



**Programa de Doctorat en Estudis Interdisciplinaris de Gènere /**

**Programa de Doctorado en Estudios Interdisciplinarios de Género**

## **TESIS DOCTORAL**

# **LA PROTECCIÓN ACTIVA DE LA POLICÍA NACIONAL EN LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

**Doctorando: Salvador Úbeda Martínez**

**Directora de la tesis: Dra. Amparo Garrigues Giménez**

**Junio de 2022**





**Programa de Doctorat en Estudis Interdisciplinaris de Gènere /**

**Programa de Doctorado en Estudios Interdisciplinarios de Género**

Escola de Doctorat de la Universitat Jaume I /

Escuela de Doctorado de la Universitat Jaume I

Títol de la tesi / Título de la tesis

## **LA PROTECCIÓN ACTIVA DE LA POLICÍA NACIONAL EN LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

**Memòria presentada per Salvador Úbeda Martínez per a optar al grau de  
doctor/a per la Universitat Jaume I/**

**Memoria presentada por Salvador Úbeda Martínez para optar al grado de doctor  
por la Universitat Jaume I**

**Doctorando:**

**Salvador Úbeda Martínez**

**Directora de la tesi:**

**Dra. Amparo Garrigues Giménez**

**MARIA AMPARO  
GARRIGUES  
GIMENEZ**

Firmado digitalmente por MARIA  
AMPARO|GARRIGUES|GIMENEZ  
Nombre de reconocimiento (DN):  
cn=MARIA AMPARO|GARRIGUES|  
GIMENEZ, serialNumber=24334599R,  
givenName=MARIA AMPARO,  
sn=GARRIGUES GIMENEZ,  
ou=CIUDADANOS, o=ACCV, c=ES  
Fecha: 2022.05.31 16:15:05 +02'00'

**Castelló de la Plana, junio de 2022**



**Llicència CC Reconeixement - Compartir igual (BY-SA).**

**Esta tesis no ha recibido ninguna financiación**

<b>ÍNDICE</b>	5
<b>AGRADECIMIENTOS</b>	11
<b>DEDICATORIA</b>	13
<b>LISTADO DE ABREVIATURAS</b>	15
<b>PREVIO</b>	17
I. Presentación y reflexión de inicio	19
II. Resumen General	23
III. Objetivos del estudio	25
1. Objetivo general	25
2. Objetivo específico	25
IV. Consideraciones metodológicas	26
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>LA VIOLENCIA DE GÉNERO: ASPECTOS CONTEXTUALES Y CONCEPTUALES</b>	31
I. Introducción	33
1. Cuestiones previas	33
2. Contexto de la presente investigación	37
3. Sobre el propio concepto de violencia de género	40
II. La violencia de género, un fenómeno poliédrico	41
1. Preliminar	41
2. Los distintos enfoques para la exploración analítica de la violencia de género	41
2.1. La violencia de género desde un punto de vista psicológico	42
2.2. La violencia de género desde un punto de vista sociológico	47
2.3. La violencia de género desde un punto de vista político	52
2.4. La violencia de género desde un punto de vista educativo	59
2.5. La violencia de género desde un punto de vista penal	63
3. Tipología de las violencias que pueden sufrir las mujeres	66
III. Marco jurídico en materia de violencia de género	68
1. Marco jurídico internacional	68
2. Marco jurídico en el ámbito de la Unión Europea	73
3. Conceptualización jurídica de la violencia de género en España	79
3.1. La situación previa a la LOIVG	79
3.2. La L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género	81
3.3. Evolución normativa desde la entrada en vigor de la LOIVG	94
IV. Una visión empírica de la violencia de género en España	97
1. Las denuncias de violencia de género	97
2. Las Órdenes de Protección	102
2.1. El concepto “orden de protección”	102
2.2. La solicitud de la orden de protección y los presupuestos necesarios para su adopción	105
2.3. Las cifras	107
3. Sentencias condenatorias y falsas denuncias	111

3.1. Sentencias condenatorias en procedimientos seguidos por violencia de género	111
3.2. Las denuncias falsas	115
4. Víctimas mortales por violencia de género desde la aprobación de la LOIVG	120
5. La herencia de la violencia de género	123
5.1. Los datos	124
5.2. Algunas conclusiones	128
5.3. Algunas reflexiones para el debate	130
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA CONSIDERACIÓN PÚBLICA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO: NORMAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ARTICULACIÓN DE DISPOSITIVOS PROTECTORES. DOSCIENTOS AÑOS DE EVOLUCIÓN EN ESPAÑA</b>	133
I. Previo	135
II. El siglo XIX	135
III. El siglo XX	137
1. Desde la regencia de María Cristina hasta la Dictadura de Primo de Rivera	137
2. La II República Española	138
3. La Dictadura franquista	140
4. La Transición democrática y la Constitución de 1978	142
IV. Pasos políticos y normativos previos a la LOIVG	155
V. Aprobación de la LOIVG: el nuevo marco normativo contra la violencia de género y su articulación con el modelo de intervención policial	164
1. La aprobación de la LOIVG	164
2. La aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	178
3. La crisis económica	184
4. Recuperación económica, inestabilidad política	210
5. El Pacto de Estado contra la Violencia de Género	226
6. La situación producida por la crisis sanitaria provocada por la pandemia de SARS CoV-2	238
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL EN LOS CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO</b>	251
I. Introducción	253
II. La especialización de la intervención de la Policía Nacional en los supuestos de violencia de género: un proceso evolutivo de desarrollo orgánico y funcional	256
1. Introducción	256
2. La creación de los Servicios de Atención a la Mujer (SAM) y Grupos de Menores (GRUME)	257
3. Los Servicios de Atención a la Familia (SAF)	259

4. La creación de las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección (UPAP)	261
5. La evolución hacia una protección integral: creación de Unidades (UFAM)	266
III. El Sistema informático VioGén	269
1. Primeros pasos en la implantación del Sistema VioGén	269
2. Consolidación y perfeccionamiento del Sistema VioGén	274
2.1. Introducción	274
2.2. ¿Qué es el sistema VioGén?	276
2.3. Objetivos	277
2.4. Cómo opera VioGén	278
2.5. ¿Qué predicciones realiza VioGén?	280
2.6. ¿Qué datos se necesitan y cuándo se hace una nueva valoración?	281
2.6.1. Primera estimación (datos y Valoración Policial de Riesgo VPR)	281
2.6.2. Valoración policial de Evolución del Riesgo VPER	295
2.6.3. Qué medidas de protección se aplican en cada nivel de predicción de riesgo	298
IV. La actuación de la Policía Nacional en los supuestos de violencia de género	309
1. Procedimiento operativo en los casos de atención urgente	309
2. La actuación policial de oficio en el lugar de los hechos	309
2.1. La declaración de la víctima	311
2.2. El traslado de la víctima para recibir atención sanitaria	313
2.3. Valoración del riesgo y establecimiento de medidas	313
2.4. Actuaciones con los hijos menores en situación de desamparo	315
3. Actuaciones y recepción de la denuncia	317
3.1. Contenidos relativos a la víctima	319
3.1.1. Manifestación de la víctima	319
3.1.2. Hechos	323
3.2. Respecto al varón-autor	324
3.2.1. Actuaciones	324
3.2.2. Comparecencia y manifestación del denunciado en Comisaría	327
3.3. Respecto a los testigos	327
3.3.1. Testigos en la fase de investigación de la Policía Nacional	327
3.3.2. Declaración de testigos	329
3.4. Intervención y declaración de los agentes policiales que hayan intervenido en auxilio de la víctima	330
3.5. Diligencias policiales de verificación y comprobación de la denuncia	331
3.6. Diligencia de medidas cautelares adoptadas para protección de la víctima	331

3.7. Diligencia de remisión del atestado al órgano judicial	332
3.8. Conocimiento de los hechos.	334
4. Los delitos de violencia de género	336
4.1. Las conductas	336
4.2. Asistencia a la víctima con relación al delito sufrido	338
5. Actuaciones posteriores. Protección y seguimiento de los casos	340
5.1. Actuaciones con respecto a la mujer víctima	340
5.2. Actuaciones con respecto al agresor	346
5.3. Actuaciones con familiares y testigos	347
5.3.1. Introducción	347
5.3.2. Familiares y testigos presenciales	348
6. Buenas prácticas policiales para combatir la violencia de género	349
<b>APÉNDICE: ESTUDIO DE CAMPO SOBRE LA ACTUACIÓN DE LOS Y LAS AGENTES DE POLICÍA NACIONAL CON DESTINO EN LAS UFAM</b>	355
I. Consideraciones Previas	357
II. Hipótesis y objetivos del análisis empírico realizado	358
1. Introducción	358
2. Planteamiento de la investigación	359
2.1. Hipótesis y objetivos	359
2.2. Metodología de la investigación: Aspectos instrumentales	359
2.2.1. Consideraciones preliminares	359
2.2.2. Introducción	360
2.2.3. Recogida de datos	361
a) De las mujeres víctimas de Violencia de Género	361
b) De los y las agentes de la Policía Nacional	362
3. Resultados	363
3.1. Las víctimas: Recurso a los resultados de la Macroencuesta de Violencia de Género	363
3.2. Resultados de las encuestas realizadas a los agentes de Policía Nacional (UFAM)	365
3.2.1 Características de la muestra	365
III. Conclusiones	376
IV. Recomendaciones	383
V. Anexo: Cuestionario para las valoraciones de los Policías Nacionales (UFAM)	385
<b>CAPÍTULO IV. SINERGIAS EN LA ACTUACIÓN DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA Y COORDINACIÓN CON LOS MECANISMOS DE ASISTENCIA SANITARIA Y DE PROTECCIÓN SOCIAL</b>	387
I. Mecanismos y medidas de asistencia sanitaria y protección social de las víctimas de violencia de género	389
1. La atención sanitaria como medida de prevención	389
1.1. Introducción	389
1.2. La importancia de la atención sanitaria	390



1.3. Los datos	393
2. Los Centros Mujer 24 horas	394
2.1. Prefacio	394
2.2. Servicios que prestan	395
2.3. Relevancia para la investigación policial	396
3. Las Oficinas de Atención a las Víctimas	397
3.1. Cuestiones previas	397
3.2. La Oficina de Denuncias y Asistencia a las Víctimas de Violencia de Género	399
4. Las casas de acogida	401
4.1. Introducción	401
4.2. Importancia de cara a la protección policial	403
5. Pulseras y dispositivos telemáticos	403
5.1. Preliminar	403
5.2. Dispositivos que se emplean	405
5.3. Avisos generados por el Sistema	407
5.4 La importancia de los dispositivos telemáticos	410
6. Los servicios sociales	412
6.1. Consideraciones previas	412
7. Las ayudas sociales	412
7.1. Ayuda económica específica para mujeres víctimas de violencia de género con especial dificultad para obtener un empleo (art. 27 LOIVG)	412
7.2. La Renta Activa de Inserción (RAI)	414
7.3. Las cifras y su análisis	416
8. Otros servicios disponibles para las víctimas de violencia de género	418
8.1. El Servicio 016	418
8.2. El Servicio ATEMPO	420
8.3. La WRAP	423
8.4. Aplicación LIBRES (para teléfonos móviles)	425
8.5. La app ALERTCOPS	426
8.6. La coordinación policial de todos los servicios	427
<b>CONCLUSIONES</b>	429
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	437



## AGRADECIMIENTOS

En primer lugar quiero agradecer a mi directora, la Doctora y Catedrática Amparo Garrigues, quien desde el primer momento, hace ya más de siete años, me ofreció su sonrisa amable, su inestimable y permanente acompañamiento y dirección, su visión, incluso de los cambios de dirección que ha ido tomando esta tesis, hasta conseguir sacar de mí, todo aquel conocimiento, que por mi profesión, ni yo mismo sabía que tenía; a lo largo de todo el proceso consiguió dirigirme en la inmensidad del océano de la información que existe sobre esta materia, para llevarme a un puerto seguro. Si he conseguido llegar hasta aquí, además de por su generosidad y por su dirección, también por el apoyo constante, incluso cuando pasaban largos períodos sin contacto personal, siempre con su cercanía y generosidad. Por todo ello solo puedo decir, muchas gracias por su inestimable apoyo y ofrecerle mi eterna amistad.

No me quiero olvidar a mi Ex-Codirectora de Tesis María Pilar Jara Jiménez, la cual me llevo de la mano en los primeros años de esta tesis, ofreciéndome la visión de la psicología en la Violencia de Género, de ella aprendí a tener una visión más humana, más cercana, el valor inestimable de la aplicación de la psicología para las mujeres que soportan esta violencia. Además, me introdujo, en un campo desconocido para mí, como el tratamiento de datos y el impacto de los acontecimientos y de las leyes a través de las series temporales, con lo que podía llevar a cabo un estudio exhaustivo de datos a través de sus análisis. Le doy las gracias por dejar esa huella imborrable en mí.

También, como no podía ser de otra manera, mi agradecimiento a Jesús F. Rosel Remírez, Catedrático de Metodología de las Ciencias del Comportamiento, aunque ya jubilado; por su tesón, por su apoyo, por su amistad y por su gran ayuda en todos los intentos de publicación de mis pequeños estudios adicionales a esta Tesis.

A mi pareja, amiga e inestimable compañera, Sandra, por su paciencia, por su atención, por su comprensión y constante apoyo, de la que aprendo cada día, ella es la fortaleza de mi vida, por todo lo que me da, por todo lo que me otorga, por su amor incondicional, sin ti no lo hubiera conseguido.

A mi hijo, Christian por su sonrisa, por su apoyo, comprensión, paciencia y sobre todo por el tiempo que nos ha robado la elaboración de esta tesis.

A mis padres por ser el motor de mi vida, por darme la educación y los valores con los que vivo, por su apoyo incondicional y por estar siempre ahí, con amor, cariño y comprensión.

## **MI DEDICATORIA**

Esta tesis va dirigida a todas/os los agentes que componen las Unidades de Familia y Mujer, y en especial a todas las mujeres, compañeras y amigas que trabajan en la Policía Nacional, en la defensa de la igualdad y en contra de la Violencia de Género; que cada día, apoyan, acogen, ayudan, acompañan, defienden y ponen todo su esfuerzo, su labor, su psicología, su tiempo y que incluso ponen de lado a sus familias, en cuanto reciben una llamada de una de las víctimas que tienen asignadas, esas grandes profesionales que tenemos en las unidades de la UFAM Protección, de Policía Nacional, se enfrentan muchas veces en solitario, a la parte más amarga de la violencia de género, ofreciendo protección, ayuda psicológica, empatía y en algunas ocasiones solamente conversación a dichas mujeres.

En su labor de protección, 24 horas al día, 365 días al año, tienen que asumir una carga emocional muy alta, lo que a la postre, en más ocasiones de las que nos gustaría, tienen que recibir ellas mismas ayuda profesional, y ser asistidas; pero siempre, realizan su labor de forma altruista, callada, sufrida, valiente, con una resistencia y una creatividad envidiable como personas, a fin de ofrecer siempre una cara amiga a la mujer víctima de violencia de género. A todas ellas, muchas gracias por estar ahí, sois, en multitud de ocasiones, la primera respuesta a una mujer maltratada, la primera mirada cómplice, la primera ayuda, le tendéis la primera mano que a la postre les hará salir del círculo vicioso de la violencia en la que se encuentran sometidas.

Sois el orgullo de la Policía Nacional.



## LISTADO DE ABREVIATURAS

ART	Artículo
ATEMPRO	Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género
BOE	Boletín Oficial del Estado
CE	Constitución española
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIMACC 091	Centros Inteligentes de Comunicación y Control del 091
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
COMETA	Centro de Control de los dispositivos telemáticos
CP	Código Penal
CP	Código Penal
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
GRUME	Grupo de Menores
INSTRAW	Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECrím	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LFCS	Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
LO	Ley Orgánica
LOIVG	Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
LOMCE	Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud
OMS	Organización Mundial de la Salud
PN	Policía Nacional
PP	Páginas
S	Sentencia

SAF	Servicio de Atención a la Familia
SAM	Servicio de Atención a la Mujer
SARA	Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones
SOP	Solicitud Orden de Protección
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UFAM	Unidad de Familia y Mujer
UNDP	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UPAP	Unidad de Prevención, asistencia y Protección
VioGén	Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género
VPER	Valoración Policial de Evolución de Riesgo
VPR	Valoración Policial de Riesgo



**PREVIO**



## I. Presentación y reflexiones de inicio

Mi trabajo como jefe de la Unidad de Atención a la Familia y Mujer del Cuerpo Nacional de Policía en la Comisaría de Policía Nacional de Castellón, durante los últimos casi ya nueve años, me ha impulsado a la realización de esta tesis doctoral. A lo largo de todo este tiempo, he estado muy cerca de las historias de vida de las mujeres y de sus hijos e hijas, de sus padecimientos y de sus luchas. Junto a ellas y ellos, hemos intentado, tanto yo mismo, como todas las personas miembros de mi Unidad, ayudar en lo máximo posible a todas las mujeres afectadas. No obstante, cuando los hechos llegan a conocimiento de una Unidad policial, ya es tarde; los hechos ya han ocurrido. Y, en ese momento, se siente una enorme impotencia, pues cualquier actuación que se desarrolle es, ya, *a posteriori*. Se podrán evitar nuevos hechos, pero el daño ya infligido es imposible de reparar.

Juntos, víctimas, agentes investigadores y agentes protectores, nos enfrentamos de forma paralela al proceso judicial, viviendo en primera persona las dudas y los temores que todo este camino genera en las mujeres. Incluso, algunas víctimas desconfían o se muestran incrédulas acerca de la protección que le pueden otorgar tanto las instituciones policiales, como el sistema en general, lo que en algunas ocasiones genera un proceso de crisis personal (de autoinculpación) que las impulsa a acogerse a su derecho a no declarar. A través de esta Tesis, he pretendido dar a conocer la realidad de la intervención policial y la protección real que se procura –y se realiza-, con el objetivo de intentar alzar su voz y visualizar, la situación personal que viven tanto las mujeres como sus hijos e hijas menores que se encuentran inmersas en la situación de violencia de género.

A lo largo de estas páginas evidenciaré, en primer lugar, la evolución y el esfuerzo institucional y normativo que se ha realizado en España con respecto a la violencia de género. En segundo lugar, el cambio y el esfuerzo profesional que se ha llevado a cabo desde la institución de la Policía Nacional, para adaptarse desde una institución que protegía al régimen al cual servía, hasta una policía garante y protectora de los derechos de la ciudadanía. En cuanto a mi especialidad profesional, remarcaré la reforma y evolución profunda que han tenido que realizar las Unidades de Familia y Mujer, así como la implicación de todos sus miembros y del cuerpo policial en el que trabajan, el cual, en ocasiones se adelanta en la protección incluso al contenido de la norma, dando servicios de calidad a las mujeres

víctimas de este delito y contribuyendo a avanzar en su derecho a una vida libre de violencia de género.

Posteriormente, es de vital importancia evidenciar el esfuerzo institucional que se ha realizado a través de la creación de toda una red a nivel nacional, de servicios sociales, psicológicos, asistenciales y sanitarios, que además de ayudar a las mujeres víctimas de este delito, a través de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, se ha hecho posible la coordinación entre todas ellas, incluyendo a los cuerpos policiales (encargados de la investigación de los delitos y la protección integral de las mujeres y sus hijos e hijas menores en situación de violencia) lo que ha supuesto un gran avance para el intento de erradicación la violencia hacia las mujeres.

Mi formación jurídica (Licenciatura) y la adquirida estudios de género (Máster y Doctorado) y, en concreto, en la lucha contra la violencia de género (a través de mi desempeño profesional, diario, en la institución policial a la que pertenezco), han contribuido a poner en juego los conocimientos necesarios para poder afrontar esta Tesis.

En lo que a normativa se refiere, desde el inicio, aunque se hace referencia a toda una evolución normativa, se parte de la definición que establece la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, cuando en su exposición de motivos describe la violencia de género como: *“el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad, que se dirige sobre las mujeres por el mismo hecho de serlo, por ser consideradas por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión”*, en el ámbito de la relación de pareja, este tipo de violencia persigue el sometimiento de las mujeres, por el solo hecho de serlo.

No obstante, la experiencia a través de los casos vividos personalmente, como de los casos aparecidos en los medios de comunicación, se puede observar que la violencia de género se extiende también hacia los hijos e hijas de las mujeres implicadas, bien como víctimas directas, bien como objetivo del varón para infligir dolor a la mujer, con las consecuencias negativas que estos hechos tienen para su desarrollo personal y además se va extendiendo paulatinamente hacia generaciones más jóvenes, que incluso habiendo nacido bajo el amparo de la ley de violencia de género, siguen heredando esta violencia.

Toda la realidad descrita hizo que me plantease -como paso necesario para levantar los cimientos de esta Tesis- realizar un recorrido histórico sobre la consideración normativa de la violencia de género, desde una perspectiva internacional, europea y, finalmente, desde la evolución legal que se ha producido en el ordenamiento jurídico español. Tal “paseo” por nuestra legislación ha pretendido evidenciar cómo la situación trazada anteriormente, fue, en parte, consecuencia de la confusión en nuestro derecho de los conceptos de violencia *doméstica* y *de género*; y es que, aunque el movimiento feminista hizo visible el componente de género, las sucesivas reformas legislativas -centradas en la categoría de la “violencia doméstica”- no escucharon su voz hasta la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, la Ley 27/2003, reguladora de la Orden de Protección y, finalmente, la Ley Orgánica 1/2004 de Protección Integral contra la Violencia de Género (desde ahora, LOIVG).

Le ha costado mucho esfuerzo al feminismo revelar los malos tratos a las mujeres como un tipo específico de violencia *estructural*, y sólo cuando este concepto se incorporó al vocabulario público, se volvió tema de debate y se asumió la necesidad de tomar medidas políticas; pero en ninguna de las leyes anteriores se consideraba a los y las menores como *víctimas* de esta violencia, produciéndose -en la práctica- su invisibilización y, por consiguiente, su desprotección. No obstante, la LOIVG reconoce -ya en su misma Exposición de Motivos (epígrafe II, último párrafo)- que “las situaciones de violencia *contra la mujer* afectan *también a los menores que se encuentran dentro de su entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta*”.

