Subsidiaria (en adelante Ley de Asilo), que se basa en el Derecho de la Unión Europea en este ámbito. GREVIO valora positivamente el hecho de que los artículos 3 y 7 de la Ley de asilo reconozcan específicamente la persecución por motivos de género y orientación sexual. El artículo 6 de la ley establece que los actos de persecución pueden incluir actos de violencia física y psicológica, así como actos de violencia sexual. El artículo 46 de la Ley de Asilo establece garantías procesales especiales y el tratamiento de las personas con necesidades específicas, incluidas las víctimas de violencia física, psicológica, sexual y de la trata. Esto último es particularmente importante, dado que las mujeres durante su viaje a menudo experimentan violencia o explotación sexual. Sin embargo, GREVIO señala que, en ausencia de un decreto de ejecución, esta disposición no se ha traducido en nuevos enfoques en la práctica jurídica y administrativa.

286. GREVIO valora positivamente el hecho de que se hayan dado los pasos iniciales para capacitar al personal de la OAR en la persecución por relaciones de género y que recientemente se hayan introducido directrices para valorar y procesar las solicitudes de asilo basadas en el género. Las medidas generales adoptadas para reforzar el procedimiento de asilo en términos más globales también están teniendo un efecto beneficioso.

287. Los solicitantes de asilo llegan a España a través de los aeropuertos internacionales de España, en barco por la costa andaluza o vía Marruecos a través de los enclaves españoles de Melilla y Ceuta. Se aplican diferentes procedimientos según el punto de entrada.

288. En los puntos de entrada fronterizos, como los aeropuertos internacionales, pero también en Ceuta y Melilla, las solicitudes de asilo están sujetas a un procedimiento acelerado que se completa en cuatro días con posibilidad de recurso administrativo. Los profesionales en este campo han compartido su preocupación de que tales procedimientos acelerados se lleven a cabo de una manera que evite, en la práctica, que las mujeres revelen experiencias de violencia. Las necesidades específicas de las mujeres y las niñas resultantes de experiencias traumáticas no se examinan y, por lo tanto, quedan en gran parte sin atender. Que se den condiciones similares a la detención o condiciones percibidas así por las mujeres y las niñas no crea un entorno de confianza y apoyo necesario para compartir información confidencial. Por lo tanto, se pierde fácilmente información crucial, lo que GREVIO lamenta (aunque todos los casos se comunican a la OAR). En este contexto y basándose en lo relatado por las ONG, GREVIO observa que las mujeres que han sufrido la mutilación genital femenina, por ejemplo, son extremadamente reacias a revelarla, incluso cuando saben que esta última puede representar un motivo para solicitar asilo.

289. Además, GREVIO observa con preocupación las persistentes alegaciones relacionadas con los importantes obstáculos con lo que se encuentran las mujeres y los hombres de países subsaharianos para acceder al paso fronterizo de Beni-Enzar y, posteriormente, para poder solicitar la protección internacional<sup>138</sup>. Como resultado, las mujeres, los menores y otras personas

---

<sup>138</sup> Véase el informe sobre España del Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre migración y refugiados, publicado el 6 de septiembre de 2018, disponible en:

[https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31) ; véase también el informe AIDA sobre España, disponible en: [www.asylumineurope.org/reports/country/spain/access-territory-and-push-backs](http://www.asylumineurope.org/reports/country/spain/access-territory-and-push-backs) y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), ““Supplementary observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of N.D. and N.T. v Spain before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights”, 5 de abril de 2018, 8675/15 y 8697/15, disponible en:

con necesidades específicas de protección recurren crecientemente al crimen organizado y a otras redes para entrar a dichos enclaves por vía marítima, lo cual solo aumenta su vulnerabilidad. GREVIO señala la necesidad de defender el derecho de asilo para todos, incluidas las mujeres y niñas de países subsaharianos que a menudo huyen de graves conflictos y violencia de género y, por lo tanto, necesitan urgentemente apoyo y protección.

290. En lo referente a las llegadas por mar se aplica el procedimiento de asilo ordinario, y las solicitudes pueden presentarse después del período inicial de autorización de 72 horas en condiciones similares a las de detención en las instalaciones policiales. GREVIO reconoce que el marcado aumento de llegadas por mar en 2018 ha provocado desafíos importantes en la identificación de personas vulnerables, y en particular mujeres y menores. Además, GREVIO reconoce que son varios miles de personas las que han sido rescatadas en aguas territoriales españolas<sup>139</sup>. En este sentido, GREVIO valora positivamente la cooperación intensa entre ACNUR y las autoridades españolas, que tiene por objetivo garantizar un enfoque más estructural al examinar situaciones de vulnerabilidad y en las actuaciones realizadas con posterioridad. Se están incrementando los esfuerzos que garanticen un enfoque más humanitario a través de exámenes médicos obligatorios, que, en algunas partes de Andalucía, están comenzando a incluir actuaciones para la identificación de situaciones de vulnerabilidad y de personas que necesitan la protección internacional. Si bien GREVIO valora positivamente estos avances, no pasan de ser pasos iniciales hacia un enfoque más integral para la identificación de mujeres vulnerables con miras a lograr su protección, apoyo y seguridad.

291. Sin embargo, GREVIO observa con preocupación que quienes deseen solicitar protección internacional no sean remitidos sistemáticamente al sistema de asilo. GREVIO también señala que la derivación a servicios especializados para mujeres sería útil para proporcionar a las mujeres un entorno propicio que sea sensible al relato de experiencias traumáticas relacionadas con la violencia. Las buenas prácticas de otros países indican que los procedimientos de asilo pueden suspenderse mientras el caso es revisado por dichos servicios. Los puntos de desembarco no están organizados de forma que el proceso de llegadas esté conectado de forma ágil con el acceso al procedimiento de asilo y la identificación de las necesidades especiales de protección y posibles vulnerabilidades. En cambio, el enfoque parece centrarse en la gestión de la migración, teniendo el proceso de identificación por parte de la policía local como punto de entrada común. Al expresar la intención de solicitar asilo, la policía emite un documento acorde y se concierta una cita para una primera entrevista, nuevamente con la policía. Las largas esperas para estas entrevistas preliminares están afectando a todos los solicitantes de asilo, especialmente a las mujeres, y muchos se rinden y abandonan el proceso<sup>140</sup>. Además, GREVIO muestra su inquietud por informaciones que apuntan a que pasar por esta primera entrevista constituye la condición de selección de acceso a un alojamiento seguro (es decir, un centro de recepción exclusivo para solicitantes de asilo) en algunas regiones de España.

292. El hecho de que estas entrevistas iniciales - un primer paso crucial en el procedimiento de asilo - también sean realizadas por la policía y en las comisarías de policía, genera barreras importantes a las mujeres y niñas que huyen de la persecución por motivos de género, ya que muchas pueden temer a la policía (dada su experiencia en los países de donde huyen) o desconocer la importancia de divulgar dicha información en ese momento del procedimiento. Se tiene la impresión de que las instalaciones son inadecuadas para entrevistas que sean sensibles al género, ya que se garantiza muy poca privacidad y no todos los policías cuentan con el tacto para realizarlas<sup>141</sup>. Los servicios de interpretación parecen carecer de calidad y sensibilidad hacia el género, sea porque el interlocutor es policía del sexo opuesto o porque no tiene el nivel de

---

[www.refworld.org/docid/5b92533f4.html](http://www.refworld.org/docid/5b92533f4.html) ; sobre la situación en Melilla, véase el Informe de la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) del 2019, p. 66, disponible en: [www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME\\_CEAR\\_2019.pdf](http://www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf) .