En la *Macroencuesta sobre Violencia contra la Mujer de 2011*, elaborada por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, es cuando se incorporó por primera vez la pregunta sobre la existencia de hijos e hijas expuestos a violencia de género. La respuesta de las mujeres reveló que los y las menores que convivían con su madre en el momento en que ésta sufría la violencia, estaban también expuestas a esa situación de violencia. Siguiendo esa línea, en el año 2013, el Gobierno incorporaba en los datos estadísticos sobre violencia de género a las víctimas *mortales* menores de edad, habiéndose contabilizado hasta hoy 47 casos.

Tras la ratificación por parte de España de Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia doméstica y de género (primer instrumento de carácter vinculante

en el ámbito europeo en materia de violencia contra las mujeres y doméstica) en abril de 2014, se iniciaron las reformas legislativas, para adaptar la normativa interna a las disposiciones de dicho convenio; y no fue hasta el año 2015, con la publicación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima y la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio de modificación de la protección de la infancia y la adolescencia, en la que se modificaba el art. 1 de la LO 1/2004, cuando se reconoció legalmente a los menores que viven en entornos de violencia de género como víctimas de este tipo delictivo.

Además, la LO 8/2015 estableció una nueva definición del concepto de interés del menor, estableciéndose, entre otros parámetros, el derecho a que la vida del menor se desarrolle en un entorno familiar adecuado y libre de violencia.

El 13 de septiembre de 2017, finalmente, el Pleno del Senado aprobaba por unanimidad el Informe de la Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género; y el Congreso, en sesión plenaria de 28 de septiembre, aprobó, sin ningún voto en contra, el informe de la Subcomisión para un Pacto de estado en materia de violencia de género. El llamado *Pacto de Estado en materia de violencia de género* recoge un conjunto de propuestas de actuación con el propósito de avanzar en la erradicación de las diferentes formas de violencia de género, dando cumplimiento así a las recomendaciones de los organismos internacionales, Naciones Unidas y Consejo de Europa.

Pero no sería hasta la aprobación del Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado, cuando se adoptaron diversas medidas: entre otras, la número 147, en la que se modificaba el art. 156 del Código Civil, y se añadía un nuevo párrafo: *“dictada una sentencia condenatoria y mientras no se extinga la responsabilidad penal o iniciado un procedimiento penal contra uno de los progenitores por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad o la libertad e indemnidad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor, bastará el consentimiento de éste para la atención y asistencia psicológica de los hijos e hijas menores de edad, debiendo el primero ser informado previamente. Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de éstos”*, medida que daba vía libre a la atención psicológica de los y las menores que se encontraban en situación de violencia.

No obstante, para poder tener una visión general de toda esta situación, he creído preciso, abarcar el fenómeno desde una perspectiva poliédrica, en la que se aprecie desde diversos ámbitos (psicológico, sociológico, político, educativo y penal) la realidad social a la que nos enfrentamos.

En cualquier caso, tal como se verá de forma transversal en esta Tesis, la violencia de género, hasta el momento presente, no presenta visos de ser erradicada; es más, sigue de forma inexplicable, arrojando insostenibles cifras de asesinatos, año tras año, a la vez que el número de denuncias, lejos de minorar, aumenta paulatinamente.

## II. Resumen general

Para el desarrollo de este trabajo se ha partido, fundamentalmente, del análisis desde la génesis y posterior evolución de los derechos de las mujeres hasta el momento actual, para proseguir -utilizando un enfoque complejo e integral (sociológico, psicológico, político, jurídico y educativo)- con la descripción y comprensión de la situación contemporánea de las mujeres víctimas de violencia de género. De esta manera, se intenta conseguir una visión global que, sin perder de vista en ningún momento el modelo científico dogmático-jurídico, *“método que desarrolla su investigación estableciendo el énfasis en la todo lo referente al derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia, proporcionando los instrumentos esenciales y accesorios, basados en la primacía de los textos legales, con el objeto de la aplicación proporcional y justa del derecho penal, garantizando la seguridad jurídica y la construcción de un discurso autónomo a partir de la ley<sup>1</sup>”*, posibilite la alianza y asociación de las ideas jurídicas y doctrinales al Derecho, con las ciencias sociales y las medidas de protección social que se han adoptado a la violencia de género. Asimismo, se ha analizado la evolución histórica de los diferentes contextos normativos que han albergado tanto la configuración del *status* jurídico y cívico de las mujeres, como la configuración y evolución de la misma institución policial, como elemento base para la protección de las mujeres, y que -asimismo- ha padecido los avatares histórico-políticos del país.

Por otra parte, en el desarrollo de esta Tesis Doctoral se ha partido de las bases de la IV Conferencia Mundial de la Organización de Naciones Unidas (Beijing, 1995), que reconoció la *violencia contra las mujeres* como un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad,

---

<sup>1</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico.

desarrollo y paz, que viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además, en dicha Conferencia surge -por primera vez- el pleno reconocimiento internacional de los derechos de la mujer maltratada, como condicionante de su posición cultural y subordinada al género masculino.

Dentro del marco jurídico europeo, se parte de la base del propio Tratado de la Unión Europea, que fundamenta su construcción en los valores de libertad, igualdad, democracia, respeto a los derechos humanos, no discriminación, justicia, solidaridad, tolerancia e igualdad entre mujeres y hombres.

En el plano nacional, y aunque se analiza normativa precedente, en cuanto al concepto de la violencia de género, se parte de la LOIVG en tanto norma pionera en nuestro país en lo referente al tratamiento *integral* del problema del maltrato a la mujer, adoptando no solamente medidas penales sino, también, acciones de sensibilización social, medidas preventivas y de detección del delito, así como medidas asistenciales (de índole económica, psicológica y laboral), de tutela institucional y judicial, dentro del ámbito de la relación de pareja o expareja existente en el momento, o bien anterior al acaecimiento de los hechos. Con ocasión del análisis del contenido de la LOIVG, se ha realizado un estudio estadístico de la evolución de las denuncias y de las medidas que se han adoptado en torno a las mismas (Órdenes de Protección, sentencias condenatorias, denuncias falsas, víctimas mortales) para, finalmente, aventurar algunas reflexiones relativas a la evolución de la violencia de género en las generaciones más jóvenes, desde la publicación de la Ley Integral.

En segundo lugar se ha realizado un recorrido histórico por la realidad política, social y jurídica de España, manejando categorías y métodos que evidencian la construcción en nuestro país de un modelo social asentado en la dominación masculina y la subordinación femenina; un modelo que ha resultado, las más de las veces, intenso, expreso y legalmente legitimado (el Antiguo Régimen, la dictadura franquista) mientras que, en otras ocasiones, aún descansando sobre instrumentos jurídicos supuestamente más neutros, han revelado –igualmente- su verdadera naturaleza patriarcal (como en el caso del constitucionalismo liberal del siglo XIX).

La Constitución española de 1978 (art. 14) viene a quebrar esa dinámica, a partir de la consideración nuclear de la igualdad ante la ley y la proscripción de cualquier discriminación fundamentada, entre otras razones, por el *sexo*, en un recorrido aún -inacabado y no lineal- que nos lleva hasta el momento presente. En este contexto, se abordan las evoluciones e involuciones sufridas por los derechos de las mujeres (no pocas veces, a causa de la polarización política y las alternancias en el Gobierno de España).



Paralelamente, también se lleva a cabo un análisis de la evolución histórica de la institución de la Policía Nacional, tanto en el ámbito de su función de investigación de los delitos concretos de violencia de género, como en la protección de las víctimas, como elemento fundamental de su actuación, así como su posicionamiento como eje esencial en el acceso a la Justicia y a los mecanismos de protección social dispuestos en beneficio de aquéllas. Y es que el Cuerpo Nacional de Policía, en su configuración y funcionalidad es, asimismo, fruto de la historia misma de nuestro país, habiendo transitado desde la configuración arcaica de los primeros cuerpos de orden público –garantes del *status quo* y los privilegios establecidos–, pasando por su caracterización como fuerzas represoras -durante la dictadura- hasta naturalizarse -hoy en día- de acuerdo con su consideración constitucional, como una fuerza garante de los derechos de la ciudadanía (y, por lo que hace a la presente Tesis, con especialización suficiente y adecuada para investigar de manera eficiente los casos de violencia de género y llevar a cabo la protección y acompañamiento de las víctimas).

El trabajo ahora presentado se completa, finalmente, con el recurso a la investigación empírica, utilizando –además- una metodología cuantitativa y cualitativa en las encuestas realizadas, a fin de integrar ambas herramientas en la consecución de los objetivos pretendidos.

### **III. Objetivos del estudio**

#### **1. Objetivo general**

El objetivo general es conceptualizar el fenómeno de la violencia de género como un fenómeno estructural y poliédrico, describiendo los tipos de violencia en que se manifiesta, su percepción social, y los instrumentos (normativos, políticos, administrativos, etc.) diseñados e implementados para combatirla y proteger y asistir a las víctimas; finalmente, y entre dichos instrumentos, la función del Cuerpo Nacional de Policía y sus Unidades especializadas.

#### **2. Objetivos específicos**

El objetivo específico de este trabajo es intentar mostrar el modelo de intervención policial que caracteriza, actualmente, a la Policía Nacional que, a través de sus efectivos -en general- y de sus Unidades especializadas -en particular- (las UFAM -Unidades de Familia y Mujer-

), se han constituido en el modelo de referencia en la *investigación de los delitos relacionados con la violencia de género*, en la *atención y asistencia a las víctimas* (proporcionándoles un trato profesional y preferente, y facilitándoles información, asesoramiento y apoyo desde el primer momento de contacto), así como para la *protección* de las mismas (aplicando mecanismos de valoración del riesgo, detección y evitación de nuevos actos de violencia sobre la mujer).

#### **IV. Consideraciones metodológicas**

Para el cumplimiento de los objetivos antedichos, la investigación se ha desarrollado de acuerdo con la secuencia instrumental que se describirá a continuación.

1) Para dimensionar adecuadamente la situación actual del fenómeno, ha sido necesario contextualizar el concepto de la violencia de género, exponerlo y analizarlo desde los distintos ángulos (psicológico, sociológico, político, educativo y legislativo, teniendo en cuenta el criterio de la doctrina científica en cada uno de dichos ámbitos) y observar su evolución, como *realidad empírica*, a través de parámetros objetivos: las denuncias (en general, y entre jóvenes), las Órdenes de Protección dictadas, las sentencias condenatorias recaídas, el número de víctimas mortales, etc., con una especial referencia –cuantitativa y cualitativa- al estereotipo relativo a las denominadas “denuncias falsas”.

2) De otra parte, y para poder realizar un adecuado análisis de su consideración jurídica y política, efectuar un diagnóstico del reconocimiento previo de las violencias de género vividas por las mujeres, así como su evolución normativa, era necesario el estudio e interpretación de las normas jurídicas que, en España, han definido, desde nuestro pasado reciente hasta hoy, el escenario de capacidad jurídica y de obrar de las mujeres (en los ámbitos tanto públicos como privados).

Al mismo tiempo, y en la medida que la evolución (o involución) política y jurídica han dado en caracterizar no sólo el *status* jurídico de las mujeres sino, también, el *status* de *ciudadanía* –en general-, y la actitud del poder público ante el ejercicio de los *derechos* individuales, los instrumentos destinados a garantizar la indemnidad del “orden establecido” también han ido variando –sustantiva y funcionalmente-. La lógica jurídico-política de cada momento histórico ha permitido la realización de un análisis de la evolución de la institución policial –su caracterización, naturaleza, finalidad y funcionalidad-, en paralelo al desarrollo en nuestro país del derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Para la realización de dicho estudio se ha empleado el análisis de las normas jurídicas correspondientes a cada momento histórico, en el marco temporal de referencia, aplicando – como exige el art. 3.1 del Código Civil-, los criterios de interpretación literal, histórica, sistemática, sociológica y teleológica. Asimismo, y a dichos efectos, la doctrina judicial y la Jurisprudencia del Tribunal Supremo han sido oportunamente consultadas y citadas. Del mismo modo, se ha recurrido a la opinión de la doctrina científica.

3) Objeto central de análisis ha sido la estructura, composición y funcionalidad actual de las Unidades del Cuerpo Nacional de Policía especializadas en violencia de género (Unidades UFAM). Para ello se ha recurrido al estudio de toda la documentación administrativa (dictada por los sucesivos Ministerios responsables –Interior, Justicia, Igualdad-) mediante la que se ha ido dando forma, desde 1986, a estas Unidades *técnicas* y sus protocolos e instrumentos de actuación.

Lo mismo ha sucedido al estudiar la coordinación policial con otros mecanismos de asistencia a las víctimas (centros sanitarios, Centros Mujer 24 horas, oficinas de atención a la víctima, oficinas de denuncias en los juzgados, casas de acogida, servicios sociales...)

La normativa reguladora de cada uno de ellos, su evolución, y las directrices administrativas dispuestas para paliar los problemas derivados de la pandemia del SARS-CoV-2, han sido, igualmente, analizadas.

4) Asimismo, se ha querido verificar la eficiencia y la utilidad social del servicio dado por estas Unidades UFAM. Para ello, se ha recurrido al análisis empírico, cuantitativo y cualitativo, testando determinadas características personales y profesionales, y la opinión de agentes UFAM de todo el territorio nacional (que, por supuesto, han participado de modo voluntario y anónimo). Se creó un cuestionario con diversas variables objeto de la investigación, dirigida exclusivamente a funcionarios de la Policía que presta sus servicios las UFAM, no discriminando entre personal *de investigación, protección* o *Jefaturas* de Unidad, ni haciendo distinción entre mujeres y hombres; el objetivo final era conocer el grado de satisfacción con su trabajo y las carencias que se detectan en su realización y que, a juicio de los y las agentes, pueden dificultar que la protección de la víctima llegue a índices de excelencia. A través de una plataforma informática, a nivel nacional, no corporativa, en la que el cuerpo policial no forma parte, se cumplimentaron un total de 139 cuestionarios (que corresponden aproximadamente al 10% de la plantilla total). De las preguntas cerradas, se realizó un análisis estadístico de las respuestas recibidas. Finalmente, se estableció una

pregunta final abierta en la que los y las agentes podían indicar nuevos indicadores de mejora en su trabajo y elementos ya establecidos, pero mejorables, del mismo. De manera manual, se confeccionó una base de datos Excel, como paso previo, para agrupar las respuestas en tres registros diferenciados (reivindicaciones para prestar un mejor servicio, reivindicaciones profesionales y estereotipos sociales); este proceso fue un paso previo para traducir las demandas a un lenguaje informático que permitiera un análisis estadístico y desde el que pudieran alcanzarse conclusiones finales. (En cuanto al consentimiento informado, en el propio cuestionarios se solicitó de manera implícita, garantizando la confidencialidad, e informando previamente sobre el objetivo de su participación en la investigación que se realizaba, buscando después su elección libre a participar en dicho cuestionario; se hicieron preguntas previas sobre edad, nivel de estudios académicos, antigüedad en el cuerpo y la antigüedad en la especialidad, para tener una referencia de la entidad del personal participante en el cuestionario).

De otra parte, y si bien la pretensión inicial era verificar, asimismo, la opinión de las víctimas asistidas por agentes UFAM, se me desaconsejó de inmediato por parte del personal de Servicios Sociales (Centros Mujer 24 horas de la Comunidad Valenciana), al entender que la realización de la encuesta podía suponer para las mujeres una inadmisibles “doble victimización”. Por esa razón, y aún sabiendo que los resultados no podrían alcanzar el propósito pretendido, se ha optado por hacer propios los datos arrojados por la *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019*, de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, cuyo principal objetivo es conocer el porcentaje de mujeres de 16 o más años residentes en España que han sufrido o que sufren algún tipo de violencia por el hecho de ser mujeres y, en lo que a esta Tesis se refiere, se han tomado los datos relativos a la satisfacción personal con la atención recibida por la Unidad policial.

Los resultados de este análisis cuantitativo y cualitativo se desarrollan en el Capítulo III de esta Tesis.





**CAPÍTULO I**  
**LA VIOLENCIA DE GÉNERO: ASPECTOS CONTEXTUALES Y**  
**CONCEPTUALES**





## **I. Introducción**

### **1. Cuestiones previas**

En primer lugar, y antes de comenzar con los aspectos técnicos, me gustaría hacer una primera reflexión sobre la igualdad. Si el sexo es un hecho biológico, el género es una construcción social; mediante el uso lingüístico, se describe el género como el conjunto de características, de expectativas, de comportamiento, habilidades, destrezas, roles y responsabilidades que conforman los modelos de comportamiento como resultado de las construcciones sociales y culturales de una sociedad determinada en un momento histórico.

Analizar la realidad bajo esta perspectiva, supone poner de manifiesto las desigualdades existentes entre hombres y mujeres. Así, bajo esas expectativas se producen las relaciones de subordinación y dominación del sexo masculino sobre el femenino en la denominada *violencia de género* o *violencia sobre las mujeres*, como un problema sociológico relevante, sobre todo, a partir de su puesta de manifiesto con el surgimiento de los movimientos feministas.

En esta tesis se opta por utilizar el término “violencia de género” tal cual viene establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género -en lo sucesivo, LOIVG-, pero es conveniente advertir que en otros estudios puede recibir otras denominaciones como “violencia sexista”, “violencia machista”, “maltrato a mujeres”, “violencia contra las mujeres”, “terrorismo machista” o “violencia doméstica” y, en los casos de muerte de mujeres a manos de sus parejas, “asesinatos machistas”. En cuanto a la “violencia doméstica”, puede sugerir cierta polémica respecto a su utilización, ya que está referida más bien a la quiebra de la convivencia familiar y no identifica claramente la primacía del sexo masculino sobre el femenino -como subyace en el espíritu de la ley referenciada y viene establecido en su exposición de motivos- y por tanto, impide intervenir desde las estrategias necesarias para erradicarla. A su vez, nombrar la violencia por uno de los contextos donde se produce (el ámbito doméstico) invita a identificar el problema como un asunto tal (doméstico o privado), en vez de conceptualizarse como lo que es: un problema público.

Como antecedentes históricos de este problema social, podemos reseñar que tras el triunfo de la Revolución francesa en 1789 pronto surgió una contradicción evidente: una revolución que basaba su justificación en la idea universal de la igualdad natural y política

de los seres humanos (“Liberté, Égalité, Fraternité”), negaba el acceso de las mujeres, la mitad de la población, a los derechos políticos, lo que en realidad significaba negar su libertad y su igualdad respecto al resto de individuos.

En los Estados Unidos de América, los primeros movimientos feministas surgieron en 1848, como activismo a favor del sufragio femenino, conocido como “movimiento sufragista”. Con el Manifiesto de Seneca Falls, se produjo la primera convención por los derechos de la mujer organizada en Estados Unidos, pero tras la Guerra de Secesión (1861-1865), el movimiento feminista que había ligado en gran medida su suerte al abolicionismo, sufrió una gran decepción, pese al triunfo del bando nordista, partidario de la supresión de la esclavitud, la XIV enmienda de la Constitución, que otorgaba el derecho de voto a los esclavos negros liberados, le negó a la mujer el derecho de sufragio.

En España, tras la aparición de la Ley del sufragio universal masculino de 1890, surge en 1891 lo que se considera la primera organización feminista: la “Sociedad Autónoma de Mujeres de Barcelona”. Esta Sociedad preconizaba la defensa de los intereses laborales y sociales de la mujer, así como su autoemancipación, reivindicando el derecho de la misma a participar en todos los niveles de la vida social y política<sup>2</sup>.

Sin embargo, y a pesar de que la violencia de género llevaba tiempo tematizada, paradójicamente no se incluyó en la agenda pública hasta que en 1975 se proclamó *Año Internacional de la Mujer*, coincidiendo con la celebración de la I Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer en Ciudad de México, en la que se llamó a los gobiernos a establecer estrategias nacionales, así como metas y prioridades en sus esfuerzos por fomentar la participación equitativa de las mujeres.

En este periodo se creó también el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer -en adelante, INSTRAW-, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer -desde ahora, UNIFEM- y se aprobó en 1979 la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer -CEDAW, siglas en inglés-. La CEDAW representa el tratado internacional de derechos humanos de Naciones Unidas más operativo en la conquista de la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres. Por ello, es considerada como la *carta internacional de los derechos humanos de las mujeres*.

---

<sup>2</sup>Véase, Museu Nacional de la Ciència i la Tècnica de Catalunya (MNACTEC), accesible en: <https://anarcofeminista.files.wordpress.com/2013/06/sociedad-autc3b3noma-de-mujeres-cat.pdf>

Entre 1976 y 1985 las Naciones Unidas impusieron un nuevo enfoque a este problema, siendo considerado dicho período como la Década de las Naciones Unidas para la Mujer. Hasta entonces se consideraba que las mujeres eran receptoras pasivas de apoyo y asistencia; ahora se las verá como asociadas plenas y en pie de igualdad con los hombres, con el mismo derecho de acceso a los recursos y a las oportunidades.

En 1980 se celebraría la II Conferencia Mundial de la Mujer, en Copenhague, con objeto de revisar la aplicación, eficacia y seguimiento de las medidas aprobadas en la I Conferencia Mundial de 1975. En el marco de esta, se aprobó la Resolución sobre violencia en la familia en la que se hace un llamamiento para desarrollar programas dirigidos a terminar con la violencia y proteger tanto a las mujeres como a los menores del abuso físico y mental. Además, se evaluaron los avances conseguidos desde México y a su término se estableció un nuevo Plan de Acción a evaluar y revisar en la III Conferencia Mundial.

La III Conferencia de Naciones Unidas sobre la Mujer (Nairobi, 1985), reconoció las diversas formas de violencia contra las mujeres que se ejerce en la vida cotidiana y en todas las sociedades, además de reseñar las diferentes manifestaciones violentas, tanto en el hogar, mujeres víctimas de trata, prostitución o mujeres privadas de todas sus libertades.

Todo este largo proceso culminaría en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer (Belém do Pará, 1994), y luego en la Plataforma de Acción y la Declaración de Beijing –ambas, en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995)-. En dicha declaración se identificaría la violencia contra la mujer como “un obstáculo para el logro del objetivo de la igualdad, el desarrollo y la paz. La violencia contra la mujer viola y menoscaba o anula el disfrute por las mujeres de sus derechos humanos y libertades fundamentales”<sup>3</sup>. De este modo, se colocaba la problemática de la violencia contra las mujeres en la agenda pública, ya no como mero problema circunstancial, sino en términos de acciones continuadas para asegurar los derechos y libertades de las mujeres. En el documento, se define la violencia contra la mujer como cualquier tipo de violencia basada en género, desde la amenaza de daños a la privación de cualquiera de sus derechos y libertades<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

<sup>4</sup> GOINHEIX COSTA, S.: “Notas sobre violencia de género desde la sociología del cuerpo y las emociones”, en *Revista Latinoamericana de estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, núm. 8, año 4, 2012, pp. 43-54.

A partir de ese momento, la violencia hacia las mujeres surge como un problema sociológico relevante, relacionándose con la denominada “perspectiva de género”, término que destaca el carácter relacional entre hombres y mujeres, poniendo de relieve un sistema completo de relaciones que, pudiendo incluir el sexo, no esté directamente determinado por la sexualidad<sup>5</sup>.

La violencia de género ejercida por la pareja afecta a todas las sociedades, al menos al 10% de las mujeres y supera al 50% en los peores casos; agresiones que, en muchos supuestos tienen como resultado la muerte de la víctima. En España, una de cada diez mujeres españolas vive o ha vivido una relación afectiva violenta; más de 1100 mujeres han sido asesinadas por su pareja o expareja desde el año 2003 y, en la actualidad, es la primera causa de muerte intencionada en nuestro país.

Los datos mundiales no permiten mayor exhaustividad, pero se estima que entre 40% y 70% de los casos de asesinatos de mujeres, el homicida fue su pareja o expareja. El patriarcado tiene por costumbre acompañar esta cascada de sufrimiento con agresiones psicológicas, económicas, espirituales y simbólicas, selectivas y dedicadas exclusivamente a las mujeres. Entre 1.500.000 y 3.000.000 de mujeres y niñas pierden la vida cada año como consecuencia de la violencia de género en todo el mundo<sup>6</sup>. Se trata de una conducta premeditada para controlar, dominar y someter a las mujeres en general o a una mujer en particular que se ejerce independientemente de su estado civil, su procedencia, su clase social o su cultura. Si bien es cierto que pueden existir factores que incrementan la prevalencia, la realidad es que el único factor de riesgo es *ser mujer*<sup>7</sup>.

Su raíz se encuentra en la desigualdad de género y la discriminación cruzadas por desequilibrios históricos, culturales y estructurales de poder, producidos en mayor o menor medida en todas las culturas del planeta. La violencia de género no es solo una

---

<sup>5</sup> VV.AA. (M. Lamas, Compiladora): *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México (PUEG), 1996, pp. 265-302.

<sup>6</sup>Según un informe conjunto de la Organización Mundial de la Salud (OMS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDP) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito que se publicó el 10 de diciembre de 2014, en Ginebra.

<sup>7</sup>NUÑO GÓMEZ, L.: “Violencia y Deshumanización de las mujeres: la gran sombra en la protección internacional de los Derechos Humanos”, en *Violencia de Género e Igualdad: una cuestión de Derechos Humanos*, Granada (Comares) 2013, pp. 183-206.

consecuencia de la inequidad de género, sino que refuerza la baja posición de las mujeres en la sociedad y las múltiples disparidades existentes entre mujeres y hombres<sup>8</sup>.

## 2. Contexto de la presente investigación

A la hora de abordar el estudio sobre la violencia de género se ha establecido como punto de partida un doble interrogante ¿por qué existe este fenómeno, como un problema específico<sup>9</sup>? y, ¿qué esfuerzo debe hacer la sociedad para erradicar este tipo concreto de violencia?

En primer lugar, y tratando de responder a estas cuestiones, hay que conocer el significado *actual* del concepto “violencia de género”.

Para ello resulta pertinente partir del concepto primigenio: el establecido por la Organización de Naciones Unidas en su IV Conferencia Mundial de 1995, en Beijing, que reconoció que la *violencia contra las mujeres* es un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz, que viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además, la define ampliamente como una *manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres*.

A partir de aquí, surgen definiciones de perfil técnico, como la referida al *síndrome de la mujer maltratada*, que consiste en que “las agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, la sitúan en una posición de subordinación al hombre y que se manifiestan en los tres ámbitos básicos de la relación de las personas:

- 1.- Maltrato en el seno de las relaciones de pareja.
- 2.- Agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral.
- 3.- Todo lo anterior, produce un impacto negativo en su identidad y el bienestar social, físico, psicológico o económico de las mujeres”<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. 2006.

<sup>9</sup> LAURENZO COPELLO, P.: “La violencia de género en la Ley Integral: valoración político criminal”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Granada (Universidad de Granada) nº 7 2005.

<sup>10</sup> LORENTE ACOSTA, J.A.; LORENTE ACOSTA, M.; MARTÍNEZ VILDA, M.E.: “Síndrome de agresión a la mujer”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Nº 2, 2000. Accesible en: [http://criminnet.ugr.es/recpc/recpc\\_02-07.html](http://criminnet.ugr.es/recpc/recpc_02-07.html)

Si partimos de la base de que la violencia de género es un tipo de violencia física o psicológica ejercida contra cualquier persona o grupo de personas sobre la base de su orientación o identidad sexual, sexo o género que impacta de manera negativa en su identidad y bienestar social, físico, psicológico o económico, ponemos en evidencia que este tipo de violencia presenta diversas características que la diferencian de otros tipos de violencia interpersonal<sup>11</sup>. De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, el término se utiliza “para distinguir la violencia común de aquella que se dirige a individuos o grupos sobre la base de su género”, constituyéndose en una violación de los derechos humanos y asociando todos estos hechos a la violencia contra la mujer; pero, aunque son términos sinónimos, debido a la amplitud que abarcan, no corresponden a las definiciones, identidades y relaciones de género que queremos establecer en este estudio. Por otra parte con respecto a la violencia *ejercida sobre la mujer de forma exclusiva*, no toda la violencia contra la mujer puede identificarse como violencia de género,<sup>12</sup> ya que el término al que queremos referimos hace referencia a aquel tipo de violencia que tiene sus raíces en las relaciones de género, de dominación del hombre sobre la mujer, por el hecho de ser mujer, por lo que en primer lugar lo que tratamos es de dilucidar este término a fin de evitar las confusiones que puedan existir al respecto<sup>13</sup> y, sobre el que en ocasiones, existe cierta falta de consenso.<sup>14</sup>

Para continuar tal tarea de concreción, y dentro de este amplio concepto de violencia de género, interesa al presente análisis -desechando todos los demás- el referido a la violencia como expresión o forma de discriminación contra la mujer, determinado en la Conferencia Mundial para los Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993, la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer del mismo año, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994) o la ya citada Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995); es decir, *aquella violencia dirigida del hombre hacia la mujer*, como ya se ha comentado en el

---

<sup>11</sup> FUENTES SORIANO, O.: “Acciones positivas, tutela penal y tutela judicial en la Ley Integral”, en *Estudis Jurídics*, núm.13, 2007, pp. 157-213.

<sup>12</sup> GALLAGHER, A.T.: *The International Law of Human Trafficking*, New York (Cambridge University Press), 2010, p. 606.

<sup>13</sup> CORCOY BIDASOLO, M.: “Problemática jurídico-penal y político-criminal de la regulación de la violencia de género y doméstica”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 34 (1), 2010, pp. 305-347.

<sup>14</sup> ALONSO VAREA, J.M.; CASTELLANOS DELGADO, J.L.: “Por un enfoque integral de la violencia familiar”, en *Intervención Psicosocial*, vol. 15, núm 3, 2006, pp. 253-274

párrafo anterior, *por el mero hecho de serlo* y establecida como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, manifestándose en “las agresiones físicas, psicológicas, económicas, patrimoniales, sociales y vicarias” sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, situándola en una posición de subordinación al hombre y manifestadas en el ámbito básicos de relaciones de las personas, el maltrato en el seno de las relaciones de pareja incluida la agresión sexual.

En España es significativo que, hasta la década de los años 80, en pleno siglo XX, no existan referencias específicas al concepto de violencia de género. Hasta esa fecha, la violencia contra la mujer por parte de su cónyuge era considerada como un asunto privado, a resolver en el ámbito exclusivamente familiar<sup>15</sup> (la violencia infligida a las mujeres por otros varones, sin vínculo conyugal, carecía de consideración especial). Pero a partir de ahí, hay que reconocer que, los medios de comunicación han desempeñado un papel muy importante para que este problema se convirtiera en un asunto de interés público<sup>16</sup>.

En el ámbito legislativo nacional, la LOIVG surge con la finalidad de dar una respuesta multidisciplinar y coordinada a este problema, reconociendo un amplio catálogo de derechos procesales, sociales y laborales para las mujeres víctimas de esta lacra social, así como una amplia protección penal.

---

<sup>15</sup> En España, hasta 1975, el Código civil autorizaba al marido a *corregir* a su esposa, y obligaba a ésta a obedecerle, confirmando jurídicamente la posición de primacía del hombre respecto a la mujer en el seno de la familia.

<sup>16</sup> Pero el sensacionalismo de la prensa y los medios de comunicación, han impedido en no pocas ocasiones una correcta percepción de la realidad y gravedad de este hecho. Por ejemplo, ante noticias periodísticas en las que ante la muerte de una nueva víctima de violencia de género, algún tipo de “periodismo” pone el énfasis en que la policía y los jueces no han hecho nada para evitar el trágico final, generando en la opinión pública una tremenda sensación de impotencia, generalizándose la idea de que la justicia no funciona, de que las mujeres no se encuentran protegidas y de que, aunque la legislación se amplía y generaliza, el Estado es incapaz de garantizar la seguridad de las mujeres y que el derecho penal tampoco es herramienta suficiente para ello.

¿Pero cuál es la realidad? Día a día apreciamos que muchas de las mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas, nunca han denunciado, los medios policiales y judiciales no tienen ninguna constancia de la situación de angustia y malos tratos que las mismas sufren durante años y en otros casos tras interponer una denuncia previa, la misma es retirada con anterioridad al juicio por la propia interesada. <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/>

### 3. Sobre el propio concepto de violencia de género

A los efectos del presente estudio, se entenderá por *violencia de género* la definida por la LOIVG que, en su art.1.1, se refiere a:

*“Toda conducta que atenta contra la dignidad e integridad física y moral de las mujeres por el hecho de serlo, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”.*

En dicha definición ha de destacarse la exigencia de tres elementos sustantivos:

1. Que la violencia física, psíquica o psicológica ejercida, produzca un agravio en la vida, integridad física, integridad moral o psicológica, en la libertad personal, en la libertad sexual, en la capacidad de decisión o que afecte a la tranquilidad de la víctima.
2. Que la víctima sea, esposa, ex esposa, pareja, ex pareja (aún sin existir convivencia) del autor o que mantenga con él cualquiera otra análoga relación de afectividad.
3. Que tal violencia física, psíquica o psicológica sea una expresión de discriminación hacia la mujer, la cual suponga una relación de desigualdad o poder de los hombres sobre las mujeres.

Un total de 135.539 denuncias por violencia de género se contabilizaron en el año 2009; 162.848 denuncias se registraron en el año 2021 (el año 2020, no se ha tomado como referencia, por las medidas de restricción de movilidad que ha supuesto la crisis sanitaria del Covid 19 y la anomalía en el número de denuncias)<sup>17</sup>. Estas cifras reflejan por un lado la inaplazable obligación de atender a las víctimas y, por otro, la necesidad imperiosa de la intervención y el tratamiento en los hombres que la perpetrán<sup>18</sup>.

Rompiendo con los estereotipos que han predominado tanto sobre la tipología de las mujeres que sufrían esta violencia como la de los hombres que la ejercían, encontramos que son cada vez más jóvenes las mujeres que padecen este tipo de violencia y también los varones que la infligen<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

<sup>18</sup> VV.AA.: “Evaluación de la eficacia del programa de tratamiento con agresores de pareja”, en *Psychosocial Intervention*, (Scielo) Madrid, 2013, vol.22 nº.2.

<sup>19</sup> El número de chicas menores de edad víctimas de violencia de género se incrementa cada año. A través de las estadísticas ofrecidas por el Instituto de la Mujer y del Observatorio de la Infancia del Instituto Andaluz de la Mujer, podemos comprobar cómo desde el año 1999 se empiezan a dar casos de muerte de menores por violencia de género. Hacer constar que las víctimas referenciadas son las establecidas en la definición del art. 1.1 de la LOIVG, dejando fuera de este estudio a las hijas e hijos menores.



Dada la -afortunadamente- creciente atención mediática que se dispensa a este problema y en aras a que su consideración no quede relegada a la mera cotidianidad de la información de sucesos, es necesario determinar en qué medida la aplicación de la LOIVG y las distintas iniciativas públicas dirigidas a la erradicación y a la prevención de dicha violencia mediante planes y estrategias de acción integrales, han supuesto, o no, un impacto positivo en la erradicación de este problema.

## **II. La violencia de género, un fenómeno poliédrico**

### **1. Preliminar**

Antes de iniciar este apartado, quiero comenzar indicando que toda realidad tiene una naturaleza poliédrica, es decir, se habla de forma cotidiana de la realidad como una visión única e incuestionable, pero la verdadera realidad es que, si consideramos un hecho como un fenómeno unívoco, estamos hablando de una realidad sesgada e inexistente. Para comprender la totalidad de un hecho hay que tener una visión de conjunto, es decir, ante la visión de un mismo hecho, cada persona puede tener un punto de vista distinto, y aunque todos lleguen a conclusiones distintas, todos pueden estar describiendo la misma realidad.

Cuando hablamos de una realidad social, la complejidad aumenta, ya que la podemos describir, por ejemplo, desde culturas distintas, y dentro de ellas desde posiciones sociales distintas, con lo que llegaríamos a posiciones diferenciadas.

Además, aunque apreciemos los hechos, desde una misma cultura y desde una misma posición social, los podemos describir desde puntos de vista distintas, como pueden ser educativos, políticos, culturales, sociales, sociológicos, desde la medicina, desde la biometría, desde el medio ambiente, desde la perspectiva de género, desde la tecnología, desde la sociología o desde el derecho, por establecer diversos ejemplos que nos pueden llevar a distintas definiciones, a distintos estudios y a distintas conclusiones del mismo hecho original.

### **2. Los distintos enfoques para la exploración analítica de la violencia de género**

Para realizar esta fase del estudio vamos a acotar las perspectivas de análisis de la violencia de género a cinco puntos de vista, descartando todos los demás, para así centrarnos en los objetivos de esta tesis:

- La violencia de género desde un punto de vista psicológico.
- La violencia de género desde un punto de vista sociológico.
- La violencia de género desde un punto de vista político.
- La violencia de género desde un punto de vista educativo.
- La violencia de género desde un punto de vista penal.

### ***2.1. La violencia de género desde un punto de vista psicológico<sup>20</sup>***

Si partimos de la definición de la violencia de género de la LOIVG, y del Pacto de Estado contra la violencia de género de 2017, que indican que la violencia de género es la manifestación más cruel de la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, y que además es un tipo de violencia de naturaleza estructural dirigida hacia la mujer, por el hecho de ser mujer, que menoscaba y recorta el disfrute de sus derechos y libertades, siendo por ello un obstáculo para la igualdad-, estamos indicando que este tipo de violencia tiene una gran carga cultural, que no se ejerce de forma puntual, sino estructural y sistemáticamente.

Desde un punto de vista psicológico se realizan estudios relacionados con los estadios en los que se desarrolla este tipo de violencia, para poder explicar y prever las distintas situaciones en las que se encuentran las mujeres víctimas de esta violencia.

Desde este punto de vista, es importante conocer este ciclo, para entender en qué estado psicológico se encuentran las mujeres que están sufriendo malos tratos habituales, a veces durante muchos años, las cuales, se ven, en algunos casos, impotentes para acudir a los profesionales asistenciales o policiales para requerir protección y ayuda como primer paso para salir del entorno hostil en el que viven.

Para dar en explicar este apartado, voy a seguir el “círculo de la violencia de Leonore Walker”<sup>21</sup>, teoría que contempla la existencia de cuatro fases de la violencia de género. Walker, estableció un patrón de conducta similar en todas las situaciones de maltrato y

---

<sup>20</sup> VV.AA.: “Perspectiva de género. Herramienta de análisis e investigación en psicología contra la discriminación y violencia”, en *Ciencias Administrativas y Sociales Handbook T-V: Congreso Interdisciplinario de Cuerpos Académicos*, México (ECORFAN), 2014, pp. 233-246.

<sup>21</sup> Lenore E. Walker es una psicóloga norteamericana, que en su obra *The Battered Woman* (1979), recoge lo que la autora denomina “Cycle of abuse” o “Ciclo de la Violencia“, en referencia al ciclo que las víctimas de violencia de género viven respecto de su maltratador.

observó cómo estas pautas de conducta se reproducen de forma cíclica. Así, el círculo de la violencia descrito por ella nos ayudará a entender cómo se produce la violencia de género. Según esta experta, las víctimas no delatan a su maltratador abiertamente por temor a represalias o a empeorar la situación que están viviendo, sobre todo en el caso de depender económicamente de él. Walker ha aportado a la psicología de la violencia de género un instrumento muy útil para entender el sufrimiento de las mujeres maltratadas y el difícil camino que atraviesan para romper definitivamente con su maltratador y que voy a relatar a continuación:

Con carácter general se han establecido varias fases:

- Fase de acumulación de tensión: En esta fase se produce una escalada gradual de tensión que se caracteriza por la frecuencia de pugnas continuas y actos violentos. Es una etapa sin duración determinada, puede ser cuestión de semanas, meses o años. Se dan incidentes de celos, gritos o pequeñas peleas. Los insultos o la violencia verbal son interpretados por la víctima como casos aislados que se pueden controlar. El agresor experimenta cambios de ánimo repentinos, se enfada por cosas insignificantes y se muestra tenso e irritado. La víctima trata de llevar a cabo comportamientos que no alteren a la pareja, intenta calmarla creyendo que así se acabarán los conflictos. Tiende a auto culpabilizarse justificando la conducta que muestra el agresor. Cada vez que se produce un incidente de agresión menor, hay efectos residuales de aumento de la tensión por parte del agresor que incitado por la aparente pasividad de la víctima no trata de controlarse a sí mismo. El maltrato suele comenzar con conductas de abuso psicológico, difíciles de identificar por estar enmascaradas en apariencia de cariño y afecto. Estos comportamientos restrictivos y controladores van socavando la capacidad de decisión y autonomía de las mujeres. Los celos, la censura sobre la ropa que usa habitualmente, las amistades, las actividades, los horarios, las salidas de casa, el control sobre el teléfono móvil son ejemplos claros de lo que se está enunciando. Todas estas conductas, paulatinamente van abocando a la mujer a una situación de dependencia y aislamiento, que las mismas no perciben como agresivas o peligrosas, sino como pruebas de amor hacia ella, por lo que la mujer, las admite y minimiza porque está muy enamorada, el desarrollo se produce muy lentamente, creando en ella una situación de indefensión y vulnerabilidad. Si ella inicia una situación de protesta,

el varón incrementará su violencia inicial o retrocederá, dejando pasar un tiempo prudencial, poniendo de manifiesto su amor, a fin de ejercer el control.

- Fase de explosión o agresión: En esta segunda fase estalla la violencia, como subfase previa, hay una falta de control absoluto y a continuación se producen las agresiones físicas, psicológicas y/o sexuales. La víctima experimenta incredulidad, ansiedad, tiende a aislarse y se siente impotente ante lo que ha ocurrido. Suelen pasar varios días antes de pedir ayuda. El agresor, adopta una actitud de total desprecio y falta de todo respeto hacia la mujer. Ahora el poder lo tiene este hombre que le inflige violencia, ella no tiene fuerzas para defenderse y reaccionar. Ha entrado en la llamada “indefensión aprendida”, debido a los años que ha estado sufriendo maltrato, es en esta etapa cuando existe más posibilidad de que pueda pedir ayuda, ya que tras la fase violenta ha visto peligrar su propia vida o la de sus hijos/as, pero él la buscará, le pedirá perdón, con lo que volverá al inicio. No hay que olvidar que esta mujer maltratada, ama a este hombre aunque le inflija malos tratos de todo tipo y ese amor es la que la llevará en ocasiones a retractarse incluso de la denuncia interpuesta.
- Fase de luna de miel o arrepentimiento: Esta es la fase en la que el agresor muestra arrepentimiento, pide perdón y promete a la víctima que este comportamiento no volverá a repetirse. Utiliza estrategias de manipulación afectiva para intentar que la relación no termine, manifiesta su deseo de cambiar, realizando la promesa de que quiere cambiar, que los hechos han sido aislados, incluso intenta culpabilizar de forma “amable” a la mujer de las circunstancias que lo han llevado a las agresiones y que incluso los hechos han sido en contra de su propia voluntad. La aceptación de regalos, invitaciones o promesas no hacen más que reforzar la conducta violenta. La tensión acumulada durante la fase de acumulación de la tensión y la fase de agresión han desaparecido. En esta fase se dificulta la posibilidad de que la mujer denuncie la situación por la que está pasando: el cambio de actitud de la pareja le lleva a pensar que ha sido un hecho puntual y que no volverá a repetirse. La víctima quiere creer que no volverá a sufrir abusos jamás. La moderación del agresor apoya la creencia de que puede cambiar, debido a su comportamiento cariñoso durante esta fase. Esta fase de conciliación finaliza cuando acaba la calma y comienzan de nuevo los pequeños incidentes y las vejaciones.