<sup>139</sup> En 2017, llegaron por vía marítima un total de 22.103 personas, mientras que en 2018 esta cifra había aumentado a 58.569. La mayoría son rescatados dentro de aguas territoriales españolas y trasladados al litoral andaluz.

<sup>140</sup> Información proporcionada a GREVIO durante la visita de evaluación.

<sup>141</sup> Información proporcionada a GREVIO durante la visita de evaluación.

formación requerido. La información proporcionada durante la visita de evaluación también evidenció el impacto que la falta de coordinación entre las comunidades autónomas tiene en las solicitudes de asilo.

293. La OAR lleva a cabo segundas entrevistas en profundidad para evaluar los criterios de selección de un solicitante de asilo, especialmente cuando las solicitudes se basan en la persecución por motivos de género. Si bien GREVIO observa que el nivel de sensibilidad hacia las experiencias específicas de las mujeres y las situaciones de vulnerabilidad que resultan de la violencia de género está aumentando entre el personal de la OAR, le preocupa las informaciones que apuntan a la existencia de umbrales elevados de suficiencia probatoria. Por ejemplo, se pide que las mujeres víctimas de violencia sexual o doméstica denuncien tal violencia a sus autoridades nacionales sin tener en cuenta las razones específicas del país que podrían impedirles hacerlo, incluido, entre otros, el hecho de que algunas mujeres hayan huido de los países afectados por un conflicto o una guerra (Somalia, Irak y Siria, por ejemplo). Además, algunas mujeres provienen de países donde la mutilación genital femenina no está criminalizada, o se practica ampliamente, a pesar de ser ilegal. También parece que se aplican interpretaciones restrictivas a la información del país de origen, y con frecuencia se dan por hecho alternativas de huida internas sin una valoración individualizada del perfil de la solicitante, de sus experiencias, vulnerabilidades y de su capacidad para ganarse la vida.

294. No se disponen datos sobre el número de solicitudes aceptadas vinculadas a persecución por motivos de género, lo que dificulta evaluar el porcentaje de resoluciones sobre el asilo favorables para las mujeres solicitantes. Se puede interponer un recurso ante el Audiencia Nacional, lo cual no da lugar a una suspensión de la aplicación de la denegación, lo que significa que las órdenes de devolución pueden ejecutarse mientras el recurso está pendiente de resolución. Se pueden solicitar medidas cautelares para permitir que el solicitante permanezca en España, pero rara vez se conceden en la práctica. Además, la interposición de un recurso parece costosa ya que requiere del apoyo de un abogado.

295. **GREVIO insta a las autoridades españolas a tomar medidas, a través de enmiendas legales, para garantizar el acceso inmediato de las mujeres solicitantes de asilo al procedimiento de asilo independientemente de si llegan por mar o por tierra (pasos fronterizos), velando a un tiempo porque el procedimiento de asilo ordinario y acelerado sea sensible al género, en particular en cuanto a:**

- a) **incrementar los recursos humanos y la financiación de todos los involucrados en el procedimiento de asilo (la policía y la Oficina de Asilo y Refugio) que garanticen locales adecuados, personal capacitado e intérpretes cualificados del mismo sexo en relación a todos los idiomas relevantes;**
- b) **incorporar un proceso sistemático de identificación de las condiciones de vulnerabilidad de mujeres y niñas a su llegada de forma que se puedan identificar las necesidades de protección internacional y hacer derivaciones a servicios especializados con el fin de permitir que las mujeres relaten sus experiencias de persecución por motivos de género, así como para prestar la debida atención a las razones específicas de cada país que podrían haber impedido que las mujeres informaran a las autoridades en su países de origen de sus experiencias relacionadas con la violencia.**

**Además, GREVIO alienta a las autoridades a recopilar datos sobre el número anual de solicitudes de asilo basadas en persecución por motivos de género y sobre el número de solicitudes concedidas y denegadas.**

## **2. Alojamiento**

296. Se han realizado numerosos esfuerzos para hacer frente al creciente desafío que supone



proporcionar alojamiento básico y manutención a los solicitantes de asilo y los migrantes que llegan o transitan por España. Si bien GREVIO valora positivamente el alto nivel de compromiso de los profesionales individuales, observa con preocupación los períodos significativos de tiempo que, con anterioridad al acceso al sistema de asilo en España, muchos solicitantes tienen que pasar en alojamientos, hecho que exacerba las experiencias de trauma y no propicia su recuperación psicológica y la estabilidad, lo cual impacta negativamente en su capacidad para revelar experiencias de persecución por motivos de género. Muchas mujeres y niñas pasan meses en alojamientos de tipo humanitario, si es que están disponibles, sin alcanzar el tipo de alojamiento especializado y de apoyo necesario que las mujeres y niñas víctimas de violencia de género necesitarían. Por otra parte, se informó a GREVIO que los menores no acompañados que llegan a España y son alojados en centros residenciales o incluso en instituciones para personas con discapacidad deben abandonarlos al cumplir los 18 años, y que muchos de ellos acaban en la prostitución.

297. Una vez que se registra una solicitud de asilo de forma oficial, los solicitantes disponen de alojamiento de manera descentralizada y se realizan esfuerzos para garantizar un alojamiento a pequeña escala. Según las autoridades, el 80% de los centros de acogida son apartamentos en pueblos y ciudades que facilitan la integración, aspecto que GREVIO aprueba. También existen centros colectivos, llamados Centros de Acogida a Refugiados (CAR), contando algunos de ellos con décadas de experiencia en la acogida de solicitantes de asilo. Esto ha dado lugar a una serie de buenas prácticas, como, por ejemplo, ofreciendo asistencia médica y psicológica adecuada a las mujeres que han sufrido trauma por violación u otras experiencias de violencia, y se documentan y se presentan pruebas forenses para apoyar la solicitud de asilo.

298. En ausencia de un proceso estructural de identificación de las situaciones de vulnerabilidad u otras medidas que identifiquen las vulnerabilidades específicas y necesidades de seguridad de cada mujer, se echa a faltar un mayor empeño en garantizar un alojamiento adecuado, seguro y sensible al género. La situación en los Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta y Melilla suscita mayor preocupación, ya que estos centros están diseñados para estancias cortas de migrantes en situación irregular, generalmente hombres jóvenes. Si bien GREVIO es consciente de que las mujeres y los niños constituyen un porcentaje mucho menor de ocupantes, no obstante apunta a la necesidad de garantizar condiciones básicas de acogida que permitan su seguridad. Numerosos informes, incluidos los del Defensor del Pueblo español, han llamado la atención sobre las condiciones adversas a las que se enfrentan las mujeres y los niños en estos centros, en los que se exponen a riesgos significativos de violencia y explotación sexual<sup>142</sup>. Esto es una preocupación constante, en particular a medida que las estancias se prolongan en el tiempo.