- Fase de nueva escalada de la violencia: Tras el período de calma y conseguida la confianza de su víctima, se inicia de nuevo el ciclo de la violencia, con una tremenda característica que lo diferencia de la primera vez que se inició, en este caso la violencia será cada vez más terrorífica; las etapas se acortarán, llegando incluso a desaparecer la “conciliación”. En ocasiones, la violencia no es cíclica, aparece de repente y no necesita justificación ni ritmo, por lo que sería más apropiado hablar de “ciclo vicioso de la violencia<sup>22</sup>”. La mujer en esta fase, va perdiendo su poder, se da cuenta de que no puede controlar la forma de actuar de su pareja, no se trata de lo que ella realice o deje de realizar, los malos tratos que le ocasiona no tienen motivación. El agresor siempre negará y minimizará la situación, cuando se le pregunta por ello, haciendo dudar a la mujer, la cual se sentirá culpable. El maltratador para conseguir el control de la mujer, así como causarle miedo dependencia, recurre a técnicas de aislamiento de toda relación social, familiar, amistades, redes de apoyo, a fin de evitar que la mujer pueda tener otros criterios, comparar comportamientos, pedir y recibir ayuda, la desvalorización personal, las humillaciones, producen en la mujer baja autoestima, inseguridad, sentimientos de incapacidad, impotencia, demandas triviales para polarizar su atención, impidiendo que pueda dedicar su energía a sus propios proyectos o a buscar salidas, este tipo de macabras estrategias son denominados “micromachismos”, pequeñas concesiones, que crean una gran dependencia emocional, al no tener la mujer otras fuentes de afecto y relación. Mediante los golpes, amenazas, gritos, romper cosas, intimida a la víctima, crea un estado de pánico y terror, para con posterioridad culpabilizar a la mujer, minimizar la violencia, hacerse la víctima, provocar pena, chantajes emocionales que hacen dudar a la mujer de su responsabilidad y paralizan sus intentos de terminar con la relación<sup>23</sup>.

Por otra parte, Martin Seligman<sup>24</sup> desarrolló en la década de los setenta la teoría de la indefensión aprendida basada en que las personas atribuyen sus “fracasos” a sucesos

---

<sup>22</sup> CANTERA ESPINOSA, L.M.: “Aproximación empírica a la agenda oculta en el campo de la violencia en la pareja”, en *Psychosocial Intervention*, Vol. 13, núm. 2, 2004, pp. 219-230.

<sup>23</sup> YUGUEROS GARCÍA, A.J.: “La violencia contra las mujeres: Conceptos y causas”, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm 18, 2014, pp. 147-159.

<sup>24</sup> SELIGMAN, M. E. P.: *Helplessness: On Depression, Development, and Death*, San Francisco (W. H. Freeman), 1975.

incontrolables y creen que continuarán fracasando debido a la falta de control que mantienen sobre las circunstancias que hacen que fallen, “*si lo que hago no tiene ninguna repercusión en el ambiente, mejor no hacer nada*”, las personas comienzan a actuar de forma pasiva, más lentamente, muestran incapacidad para iniciar acciones y evitar situaciones frustrantes o desagradables. Aplicando esta teoría a las mujeres víctimas de violencia de género, Miguel Lorente<sup>25</sup> señala que “a la indefensión se llega cuando: se expone a la víctima a peligros físicos y no se le advierte o ayuda a evitarlos, se la sobrecarga con trabajos, se le hace pasar por torpe, descuidada, ignorante etc.; la falta de afecto unido a la repetición y prolongación en el tiempo de actitudes despreciativas, acompañadas con bruscos cambios del estado de ánimo del agresor, sólo es comparable a algunas torturas. La incapacidad para reaccionar es consecuencia del deterioro psicológico que produce la violencia, por eso, no será suficiente con decidir poner fin a la violencia, sino que será necesario contar con el apoyo de profesionales para romper con esa situación”.

Ante esta situación, ¿por qué las mujeres soportan a su agresor y aguantan estas situaciones?

Para una mejor comprensión de estas conductas, la psicología Esther Argüelles<sup>26</sup>, establece que las múltiples razones por lo que no reaccionan antes estos hechos se encuentran en la ya indicada “Indefensión Aprendida”<sup>27</sup>. La indefensión aprendida, como alteración en la función cognitiva de la mujer genera una conducta pasiva ante una serie de acontecimientos que ella percibe como incontrolables. Esto hace que para la mujer maltratada sea muy difícil encontrar maneras óptimas de poner fin a una relación violenta, principalmente porque su función cognitiva de la atención está centrada en permanecer con vida o sobrevivir ante tal situación.

La mujer, para el caso que nos ocupa, aprende a no defenderse cuando cree fehacientemente que luchar contra esa situación de abuso no logrará detener las agresiones del autor, además tiene otros elementos, que llamaremos satélite, como puede ser el bienestar de sus hijos y la estabilidad familiar para los mismos.

---

<sup>25</sup> LORENTE ACOSTA, M.: “Violencia pública, violencia privada”, en *Diario la Ley*, núm 2.114, 2018, p. 2.

<sup>26</sup> ARGÜELLES, E.: “¿Por qué una mujer, perdona a un hombre que la maltrata?”, en *Psicología forense y criminalística*, Publicación on-line, 2018 Disponible en: <https://psicologiaymente.com/forense/por-que-mujer-perdona-al-hombre-la-maltrata>

<sup>27</sup> VV.AA.: *La indefensión aprendida. En la búsqueda de caminos hacia los cambios*, Montevideo (Psicolibros Waslala), 2007.

Por lo tanto, la mujer deja de intentar frenar esa situación e inconscientemente crea estrategias de afrontamiento para vivir “de manera segura” dentro de esa situación de maltrato, su comportamiento se basa en disminuir el dolor, pero no el detener las agresiones, debido a que siente que la causa de los sucesos es totalmente externos a su control, y como no puede hacer nada para frenar esa situación, simplemente espera que pase.

De esta forma, las mujeres con indefensión aprendida generan un estilo de vida atribucional negativo<sup>28</sup>, percibiendo que todo lo que las rodea, es imprevisible y que no lo pueden controlar, disminuyendo progresivamente su autoestima y la propia valoración de sí misma, generando niveles altos de ansiedad, depresión, frustración, falta de confianza en sus habilidades, falta de iniciativa, desmotivación, negatividad y aislamiento social, todo ello unido a otras causas como pueden ser, el temor de sufrir represalias; es decir, que las amenazas se conviertan en realidad, se genera además inseguridad hacia cómo se va a desarrollar su futuro, cómo va a vivir con la custodia de sus hijos, si los niños van a poder encontrarse en una situación de peligro cuando se encuentren solos con el presunto agresor; todas estas circunstancias las lleva a no interponer denuncia contra su pareja, o incluso una vez interpuestas, en sede judicial, se acogen a su derecho a no declarar.

## ***2.2. La violencia de género desde un punto de vista sociológico<sup>29</sup>***

La sociología, es la ciencia que estudia el funcionamiento de las sociedades humanas, las relaciones sociales, los procesos de interacción entre las personas, las desigualdades sociales a nivel general y a nivel particular. Para el caso que nos ocupa “la violencia de género” genera y ha generado conflictos sociales tanto personales como de estratificación social, por lo que es un elemento importante para tener una visión sobre las claves sociales de esta realidad.

Desde un punto de vista sociológico, la construcción cultural de género, es el resultado de la propia dialéctica de integración, comienza con el propio nacimiento, la pregunta (superando los avances tecnológicos y médicos) ¿Es niño o niña? tiene consecuencias sociales inmediatas, preparando desde ese momento a los recién nacidos para los roles

---

<sup>28</sup> VV.AA.: *Psicología de la personalidad*, (Grado) Madrid (UNED), 2011.

<sup>29</sup> HERNANDEZ PITA, I.: *Violencia de género. Una mirada desde la sociología*, La Habana (Editorial Científico-técnica). 2014.

sexuales tradicionales a los que tiene que responder a través de la forma de vestir, regalos a recibir, los juegos en los que participar o la forma de decorar su habitación.

Con esta educación diferencial desde el nacimiento, para niños y niñas, se produce un proceso de socialización que les marca para su futuro como adultos, aprenden la división sexual, el reparto de roles, el significado de los atributos de identidad de lo masculino y de lo femenino.

Una vez finaliza la educación primaria en el seno de la familia, surge la educación secundaria en el grupo de iguales, con una continuación en el aprendizaje y la reproducción de las subculturas de lo femenino y lo masculino.

Con todo ello, aprenden valores masculinos y femeninos que les obligan a comportarse de manera diferente y a desempeñar roles opuestos, dificultando que sean complementarios entre sí. El sexismo se constituye en la práctica, de tal forma que enfatiza de forma permanente los estereotipos diferenciadores de los géneros; está basado en una cultura marcadamente machista y es el rasgo distintivo de la socialización diferente, cuya efectividad es indiscutible, porque la interiorización de los valores es fundamentalmente inconsciente, emocional y sensitiva<sup>30</sup>.

Llegados a este punto, ya podemos comenzar a entender o formalizar razonamientos de comprensión básica sobre los mecanismos de control y marginación que se pueden producir del sexo masculino sobre el femenino.

Se construye un patrón de lo masculino y otro de lo femenino que, dentro del ámbito de una sociedad, se establece de forma rígida, en todos los ámbitos.

Es por ello que no quería dejar pasar este elemento tan importante, al considerar los comportamientos violentos, desde el punto de vista de la formación de la identidad personal, evaluando la forma en que históricamente se han creado sociedades de corte machista, diferenciadas por roles de género, derechos y deberes diferenciados, prohibiciones por el género, especialización profesional diferenciada, con el único elemento de diferenciación marcado por la sexualidad de la persona.

---

<sup>30</sup> SALCEDO, A. y SERRA, E.: *Amores dependientes*, Valencia (Tirant Humanidades), 2013.



Ya en siglo XIX, Marx estableció que “La primera división del trabajo fue la que se hizo entre el hombre y la mujer con el pretexto de la procreación de los hijos”<sup>31</sup>.

Estamos ante un fenómeno con arraigadas raíces culturales que, como ya he comenzado a explicar, se alimentan de una estructura social basada en el sexismo como “poder otorgado a los varones y a lo masculino y en la desvalorización o sumisión de las mujeres y lo femenino”. En este sentido, el patriarcado se ha servido de mitos<sup>32</sup>, estereotipos y creencias que han impedido que este problema se abordase con la profundidad que merece.

Bosch y Ferrer<sup>33</sup> definen los mitos como “una creencia, sin embargo, esa creencia se halla formulada de tal manera que aparece como una verdad y es expresada de forma absoluta y poco flexible. Como suele poseer una gran carga emotiva, concentra muchos sentimientos, y suele contribuir a crear y mantener la ideología del grupo; los mitos son resistentes al cambio y al razonamiento”.

Por lo que se refiere a la intervención de éstos en el control de las mujeres por los hombres, Nuño<sup>34</sup> nos recuerda que “El abanico de mecanismos para garantizar dicho control es plural y variable: legislación, educación, socialización, violencia de género, pero también, los mitos o grandes relatos. Éstos últimos son esenciales porque representan leyendas explicativas de carácter simbólico y accesible que reconocen valores y contravalores, ilustran sobre las consecuencias de unos y otros y norman los usos y costumbres de una comunidad”.

Con relación al tema que nos ocupa señala que suelen responder a dos cuestiones básicas ¿por qué maltratan los hombres? ¿por qué aguantan las mujeres?

---

<sup>31</sup> VV.AA. (Dirs. A. Coco y L. Daza): *Marx y Engels y la división sexual del trabajo en la familia*, Barcelona (Universidad de Barcelona), 2017, pp. 11-26.

<sup>32</sup> Según la Real Academia de la Lengua Española, y en lo que aquí interesa, un mito es: 1. El mito de don Juan: Persona o cosa rodeada de extraordinaria admiración y estima. 2. Persona o cosa a la que se atribuyen cualidades o excelencias que no tiene.

<sup>33</sup> BOSCH, E., y FERRER, V.A.: *La voz de las invisibles. Las víctimas de un amor que mata*, Madrid (Cátedra), 2002.

<sup>34</sup> VV.AA. (Dirs. L. Nuño Gómez y A. M. Álvarez): *Elementos para una teoría crítica del sistema prostitucional*. Granada (Comares), 2017.

Desde este punto de vista, no son pocos los mitos con los que convivimos y que alimentan un discurso negacionista; para tener una visión general de los mismos, a continuación, se recoge un decálogo de las falsas narrativas encubridora más socialmente extendidas:

1º.- Uno de los más extendidos es el que considera que “son casos aislados”, cuando la propia Organización de Naciones Unidas define la violencia de género como una “pandemia mundial”. Solo en nuestro país, y según datos oficiales ofrecidos por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, 1.130 mujeres han sido asesinadas por este motivo desde 2003 y hasta el cierre de 2021.

2º.- “Es una cuestión que sólo concierne a la familia”. Ya ha quedado demostrado que la violencia de género es un problema del conjunto de la sociedad, y ésta debe decidir si quiere constituirse libremente entre iguales o quiere sancionar la desigualdad como norma.

3º.- “Solo ocurre en las clases sociales bajas, de poco nivel adquisitivo, bajo nivel cultural y en las etnias”. Aquí puede establecerse que el único factor de riesgo es ser mujer, como así viene referenciado en la LOIVG, independientemente del nivel económico, social y profesional que se tenga. No hay un perfil específico de mujer maltratada ni de maltratador.

4º.- “Solo ocurre a mujeres adultas; las jóvenes tenemos otra educación y no lo permitimos”. Los datos publicados por la última macroencuesta realizada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género demuestran que, las jóvenes son el colectivo más vulnerable.

5º.- “Los malos tratos son consecuencia de los celos”. No, los celos, llevados al extremo, no son un amor excesivo, ni causa del maltrato. Son una forma de maltrato.

6º.- “Los maltratadores son personas con enfermedades mentales, tienen problemas con el alcohol u otras drogas”. Siendo uno de los datos a considerar, y así lo refleja en su batería de preguntas de su cuestionario el sistema VIOGEN<sup>35</sup>. Pero este hecho siendo un elemento influyente, está constatado que es falso, estos elementos, pueden desencadenar e intensificar el nivel de la violencia ejercida contra las mujeres, pero no son causa de la misma.

7º.- “No será tan grave el tema, si no, las mujeres no lo aguantarían”. Como se ha expuesto, el ciclo de la violencia deja a la mujer maltratada en una situación psicológica muy precaria,

---

<sup>35</sup>Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, que se puso en funcionamiento, en cumplimiento de lo establecido en la LOIVG.

anulando por completo la esperanza de que la situación algún día cambie, y aumentando el miedo a contar lo que sucede, lo que le hace continuar en esa situación de violencia.

8º.- “La mujer sufre mucho, pero sus hijos e hijas sufrirían más con una separación; por ellos/as debe aguantar”. Está ampliamente demostrado que educar con estos modelos de masculinidad en nada benefician a unos hijos que, en muchas ocasiones, son víctimas también de esta violencia y a la postre son reproductores de la misma.

9º.- “Las agresiones físicas son más peligrosas que las psíquicas”. Las agresiones psíquicas pueden suponer un mayor riesgo teniendo en cuenta que la mujer pierde toda la autoestima y capacidad para hacer cosas por sí misma, se vuelve vulnerable y dependiente de su agresor.

10º.- Por último y no por ello menos importante, es el mito del amor romántico. “Quien bien te quiere, te hará sufrir”, “Amores que matan, nunca mueren”, y otros tantos que podemos sacar del refranero español, sustentan esta idea de amor, aceptando y naturalizando comportamientos abusivos y violentos que dificultan unas relaciones sanas e igualitarias.

Desmontar estas creencias no es tarea sencilla, como señala Coral Herrera<sup>36</sup> la propia literatura infantil y juvenil es transmisora de las mismas:

“Los dos principales mitos del amor romántico son el príncipe azul y la princesa maravillosa, basados en una rígida división de roles sexuales (él es el salvador, el guerrero, ella es cariñosa y soñadora, el descanso del guerrero) y estereotipos de género mitificados (él es valiente, ella miedosa, él es fuerte, ella vulnerable, él es varonil, ella es dulce, él es dominador, ella es sumisa).

Para finalizar este epígrafe, quiero adelantar la idea de que es necesario cambiar la socialización de género. No podemos seguir socializando mujeres con deficiencias en las estructuras de socialización que condicionen su educación basándose en una cultura patriarcal, que propicie el aprendizaje de subordinación y dominación en relación con el otro sexo, como tampoco podemos formar y socializar al varón como hombre violento y a su vez víctima de una sociedad androcéntrica y de la socialización diferenciada, que exteriorizan conductas aprendidas, de patrones violentos traspasados de generación en

---

<sup>36</sup> VV.AA.: “Mitos del amor romántico. Rompiendo el marco de la heteronormatividad”, en *En busca de buenas prácticas de masculinidades igualitarias desde el ámbito de la universidad*, Elche (Universidad Miguel Hernández), 2019, pp. 167-176.

generación, hay que pensar que a día de hoy siguen sucediéndose el traspaso de estas manifestaciones violenta , lo que personalmente llamo “la herencia de la violencia de género”, que sigue generándose día a día y así lo reflejan –como se verá más adelante- las estadísticas oficiales, en cuanto al número de casos de violencia de género y asesinatos machistas que año tras año se vienen sucediendo.

### ***2.3. La violencia de género desde un punto de vista político***<sup>37</sup>

Para analizar este fenómeno de la violencia contra las mujeres, no podemos dejar de analizar las iniciativas políticas, que son el eje sobre el que se mueve la sociedad, para poder dar una noción del concepto o de la vivencia social, en profundidad.

No cabe duda de que analizar el concepto de violencia sobre las mujeres obliga, si se quiere dar cuenta de esta noción en profundidad, a poner en el centro de la reflexión algunas de las aportaciones más incisivas de las corrientes y/o teorías feministas comprometidas programáticamente en alcanzar un diálogo enriquecedor que haga interactuar las tesis del feminismo, con el mundo de la política, el mundo jurídico, el Derecho y las teorías de la justicia<sup>38</sup>.

Para abordar la violencia contra las mujeres como categoría con significado político, hay que abordarlo desde dos aspectos: en primer lugar, desde el sistema que se establece socialmente en razón del corte político de sus gobernantes y que dan lugar a estructuras y relaciones injustas de poder en forma de violencia que no cabe interpretar como relaciones entre sujetos individualmente considerados, si no, las relaciones diferenciales que el propio sistema establece como marco de una sociedad.

En segundo lugar, la participación de las propias mujeres en el marco político aporta una visión diferenciada en la que podría aportar una sociedad patriarcal regentada solamente por hombres. De ahí las valoraciones ambivalentes por parte del feminismo jurídico sobre el término género y el desuso de la categoría “mujeres” como concepto político<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> FERNANDEZ DE LA VEGA, M.T.: “El compromiso político contra la violencia de género”, en *Temas de debate*, núm. 133, 2005, pp. 15-18.

<sup>38</sup> AÑÓN, M<sup>a</sup>. J.: “Una reflexión crítica sobre la reciente legislación española en materia de igualdad entre mujeres y hombres”, en *Revista Sociología del Diritto*, XXXV/2008/1, pp. 78- 81.

<sup>39</sup> CORTÉS RODAS, F.: “El contrato social liberal”, en *Co-herencia: revista de humanidades*, Vol 7, núm. 13, 2010, pp. 99-132.

Llegados al estado actual en España, tras la Constitución de 1978, dejada atrás la dictadura de Franco y la restricción de los derechos de la mujer, y avanzando hacia el año 2004, con la publicación de la LOIVG y su desarrollo hasta la actualidad, es importante dar una visión general de la importancia de las decisiones políticas, de la marcha de la economía, así como los efectos que estos producen sobre los derechos de las mujeres.

Los recortes económicos realizados en período de crisis, también tienen graves consecuencias y producen efectos negativos sobre los derechos de la mujer. No cabe duda de que los recortes económicos, además de las consecuencia en la actuación de los poderes políticos, también tienen graves consecuencias en todas las organizaciones que prestan servicios sociales y como no podía ser de otra forma, también a los que prestan atención a las víctimas de violencia de género y cuya labor depende en buena parte de las partidas presupuestarias, que a la postre significan las subvenciones públicas que las mantienen y sobre las que les sirven de sustento para poder ejercitar su función, por lo que la conclusión a este apartado es que no solo la presencia de la mujer en el aparato político es importante para alejarnos de una política patriarcal, sino que también hay una relación causa-efecto entre los recortes económicos, la eliminación de buena parte de las campañas de sensibilización social y la prevención de la violencia de género, lo que a la postre es vital para la lucha contra el machismo. En estas circunstancias pierde vitalidad y quedan minorados los niveles sobre los valores de igualdad, respeto y rechazo a toda forma de manifestación machista, por lo que los niveles de violencia resurgen e incluso disminuyen el número de denuncias presentadas, por la pérdida de confianza de las propias mujeres en el sistema<sup>40</sup>.

En diciembre de 2017, con el objetivo de recuperar el espíritu de consenso de la LOIVG, e intentar paliar el problema surgido por los recortes y seguir impulsando políticas para la erradicación de la violencia sobre la mujer, los distintos Grupos Parlamentarios, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias, ratificaron el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

Si todo esto es así, ¿por qué las mujeres que viven en democracias formalmente igualitarias siguen ancladas a una relación de pareja violenta?

---

<sup>40</sup> FLORES ANARTE, L.: *La crisis económica global (2008-2014) y su impacto en las políticas públicas de igualdad, un análisis con perspectiva de género de las medidas de austeridad en España*. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. 2019. Tesis doctoral.

Para abordar este apartado, me basaré en la realidad de las propuestas de los distintos partidos políticos en sus programas electorales: desde el año 2004, en que se aprueba la LOIVG, y como punto de referencia las elecciones legislativas de 2015, el Partido Popular, llevaba en su programa político un complaciente “seguiremos reforzando la lucha contra la violencia de género en la adolescencia a través de nuevas medidas de prevención y sensibilización en la línea marcada por la campaña *Hay Salida*<sup>41</sup>, junto a un “Actuaremos desde las edades más tempranas a través de acciones de formación y sensibilización dirigidas a menores y jóvenes en edad escolar que fomenten el uso responsable de las Tecnologías de la Información y la Comunicación y prevengan su utilización como herramientas de acoso o promoción de conductas violentas”.

Únicamente el Partido Socialista Obrero Español llevaba como medida explícita “elaborar programas específicos contra la violencia de género a través de las TICs<sup>42</sup> con especial incidencia en la población joven”<sup>43</sup>. En el resto de los casos, era necesario hacer un ejercicio de interpretación para poder entender que están incluyendo la violencia online en la juventud cuando presentan alguna de sus medidas (por ejemplo, en sus propuestas de grandes pactos).

Sólo en las elecciones legislativas de 2019 (quince años después de la LOIVG) y en los prolegómenos de una gran crisis sanitaria, socioeconómica y política, (cuestión sobre la que se volverá más adelante) surgen referencias a la igualdad de género y/o propuestas de acción en materia de violencia contra las mujeres en los programas electorales de los cinco partidos políticos con mayor representación parlamentaria (y que he tomado como referencia en tanto podían llegar a conformar gobierno y/o o proponer iniciativas legislativas al respecto):

Partido Socialista Obrero Español:

- *Seguiremos trabajando por sacar adelante el contenido de la Proposición de Ley socialista para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y*

---

<sup>41</sup> Programa electoral del Partido Popular. Elecciones 15 de diciembre de 2015. P. 115.

<sup>42</sup> La XII Conferencia sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (15-18 de octubre de 2013) adoptó el Consenso de Santo Domingo que, aunque no menciona los vínculos específicos entre las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) y la violencia contra las mujeres, incluye una serie de acuerdos pioneros sobre el acceso de las mujeres y las niñas a las TICs y la utilización de las mismas para garantizar que la sociedad de la información y del conocimiento fomente el empoderamiento de las mujeres y su plena participación, en condiciones de igualdad, en todas las esferas de la sociedad y en todos los procesos de toma de decisiones.

<sup>43</sup> Programa electoral del Partido Socialista Obrero Español. Elecciones 15 de diciembre de 2015. P. 119.

*hombres en el empleo y la ocupación. La autonomía y la independencia económica son indispensables para la libertad de las mujeres. Para ello es necesario garantizar las condiciones de acceso, permanencia y promoción de las mujeres en el mercado de trabajo e incidir en la brecha salarial. Todo ello repercutirá no sólo en las condiciones de renta presentes, sino también futuras, como las pensiones.*

- *Profundizaremos en el cumplimiento del Pacto de Estado contra la Violencia de Género en todos sus ejes, teniendo además en cuenta las distintas realidades de las mujeres. Impulsaremos la aprobación de una Ley integral para la igualdad de trato y la no discriminación por orientación sexual e identidad de género.*
- *Modificaremos la tipificación de los delitos sexuales para darle a la ausencia del consentimiento su adecuado tratamiento: (i) reforma del Código Penal para garantizar que la falta de consentimiento explícito de la víctima será clave en los delitos sexuales. Si una mujer no dice que sí, todo lo demás es no; (ii) supresión del delito de abuso sexual, que no transmite adecuadamente el carácter coactivo inherente a todo comportamiento sexual que se impone a otra persona.*

#### Partido Popular:

- *La lucha contra la violencia de género es un compromiso irrenunciable para el PP, siendo el Pacto de Estado la hoja de ruta que nos compromete, a todos, para seguir hacia delante en su erradicación. Rechazamos toda forma de violencia que se pueda dar en el ámbito de la familia, especialmente la que sufren los más vulnerables, menores, personas mayores y dependientes. Es necesario seguir avanzando en la lucha contra toda forma de odio por causa de la orientación sexual o los sentimientos religiosos.*
- *Los menores víctimas de violencia de género son una prioridad para nosotros, por ello:*
  - *Impulsaremos la promoción de la igualdad y la prevención de la violencia de género en la educación.*
  - *Aprobaremos protocolos coordinados y homogéneos entre el Estado y las comunidades autónomas para la detección y actuación contra la violencia de género desde los centros educativos.*

- *Aseguraremos formación en igualdad y lucha contra la violencia de género a todos los profesionales que durante su desarrollo laboral puedan tratar con esta violencia (educadores, sanitarios, miembros de las FCSE, profesionales del derecho y los medios de comunicación, etc.)*
- *Promoveremos un plan contra la brecha salarial en España. Impulsaremos la efectividad del principio de igualdad de remuneración por razón de sexo. También promoveremos el apoyo al emprendimiento de las mujeres en colaboración con las organizaciones de emprendedoras y empresarias.*
- *Pondremos en marcha oficinas municipales de Ayuda a la Mujer Embarazada para que ninguna mujer deje de ser madre por su situación económica, social o familiar. Mejoraremos la protección social y las ayudas a jóvenes embarazadas y familias jóvenes, especialmente ayudas a la formación y continuación de sus estudios, adaptando, si fuera necesario, temporalmente su periodo de escolarización, de manera que la maternidad no suponga un obstáculo.*

#### Ciudadanos:

- *Blindar el matrimonio entre personas LGTBI e incluir el derecho a la no discriminación por razón de orientación o condición sexual.*
- *Aprobaremos una Ley de Gestación Subrogada altruista y garantista para que las mujeres que no pueden concebir y las familias LGTBI puedan cumplir su sueño de formar una familia. Nuestro modelo, similar al de Canadá y Reino Unido, garantizará los derechos de todas las personas intervinientes en el proceso, en especial los de las mujeres gestantes y los de los menores nacidos mediante esta técnica de reproducción asistida.*
- *Aprobaremos una Ley Orgánica de Igualdad de Trato y no Discriminación para transponer adecuadamente la normativa de la Unión Europea y ofrecer protección a todas las víctimas de discriminación. Reconoceremos el derecho a la igualdad de trato y a la no discriminación por cualquier condición o circunstancia personal o social. Combatiremos la intolerancia y los discursos de odio, incluidos los que se propagan por las redes sociales, siguiendo las recomendaciones de organismos internacionales.*
- *Garantizaremos el cumplimiento del Pacto de Estado contra la Violencia Machista.*



- *Promoveremos una nueva Ley de igualdad real para el colectivo LGTBI<sup>44</sup>.*
- *Impedir la discriminación por razón de sexo en el acceso al empleo y la promoción profesional, teniendo en cuenta la situación de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables y promoviendo, entre otras medidas, el uso del "currículum neutro" en los procesos selectivos de las empresas.*
- *Fomentar la transparencia salarial en las empresas, incentivando la publicación de estadísticas salariales desglosadas por sexo en sus memorias de cuentas anuales y, en el caso de las cotizadas, también en su página web*
- *Promover una mayor presencia de mujeres en puestos visibles de responsabilidad, garantizando la presencia equilibrada de mujeres y hombres en las Administraciones Públicas y fomentando la presencia de mujeres en los consejos de administración de las empresas.*

#### Unidas Podemos:

- *Crear una asignatura de feminismos. La educación es la principal herramienta para transformar las relaciones de desigualdad que están en el origen de las vulneraciones de la libertad sexual, por lo que los contenidos feministas serán transversales a lo largo de toda la educación y se creará una asignatura de feminismos en la educación pública, para lo cual se contará con la comunidad educativa, porque educar en igualdad es una de las prioridades de nuestra sociedad.*
- *Acabar con la brecha salarial a través de una ley de igualdad retributiva que analizará las remuneraciones y considerará discriminación una brecha de más del 20 % en las retribuciones de las empresas, de manera que deberán justificarlas ante los tribunales. Las grandes empresas tendrán que realizar auditorías salariales y enfrentarse a sanciones en caso de negativa.*
- *Instaurar la paridad en las Administraciones Públicas y en los organismos financiados con dinero público. La redacción actual de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres solo establece la paridad en estos casos como una recomendación y tenemos que conseguir que la*

---

<sup>44</sup>Lesbianas, Gais, Transexuales, Bisexuales, Intersexuales.

*paridad sea efectiva en nuestras instituciones y en las que financiamos con nuestro dinero. En el plazo de cuatro años, los distintos órganos públicos, como el Consejo de Ministros y Ministras, tribunales de justicia como el Tribunal Supremo —donde la proporción de mujeres no llega al 15 %— y las entidades cuya financiación proceda en una proporción relevante de dinero público, como la Real Academia de la Lengua —donde solo hay 8 mujeres en 46 sillones—, deberán tener una composición paritaria. De no ser así, se retirará la financiación pública.*

- *Esto significa colocar el consentimiento en el centro del debate político en torno a las relaciones sexuales, pasar del «No es no» al «Solo sí es sí» y que esta sea la pauta que se siga en cualquier relación.*
- *Aprobaremos dos leyes: una contra la discriminación por motivos de identidad de género y orientación sexual de las personas lesbianas, gais, trans, bisexuales e intersexuales, en la que se tendrán en cuenta también las dificultades específicas de las personas que forman parte de un colectivo tan amplio; y otra, una ley integral sobre la protección jurídica de las personas trans y el derecho a la libre determinación de la identidad y expresión de género, que incluirá la garantía de acceso voluntario a un acompañamiento sanitario profesional bajo criterios no patologizantes, la inclusión de su atención en el Sistema Nacional de Salud o la implementación de planes de empleo, entre otras medidas.*

Vox:

- *Derogación ley de violencia de género y de toda norma que discrimine a un sexo de otro”. En su lugar, promulgar una ley de violencia intrafamiliar que proteja por igual a ancianos, hombres, mujeres y niños.*
- *Supresión de organismos feministas radicales subvencionados, persecución efectiva de denuncias falsas. Protección del menor en los procesos de divorcio.*
- *Supresión de las cuotas (por sexo o por cualquier otra causa) en las listas electorales.*
- *Defensa de la custodia compartida como regla general y proteger el derecho de los menores a relacionarse con ambos progenitores y con sus abuelos.*

Una rápida mirada a los programas de los cinco partidos referenciados (PP, PSOE, UP, Cs y Vox) da una primera visión global de lo que acontece en nuestro país. Las palabras *feminismo* o *feminista* aparecen 37 veces reflejadas en el programa del PSOE (partido de corte socialdemócrata) y otras 16 en el de Unidas Podemos (partido de corte comunista), pero su número desaparece cuando nos movemos hacia la derecha del espectro político: ni el Partido Popular, ni Ciudadanos (partidos de corte liberal-conservador) las mencionan una sola vez en sus programas, y Vox (partido de extrema derecha) sólo lo hace para exigir la supresión de las normas y los órganos que se ocupan de esta cuestión.

Pero lo fundamental para la elaboración de esta tesis y del problema que estamos tratando es que, tras 43 años de democracia en España y 17 de la publicación de la LOIVG, sólo en la última legislatura y tras el Pacto de Estado para la Violencia de Género, los partidos políticos (algunos, en sentido opuesto) han incluido en sus programas la igualdad y la lucha contra la violencia de género como una propuesta y un compromiso electoral.

Esperemos que el Pacto de Estado, definido como un elemento de carácter excepcional, ante una circunstancia que supera los postulados partidistas o ideológicos, porque afecta a la sociedad en su conjunto de una forma trascendental, se articule en torno a la actuación conjunta institucional, con la dedicación de todos los recursos necesarios, a la lucha contra la violencia de género y cesen de forma definitiva, las agresiones y las muertes por esta causa.

#### ***2.4. La violencia de género desde un punto de vista educativo***<sup>45</sup>

La LOIVG establece los principios y valores que deben regir en el sistema educativo español, a fin de erradicar la violencia de género.

En su artículo 4, establece los principios y valores del sistema educativo, indicando que: *incluirá entre sus fines la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre hombres y mujeres, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia, dentro de sus principios de calidad, la eliminación de los obstáculos que dificultan la plena igualdad entre hombres y mujeres y la formación para la prevención de conflictos y para la resolución pacífica de los mismos. La Educación Infantil y Primaria contribuirá a*

---

<sup>45</sup> DÍAZ AGUADO, M.J.: “Prevenir la violencia de género desde la escuela”, en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 86, 2009, pp. 31-46. Accesible en: <http://www.injuve.es/sites/default/files/RJ86-04.pdf>

*desarrollar el aprendizaje en la resolución pacífica de conflictos y adquirir habilidades para comprender y respetar la igualdad entre sexos. La Educación Secundaria Obligatoria contribuirá a conocer, valorar y respetar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres, siendo el Bachillerato, la Formación Profesional y la enseñanza para las personas adultas, la que contribuirán a desarrollar la madurez personal, social y moral, que les permita actuar de forma responsable y autónoma y para analizar y valorar críticamente las desigualdades de sexo y fomentar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, desarrollando actividades en la resolución pacífica de conflictos. Por último las Universidades incluirán y fomentarán en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal<sup>46</sup>. Por último, señala que con el fin de garantizar la efectiva igualdad entre hombres y mujeres, las Administraciones educativas velarán para que en todos los materiales educativos se eliminen los estereotipos sexistas o discriminatorios y para que fomenten el igual valor de hombres y mujeres.*

Para ello, las Administraciones educativas deberán de adoptar las medidas necesarias para que en los planes de formación inicial y permanente del profesorado se incluya una formación específica en materia de igualdad, con el fin de asegurar que adquieren los conocimientos y las técnicas necesarias que les habiliten para:

- a) La educación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y de la igualdad entre hombres y mujeres y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.*
- b) La educación en la prevención de conflictos y en la resolución pacífica de los mismos, en todos los ámbitos de la vida personal, familiar y social.*
- c) La detección precoz de la violencia en el ámbito familiar, especialmente sobre la mujer y los hijos e hijas.*
- d) El fomento de actitudes encaminadas al ejercicio de iguales derechos y obligaciones por parte de mujeres y hombres, tanto en el ámbito público como privado, y la corresponsabilidad entre los mismos en el ámbito doméstico.*

---

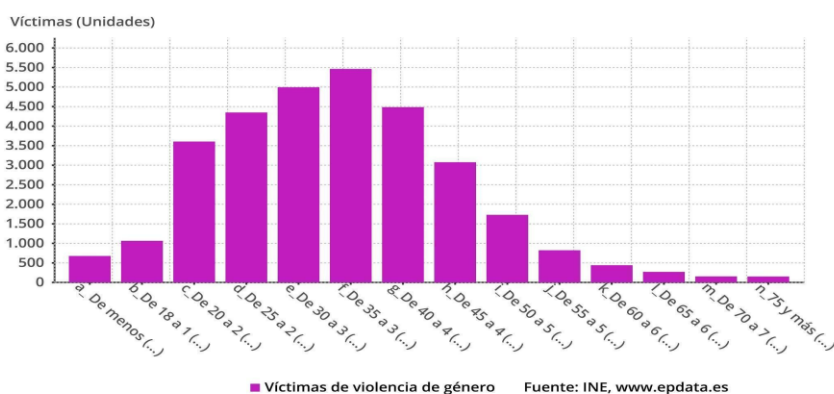
<sup>46</sup> VVAA. (Coorda. A. Vega Navarro): "De la teoría a la práctica educativa en igualdad". en *De los procesos de cambio al cambio con sentido*. (Universidad de La Laguna, Servicio de Publicaciones). 2019, pp 31-50

Los Consejos Escolares deberán impulsar la adopción de medidas educativas que fomenten la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, actuando los servicios de inspección educativa para velar por el cumplimiento de todas estas medidas.

Pero, tras 17 años de la publicación y puesta en vigor de la citada ley, la cual establecemos como punto de referencia para el citado estudio, si se atiende a los datos oficiales sobre víctimas que denuncian, en relación a su edad, podemos observar en la imagen que ofrezco a continuación, lo siguiente<sup>47</sup>:

**Imagen 1: Víctimas de VG entre 25 y 39 años**

**El 47,3% de las víctimas de violencia de género tienen entre 25 y 39 años**



El mayor volumen de denuncias las encontramos en mujeres que actualmente tienen entre 20 y 45 años, esto es, son mujeres que acababan de nacer o que apenas se encontraban en la adolescencia o estaban saliendo de la misma, cuando se publicó la LOIVG. Estas mujeres nacieron y crecieron en una sociedad que, al menos jurídicamente, las empoderaba para afrontar y eliminar toda desigualdad de género. Pero, a la vista de los datos, la realidad es otra.

La construcción educativa de la igualdad y la no-violencia desde un enfoque integral, la supuesta extensión que indica la norma, en la que el sistema educativo debe adaptarse a la educación de género, no está funcionando, que la incorporación de los valores para favorecer la incorporación al rechazo de la violencia de género en la adolescencia, no está produciendo los efectos deseados, que el intento de enseñar a construir la igualdad desde la práctica, a través de experiencias de colaboración entre adolescentes, con modelos

<sup>47</sup> Agencia de Datos - editado por Europa Press. Véase, <https://www.epdata.es/datos/violencia-genero-estadisticas-ultima-victima/109/espana/106>

basados en el respeto mutuo, no están calando en los más jóvenes, que los protocolos sobre la colaboración del propio alumnado, para saber detectar situaciones de violencia de género y actuar y poner en conocimiento estos hechos, no colaborando de forma pasiva en ellos, no se están produciendo de forma eficaz y, como consecuencia de ello, no se produce la erradicación o al menos la deseada minoración de los casos de violencia.

Es necesario revisar e implementar la contribución de las escuelas, institutos, universidades y en general a todo el sistema educativo, de elementos que puedan contribuir a paliar el daño que la exposición a la violencia está produciendo en nuestros hijos y en nuestras familias, y erradicar la reproducción intergeneracional que se sigue sucediendo.

Hay que garantizar la permanencia de las medidas educativas destinadas a prevenir de forma eficaz la violencia, proporcionando a los centros educativos las condiciones que permitan llevar a la práctica programas eficaces, proporcionando al profesorado los medios necesarios para llevarlas a cabo de forma sistemática, a través de su propia formación, a través de la aportación de recursos económicos suficientes, materiales para la aplicación de esas medidas, ajustes en horarios, medios humanos suficientes, la implementación de la educación con aportaciones de personas expertas para consultar dudas -como puede ser el funcionariado del Cuerpo Nacional de Policía-, que aportarán multitud de experiencias y ayudarán a reconocer situaciones que no se deben repetir.

Faltan acciones para promover la colaboración de todos los agentes implicados, los cuales puedan dar una visión integral del problema a fin de conseguir una integración extraordinaria en la propagación de las ideas y conocimientos para construir una visión de igualdad entre las personas más jóvenes, pienso que es la base para erradicar la violencia de género desde la educación.

Para finalizar y como referencia del marco educativo y reseñar que queda mucho por hacer, UGT -en su informe anual 2014, sobre la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa -LOMCE-<sup>48</sup>- indicaba la existencia de un retroceso en la educación en igualdad respecto a la Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de ordenación general del sistema educativo que desarrolla contenidos transversales de educación sexual y para la igualdad obligatorios en todos los centros, con un currículum específico. Es más, entre las deficiencias, se denunciaba que la LOMCE permitió -y el Tribunal Constitucional

---

<sup>48</sup> Accesible en: [https://www.ugt.es/sites/default/files/node\\_gallery/Galeria%20UGT/Informe\\_BECAS\\_Y\\_AYUDAs\\_%20AL\\_ESTUDIO\\_UGT.pdf](https://www.ugt.es/sites/default/files/node_gallery/Galeria%20UGT/Informe_BECAS_Y_AYUDAs_%20AL_ESTUDIO_UGT.pdf)

así lo ha ratificado en su S. 31/2018, de 10 de abril-, la financiación pública de centros privados que segregan al alumnado por sexos, supone un claro retroceso para la educación en igualdad de género.

En cualquier caso, no puede dejar de señalarse que el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, suscrito por el Congreso y el Senado del Estado español en el año 2017, propuso unas reformas y un avance muy importante en materia de lucha contra la violencia de género en nuestro país. Entre lo más destacado, podemos indicar que se acuerda, (Eje 5) “impulsar la formación en violencia de género e igualdad que reciben las carreras judicial y fiscal para garantizar la mejor respuesta a las víctimas”. Con tal propósito, el Centro de Estudios Jurídicos, dependiente del Ministerio de Justicia, introdujo entre sus objetivos estratégicos la inclusión del enfoque de género en todos sus programas de formación, y que se impartan módulos y actividades específicas en materia de violencia de género a los diferentes colectivos de profesionales.

Por su parte, la vigente Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la LO 2/2006, de 3 de mayo, de Educación -en lo sucesivo, Ley Celaá-, que entró en vigor el 19 de enero de 2021, y es marco común para todo el Estado español, realiza un posicionamiento firme en materia de “educación para la igualdad”, según su disposición adicional 25.<sup>a</sup>, los colegios que separan por sexos no podrán alcanzar el *status* de concertados (ni, por ello, recibir fondos públicos para el desarrollo de su actividad), pero la realidad es que el calendario de implantación indica que la mayoría de las modificaciones no se pondrán en marcha hasta el curso académico 2022/2023 y su desarrollo completo hasta mediados del año 2024, por lo que queda fuera de este trabajo la observación de su evolución.

## ***2.5. La violencia de género desde un punto de vista penal<sup>49</sup>***

Para iniciar este apartado seguiré estableciendo como punto de partida la LOIVG y haré una pequeña reflexión sobre el Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y

---

<sup>49</sup> PERAMATO MARTIN, T.: “Aspectos Jurídicos de la violencia de género: Evolución”, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 51, 2015, pp. 8-25.