299. **GREVIO insta a las autoridades españolas a que garanticen un alojamiento seguro y adecuado a todas las mujeres y niñas que expresen su intención de solicitar asilo además de su acceso a ONG especializadas con experiencia en la asistencia a víctimas de violencia de género, ya sea incorporando dichos servicios como parte de las actuaciones desarrolladas en materia de alojamiento o bien asegurando de otro modo su acceso de facto a fin de reducir el riesgo de una mayor victimización y re-traumatización.**

### C. ***La no devolución (artículo 61)***

---

<sup>142</sup> Defensor del Pueblo español, El Asilo en España: La Protección internacional y los recursos del sistema de acogida, junio de 2016, pág. 91, disponible en español en: [www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo\\_en\\_Espa%C3%B1a\\_2016.pdf](http://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf); Representante Especial del Secretario General del Consejo de Europa sobre Migración y Refugiados, publicado el 6 de septiembre de 2018, disponible en: [https://search.coe.int/cm/Pages/result\\_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31](https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31); Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain, Second Evaluation Report by the Group of Experts on Action against Trafficking, GRETA (2018) 7, párrafo 96, disponible en: <https://rm.coe.int/greta-2018-7-frg-esp-en/16808b51e0>.



300. El artículo 61 del Convenio implica la obligación por parte de los Estados, amparada por el derecho internacional, de respetar el principio de *no devolución* en relación con las víctimas de violencia de género que pueden enfrentarse a ser perseguidas en su país de origen. De acuerdo con este principio, los Estados no deben expulsar ni devolver a un solicitante de asilo o refugiado a ningún país donde su vida o su libertad estén amenazadas. El artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos también impide que una persona sea devuelta a un lugar donde pueda correr un riesgo real de ser víctimas de tortura o de penas o de tratos inhumanos o degradantes. El principio de *no devolución* también incluye la no prohibición del acceso al territorio de un país a los solicitantes de asilo que hayan llegado a sus fronteras o que no tengan acceso a sus fronteras<sup>143</sup>. La obligación de respetar el principio de *no devolución* se aplica igualmente a las víctimas de violencia de género que necesitan protección, independientemente de su estatuto de residencia particular<sup>144</sup>.

301. GREVIO observa que la falta de realización de valoraciones de situaciones de vulnerabilidad - en particular aquellas en el marco de procedimientos acelerados - con miras a detectar a quienes son víctimas de violencia de género de acuerdo a lo expresado anteriormente en este informe, puede conducir a devoluciones o retornos en violación del principio de *no devolución*.

302. **Con el fin de reducir el riesgo de *no devolución* de las mujeres solicitantes de asilo en España, GREVIO insta a las autoridades españolas a que garanticen que la valoración de situaciones de vulnerabilidad de las mujeres solicitantes de asilo se realice de forma que permita su identificación como víctimas de violencia de género y sujeto de protección internacional.**

---

<sup>143</sup> Párrafo 320 del Informe explicativo del Convenio de Estambul.

<sup>144</sup> *Ibid.*, párrafo 322.

## VIII. Observaciones finales

303. Desde 2004, España ha sido reconocida internacionalmente por su papel pionero en el desarrollo de un enfoque integral para el tratamiento de la violencia infligida por la pareja o expareja que se enmarca en su histórica ley sobre esta forma de violencia de género, en la que se incluye, por ejemplo, la incorporación de juzgados especializados en todos los aspectos jurídicos relacionados con la misma, ya sea de ámbito civil o penal. El cambio de paradigma se hace evidente y cualquiera de las formas de violencia que las mujeres experimentan a manos de sus parejas se enmarca así en términos de género.

304. Desde la entrada en vigor del Convenio de Estambul, se han realizado diversos esfuerzos específicos tendentes a ampliar las políticas y la legislación españolas con el fin de facilitar la implementación de este Convenio en lo relativo a las formas de violencia contra la mujer además de la violencia ejercida por la pareja o expareja y la violencia doméstica. En particular, el Código Penal ha sido objeto de revisión continua a fin de adaptarlo a los requisitos del Convenio de Estambul. Además, se ha avanzado como nunca antes en el uso de deliberaciones participativas, dando como resultado el correspondiente debate y aprobación por el parlamento español de más de 400 medidas, que en conjunto conforman el conocido como Pacto de Estado contra la Violencia de Género. Esta hoja de ruta quinquenal identifica muchas deficiencias que, si se abordan según lo previsto, impulsarán a España hacia un cumplimiento más pleno del Convenio de Estambul.

305. Sin embargo, la revisión de GREVIO de la legislación, de los enfoques políticos y de los discursos existentes en torno a las diferentes formas de violencia contra las mujeres en España ha mostrado la importancia otorgada a la violencia ejercida por la pareja o expareja. Formas de violencia como son la violación y la violencia sexual, el acoso sexual, el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina y la esterilización forzosa se abordan de manera menos integral en la legislación y las políticas públicas. Dado que las competencias en el área de prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres se comparten entre los gobiernos central y autonómico, existen marcadas diferencias en términos del alcance de la legislación autonómica, la prestación de servicios y la financiación asignada. Si bien algunas comunidades autonómicas de España buscan garantizar un enfoque integral y específico hacia todas las formas de violencia contra la mujer, otras no lo hacen, de lo que se deriva un panorama muy heterogéneo en términos de prevención, protección y enjuiciamiento de todas las formas de violencia según lo contemplado en el Convenio de Estambul.

306. GREVIO agradece la voluntad política global demostrada por las autoridades españolas intensificando el nivel de cumplimiento del Convenio de Estambul y los esfuerzos realizados en este ámbito, así como el apoyo de España a este tratado internacional. Con este informe, GREVIO desea apoyar a las autoridades españolas y les invita a que le comuniquen periódicamente cualquier avance que se dé en la implementación del Convenio de Estambul. GREVIO espera dar continuidad a su provechosa cooperación con las autoridades españolas.

307. Con miras a facilitar la implementación de sus sugerencias y propuestas, GREVIO solicita a las autoridades nacionales que traduzcan este informe a las diferentes lenguas oficiales y que se aseguren de su amplia difusión, no sólo entre las instituciones estatales que sean relevantes a cualquier nivel (central, regional y local), en particular entre gobierno, ministerios y poder judicial, sino también entre las ONG y demás organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

# Apéndice I: Lista de propuestas y sugerencias de GREVIO

## I. Objetivos, definiciones, igualdad y no discriminación, obligaciones generales

### B. Ámbito de implementación del Convenio (artículo 2)

1. GREVIO recuerda que el artículo 2.1 del Convenio de Estambul remarca el sesgo de género que tienen las diferentes formas de violencia contra la mujer, que van más allá de la violencia que se da en el ámbito de la pareja o expareja. Por ello, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a mejorar la implementación del Convenio de Estambul en relación con aquellas formas de violencia que reciben en este momento menos atención en la legislación, las políticas públicas y programas españoles, adoptando para ello un enfoque holístico en la prevención, protección y persecución de tales formas de violencia. Esto es de particular importancia en relación con la violencia sexual, el acoso sexual, el matrimonio forzado, la mutilación genital femenina y el aborto/esterilización forzosos. Asimismo, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas, en cooperación con las ONG de mujeres y expertos independientes, a hacer uso de los mecanismos existentes de seguimiento y valoración de las políticas estatales en su revisión de la implementación del Pacto de Estado, a que analicen el impacto de aquellas medidas que han se han implementado hasta la fecha y a que planifiquen los próximos pasos, basándose en un conjunto de indicadores predefinidos que midan el progreso realizado. (párrafo 10)

### C. Definiciones (artículo 3)

2. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que garanticen que la legislación y los reglamentos administrativos, incluidos protocolos de aplicación a nivel nacional y autonómico, se ajustan plenamente a las definiciones contenidas en el artículo 3 del Convenio de Estambul al objeto de armonizar su implementación. (párrafo 16)