Accesible en: <http://www.interior.gob.es/documents/642012/4920911/Aspectos+Jur%C3%ADdicos+de+la+Violencia+de+G%C3%A9nero.+Evoluci%C3%B3n.pdf/69a8dfcf-d5a5-4cdd-9b57-d736c414d6ea>

lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica, el llamado Convenio de Estambul, firmado en el año 2011 y ratificado por España en el año 2014.

Este convenio supone un paso adelante con respecto a nuestra LOIVG, ya que no establece la violencia contra la mujer desde un punto de vista de la relación de pareja, sino que va mucha más allá, es un reconocimiento a la preocupación por las diferentes formas de violencia que afectan a mujeres y niñas como la violencia doméstica, el acoso sexual, la violación, el matrimonio forzoso, los crímenes cometidos en nombre del honor y las mutilaciones genitales femeninas, que constituyen una violación grave de los derechos humanos de las mujeres y las niñas y un obstáculo fundamental para la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres.

El mismo, tiene como finalidad prevenir, perseguir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas, así como promover la igualdad real entre mujeres y hombres<sup>50</sup>.

La LOIVG supuso un hito muy importante en la lucha contra la violencia de género, que, en su momento nos situó en el camino para combatir la sociedad patriarcal de la que habíamos salido apenas veintiocho años antes, con la promulgación de la Constitución de 1978, estableciendo la lucha contra este tipo de violencia desde una perspectiva multidisciplinar e integral, y visualizando desde una perspectiva pública lo que hasta entonces quedaba en la esfera de lo privado. Con la firma y ratificación del Convenio de Estambul se avanza en este aspecto, y se establece como referencia la violencia sobre las mujeres, entendida como aquélla que padecen por el simple hecho de ser mujeres, sufriendo de una forma desproporcionada, y ahora, con independencia de que exista relación o no, entre víctima y agresor.

La ratificación de este Convenio ha supuesto para España el tener que adaptar la legislación interna<sup>51</sup> a los nuevos compromisos. Se modificaron tanto aspectos penales como civiles de nuestra legislación (de lo que interesa a este apartado, la LO 1/2015 de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal y, muy especialmente, la Ley 4/2015 de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima de los Delitos, que otorga diversos derechos en el ámbito procesal y policial, como recibir información sobre la causa penal, comunicación de las resoluciones

---

<sup>50</sup>Véase el Instrumento de ratificación del Convenio de Estambul, disponible, entre otras páginas, en: <https://violenciagenero.org/normativa/instrumento-ratificacion-del-convenio-del-consejo-europa-sobre-prevencion-y-lucha-contra>

<sup>51</sup>MARTIN NAJERA. P.: “Reformas Legislativas y nuevas líneas de actuación”, Madrid (Consejo General del Poder Judicial), 2016.



judiciales más relevantes, derechos procesales sobre el ejercicio de la acción penal y civil, la posibilidad de recurrir las resoluciones de sobreseimiento dictadas en los procesos en que hayan sido víctimas; y todo ello, sin que ni siquiera sea preciso que se persone como acusación particular, lo que supuso un gran paso adelante en la defensa de las víctimas de este delito).

Asimismo, con estas reformas se da visibilidad a los menores víctimas de violencia de género y se establecen nuevas medidas para su protección, las cuales apreciaremos en el apartado correspondiente a la valoración policial de riesgo, para los casos de que sus madres fueran víctimas de estos delitos, estableciéndose medidas de suspensión de la patria potestad, del régimen de visitas y prohibiciones de comunicación, a fin de preservar el mayor interés del menor, asegurando además la minoración de su propio riesgo. La LO 8/2015, de protección de la infancia y adolescencia, introduce estas importantísimas modificaciones en base a la LO 1/2004, la cual, en la exposición de motivos reconoce que, “cualquier forma de violencia ejercida sobre un menor es injustificable y es singularmente atroz la violencia que sufren quienes viven y crecen en un entorno familiar donde está presente la violencia de género”.

Pero, a pesar de todas estas modificaciones normativas, y del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, en el año 2018 unas 50 organizaciones sociales de distintos ámbitos y Comunidades Autónomas, elaboraron un *informe sombra*<sup>52</sup> que enviaron al organismo del Consejo de Europa encargado de evaluar la aplicación del Convenio de Estambul.

Según estas organizaciones, España incumple no pocos de los aspectos cruciales planteados por el Convenio; varias son las principales críticas que emanan de dicho documento: entre ellas, el hecho de que nuestro país no reconoce las violencias sexuales dentro de conjunto de políticas públicas, lo que, afirman, agrava los problemas en todos los ámbitos analizados<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Los *informes sombra* son una práctica con la que cuentan las organizaciones de la sociedad civil para informar a organismos internacionales (como el GREVIO del Consejo de Europa o el Comité antidiscriminación CEDAW de Naciones Unidas) para que sea tenido en cuenta a la hora de evaluar la acción de un Estado miembro en la implementación de un convenio o tratado.

<sup>53</sup> Asimismo, el informe destaca que la educación en igualdad sigue siendo la asignatura pendiente y que hay un claro incumplimiento del artículo 14 del Convenio de Estambul. Ni el Estado, ni las Comunidades Autónomas (las cuales tienen transferida las competencias en esta materia), están poniendo los medios adecuados para la educación en igualdad y la erradicación de las violencias machistas.

Como se puede apreciar, y desde una visión poliédrica, en la violencia de género todos los aspectos están relacionados y no se puede hablar de ninguno de ellos sin que entren en consideración el resto de elementos que configuran una sociedad.

### **3. Tipología de las violencias que pueden sufrir las mujeres**

En este apartado se hará referencia a las distintas formas de violencia contra la mujer, recogidas en el Informe del Secretario General de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de fecha 6 de julio de 2006.

-Violencia contra la mujer en el ámbito de la pareja

Es la forma de violencia más común que experimentan las mujeres en todo el mundo.

Puede consistir en:

- A) Violencia física, que es el uso intencional de esta fuerza personal en la que además se pueden utilizar armas de cualquier tipo para intimidar y dañar a la mujer.
- B) Violencia psicológica, referida a toda agresión realizada sin la intervención del contacto físico originando que se arremeta de manera verbal a la mujer, ocasionando daños a nivel psicológico y emocional en las personas agredidas, con el objetivo de controlar, humillar y aislar a la mujer.
- C) Violencia económica o patrimonial, Es aquella acción u omisión, directa o indirecta, destinada a coaccionar la autonomía de la mujer, causando que ésta no pueda tener acceso a alimentos o ropas, o evadir obligaciones alimentarias, mediante la pérdida, transformación, sustracción o destrucción de bienes familiares o personales, negándole el acceso a los recursos básicos.
- D) Violencia sexual, que es la conducta por la cual se hace participar a la mujer en un acto sexual no consentido o realizarlo con una mujer incapacitada, o cuando se encuentra desvalida debido al consumo de sustancias alcohólicas, tóxicas o estupefaciente, así como cualquier otro que pueda disminuir su voluntad.
- E) Violencia vicaria, es aquel tipo de violencia, que utiliza el autor como instrumento para causar daño a la mujer utilizando a sus hijos e incluso a los descendientes en común, pudiendo llegar en casos extremos a terminar con la vida de estos. Normalmente se ejerce sobre menores de edad, pero también puede llevarse a cabo sobre cualquier otro bien o sujeto que sea apreciado por la mujer maltratada.

- Violencia contra la mujer dentro de la familia

La violencia que padecen muchas mujeres en el seno de la familia, puede comprender desde el período antes del nacimiento hasta la vejez. Se manifiesta en:

- A) Violencia física o psicológica, muy relacionada con la anterior, pero que puede ser ejercida por cualquier familiar cercano.
- B) Infanticidio femenino; abuso sexual de las niñas en el hogar.
- C) Ablación o mutilación genital; matrimonio precoz o forzado.
- D) La violencia cometida contra las trabajadoras domésticas
- E) Otras formas de explotación: También, dentro de la familia, o al amparo de ésta, se cometen los denominados crímenes de “honor”.

- Violencia contra la mujer en la comunidad

- A) Femicidio o femicidio: el homicidio de una mujer por cuestiones de género.
- B) Violencia sexual llevada a cabo fuera de la pareja.
- C) Acoso sexual y violencia en el lugar de trabajo, demás instituciones y en el ámbito deportivo. Un 50% aproximadamente de mujeres de la Unión Europea manifiestan haber sido acosadas en alguna ocasión en sus puestos de trabajo.
- D) Trata de mujeres: la mayoría de las víctimas de trata de seres humanos en el mundo son mujeres y niños. El fin es la explotación sexual. Puede darse dentro del mismo país o a nivel internacional.
- E) Otras violencias: Matrimonios de conveniencia, restricciones de ciertas sociedades al matrimonio de la segunda hija, maltrato de las viudas con incitación al suicidio, etc.

- Violencia contra la mujer cometida o tolerada por el Estado

- A) Violencia física, psicológica o sexual contra la mujer privada de libertad.
- B) Esterilización forzada: controla la reproducción de la población femenina, o de un subgrupo determinado.

- Violencia contra la mujer en conflictos armados

Como consecuencia de las guerras, las mujeres padecen todo tipo de violencia física, sexual y psicológica, comprendiendo:

- A) Homicidios, torturas, raptos, mutilaciones y desfiguraciones, reclutamiento forzado de mujeres combatientes.
- B) Violaciones, esclavitud sexual, explotación sexual, prostitución forzada.
- C) Desapariciones involuntarias, prisiones arbitrarias, matrimonios forzados;
- D) Abortos forzados, embarazos forzados; esterilización compulsiva.

De todas ellas, como ya se ha ido referenciado, para esta tesis, se tratará la violencia sobre la mujer en el ámbito de la pareja.

### **III. Marco jurídico en materia de violencia de género**

#### **1. Marco jurídico internacional**

Como punto de referencia, uno de los pilares de la lucha contra la violencia de género se encuentra en la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 10 de diciembre de 1948, de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Posteriormente, la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estados de emergencia o en conflicto armado, de 1974, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre, reconoce que las mujeres y los niños son la población más vulnerable durante los conflictos armados, reforzando la obligación de los estados de promoverlos y protegerlos.

Más tarde, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979, en su preámbulo, reconoce explícitamente que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” y subraya que esa discriminación viola los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana. Según el artículo 1, por discriminación se entiende “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”. La Convención afirma positivamente el principio de igualdad al pedir a los Estados parte que tomen “todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo de la mujer, con el objeto de garantizar el

ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre”.

En el mismo artículo 1 establece que, a los efectos de dicha Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” hace referencia a toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad con el hombre, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera. Con ello, la Convención se convierte en el instrumento internacional vinculante más importante para la defensa de los derechos de las mujeres. Se enfoca específicamente en los derechos humanos de las mujeres y recoge una serie de obligaciones impuestas a los Estados, desde todos los aspectos de la vida para prevenir, juzgar y sancionar la discriminación contra la mujer, así como garantizar el goce y ejercicio de derechos en igualdad de condiciones que el varón.

En el año 1993, la II Conferencia Internacional sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena, establecería que “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”. El documento final convenido en Viena reafirmó los principios que habían evolucionado durante los 45 años anteriores y fortaleció aún más las bases para nuevos progresos en la esfera de los derechos humanos. El reconocimiento de la interdependencia entre democracia, desarrollo y derechos humanos, por ejemplo, allanó el camino para la cooperación futura entre organizaciones internacionales y los organismos nacionales en la promoción de todos los derechos humanos, incluido el derecho al desarrollo.

En ese mismo año, y fruto de la antedicha Conferencia, se aprobaría la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Viena 20 de diciembre de 1993) –ya mencionada- que se convierte en la primera disposición a nivel internacional en la que *se define la violencia de género*, estableciendo como causa principal de la discriminación la desigualdad de poder entre hombres y mujeres. Asimismo, afirma que la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos; se reconoce además, que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que han conducido a la dominación de ésta y a su discriminación, en favor de la posición de superioridad del varón, siendo esto, precisamente, uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se le fuerza a la subordinación.

Por su parte, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer, celebrada el 9 de junio de 1994 en la ciudad de Belem do Pará, Brasil – también referida con anterioridad-, constituyó otro hito importante en el tratamiento de la violencia contra la mujer, al reconocerla también como “una violación de derechos humanos y las libertades fundamentales” de aquélla, que la “limita total o parcialmente para el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades”.

Finalmente, en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Beijing (ONU, 1995) –igualmente, ya mencionada-, se reconoció inicialmente que la situación de la mujer había mejorado en algunos aspectos importantes y de forma homogénea, pero que seguían persistiendo desigualdades entre mujeres y hombres y seguía habiendo obstáculos importantes, que entrañaban graves consecuencias para el bienestar de todos los pueblos. Además, se ponía de manifiesto que la violencia de género era la consecuencia de las desigualdades existentes entre ambos sexos, siendo un obstáculo para la normal convivencia ciudadana<sup>54</sup>.

La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, fueron adoptadas en esta Conferencia Mundial, incorporando lo logrado en conferencias y tratados anteriores. El documento de esta conferencia proporcionó un conjunto de objetivos estratégicos y explicó las medidas que debían adoptar a más tardar para el año 2000, los gobiernos, la comunidad internacional, ONGs y el sector privado para proteger los derechos humanos de las mujeres y niñas, promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres.

En esta convención se reconoció que la violencia contra la mujer era un asunto *público* cuya atención debía ser asumida por el Estado y la sociedad, mediante el desarrollo de programas y acciones para prevenirla, sancionarla y erradicarla; y, por otro lado, en la misma se demandó la utilización de la *perspectiva de género* en las políticas públicas y en el proceso legislativo de los países adoptantes. La ONU recogía así toda la línea de investigación que se preconizara desde la teoría sexo-género iniciada por la antropóloga Gayle Rubin (1975)<sup>55</sup>.

En el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer 1999, CEDAW, instrumento jurídico que, aprobado por la

---

<sup>54</sup>MARUGÁN PINTOS, B.: “Violencia de género”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 4, marzo – agosto, 2013, pp. 226-233.

<sup>55</sup> RUBIN, G.: *Toward an anthropology of women*, Nueva York (Rayna R. Reiter, ed.), 2016.

Asamblea General, completó el marco internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres, permitió a los nacionales de los Estados que lo ratifican, la posibilidad de presentar comunicaciones al Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, denunciando al Estado por el incumplimiento de su obligación en el marco de la Convención.

En julio de 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó ONU Mujeres, la Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer. La creación de ONU Mujeres formó parte de la reforma de la ONU, al reunir los recursos y mandatos para obtener un mayor impacto. Esta nueva entidad fusiona y continúa con el importante trabajo de los cuatro componentes del sistema de la ONU, con el fin de centrarse exclusivamente en la igualdad y el empoderamiento de las mujeres:

Las principales funciones de ONU Mujeres son las siguientes:

- a) Dar apoyo a las entidades intergubernamentales como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en su formulación de políticas, estándares y normas mundiales.
- b) Dar asistencia a los Estados Miembros para implementar esos estándares, dando cuando sea necesario el apoyo técnico y financiero adecuado para ayudar a los países que lo soliciten, así como para establecer alianzas eficaces con la sociedad civil.
- c) Hacer que el sistema de la ONU rinda cuentas de sus compromisos en materia de igualdad de género, incluyendo el monitoreo continuo de los progresos dentro del sistema.

De otra parte, y en el ámbito territorial europeo, en 1949 se había creado el Consejo de Europa como organización internacional cuyo objetivo principal es la defensa, protección y promoción de los derechos humanos, englobando las 47 naciones europeas con la sola excepción de Bielorrusia. En 1950, se aprobó el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y se creó el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El 30 de abril de 2002, en la 794ª reunión de delegados ministeriales, se aprobaría la *Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre protección de las mujeres contra la violencia*. En ella, se invita a los Estados miembros a revisar su legislación y sus políticas a fin de garantizar a las mujeres el reconocimiento, disfrute,

ejercicio y protección de sus derechos humanos y libertades fundamentales; tomar todas las medidas necesarias y garantizar su coordinación, contando con la colaboración activa de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en esta cuestión. Igualmente les recuerda la obligación de ejercer la debida diligencia para prevenir, investigar y castigar los actos de violencia, ya sean estos perpetrados por el Estado o por particulares. Les insta a promover planes de prevención y protección, así como a recopilar datos de los hechos ocurridos dentro de cada territorio nacional. Esta Recomendación es de gran relevancia ya que el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, entendió que era una buena base para el futuro Convenio de Estambul y, de hecho, fue su texto legal de referencia.

Los días 16 y 17 de mayo de 2005, se celebró en Varsovia la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Consejo de Europa. Dentro de su Plan de Acción, se constituyó el Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica, formado por ocho expertos, que tuvo por objeto la evaluación del desarrollo y ejecución dentro de cada Estado de las medidas para combatir la violencia contra las mujeres, el establecimiento de procedimientos de cuantificación, y lanzar una campaña europea en colaboración con todos los estados miembros. En dicha Cumbre se establece la *Campaña para Combatir la Violencia contra las Mujeres, incluida la Violencia Doméstica (2006-2008)*, cuyo eslogan en España fue “Stop a la violencia doméstica contra las mujeres”.

Tras múltiples actos, concluyó con una conferencia de clausura en Estrasburgo los días 10 y 11 de junio de 2008. Durante estos dos años de trabajo, el EG-TFV<sup>56</sup> reclamó a los Estados miembros la intervención en cuatro áreas: medidas legales y políticas, apoyo y protección a las víctimas, recogida de datos y sensibilización.

Como ya se señaló en páginas previas de este trabajo, el 11 de mayo de 2011 se aprobaba el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul), que entraría en vigor tres años después, en agosto de 2014. El Convenio de Estambul representa el tratado internacional más amplio en materia de lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. En el mismo, se vuelve a incidir en que la violencia contra las mujeres es una manifestación

---

<sup>56</sup>Grupo de Trabajo del Consejo de Europa para Combatir la Violencia contra la Mujer, incluida la Violencia Doméstica.



del desequilibrio histórico entre mujeres y hombres que ha llevado a la dominación y discriminación de las primeras por los segundos, privándolas de la plena emancipación.

Reconoce, a su vez, que la naturaleza estructural de esta violencia está basada en el *género* y que es uno de los mecanismos sociales por los que se mantiene a las mujeres en situación de subordinación respecto a los hombres, constituyendo una grave violación de los derechos humanos para las mujeres y niñas, así como un obstáculo para la igualdad. El mismo, no sólo persigue a los autores, sino también a los cómplices o a quien haya realizado el hecho en grado de tentativa. Además, recuerda que es obligación de los Estados abordarla en todas sus formas y tomar medidas para prevenirla y erradicarla. El Convenio de Estambul fue ratificado por España en 2014.

## **2. Marco jurídico en el ámbito de la Unión Europea**

El Tratado de la Unión Europea (TUE), en sus artículos 2 y 3, establece que: “La Unión se fundamente en los valores de respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad y respeto a los derechos humanos y que los valores comunes en las sociedades de los Estados miembros, estará caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres”.

Por su parte, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE también aborda la igualdad de género en diferentes preceptos: el art. 21, establece que “Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual”, y el art. 23, que “La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado”.

En 1993, en Roma, se celebró la III Conferencia Ministerial Europea sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres del Consejo de Europa, la cual tuvo por objeto establecer las políticas para combatir la violencia contra las mujeres realizando una condena explícita de la misma, si bien se centraba sólo en la violencia de género en el marco de la familia. Como consecuencia de ella, se consiguió el compromiso de elaborar unas directrices para los planes nacionales que los Estados se obligaban a elaborar sobre esta materia.

En junio de 1996, se celebró en Viena la primera conferencia europea organizada por la Comisión sobre la trata de mujeres. Participaron representantes de todos los ámbitos (universidades, ONG, servicios de policía e inmigración, Gobiernos, Parlamentos, etc.).

Entre las medidas propuestas en la conferencia figura el establecimiento de un plan de acción global, que adoptase un enfoque desagregado en diferentes áreas. Para ello, contemplaban distintas medidas interdisciplinarias: aprobación de un programa destinado a los responsables de la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños y niñas; obtención de datos fiables sobre los distintos aspectos de la trata de seres humanos, financiando y divulgando estudios e investigaciones; mejora de la coordinación entre los Estados miembros por lo que se refiere a la recogida y el intercambio de información, así como en la labor desarrollada en foros internacionales como el Consejo de Europa; fomento del diálogo entre las ONG de la UE y de terceros países; y, realización de campañas de información destinadas a las mujeres en los países de origen y desalentar a los posibles clientes en la UE, medidas sobre inmigración, cooperación judicial, cooperación policial, cooperación social y empleo, y cooperación con terceros países.

En su sesión del 10 de octubre de 1997, el Parlamento Europeo siendo “plenamente consciente de que *en la Unión Europea la violencia contra las mujeres en el hogar es frecuente y persistente y que a escala nacional no existen instrumentos jurídicos suficientes, que les permitan defenderse de los abusos cometidos por los hombres*” y que, entre otras muchas cuestiones, “*la mayoría de los abusos no se denuncian a la policía, por no existir el apoyo ni los instrumentos jurídicos, sociales y económicos adecuados que protejan a las mujeres, con el resultado que la violencia de género sigue siendo en gran parte un delito invisible*”<sup>57</sup>, pedía a la Comisión que examinará los resultados de las campañas llevadas a cabo en los diferentes Estados miembros, para identificar y utilizar los elementos que se consideren más adecuados en una campaña paneuropea, adaptable a los diferentes contextos y dotada de línea presupuestaria.

Posteriormente en el año 1999, con ocasión del “Año europeo contra la violencia hacia las mujeres” y con el objetivo general de conseguir la tolerancia cero en los delitos de violencia contra las mismas, se presentaba una campaña en las que las mujeres aparecían como personas *que han escapado de la violencia* y no como víctimas, a fin de contribuir a su

---

<sup>57</sup> Párrafo J. Diario Oficial n° C 304 de 06/10/1997 p. 0055. Accesible en: <https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:51997IP0250:ES:HTML>.

defensa, así como elemento de prevención de la violencia, implicando a toda la ciudadanía de la Unión, en especial a las y los menores de un entorno familiar violento.

Un año antes, en 1998, la Comisión Europea publicó el glosario *100 palabras para la igualdad*, donde se definiría la violencia de género como *sexista*.

En el año 2000, por Decisión 293/2000/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, se aprueba el programa de acción comunitario (2000-2003), (programa DAPHNE), cuyo objetivo era aplicar los medios destinados a garantizar un elevado nivel de protección de la salud física y mental de los niños, los adolescentes y las mujeres contra la violencia (incluidos los abusos y la explotación sexual) mediante la prevención y la ayuda a las víctimas, para evitar nuevas exposiciones a la violencia.

Este programa tuvo diferentes etapas (Daphne I, II y III) con los mismos objetivos ya enumerados, “la protección de niñas y niños, jóvenes y mujeres contra todas las formas de violencia y mejorar la salud, el bienestar y la cohesión social”.

La primera etapa contó con una dotación de 20,5 millones; el programa DAPHNE II tuvo un monto de 50 millones de euros y DAPHNE III, cerca de los 124 millones de euros. Como se puede observar, el incremento en los fondos destinados a este programa fue notable. Hoy, su legado ha sido recogido por la Dirección General de Justicia de la Comisión Europea<sup>58</sup>.

En febrero de 2006, se aprobaría la Resolución del Parlamento Europeo sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones. El objetivo era reclamar a los Estados miembros el endurecimiento de las penas para casos de violencia contra las mujeres. Con ello se buscaba evitar que las prácticas culturales pudieran utilizarse como atenuante, sobre todo en crímenes “de honor”, reconocer como delito la violencia sexual en el marco del matrimonio, y considerar el riesgo que supone para los hijos e hijas y para la madre que ésta tenga que compartir la custodia con el agresor. En sus considerandos, el Parlamento Europeo destacaba que “la violencia de los hombres contra las mujeres constituye *no sólo un delito sino también un problema social*; que la violencia contra la mujer representa *una violación de los derechos humanos* y constituye, por consiguiente, un obstáculo al desarrollo de una sociedad democrática”.

---

<sup>58</sup>Accesible en: <http://ec.europa.eu/smartregulation/evaluation/search/download.do?documentId=1946>  
Informe de evaluación DAPHNE III: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/ES/COM-2017-55-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>

El 21 de diciembre de 2011 se publicó, en el Diario Oficial de la Unión Europea, la Directiva 2011/99/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 13 de diciembre de 2011, sobre la *Orden Europea de Protección*. Su objetivo es fijar un marco legal mínimo para el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de unas medidas de protección de las víctimas en un proceso penal, ya sean sentencias o resoluciones judiciales de medidas de vigilancia. En su artículo 2, sobre definiciones, señala que “se entenderá por orden europea de protección, la resolución adoptada por una autoridad judicial de un Estado miembro en relación con una medida de protección, en virtud de la cual, una autoridad judicial de otro Estado miembro adopta la medida o medidas oportunas con arreglo a su propio derecho nacional a fin de mantener la protección de la persona protegida”. El fundamento jurídico de esta medida se encuentra en el artículo 82.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea relativo a la cooperación judicial en materia penal que establece que ésta se basará en “el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales”<sup>59</sup>.

Las medidas recogidas en la Orden Europea de Protección son tres:

- a) La prohibición de entrar en determinadas localidades, lugares o zonas definidas en las que la persona protegida resida o frecuente.
- b) La prohibición o reglamentación de cualquier tipo de contacto con la persona protegida, incluidos los contactos telefónicos, por correo electrónico o postal, por fax o por cualquier otro medio.
- c) La prohibición o reglamentación del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la indicada en la medida.

Las directrices por las que se rige son las siguientes:

- Sólo se aplicará a las medidas de protección adoptadas en asuntos penales; no es necesario que se hayan declarado mediante resolución firme para que pueda ejecutarse una orden europea de protección, puede ser mediante sentencia o resolución de medidas de vigilancia; no es necesario que la medida de protección

---

<sup>59</sup> FREIXES, T., ROMÁN, L.: *Protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea. Estudio preliminar de la directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección*, Tarragona (Publicaciones de la Universidad Rovira i Virgili), 2014. Accesible en: <https://issuu.com/publicacions-urv/docs/9788484243373>

sea adoptada por un órgano judicial penal sino que puede derivar de una autoridad civil o administrativa, pero respetando el principio de audiencia de la persona causante.

- La orden europea de protección debe ser traducida por la autoridad competente del Estado de emisión a la lengua del Estado de ejecución; el Estado donde se vaya a ejecutar deberá disponer de instrumentos legales para su reconocimiento y debe existir el mayor grado de flexibilidad en el mecanismo de cooperación entre Estados miembro.
- Los estados miembros se comprometen a impartir la necesaria y apropiada formación de jueces, fiscales, policía y personal judicial implicado así como a realizar campañas de información y sensibilización, asimismo se debe garantizar:
  - El respeto al principio *non bis in idem*, según el cual, existe la prohibición de que un mismo hecho resulte sancionado más de una vez.
  - La aplicación del principio de subsidiariedad<sup>60</sup>.
  - El respeto a los derechos fundamentales garantizados por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, por el Convenio Europeo de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, y por la Convención de Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, así como completada por otros instrumentos europeos de protección.

En relación con el ámbito subjetivo de aplicación, esta *orden* abarca no solo a las personas físicas víctimas de un delito de violencia de género, sino a cualquier víctima a la que se establezca una orden de protección.

Al respecto de la Directiva, no puede omitirse la referencia a la crítica formulada por Marta del Pozo<sup>61</sup>, quien pone de manifiesto los problemas derivados de las decisiones de autoridades que la propia norma establece como “equivalentes a las judiciales”: “(8) En la presente Directiva se toman en consideración las diversas tradiciones jurídicas de los Estados miembros, y el hecho de que se puede garantizar una protección eficaz mediante *órdenes de protección dictadas por una autoridad distinta de un órgano jurisdiccional*

---

<sup>60</sup>Principio que limita la utilización del derecho penal por parte del Estado, restringiendo su uso como instrumento protector de bienes jurídicos a los casos en que otros sectores del ordenamiento jurídico se han mostrado insuficientes para dicho fin.

<sup>61</sup>DEL POZO PÉREZ, M.: “La Orden Europea de Protección. Especial referencia a las víctimas de violencia de género”, en *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 19/1er Semestre 2012, pp. 157-183.

*penal*. La presente Directiva no establece la obligación de modificar los sistemas nacionales para adoptar medidas de protección, ni de establecer o modificar un ordenamiento jurídico penal para ejecutar una orden europea de protección”.

En este sentido, la autora apunta la existencia de fricciones entre las decisiones equivalentes a las judiciales -que no lo son-, con los derechos del responsable del hecho. Además, se pregunta “¿no se discrimina a la víctima española al trasladarse a otro Estado miembro, dada la amplia protección que goza en España, que apenas tiene comparación en otro Estado, al protegerla menos o de manera distinta?, ¿podemos penalizar a la víctima de género que se traslada a Francia o a Portugal donde no existen medidas específicas de protección?, ¿qué pasa si en un Estado miembro no hay concretas medidas de protección de las víctimas de violencia de género tal y como hemos indicado al inicio de esta comunicación?, ¿cómo y en qué términos va a reconocerse la orden europea de protección?”. La propia autora da respuesta a tales interrogantes: “Lo ideal en mi opinión sería, por tanto, que el reconocimiento fuese puro y automático, el órgano jurisdiccional, no de otro tipo, del Estado de ejecución únicamente debería comprobar la existencia de una orden en este sentido que aún está vigente en la fecha de ejecución y que la autoridad emisora es la competente para dictarla. Con lo cual la actuación que llevaría a cabo el órgano del Estado de ejecución sería muy similar a como lo haría el órgano del Estado de emisión”. Sin duda, este cuestionamiento resultaría -en muchas ocasiones- imposible en la praxis diaria, debido a la diversidad de legislaciones, de procesos, de procedimientos, de autoridades judiciales con criterios distintos de jurisdicción y competencia e incluso, diversidad de nivel de protección en cada uno de los estados miembros, diversidad de garantías, de derechos y libertades fundamentales, lo cual dificulta el reconocimiento automático que plantea.

Finalmente, este epígrafe debe cerrarse haciendo referencia al Reglamento (UE) nº 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de junio de 2013 sobre Refuerzo del derecho de las víctimas en la Unión Europea, cuyo objetivo es establecer un mecanismo sencillo y rápido para el reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

### 3. Conceptualización jurídica de la violencia de género en España

#### 3.1. La situación previa a la LOIVG

Para hacerse una visión global del problema de la violencia de género en España cabe recordar que, entre 1938 y 1975, la dictadura franquista consideraba a la mujer como una persona menor de edad; en los primeros años de su vida, la tutela correspondía al padre, para posteriormente, tras su matrimonio, atribuirse al marido. Su papel social estaba representado por la tarea de ser madre y obediente esposa.

Era una época en la que el hecho de ser mujer constituía una dificultad; solo se les permitía ejercer el papel social de madre y esposa. El don de la palabra, y el de la inteligencia, eran reservados para el género masculino... éste era, en general, el pensamiento nacional que compartía el Estado católico de la época. Hay que tener muy en cuenta que el adulterio, para las mujeres, estaba castigado con pena privativa de libertad, y su educación se encontraba totalmente sesgada, ya que las eran formadas en los dictados de la Sección Femenina, totalmente separadas de la educación masculina, y en aprendizajes totalmente encaminados a su papel como mujer-esposa y madre.

El Fuero del Trabajo, la creación de la Sección Femenina de la Falange, el bombardeo ideológico constante, unidos a criterios médicos, religiosos y educativos afines a dicha concepción, dejaban a la mujer relegada a las funciones familiares, sin posibilidad de avanzar en el mundo laboral ni profesional; se visionaba al hombre con el sexo, los músculos y la inteligencia, y a las mujeres con el sexo, el vientre y el corazón<sup>62</sup>.

Con la decadencia de la época franquista, las mujeres comenzaron a alcanzar puestos de relevancia, pero se las consideraba figuras decorativas con discursos sencillos, sin contenido profundo y basado en banalidades.<sup>63</sup>

Con respecto al Código Civil, en vigor hasta la reforma de 1975<sup>64</sup>, en el seno del matrimonio, el marido ostentaba la representación legal y la protección de su esposa, y la mujer era la que debía el respeto y obediencia hacia el marido, encontrándose las

---

<sup>62</sup> TUSELL, J.: *Historia de España en el Siglo XX*, Madrid (Taurus), 1998.

<sup>63</sup> DELGADO CAPEANS, R.: *La mujer en la vida moderna. Conferencia para señoras*, Madrid (Bruno del Amo), 1940.

<sup>64</sup> Ley 14/1975, de 2 de mayo, sobre reforma de determinados artículos del Código Civil y del Código de Comercio sobre la situación jurídica de la mujer casada y los derechos y deberes de los cónyuges.

limitaciones a su capacidad de obrar establecidas expresamente por el ordenamiento jurídico.

Con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, los principios de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres quedarían garantizados constitucionalmente, y serían posteriormente desarrollados a través de distintas normas jurídicas. Más tarde, con la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (en adelante, CP), se tipificaban los delitos de malos tratos, se penalizaba la violencia física habitual entre cónyuges o personas unidas por relación de afectividad, así como a los hijos, propios o del cónyuge, pupilos, ascendientes e incapaces que con él convivan o que se hallen sujeto a la patria potestad, tutela, curatela o guarda de hecho, de uno u otro. Quedaban totalmente reformados los delitos sexuales, se tipificaba el acoso sexual, se castigaba la discriminación dentro del ámbito laboral, tanto en empleos públicos como privados.

Posteriormente, la LO 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal, dentro de la materia de protección a las mujeres y resto de familiares convivientes, víctimas de malos tratos, incluyó junto a la violencia física ya referenciada, una extensión del ámbito, basado en la habitualidad, en la que los actos de violencia además de estar acreditados, debían de tener una proximidad temporal, siendo totalmente compatible e independiente que dicha violencia se haya ejercido contra una sola persona o contra varias de las que conforman el ámbito familiar, con independencia además de que hayan sido ya, o no, enjuiciados.

Con la entrada en vigor de la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, se añade una nueva medida como pena accesoria al delito de malos tratos, la *orden de alejamiento*, modificando el art. 544 *bis* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (en adelante, LECrim<sup>65</sup>).

La LO 11/2003, de 29 de septiembre, vendría a establecer medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Por su parte, la LO 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica el Código Penal, endurecería las penas por conductas en el ámbito de las relaciones de pareja y familia.

---

<sup>65</sup> RAYÓN BALLESTEROS, C.: *La Orden de protección de las víctimas de la Violencia Doméstica*, Madrid (Real Centro Universitario Escorial-María Cristina), 2004, pp. 47-72.



### ***3.2. La L.O. 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género***

Con el panorama descrito de leyes disgregadas, parches y modificaciones con las que se iba legislando los temas relacionados con la violencia doméstica, se hacía necesaria una nueva norma, en la que se estableciera una regulación general y que sirviera como elemento esencial para la consideración normativa de esta problemática; por todo ello, se creó una Subcomisión en el Congreso de los Diputados, la cual, tras diversas deliberaciones, emitió informe, con el objetivo de formular medidas legislativas definitivas que pudieran dar una respuesta integral a la problemática de la violencia de género y la violencia doméstica.

Este proceso daría lugar a la aprobación de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOIVG), la cual perseguiría proporcionar a las víctimas una protección completa, dada la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, en base a una relación de pareja, actual o pasada, con vínculo matrimonial o que hubieran estado ligados por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia.

La LOIVG venía a suponer un gran avance en la lucha por la erradicación de la violencia de género; un punto de inflexión en que, con una sola norma, se encontraban establecidas toda una serie de medidas de protección que abarcan todos los ámbitos de la vida de las mujeres -familiares, económicos, sociales y laborales-, dando respuesta, además, a todas las recomendaciones que, en el ámbito internacional, indicaban la necesidad de los Estados de ejercer una respuesta integral a la violencia sobre las mujeres.

Tal como queda reflejado en la exposición de motivos de la LOIVG, la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión; la LOIVG la define, en sentido amplio, como una *manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres*.

Como ya se ha dicho, la violencia de género es la expresión más brutal de desigualdad de hombres y mujeres en nuestra sociedad. Si bien sus manifestaciones son diversas y de distinta intensidad, bajo todas ellas subyace la consideración machista de que las mujeres son sujetos subordinados, acreedoras de menos derechos, menos libertad, menos respeto.

Siguiendo la línea original del Derecho internacional en el que “hunden sus raíces las políticas y las normas contra la violencia de género” (línea marcada por la Organización de Naciones Unidas, en su IV Conferencia Mundial, según la que la violencia contra las mujeres es un *obstáculo para lograr los objetivos de igualdad*), debe interpretarse nuestro Derecho interno y, a la cabeza del mismo, el art. 15 de la Constitución Española, que reconoce el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral, sin que en ningún caso nadie pueda ser sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes, indicando además que estos derechos –art. 53- vinculan a todos los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), y exigen que cada uno de ellos actúe en garantía de los mismos –art. 9.2- dentro de su respectivo ámbito de competencia (regulación por ley del ejercicio de estos derechos, diseño de políticas públicas adecuadas y protección judicial contra las violaciones de tales derechos).

Podemos indicar que la violencia sobre las mujeres se proyecta en los tres ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato de todo tipo en el seno de las relaciones de pareja, agresión moral, física y sexual, en la vida social, como brecha salarial y acoso en el medio laboral. En los últimos quince años, la realidad española viene revelando una mayor concienciación sobre la violencia de género; ya no es un “delito invisible” (confinado en la intimidad de la pareja o la familia, o sufrido en secreto) sino un fenómeno que produce el rechazo colectivo y produce una evidente alarma social.

La LOIVG, pretende atender a las recomendaciones de los organismos internacionales en el sentido de proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres. Por ello, abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, afectando a la normativa civil que incide sobre el ámbito familiar o de convivencia, que es donde principalmente se producen las agresiones. Igualmente aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia comprendidas dentro de la norma.

Desde el punto de vista de lo que la propia LOIVG denomina “tutela institucional”, -arts. 29 y 30- se crean dos órganos administrativos:

- Adscrito al Ministerio de Igualdad, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, a la que corresponde, entre otras funciones, proponer la política del Gobierno en relación con la violencia sobre la mujer y coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dicha materia.

- Adscrito al Ministerio de Derechos Sociales, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, cuyas principales funciones son servir como centro de análisis de la situación y evolución de la violencia sobre la mujer, así como asesorar y colaborar con la Delegación en la elaboración de propuestas y medidas para erradicar este tipo de violencia.

La LOIVG, además, incluye las medidas punitivas necesarias para atacar las expresiones más graves de la violencia de género<sup>66</sup>. Para ello, se establecen normas de naturaleza penal, incluyendo un delito específico agravado de lesiones (en el que se incrementa la sanción penal cuando la lesión se produzca contra quien sea o haya sido la esposa del autor, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, art. 148.4 CP) y castigando como delito las coacciones leves y las amenazas leves de cualquier clase cometidas contra las mujeres mencionadas con anterioridad -art. 173.2 CP-<sup>67</sup>.

Asimismo, la LOIVG establece un conjunto de medidas instrumentales imprescindibles para garantizar la tutela judicial de las víctimas, (mujeres dentro de la relación de pareja) posibilitando un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social, - Título II y ss. de la LOIVG-. Y es que la violencia de género desencadena una situación compleja sobre la que se ha de intervenir desde distintas perspectivas jurídicas<sup>68</sup>.

Para garantizar dicha tutela judicial, se han establecido procedimientos judiciales ágiles y sumarios que, además, compaginan medidas de protección –penal y civil- dirigidas tanto a las mujeres, como a sus hijos e hijas; juicios rápidos que garantizan la intimidad de las víctimas y la posibilidad de adoptar medidas cautelares para ser ejecutadas con carácter de urgencia - artículo 795.1 LECrim<sup>69</sup>-. Además, se reconoce el derecho a la asistencia jurídica gratuita, con el fin de garantizar a todas las víctimas con o sin recursos litigar con una asistencia letrada en todos los procesos y procedimientos relacionados con la violencia de género en que sean parte, -art. 20 LOIVG-.

---

<sup>66</sup> FEBRER, D.: “Análisis jurídico-feminista de la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Boletín de información y análisis jurídico*, Instituto andaluz de la mujer, nº 17, 2004, p. 9.

<sup>67</sup> RAMÓN RIBAS, E.: “Los delitos de violencia de género según la jurisprudencia actual” en *Estudios penales y criminológicos*, 2013, nº. 33, pp. 401-464

<sup>68</sup> AURENZO COPELLO, P.R.: “El modelo de protección reforzada de la mujer frente a la violencia de género: valoración político-criminal”, en *Cuadernos Penales José María Lidón*, núm. 2, 2005, p. 108.

<sup>69</sup> Real Decreto de 14 de septiembre de 1882 por el que se aprueba la Ley de enjuiciamiento criminal.

La competencia para estos procedimientos se atribuye al Orden Penal, en concreto a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, creados por especialización a partir de los Juzgados de Instrucción, -Título V, capítulo I de la LOIVG-<sup>70</sup>.

Respecto de las medidas de protección que podrá adoptar el Juzgado de Violencia sobre la Mujer, las mismas se articulan a través de la Orden de Protección (art. 62 LOIVG).

El elenco de medidas contempladas por la LOIVG se regula en sus arts. 64 a 67, y es el siguiente:

a) Salida obligatoria del inculcado por violencia de género del domicilio en el que hubiera estado conviviendo o tenga su residencia la unidad familiar, así como la prohibición de volver al mismo (excepcionalmente, el Juzgado podrá autorizar que la persona protegida permute el uso atribuido de la vivienda familiar por el uso de una vivienda arrendada por una agencia o sociedad pública dedicada a ello).

b) Orden de alejamiento: prohibición al inculcado que se aproxime a la persona protegida, lo que le impide acercarse a la misma en cualquier lugar donde se encuentre, así como acercarse a su domicilio, a su lugar de trabajo o a cualquier otro que sea frecuentado por ella (el Juzgado fijará una distancia mínima entre el inculcado y la persona protegida que no se podrá rebasar, bajo apercibimiento de incurrir en responsabilidad penal). Para la efectividad de lo anterior, podrá acordarse la utilización de instrumentos con la tecnología adecuada para verificar de inmediato su incumplimiento, (pulseras electrónicas).

c) Prohibición al inculcado de toda clase de comunicación con la persona o personas que se indique, so pena de responsabilidad penal.

d) Suspensión, para el inculcado de violencia de género, del ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia, acogimiento, tutela, curatela o guarda de hecho, respecto de los menores que dependan de él, para los casos más graves.

e) Suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación del inculcado por violencia de género respecto de los menores que dependan de él, cuando haya existido agresión hacia estos o exista peligro de agresión.

f) Suspensión del derecho del inculcado a la tenencia, porte y uso de armas.

---

<sup>70</sup> RIVAS VALLEJO, M.P.; “Los juicios rápidos”, en *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Pamplona (Aranzadi), 2007, pp. 328-357.

La LOIVG brinda al Juzgado la posibilidad de ejercer la garantía de protección de las víctimas más allá de la finalización del proceso<sup>71</sup>.

Finalmente, la LOIVG crea la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer<sup>72</sup>, -Capítulo V-, encargada de la supervisión y coordinación del Ministerio Fiscal de todos estos aspectos de acusación y protección; asimismo, se crea una Sección equivalente en cada Fiscalía de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Audiencias Provinciales a las que se adscriben Fiscales especializados en la materia. La función de estos Fiscales, es intervenir en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o que versen sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos e hijas.