### D. Derechos fundamentales, igualdad y no discriminación (artículo 4)

#### 2. Discriminación interseccional

3. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que: (párrafo 24)

- a. fortalezcan las medidas de prevención y a luchar contra la violencia que afecta a las mujeres que están o podrían estar expuestas a discriminación interseccional, lo cual abarca mujeres con algún tipo de discapacidad, mujeres pertenecientes a grupos minoritarios, incluidas las gitanas, mujeres migrantes y solicitantes de asilo, mujeres LGBTI, ancianas, mujeres que ejercen la prostitución y mujeres drogodependientes;
- b. integren la perspectiva de estas mujeres en el diseño, implementación, supervisión y valoración de políticas de prevención y en la lucha contra la violencia contra la mujer, apoyando, financiando y colaborando estrechamente con las ONG de mujeres que las representan;
- c. sensibilicen a las víctimas pertenecientes a estos grupos de mujeres en relación con sus derechos a disfrutar de servicios de protección y apoyo;
- d. desarrollen y mejoren la accesibilidad a los servicios de protección y apoyo para estos grupos de mujeres;

- e. apoyen la investigación y desarrollen indicadores específicos en la recopilación de datos sobre la violencia contra la mujer que se relacionen con mujeres y niñas que están o podrían estar expuestas a discriminación interseccional.

#### **E. Obligaciones estatales y diligencia debida (artículo 5)**

- 4. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que garanticen el cumplimiento efectivo de la obligación de diligencia debida en la prevención, investigación, castigo e indemnización con respecto a las víctimas de cualquiera de las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, sin discriminación basada en cualquiera de los motivos enumerados en el artículo 4.3 del Convenio de Estambul. (párrafo 29)

## **II. Políticas integradas y recogida de datos**

### **A. Políticas amplias y coordinadas (artículo 7)**

- 5. GREVIO insta a las autoridades españolas en todos los niveles de gobierno, en particular a nivel autonómico, a que garantice que la legislación y los reglamentos administrativos se ajustan plenamente a los principios del Convenio de Estambul y a que establezcan un conjunto de políticas que resulten eficaces, abarcadoras y coordinadas a nivel estatal para la prevención y la lucha contra todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. A este fin, GREVIO insta a las autoridades españolas a: (párrafo 35)
  - a. realizar análisis comparativos independientes de la legislación y las políticas autonómicas existentes sobre violencia contra la mujer, en los que se trate de identificar aquellas prácticas que se antojan prometedoras, y por ello, susceptibles de ser recomendadas al resto del estado español, animando además a que tales iniciativas puedan trasladarse a nivel nacional y autonómico;
  - b. diseñar e implementar políticas más amplias y holísticas que aborden la violencia contra la mujer en todas sus formas y manifestaciones, incluyendo en particular la violencia sexual, el acoso sexual, el matrimonio forzado y la esterilización/aborto forzados, así como los delitos contra la mujer cometidos en nombre de tal llamado «honor».

### **B. Recursos financieros (artículo 8)**

- 6. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas en todos los niveles de gobierno, en particular a nivel autonómico y local, a que: (párrafo 41)
  - a. establezcan incentivos o alentar a todos los actores relevantes para que pongan el debido énfasis en los apartados de experiencia profesional y técnica de aquellas personas susceptibles de ser contratadas a través de los procedimientos de contratación de servicios para las víctimas de las diferentes formas de violencia contra la mujer contempladas por el Convenio de Estambul.
  - b. estudien las maneras de aumentar la responsabilidad de las autoridades autonómicas en la utilización de la financiación transferida desde el gobierno central;
  - c. garanticen que las prioridades de actuación a nivel autonómico estén alineadas con las medidas establecidas en el Pacto de Estado y armonizadas con los principios del Convenio de Estambul con miras a cerrar las brechas en la prestación de servicios y en la implementación general de las disposiciones del Convenio de Estambul.

## **C. Organizaciones no gubernamentales y sociedad civil (artículo 9)**

7. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que: (párrafo 47)
  - a. desarrollen sistemas de financiación y garantizar niveles de financiación que permitan a las ONG de mujeres especializadas desempeñar un papel activo en la prestación de servicios de apoyo a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia y en todas las regiones de España;
  - b. establezcan o refuercen en todos los niveles territoriales, en particular a nivel local y autonómico, el reconocimiento de la experiencia de las organizaciones de mujeres independientes, incluidas las ONG de base comunitaria, pero también de aquellas que representan a grupos específicos de mujeres, como las mujeres migrantes, las mujeres con algún tipo de discapacidad, mujeres del medio rural y gitanas, al objeto de incorporar sus opiniones y experiencias en el diseño de políticas públicas y medidas de prevención y de lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer, en particular de aquellas que actualmente reciben menor atención.

## **D. Órgano de coordinación (artículo 10)**

8. Con el fin de garantizar una implementación uniforme del Convenio de Estambul en todas las regiones, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que: (párrafo 53)
  - a. refuercen la coordinación entre las estructuras gubernamentales nacionales y descentralizadas y aquellas competencias de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género a fin de lograr el diseño de marcos legislativos y políticos nacionales y regionales que faciliten el pleno cumplimiento del Convenio de Estambul;
  - b. se tomen medidas para la supervisión y valoración efectiva de las leyes y políticas sobre la violencia contra la mujer a nivel autonómico con miras a identificar y abordar las brechas en la prevención de la violencia, la protección de las víctimas y la persecución de los autores del delito;
  - c. aseguren que el seguimiento y valoración de las políticas públicas, tanto a nivel nacional como autonómico, esté basado en indicadores predefinidos establecidos para medir el éxito.

## **E. Recogida de datos e investigación (artículo 11)**

### **1. Recopilación de datos administrativos**

9. Teniendo en cuenta la necesidad de recopilar de datos correspondientes a todas las formas de violencia cubiertas por el Convenio de Estambul, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que garanticen que los esfuerzos realizados por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en la recogida y publicación de datos se extienden a todas las formas de la violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul, en particular a la violencia sexual, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina. (párrafo 57)

### **a. Fuerzas y cuerpos de seguridad y el sector de la justicia penal**

10. GREVIO anima a las autoridades españolas a implementar con la mayor celeridad la medidas nº 167 y 180 del Pacto de Estado sobre la Violencia de Género adoptado por el Congreso de los Diputados a fin de garantizar la recopilación completa de datos desglosados relativos a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a tomar medidas que faciliten la recopilación de datos acerca de todas las formas de violencia contra la mujer y en todas las fases del proceso judicial (desde la denuncia, pasando por la investigación hasta la apertura del

procedimiento penal y su resultado), desglosados por sexo, edad, tipo de violencia y relación del agresor con la víctima. GREVIO también anima encarecidamente a las autoridades españolas a que amplíen los datos recopilados por el CGPJ en torno a las resoluciones de divorcio y custodia de los hijos a fin de poder valorar los mecanismos que los juzgados españoles emplean para garantizar la seguridad de las mujeres y los menores afectados por la violencia doméstica en ese contexto. (párrafo 63)

#### **b. Sector sanitario**

11. GREVIO anima a las autoridades españolas a tomar medidas que mejoren la recopilación sistemática de datos por parte del sector de la salud en todo el país acerca de todas las formas de violencia contra la mujer contempladas por el Convenio de Estambul que permita su comparación posterior. (párrafo 66)

#### **2. Encuestas de población**

12. GREVIO invita a las autoridades españolas a que realicen encuestas que cubran todas las formas de violencia contra las mujeres contempladas por el Convenio de Estambul, incluidas aquellas que aborden específicamente las formas de violencia tales como la mutilación genital femenina y el matrimonio forzoso. Asimismo, GREVIO anima a las autoridades españolas a garanticen que los resultados de cualquier encuesta, en particular aquellos que señalen diferencias entre los diferentes grupos de mujeres con respecto a su exposición a la violencia, se utilizan para favorecer la formulación de políticas basadas en evidencia. (párrafo 70)

#### **3. Investigación**

13. GREVIO anima a las autoridades españolas a intensificar los esfuerzos en pos de apoyar la investigación sobre aquellas manifestaciones de violencia contra las mujeres que actualmente reciben menos atención, priorizando para ello investigaciones que aborden la violencia sexual, el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina y la esterilización forzosa, y el impacto en los hijos que han presenciado episodios de violencia doméstica. (párrafo 74)

### **III. Prevención**

#### **A. Obligaciones generales (artículo 12)**

14. GREVIO anima a las autoridades españolas a que mantengan y desarrollen, cuando sea necesario, esfuerzos para involucrar a la sociedad en general, en particular a hombres y niños, a través de programas de prevención, campañas y otras medidas de base comunitaria como forma de prevenir y luchar contra las diferentes formas de violencia contra las mujeres. Todo ello pasa por una concienciación acerca del respeto por la autonomía personal y el consentimiento sexual, del acoso sexual y de la violencia contra las mujeres ejercida a través de medios tecnológicos y digitales. (párrafo 80)

#### **B. Sensibilización (artículo 13)**

15. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que continúen con sus esfuerzos de sensibilización en torno a la violencia contra las mujeres y a que su implementación incluya todas las formas de violencia contempladas por el Convenio de Estambul, en particular la violencia sexual y la violencia digital, lo cual requiere la colaboración

con asociaciones que brindan servicios de apoyo especializados para mujeres pertinentes, organizaciones de base comunitaria y los medios de comunicación. (párrafo 85)

### **C. Educación (artículo 14)**

16. Tomando como referencia el marco legal español que hace de la igualdad de género uno de los objetivos del sistema educativo, GREVIO invita a las autoridades españolas a que continúen con sus esfuerzos realizados en la dirección de dotar al alumnado de conocimientos y habilidades vinculados a los temas identificados en el artículo 14 del Convenio de Estambul. (párrafo 92)

### **D. Formación de profesionales (artículo 15)**

17. Dado que el poder judicial necesita por imperativo legal de una formación, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que valoren las opciones de formación al alcance del poder judicial a fin de mejorar su eficacia. GREVIO insta a las autoridades a que garanticen que la formación disponible aborda todas las formas de violencia contra las mujeres contempladas en el Convenio de Estambul, en particular en lo referente a la violencia sexual, así como las dinámicas psicológicas que envuelven la violencia en el ámbito de la pareja, aquella derivada de la separación, los efectos de la violencia en los niños víctimas y testigos, además de la prevención de la victimización secundaria. (párrafo 98)

18. GREVIO anima a las autoridades españolas a reforzar los esfuerzos dirigidos a formar a diferentes grupos profesionales, lo cual incluye a los agentes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, a profesionales de la enfermería y de otras profesiones médicas además de a docentes de todo el país, en particular incorporando módulos obligatorios de formación de base y continua en torno a las diferentes formas de violencia contra mujeres, lo cual incluye su dimensión digital, la detección de dicha violencia, la victimización secundaria y la igualdad entre mujeres y hombres. (párrafo 104)

### **E. Programas preventivos de intervención y tratamiento (artículo 16)**

#### **1. Programas para agresores en el ámbito de la violencia doméstica**

19. Sobre la base de una valoración positiva de los diversos tipos de programas destinados a agresores en el ámbito de la violencia doméstica que existen en España, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que trabajen en aras de lograr un mayor cumplimiento del artículo 16.3 del Convenio de Estambul, que asegure, por un lado, una implementación más amplia de todos los programas bajo custodia y no privativos de libertad dirigidos a agresores en el ámbito de la violencia doméstica, en estrecha colaboración con los servicios de apoyo especializados para mujeres, y, por otra, la valoración de todos los programas ya implementados en línea con las normas metodológicas estandarizadas que permiten valorar su impacto. (párrafo 112)

#### **2. Programas para agresores sexuales**

20. GREVIO anima a las autoridades españolas a que prosigan con sus esfuerzos orientados a incorporar una perspectiva de género en todos los módulos del Programa para el Control de Agresión Sexual, que garanticen un enfoque común en la implementación de todos los programas de acuerdo con los principios del Convenio de Estambul y con aquellas buenas prácticas que gocen de reconocimiento. (párrafo 115)

## **F. Participación del sector privado y los medios de comunicación (artículo 17)**

21. Si bien reconoce el establecimiento jurídico de mecanismos de denuncia, implementados en su gran mayoría, GREVIO anima a las autoridades españolas a que recojan datos sobre el número de mujeres víctimas de acoso sexual en el trabajo, las denuncias presentadas por las víctimas y los resultados de tales denuncias. (párrafo 124)

22. GREVIO anima a las autoridades españolas a que redoblen esfuerzos a fin de frenar el enfoque sensacionalista que algunos medios de comunicación y radiodifusión adoptan en la cobertura de la violencia de género bajo la premisa de presentar a la mujer de forma plural y no estereotipada. Dichos esfuerzos deberían orientarse a la formación de periodistas en torno a la diferentes formas de violencia contra la mujer y violencia de género y cómo denunciarlas. (párrafo 130)

## **IV. Protección y apoyo**

### **A. Obligaciones generales (artículo 18)**

23. GREVIO insta a las autoridades españolas a que establezcan estructuras de cooperación multilaterales entre agencias oficiales y aquellas que son relevantes en materia de violencia sexual, acoso sexual, acecho (*stalking*), matrimonio forzoso, mutilación genital femenina y aborto/esterilización forzosa, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 18.2 del Convenio de Estambul, sobre la base de un enfoque que debe hacer del género y otros principios afines el pilar fundamental en la prestación de servicios de apoyo y protección, así como del empoderamiento y las acciones contra la victimización secundaria (artículo 18.3). Con este fin, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades a que desarrollen directrices / estándares nacionales en esta área en cooperación con las ONG de mujeres con experiencia en la prestación de servicios. (párrafo 137)

### **B. Información (artículo 19)**

24. GREVIO alienta a las autoridades españolas a que aumenten sus esfuerzos proporcionando información a las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer en un lenguaje y formato que estas puedan comprender. (párrafo 140)

### **C. Servicios generales de apoyo (artículo 20)**

#### **1. Servicios sociales**

25. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas eficaces que garanticen un acceso a los servicios de apoyo general por parte de las mujeres en todo el país de manera uniforme reduciendo así las disparidades regionales en el nivel y la calidad de los servicios prestados. (párrafo 146)



## **2. Servicios de atención médica**

26. GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten un enfoque coordinado y amplio en la prestación de servicios médicos y forenses a las víctimas de violación y agresión sexual que vincule a las fuerzas y cuerpos de seguridad a otras agencias oficiales relevantes y profesionales médicos capacitados para satisfacer las necesidades de estas víctimas de manera compasiva y sensible a sus experiencias traumáticas. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas, incluso a través de formación especializada, que garanticen un papel proactivo de los profesionales médicos en la detección de la violencia infligida por la pareja o expareja, y que mejoren la calidad de los informes sobre lesiones realizados por estos profesionales a fin de aumentar su utilidad en los procedimientos judiciales. (párrafo 152)

### **D. Apoyo en materia de denuncias individuales / colectivas (artículo 21)**

27. GREVIO invita a las autoridades españolas a que redoblen sus esfuerzos a fin de garantizar que las víctimas tengan información y acceso a los mecanismos de denuncia regionales e internacionales aplicables. (párrafo 154)

### **E. Servicios de apoyo especializados (artículo 22)**

28. Partiendo de la importancia que tiene el apoyo y el asesoramiento especializado a mujeres en relación a cualquier experiencia de violencia contemplada en el Convenio de Estambul, GREVIO insta a las autoridades españolas a que proporcionen o coordinen servicios de apoyo especializados para mujeres desde un enfoque de género en todas las comunidades autónomas y para todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. El objetivo pasa por garantizar la prestación de apoyo inmediato, a medio y largo plazo mediante la participación y el aprovechamiento de la experiencia acumulada desde hace mucho tiempo por los servicios de apoyo especializados para mujeres en la sociedad civil. (párrafo 158)

29. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas promoviendo, en todas las comunidades autónomas, un completo mapeo de los servicios de apoyo especializados existentes en casos de violación y violencia sexual, acoso sexual, matrimonio forzado, mutilación genital femenina y aborto / esterilización forzosa con el fin de subsanar, según las necesidades, las lagunas en la prestación de servicios. (párrafo 159)

### **F. Refugios (artículo 23)**

30. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas eficaces para: (párrafo 164)

- a. promover un nivel de provisión de alojamiento en todas las comunidades autónomas que se ajuste a la norma establecida en el Informe Explicativo del Convenio de Estambul de un lugar familiar por cada 10.000 habitantes;
- b. mejorar el acceso a refugios para mujeres con algún tipo de discapacidad, residentes en zonas rurales, mayores de 65 años, niñas, mujeres drogodependientes, migrantes y mujeres que ejercen la prostitución.

## **G. Guardias telefónicas (artículo 24)**

31. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que aceleren la ampliación del alcance de la línea nacional de ayuda telefónica que garantiza el asesoramiento y las derivaciones adecuadas en relación con todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul por parte de personal capacitado. (párrafo 169)

## **H. Apoyo a las víctimas de violencia sexual (artículo 25)**

32. GREVIO insta a las autoridades españolas a que tomen medidas a fin de establecer un número suficiente de centros que deriven a las víctimas en situaciones de violación o violencia sexual que sean accesibles a víctimas de estos delitos, cubriendo todas sus necesidades a corto, medio y largo plazo, lo cual incluiría la atención médica inmediata, exámenes forenses de alta calidad, apoyo psicológico y jurídico y la derivación a organizaciones especializadas, así como que desarrollen un protocolo que aborde de manera integral esta forma de violencia y promueva una respuesta holística a las necesidades de las víctimas. El acceso de una víctima a los diferentes servicios de apoyo no debe depender de su voluntad de presentar una denuncia. (párrafo 174)

## **I. Protección y apoyo a los menores expuestos (artículo 26)**

33. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que garanticen, en todo el país y en condiciones que garanticen su continuidad y calidad, la prestación de asesoramiento psicológico en función de la edad de los niños que sean testigos de cualquier forma de violencia de entre las contempladas en el Convenio de Estambul. (párrafo 179)

## **J. Denuncias por profesionales (artículo 28)**

34. Dada la obligación que tienen los profesionales a denunciar los casos de violencia, GREVIO anima a las autoridades españolas a que tal obligación sea ponderada a la luz de información completa y sensible en este contexto con la que la víctima debe contar para tomar decisiones conscientes preservando su autonomía, a un tiempo que se garantiza la seguridad de todos, especialmente de los menores. (párrafo 184)

# **V. Derecho sustantivo**

## **A. Derecho civil**

### **1. Recursos civiles frente al Estado: diligencia debida (artículo 29)**

35. GREVIO alienta encarecidamente a las autoridades españolas a que den continuidad, ampliándolos, los esfuerzos existentes de revisión del régimen de medidas civiles y disciplinarias disponibles con las que se responsabiliza a los diferentes funcionarios del Estado del incumplimiento de la obligación de prevenir, investigar y castigar diligentemente los actos de violencia amparados por el Convenio de Estambul relativos a la protección de las víctimas, así como a que se investigue y examine cualquier obstáculo a su uso, además de que tomen medidas prácticas como, por ejemplo, la formación y la sensibilización del poder judicial y otros profesionales a fin de que las mujeres víctimas de violencia puedan aprovechar los recursos legales existentes, máxime en el contexto de decisiones que hayan sido erróneas en la

administración de justicia. Los avances en esta área deben medirse mediante recogida de datos relacionados con el número de reclamaciones de las víctimas junto a sus resultados. (párrafo 189)

## **2. Indemnización (artículo 30)**

36. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas para: (párrafo 194)

- a. garantizar que los autores de cualquiera de las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul cumplan sin demora las órdenes de indemnización;
- b. facilitar el acceso de las víctimas a la indemnización estatal dentro de un plazo razonable según lo requerido por el artículo 30.3, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 30.2 del Convenio de Estambul.

## **3. Custodia, derecho de visita y seguridad (artículo 31)**

37. GREVIO insta a las autoridades españolas a tomar las medidas necesarias, que puede comprender enmiendas legislativas y formación para: (párrafo 206)

- a. limitar el margen de discreción de los jueces penales y civiles en sus decisiones en torno a la custodia y los derechos de visita de los autores condenados por violencia infligida en el ámbito de la pareja, de aquellos que están en espera de juicio y en aquellos casos en que el nivel de pruebas reunidas confirme el abuso del menor o la madre;
- b. actualizar las instrucciones dirigidas a jueces relativas a la implementación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género con el objetivo de mejorar el papel proactivo de estos en la identificación y documentación del impacto en los menores testigos de actos de violencia, incluyendo la búsqueda activa de información originada en los servicios de apoyo a las mujeres, en los cuerpos y fuerzas de seguridad, puntos de encuentro familiar y la inclusión o no de menores en las órdenes de protección;
- c. mejorar la coordinación y cooperación entre los juzgados y los servicios que asisten a las mujeres víctimas de la violencia y sus hijos (servicios especializados para mujeres, servicios de protección social y salud, puntos de encuentro familiar, etc.);
- d. velar porque todos los profesionales implicados, en particular jueces y personal que presta servicios para la familia y en los puntos de encuentro familiar, tenga la formación adecuada que les haga conscientes de que presenciar actos de violencia contra una madre pone en peligro el interés superior del menor;
- e. mejorar la financiación y la situación de la dotación de personal de los puntos de encuentro familiar de forma que puedan ofrecer intervenciones de calidad en el acompañamiento a las familias monoparentales tras los episodios de abuso, documentando las pruebas del abuso o los efectos nocivos de las visitas (supervisadas) con el padre agresor;
- f. garantizar que todos los puntos de encuentro familiar funcionen sobre la base de principios y valores que estén en consonancia con una comprensión del sesgo de género presente en la violencia contra la mujer y de los principios del Convenio de Estambul, en particular, en lo concerniente al empoderamiento de las mujeres, asegurándose que las autoridades autonómicas supervisen su trabajo, preferiblemente con la ayuda de entidades independientes;
- g. asegurarse que los puntos de encuentro familiar cumplen con la obligación de informar a los tribunales sobre los menores en riesgo de abuso, respetando esa responsabilidad, de modo que los tribunales puedan revisar o reconsiderar las resoluciones acerca de los regímenes de visita, si fuera necesario.

## **B. Derecho penal**

### **1. Violencia doméstica, incluida la violencia psicológica (artículos 33 y 35)**

38. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que: (párrafo 213)

- a. aumenten el grado de concienciación, mediante la formación, entre jueces, las fuerzas y cuerpos de seguridad y profesionales del sector jurídico, en torno al sesgo de género y las consecuencias de la violencia psicológica en tanto que constituye una de las formas predominantes de violencia contra las mujeres en España, revisando para ello la implementación en la práctica judicial de los delitos penales existentes sobre violencia psicológica, incluidos aquellos que incorporan la ejercida por medios digitales, a fin de asegurar que las disposiciones disponibles se utilicen eficazmente para investigar, perseguir y castigar todas sus manifestaciones. Esto último también se aplica a las disposiciones sobre violencia física;
- b. tomen medidas que mejoren la recopilación de datos relativos al número de casos judiciales de violencia psicológica contra la mujer, incluida aquella ejercida por medios digitales;
- c. incidan en la formulación de políticas basadas en evidencia, haciendo uso del análisis de casos de violencia infligida por la pareja o expareja que se saldaron con la muerte de la víctima con el objetivo de prevenir tales casos en el futuro.

### **2. Acecho (artículo 34)**

39. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que revisen el nivel de gravedad requerido para determinar que una conducta sea calificada como acecho en virtud del artículo 172 del Código Penal español. Con el fin de garantizar la implementación efectiva del delito de acecho, GREVIO anima a las autoridades españolas a que introduzcan medidas operativas preventivas especializadas conducentes a evitar la reincidencia, en particular en relación con el acecho posterior a la separación, como lo sería la posibilidad de solicitar una orden de protección y utilizar un sistema de pulseras electrónicas. GREVIO anima además a las autoridades españolas a que tomen medidas que mejoren la recogida de datos relativos al número de casos de acecho, incluida en su vertiente telemática, a fin de desarrollar las aptitudes de todos los profesionales en el ámbito jurídico en el tratamiento de este delito. (párrafo 218)

### **3. Violencia sexual, incluida la violación (artículo 36)**

40. GREVIO anima a las autoridades españolas a que prosigan con las modificaciones del Código Penal a fin de que el delito de violación tipifique la falta de consentimiento de forma que se pueda articular en la práctica de forma eficaz por las fuerzas de seguridad, la fiscalía y el poder judicial. El objetivo pasa por garantizar la aplicación de sanciones apropiadas para todos los actos de naturaleza sexual sin consentimiento de la víctima, incluso en ausencia de resistencia de la víctima y cuando las circunstancias del caso impidan un consentimiento aceptable. A tal efecto, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que introduzcan formación y orientaciones para todos los integrantes del sistema de justicia penal que garanticen la comprensión del significado de lo que es la violación y la violencia sexual en tanto que delitos basados en la ausencia de consentimiento, no en la utilización de la fuerza. (párrafo 224)

### **4. Matrimonio forzoso (artículo 37)**

41. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que tomen medidas legislativas, entre otras, que hagan que las medidas de protección sean aplicables a las víctimas de esta forma de violencia y a las mujeres/niñas en situación de riesgo y que garanticen que los

profesionales del ámbito judicial sean capaces de establecer una distinción operativa entre el matrimonio forzoso y la trata en seres humanos, que resulte en la implementación definitiva de este nuevo delito. (párrafo 230)

#### **5. Mutilación genital femenina (artículo 38)**

42. GREVIO anima a las autoridades españolas a tipificar como delito la conducta intencional de coaccionar o obligar una mujer a someterse a la mutilación genital femenina además de aquellas conductas que tengan la intención de incitar, coaccionar o proporcionarle los medios para el sometimiento de las niñas según lo previsto en el artículo 38 *b* y *c* del Convenio de Estambul. (párrafo 234)

#### **6. Aborto y esterilización forzosos (artículo 39)**

43. GREVIO insta a las autoridades españolas a que garanticen la consideración de opciones anticonceptivas que sean menos invasivas en cualquier procedimiento que autorice la esterilización de mujeres incapacitadas legalmente, teniendo debidamente en cuenta el interés y autonomía de las mujeres en cuestión. GREVIO anima a las autoridades españolas a que prosigan con sus esfuerzos en lo referente a aquellas mujeres con alguna discapacidad que optan de forma consensuada por esterilizarse en el sentido de que les permita tomar sus decisiones sobre la base de una información adecuada a su discapacidad y que sea presentada por profesionales formados en género y problemas de discapacidad. (párrafo 238)

#### **7. Acoso sexual (artículo 40)**

44. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a alinear la definición de acoso sexual del Código Penal español con la establecida en el artículo 40 del Convenio de Estambul ampliando su alcance a fin de asegurar su aplicabilidad en todos los ámbitos de la vida, públicos y privados, y eliminando cualquier requisito de intimidación, hostilidad o humillación objetivas y graves. (párrafo 241)

## **VI. Investigación, persecución, derecho procesal y medidas de protección**

### **A. Respuesta inmediata, prevención y protección (artículo 50)**

#### **1. Informes e investigaciones de las fuerzas y cuerpos de seguridad**

45. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que doten a todas las autoridades policiales pertinentes de los recursos, conocimientos y competencias que les permita dar una respuesta pronta y eficaz a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, en particular en relación con la violencia sexual, el matrimonio forzoso y el acoso, en la que se otorgue la debida atención a la dimensión telemática de la violencia infligida por la pareja o expareja y a las situaciones de abuso posterior a la separación. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades a que promuevan investigaciones policiales efectivas y proactivas, lo cual incluiría la recopilación de pruebas distintas a la declaración de la víctima, ya sea documentando lesiones, entrevistando a testigos, tomando fotografías o muestras de ADN. (párrafo 250)

#### **2. Tasas de condena**

46. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que refuercen la

asunción de la perspectiva de género en y la calidad del trabajo de las unidades de valoración forense en relación a todos los casos en los que emiten denuncias a los tribunales, en particular en relación con los delitos de violación y agresión sexual, así como de violencia de la pareja o expareja. (párrafo 255)

47. Asimismo, GREVIO insta a las autoridades españolas a que exploren mecanismos y procedimientos, a través quizá de enmiendas legales, que eliminen la centralidad de la declaración de la víctima en los procesos penales por violencia de pareja o expareja y violencia sexual. (párrafo 256)

48. GREVIO insta a las autoridades españolas a que identifiquen y aborden a la mayor brevedad todos los factores legislativos y procesales que contribuyen a que exista un umbral de suficiencia probatoria excesivo en los juicios en relación a la violación, tomando como referencia el principio de ahorrar a las víctimas la experiencia traumática que supone los procedimientos judiciales y de investigación. (párrafo 257)

## **B. Valoración y gestión de riesgos (artículo 51)**

49. Con el fin de aumentar la precisión de las valoraciones de riesgo en los casos de violencia por parte de la pareja o expareja, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que aprovechen la experiencia de las fuerzas y cuerpos de seguridad en la valoración de riesgos mediante el intercambio de información interinstitucional, lo que incluiría la participación de servicios especializados para mujeres, todo ello garantizando los derechos humanos y la seguridad de la víctima individual. (párrafo 263)

## **C. Órdenes urgentes de prohibición y protección (artículos 52 y 53)**

50. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que revisen las razones que subyacen a la existencia de tasas significativas de denegación de solicitudes de órdenes de protección, así como al alto número de violaciones de las órdenes de protección por parte de los autores, y a que apliquen medidas legislativas y políticas que aborden estos desafíos en relación con todos los actos de violencia a los que se apliquen estas órdenes. Las medidas a considerar pueden incluir, por ejemplo, que se reaccione con diligencia ante la violación de una orden de protección, aplicando de forma efectiva para ello la sanción de prisión provisional en situaciones de alto riesgo. Los avances en esta área deben supervisarse y analizarse sobre la base de un conjunto de indicadores predefinidos. (párrafo 271)

## **D. Asistencia jurídica (artículo 57)**

51. GREVIO alienta encarecidamente a las autoridades españolas a garantizar que las víctimas de todas las formas de violencia cubiertas por el Convenio de Estambul tengan acceso de jure y de facto a asistencia letrada en una etapa temprana del procedimiento (en el momento de dar su primera declaración a la policía o presentar una denuncia). (párrafo 277)

# **VII. Migración y asilo**

## **A. Estatuto de residencia (artículo 59)**

52. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que: (párrafo 283)

- a. revisen los umbrales de suficiencia probatoria para la concesión de una autorización de residencia temporal para todas las categorías de mujeres migrantes en España (ciudadanas de la UE, ciudadanas del Espacio Económico Europeo, ciudadanas de terceros países y mujeres migrantes en situación irregular) con el fin de eliminar aquellas que sean excesivamente elevadas, como, por ejemplo, el requisito de una condena penal del agresor;
- b. garanticen que todas las víctimas de matrimonios forzados tengan derecho a recuperar las autorizaciones de residencia perdidos por haber sido obligados a contraer matrimonio en el extranjero.

## **B. Solicitudes de asilo basadas en el género (artículo 60)**

### **1. Procedimiento de asilo sensible al género**

53. GREVIO insta a las autoridades españolas a que tomen medidas, a través, por ejemplo, de enmiendas legales, que garanticen el acceso inmediato de las mujeres solicitantes de asilo al procedimiento de asilo independientemente de si llegan por mar o por tierra (pasos fronterizos), a través de procedimientos de asilo ordinario y acelerado que sean sensibles al sesgo de género, en particular: (párrafo 295)

- a. aumentando los recursos humanos y financieros de todos los involucrados en el procedimiento de asilo (policía y Oficina de Asilo y Refugio) de forma que se proporcione locales adecuados, personal capacitado e intérpretes del mismo sexo para todos los idiomas relevantes;
- b. introduciendo un examen sistemático de la situación de vulnerabilidad de mujeres y niñas a su llegada a fin de identificar posibles necesidades de protección internacional como paso previo a su derivación a servicios especializados en los que las mujeres puedan revelar sus experiencias de persecución por motivos de género, así como para conocer las razones específicas de su contexto vital que podrían haber disuadido a las mujeres de denunciar a las autoridades de sus países de origen sus experiencias de violencia.

Además, GREVIO alienta a las autoridades a que recojan datos sobre el número anual de solicitudes de asilo basadas en la persecución por motivos de género además de sobre el número de solicitudes concedidas y denegadas.

### **2. Alojamiento**

54. GREVIO insta a las autoridades españolas a que garanticen tanto un alojamiento seguro y adecuado para todas las mujeres y niñas que expresen su intención de solicitar asilo como su acceso a ONG especializadas con experiencia en la asistencia a las víctimas de violencia de género, ya sea bien incorporando dichos servicios en las soluciones de alojamiento proporcionadas o bien a través de una fórmula alternativa, que garantice en cualquier caso el acceso de facto, al objeto de reducir el riesgo de una mayor victimización y re-traumatización. (párrafo 299)

## **C. La no devolución (artículo 61)**

55. Con el fin de reducir el riesgo de no devolución de las mujeres solicitantes de asilo en España, GREVIO insta a las autoridades españolas a que garanticen que las valoraciones de la situación de vulnerabilidad de las mujeres solicitantes de asilo se realizan de tal manera que permitan su identificación como víctimas de violencia contra la mujer necesitadas de protección internacional. (párrafo 302)

## **Apéndice II: Lista de autoridades nacionales, organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil consultados por GREVIO**

### **Autoridades nacionales**

- Consejo General del Poder Judicial
- Delegación del Gobierno para la Violencia de Género
- Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR)
- Ministerio de Educación y Formación Profesional (Instituto Nacional de Estadística)
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social
- Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social
- Ministerio del Interior
- Ministerio de Justicia
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades
- Ministerio de Economía y Empresa
- Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad
- Oficina de Asilo y Refugio (OAR)
- Departamento de la Vicepresidencia
- Ministerio Fiscal
- Secretaría del Estado de Igualdad

### **Autoridades regionales**

- Ertzaintza (Jefatura de Policía Vasca)
- Unidades de Familia y Atención a la Mujer (UFAM) de la Policía Nacional de Andalucía y Castilla-La Mancha
- Junta de Andalucía
- Junta de Castilla-La Mancha
- Comunidad de Madrid
- Gobierno Regional del País Vasco
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)
- Equipos Mujer-Menor (EMUME) de la Guardia Civil en Andalucía y Castilla-La Mancha

### **Entidades públicas**

- Centro de Acogida a Refugiados, Castilla-La Mancha
- Centro de Acogida a Refugiados (Centro CAR de Sevilla), Andalucía
- Emakunde (Instituto Vasco de la Mujer)
- Comisión de Coordinación Interinstitucional en Violencia de Género y vocal
- Defensor del Pueblo
- Instituto de la Mujer



## **Organizaciones no gubernamentales**

- ACCEM (incluido ACCEM Andalucía)
- AIETI (Asociación de Investigación y Especialización en temas Iberoamericanos)
- Amnistía Internacional
- Asociación AMUVI
- Andalucía Acoge
- Fundación para la convivencia Aspacia
- Acción Social por la Igualdad
- Mujeres Supervivientes de Violencias de Género
- Plataforma de sombra CEDAW
- Fundación CERMI Mujeres
- El Parto es Nuestro
- CIMASCAM (Servicio de Apoyo a la Violencia Sexual de la Fundación Aspacia)
- Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres
- Federación de Mujeres Progresistas
- Feminicide.net
- Red de abogados Aholku Sarea, País Vasco
- Rescate Internacional
- Plataforma Estambul Sombra
- Médicos del Mundo
- Asociación Avanza sin miedo
- Plataforma 7N contra las Violencias Machistas
- Salva una niña, salva una generación
- Comisión Española de Refugiados (CEAR, incluido CEAR Andalucía)
- Comisión General Justicia y Paz
- Lobby Europeo de Mujeres en España (LEM España)
- Cruz Roja Española
- Women's Link Worldwide

## **Académicas**

- Belén Sanz Barbero
- Helena Soletto
- Laura Nuño
- Lucía Martínez Garay
- Teresa San Segundo