No obstante, y como reza la propia Exposición de Motivos de la LOIVG, la violencia de género debe afrontarse de un modo integral y multidisciplinar. Así, esta ley:

- Establece medidas de sensibilización e intervención en el ámbito educativo<sup>73</sup>.
- Refuerza –en el ámbito de la publicidad- una imagen que respete la igualdad y la dignidad de las mujeres.
- Apoya a las víctimas a través del reconocimiento de los *derechos* que se enumeran a continuación, que posibiliten a la misma, el mantenimiento de su empleo o, cuando carezca de él, su integración sociolaboral –todo ello con el objetivo de mantener o lograr una independencia económica que permita eliminar la dependencia de su agresor<sup>74</sup>-.

Y es que la LOIVG reconoce a las víctimas los derechos a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica gratuita. Así, y según el artículo 17 de la LOIVG:

---

<sup>71</sup> ALONSO DE ESCAMILLA, A.: “Medidas de tutela penal en la Ley integral contra la violencia de género”, en *Tratado sobre la igualdad jurídica y social de la mujer en el siglo XXI*, Madrid (Dykinson), 2019, pp. 313-325.

<sup>72</sup> DE TORRES, M.F.: “La Fiscalía Delegada de Violencia sobre la Mujer organización interna y cooperación institucional: balance tras la LO 1/04”, en *Cuadernos de derecho judicial*, nº 4, 2006, pp. 116-138.

<sup>73</sup> DIAZ-AGUADO JALÓN, M.J.: “Convivencia escolar y prevención de la violencia de género desde una perspectiva integral”, en *Participación educativa*, nº 11, 2009, pp. 59-72.

<sup>74</sup> BLASCO RASERO, C.: “La Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género. Perspectiva social”, en *Revista española derecho del trabajo*, nº 128, 2005, pp. 491-532.

“1. Todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley.

2. La información, la asistencia social integral y la asistencia jurídica a las víctimas de la violencia de género, en los términos regulados en este capítulo, contribuyen a hacer reales y efectivos sus derechos constitucionales a la integridad física y moral, a la libertad y seguridad y a la igualdad y no discriminación por razón de sexo<sup>75</sup>”.

Por lo que hace al derecho a la información, el artículo 18 de la norma establece que:

“1. Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los servicios, organismos u oficinas que puedan disponer las Administraciones Públicas.

Dicha información comprenderá las medidas contempladas en esta Ley relativas a su protección y seguridad, y los derechos y ayudas previstos en la misma, así como la referente al lugar de prestación de los servicios de atención, emergencia, apoyo y recuperación integral.

2. Se garantizará, a través de los medios necesarios, que las mujeres con discapacidad víctimas de violencia de género tengan acceso integral a la información sobre sus derechos y sobre los recursos existentes. Esta información deberá ofrecerse en formato accesible y comprensible a las personas con discapacidad, tales como lengua de signos u otras modalidades u opciones de comunicación, incluidos los sistemas alternativos y aumentativos.

3. Asimismo, se articularán los medios necesarios para que las mujeres víctimas de violencia de género que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener una mayor dificultad para el acceso integral a la información, tengan garantizado el ejercicio efectivo de este derecho”.

Con respecto a la *asistencia social integral* y al derecho de información, referido en el artículo 19 de la LOIVG<sup>76</sup>:

---

<sup>75</sup> MARTÍNEZ MORENO, C.: “Otros derechos: información y asistencia jurídica gratuita”, en *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Pamplona (Aranzadi), 2007. pp. 715-725.

<sup>76</sup> CARAVACA LLAMAS, C.: *Medios de asistencia y ayuda a las víctimas del delito en el ordenamiento español, un nuevo enfoque de la victimología desde la perspectiva de la política social*. Universidad de Murcia. 2015. Tesis doctoral.

“1. Las mujeres víctimas de violencia de género tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. La organización de estos servicios por parte de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional.

2. La atención multidisciplinar implicará especialmente:

- a) Información a las víctimas.
- b) Atención psicológica.
- c) Apoyo social.
- d) Seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer.
- e) Apoyo educativo a la unidad familiar.
- f) Formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos.
- g) Apoyo a la formación e inserción laboral.”

El derecho a la asistencia jurídica gratuita, por su parte, se encuentra regulado en el artículo 20 de la LOIVG y consiste en lo siguiente<sup>77</sup>:

A) Las víctimas de violencia de género tienen derecho a recibir asesoramiento jurídico gratuito en el momento inmediatamente previo a la interposición de la denuncia, y a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador en todos los procesos y procedimientos administrativos que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida.

En estos supuestos, una misma dirección letrada deberá asumir la defensa de la víctima, siempre que con ello se garantice debidamente su derecho de defensa. Este derecho asistirá también a los causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima, siempre que no fueran partícipes en los hechos. En todo caso, se garantizará la defensa jurídica, gratuita y especializada de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten.

---

<sup>77</sup> MARTÍN CONTRERAS, L.: *El derecho a la asistencia jurídica gratuita*, Barcelona (Bosch), 2009.

B) En todo caso, cuando se trate de garantizar la defensa y asistencia jurídica a las víctimas de violencia de género, se procederá de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 enero, de Asistencia Jurídica Gratuita.

C) Los Colegios de Abogados, cuando exijan para el ejercicio del turno de oficio cursos de especialización, asegurarán una formación específica que coadyuve al ejercicio profesional de una defensa eficaz en materia de violencia de género<sup>78</sup>.

D) Igualmente, los Colegios de Abogados adoptarán las medidas necesarias para la designación urgente de letrado o letrada de oficio en los procedimientos que se sigan por violencia de género y para asegurar su inmediata presencia y asistencia a las víctimas.

E) Los Colegios de Procuradores adoptarán las medidas necesarias para la designación urgente de procurador o procuradora en los procedimientos que se sigan por violencia de género cuando la víctima desee personarse como acusación particular<sup>79</sup>.

F) El abogado o abogada designado para la víctima tendrá también habilitación legal para la representación procesal de aquella hasta la designación del procurador o procuradora, en tanto la víctima no se haya personado como acusación conforme a lo dispuesto en el apartado siguiente. Hasta entonces cumplirá el abogado o abogada el deber de señalamiento de domicilio a efectos de notificaciones y traslados de documentos.

G) Las víctimas de violencia de género podrán personarse como acusación particular en cualquier momento del procedimiento si bien ello no permitirá retrotraer ni reiterar las actuaciones ya practicadas antes de su personación, ni podrá suponer una merma del derecho de defensa del acusado<sup>80</sup>.

Además de los antes referidos, la LOIVG reconoce a las mujeres víctimas de violencia de género un abanico de derechos adicionales, ordenados a favorecer el mantenimiento de su actividad laboral y la conservación de su empleo en condiciones de seguridad y, en su caso, acceder a las correspondientes prestaciones de la Seguridad Social.

---

<sup>78</sup> DOMÍNGUEZ MARTÍN, A.: “La especialización de la Asistencia Jurídica Gratuita”, en *La revista. Lex Nova*, nº 43, 2006, pp. 24-27.

<sup>79</sup> Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

<sup>80</sup> SERRANO HOYO, G.: “Sobre las posibles conductas procesales de la mujer víctima de delitos de violencia de género”, en *Anuario de la Facultad de Derecho*. Universidad de Extremadura, núm. 28, 2010, pp. 117-162.



De esta manera, en el artículo 21 de la citada ley establece que<sup>81</sup>:

A) La trabajadora víctima de violencia de género tendrá derecho, en los términos previstos en el Estatuto de los Trabajadores, a la reducción o a la reordenación de su tiempo de trabajo, a la movilidad geográfica, al cambio de centro de trabajo, a la suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y a la extinción del contrato de trabajo.

B) En los términos previstos en la Ley General de la Seguridad Social, la suspensión y la extinción del contrato de trabajo previstas en el apartado anterior darán lugar a situación legal de desempleo. El tiempo de suspensión se considerará como período de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social y de desempleo.

C) Las empresas que formalicen contratos de interinidad para sustituir a trabajadoras víctimas de violencia de género que hayan suspendido su contrato de trabajo o ejercitado su derecho a la movilidad geográfica o al cambio de centro de trabajo, tendrán derecho a una bonificación del 100 por 100 de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, durante todo el período de suspensión de la trabajadora sustituida o durante seis meses en los supuestos de movilidad geográfica o cambio de centro de trabajo.

Cuando se produzca la reincorporación, ésta se realizará en las mismas condiciones existentes en el momento de la suspensión del contrato de trabajo.

D) Las ausencias o faltas de puntualidad al trabajo motivadas por la situación física o psicológica derivada de la violencia de género se considerarán justificadas, cuando así lo determinen los servicios sociales de atención o servicios de salud, según proceda, sin perjuicio de que dichas ausencias sean comunicadas por la trabajadora a la empresa a la mayor brevedad.

E) A las trabajadoras por cuenta propia víctimas de violencia de género que cesen en su actividad para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, se les suspenderá la obligación de cotización durante un período de seis meses, que les serán considerados como de cotización efectiva a efectos de las prestaciones de Seguridad Social. Asimismo, su situación será considerada como asimilada al alta.

---

<sup>81</sup> VV.AA. (Dir. R. Quesada Segura): *La perspectiva laboral de la protección integral de las mujeres víctimas de la violencia de género*, Granada (Comares), 2009.

A los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, se tomará una base de cotización equivalente al promedio de las bases cotizadas durante los seis meses previos a la suspensión de la obligación de cotizar.

También las víctimas de violencia de género, tendrán derecho a Programas específicos de empleo. Así, se prevé que en el marco del Plan de Empleo del Reino de España, se incluirá un programa de acción específico para las víctimas de violencia de género inscritas como demandantes de empleo. Estos programas incluirán medidas para favorecer el inicio de una nueva actividad por cuenta propia. Para la acreditación de la situación de víctima de violencia de género se estará a los siguientes criterios:

Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos señalados se acreditarán mediante una sentencia condenatoria por un delito de violencia de género, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios que la demandante es víctima de violencia de género<sup>82</sup>.

También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos<sup>83</sup>.

Recientemente, el Real Decreto-Ley 28/2020, de 22 de septiembre, de trabajo a distancia (D. Final 3ª) modificaría el Estatuto de los Trabajadores, introduciendo en su artículo 37.8 el derecho de las víctimas de violencia de género a realizar su trabajo total o parcialmente a distancia o a dejar de hacerlo, siempre que en ambos casos la modalidad de prestación de servicios a distancia o presencial sea compatible con el puesto y funciones desarrolladas por la mujer. Esta previsión se mantiene tras la tramitación parlamentaria del RD-Ley 28/2020 como Ley: de esta manera, la Ley 10/2021, de 9 de julio, homónima, también en su Disposición Final Tercera. Tres<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> PICADO VALVERDE, E.M.: “La acreditación de la situación de violencia de género”, en *Protocolos de actuación con víctimas especialmente vulnerables*, Cizur Menor (Aranzadi), 2019, pp. 141-152.

<sup>83</sup> Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

<sup>84</sup> LÓPEZ ÁLVAREZ, M.J.: “Trabajo a distancia, conciliación familiar y corresponsabilidad”, en *Teletrabajo y conciliación en el contexto de la covid-19: nuevos retos en el marco de la prevención de la*

De otra parte, la LOIVG reconoce a las víctimas de violencia de género una serie de *derechos económicos*, mecanismos para poder dotar a la mujer de recursos económicos que le ayuden a tener una autonomía y le facilite además el poder establecer un alejamiento de su agresor.

Cuando la mujer no trabaja y ha sido dependiente de su agresor, es muy difícil salir de esta situación sin contar con una autonomía económica, para poder reintegrarse en el mercado laboral<sup>85</sup>.

La Renta Activa de Inserción<sup>86</sup>, con una cuantía que se estima anualmente con respecto al 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM), una ayuda que se concede durante 11 meses (hasta un máximo de 33), y que para el 2022 se ha establecido en 463 euros al mes. El objetivo del Programa<sup>87</sup> es incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo de los trabajadores desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, es decir, desempleados, personas con discapacidad, emigrantes retornados mayores de 45 años con determinados requisitos y también –por lo que interesa al presente trabajo– para víctimas de violencia de género que tengan acreditada por la Administración competente tal condición y estén inscritas como demandantes de empleo (no se exige mínimo de tiempo, ni edad mínima para estas mujeres).

También existe una segunda ayuda, dirigida a aquellas mujeres con unas características o circunstancias, edad, falta de formación, etc., que hagan prever que no podrán integrarse en el mercado laboral, por lo que se le concede una ayuda o pago único, consistente en una cantidad o tanto alzado para su subsistencia.

Indicar que las ayudas económicas para mujeres víctimas de violencia de género con carencia de recursos y especiales dificultades para obtener un empleo serán incompatibles con la percepción simultánea de la Renta Activa de Inserción. Estas son además compatibles con las reguladas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y

---

*violencia de género y la calidad de vida de las mujeres (PEVG 2020)*, Cizur Menor (Aranzadi), 2020, pp. 105-122.

<sup>85</sup> BARRETO HERNANDEZ, C.M.: “Plan nacional de sensibilización y prevención contra la violencia de género. Especial referencia a los derechos económicos previstos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Revista jurídica de Canarias*, nº 5, 2007, pp. 19-32.

<sup>86</sup> Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre.

<sup>87</sup> Accesible en: Renta Activa de Inserción | Servicio Público de Empleo Estatal (sepe.es)

Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual y con cualquier otra ayuda económica de carácter autonómico o local concedida por la situación de violencia de género<sup>88</sup>.

Derecho a la *tramitación urgente del procedimiento para poder recibir anticipos del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos*<sup>89</sup>: la LOIVG ha establecido un Fondo de Garantía que permite al Estado adelantar algunas cantidades económicas a aquellas mujeres que, pese a tener a favor de sus hijos resoluciones judiciales imponiendo la obligación del padre de hacer frente a las pensiones de alimentos de sus hijos, éste no hace frente a los pagos correspondientes. En tal caso, la mujer, cuando no alcance determinados umbrales de renta, puede solicitar, en favor de los hijos e hijas menores, y por una cuantía máxima de 100 euros al mes, durante un máximo de 18 meses, el anticipo de los pagos al Fondo de Garantía de Pago de Alimentos, a través de un procedimiento de urgencia conforme al Real Decreto 1618/2007 de 7 de diciembre, sobre la Organización y Fundamentación del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos<sup>90</sup>.

Además, las mujeres víctimas de violencia de género son consideradas como colectivos prioritarios, para el acceso a las viviendas protegidas y residencias públicas para mayores<sup>91</sup>, (en la Comunidad Valenciana, por ejemplo, el art. 38 de la Ley 9/2003 de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres establece que las mujeres víctimas de malos tratos que hayan tenido que abandonar su domicilio tienen acceso preferente a las viviendas sociales, o también podrán acceder a la prestación económica para el acceso a viviendas de alquiler social, estableciéndose un porcentaje de viviendas para aquellas mujeres que acrediten su condición de ser víctimas de malos tratos)<sup>92</sup>.

---

<sup>88</sup> CAPÓ Y PICORNELL, M.: “Las ayudas económicas para las víctimas de violencia de género”, en *Themis: Revista jurídica de igualdad de género*, nº 0, 2005, pp. 52-55.

<sup>89</sup> Accesible en: <http://tramites.administracion.gob.es/comunidad/tramites/recurso/anticipos-por-impago-de-pensiones-alimenticias/29f47f18-34e9-4e2f-9875-ac379106aa98>

<sup>90</sup> VV.AA.: “Las ayudas a las víctimas de violencia de género desde el derecho presupuestario”, en VV.AA. (Dir. A. Figueruelo Burrieza, M. del Pozo Pérez y M. León Alonso): *Igualdad: Retos para el siglo XXI*, Santiago de Compostela (Andavira), 2012, pp. 263-291.

<sup>91</sup> PACHECO JIMÉNEZ, M.N.: “El derecho preferente de acceso a vivienda protegida de las mujeres víctimas de violencia de género”, en *Mujeres, contratos y empresa desde la igualdad de género*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2014, pp. 349-364.

<sup>92</sup> VV.AA.: *Derechos sociales y políticas inclusivas, propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2019.

Finalmente, ha de hacerse referencia a los derechos específicos reconocidos en la especial situación en que se encuentran las mujeres migrantes que son víctimas de violencia de género<sup>93</sup>.

Si la mujer víctima de malos tratos se encuentra de forma irregular en España, se debe de paralizar el procedimiento administrativo de expulsión por estancia irregular y se le debe dar la posibilidad de solicitar una autorización de residencia y trabajo por el procedimiento extraordinario de la ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero. Si estas mujeres se encuentran huidas de su país debido al temor fundado a sufrir persecución por motivos de género, pueden solicitar la condición de refugiada con respecto a la Ley 12/2009, reguladora del derecho de asilo y la protección subsidiaria.

Para *garantizar* los derechos de las mujeres víctimas de estos delitos, los servicios y Centros de Atención Especializada para Mujeres Víctimas de Violencia, adoptarán fórmulas organizativas que, por la especialización de su personal, por sus características de convergencia e integración de acciones, garanticen la efectividad de los indicados principios.

Estos servicios actuarán coordinadamente y en colaboración con los Cuerpos de Seguridad, los Jueces de Violencia sobre la Mujer, los servicios sanitarios y las instituciones encargadas de prestar asistencia jurídica a las víctimas, del ámbito geográfico correspondiente. Estos servicios podrán solicitar al Juez las medidas urgentes que consideren necesarias.

También tendrán derecho a la asistencia social integral a través de estos servicios sociales los menores que se encuentren bajo la patria potestad o guarda y custodia de la persona agredida. A estos efectos, los servicios sociales deberán contar con personal específicamente formado para atender a los menores, con el fin de prevenir y evitar de forma eficaz las situaciones que puedan comportar daños psíquicos y físicos a los menores que viven en entornos familiares donde existe violencia de género.

En los instrumentos y procedimientos de cooperación entre la Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas en las materias reguladas en este artículo, se incluirán compromisos de aportación, por parte de la Administración

---

<sup>93</sup> YUGUEROS GARCIA, A. J.: “Derechos de ciudadanía de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, en situación irregular”, en *Revista de Humanidades*, UNED, 2015.

General del Estado, de recursos financieros referidos específicamente a la prestación de los servicios.

Los organismos de igualdad orientarán y valorarán los programas y acciones que se lleven a cabo y emitirán recomendaciones para su mejora.

### **3.3. Evolución normativa desde la entrada en vigor de la LOIVG**

En este apartado se colacionan, a modo de referencia, las medidas legislativas adoptadas en España tras la promulgación de la LOIVG, obviando los pactos internacionales, así como las medidas ejecutivas (de protección, protocolos de seguridad, instrucciones, convenios de colaboración entre instituciones y Ministerios, órdenes interiores, etc.).

Las reformas más importantes a nivel legislativo que se han producido tras la promulgación de la LOIVG y que afectan a su contenido (en sentido modificadorio o para su desarrollo o concreción reglamentaria) son las siguientes:

-El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre de 2004, por el que se podrá conceder una autorización de residencia temporal por razones humanitarias, “a la mujer extranjera en situación irregular que haya sido víctima de violencia de género”<sup>94</sup>.

- El Real Decreto 233/2005, de 4 de marzo de 2005, que dispone la creación y constitución de Juzgados de violencia sobre la mujer<sup>95</sup>.

-El 13 de mayo de 2005 el Consejo de Ministros aprueba el *Plan para la valoración forense integral de la violencia de género*, por el que se crean las primeras *Unidades de Valoración Integral de la violencia de género*<sup>96</sup>.

-El 13 de marzo de 2006, el Ministerio del Interior y la FEMP (Federación Española de Municipios y Provincias) refrendan el *Protocolo de colaboración y coordinación entre las*

---

<sup>94</sup> VALIÑO CES, A.: “Análisis en torno a la situación irregular de la mujer inmigrante víctima de violencia de género y la autorización de residencia temporal y trabajo”, en AA.VV. (Dir. A. Figueruelo Burrieza y M. del Pozo Pérez): *Retos actuales para la erradicación de la desigualdad y la violencia de género*, Valencia (Tirant lo Blanch y Ediciones Universidad de Salamanca), 2019, pp. 303-321.

<sup>95</sup> PEREZ-OLLEROS SÁNCHEZ-BORDONA, F.J.: “Actuación de los juzgados de violencia sobre la mujer”, en *Manual de lucha contra la violencia de género*, Cizur Menor (Aranzadi), 2010, pp. 355-382.

<sup>96</sup> RINCÓN VELÁZQUEZ, S.: “Importancia y función de las unidades de valoración forense”, en *La prevención y erradicación de la violencia de género: un estudio multidisciplinar y forense*, Madrid (Aranzadi - Thomson Reuters), 2012, pp. 365-388.

*Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*<sup>97</sup>.

-La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI)<sup>98</sup>. Aunque anteriormente el artículo 14 de la Constitución española ya proclamaba el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, y el artículo 9.2 consagraba la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra fueran reales y efectivas, la exposición de motivos de esta ley los considera insuficientes, indicando que la violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena, efectiva, entre mujeres y hombres, aquella “perfecta igualdad que no admitiera poder ni privilegio para unos ni incapacidad para otros”, es todavía hoy una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos. Por ello, la mayor novedad de la LOI radica, con todo, en la prevención de esas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad. Tal opción implica necesariamente una proyección del principio de igualdad sobre los diversos ámbitos del ordenamiento de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad. De ahí la consideración de la dimensión transversal de la igualdad, seña de identidad del moderno derecho antidiscriminatorio, como principio fundamental de dicho texto.

-La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio de 2010, que permite que la pena de prisión se pueda sustituir por la pena de localización permanente, para los casos de violencia de género<sup>99</sup>.

-La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se tipifican nuevos delitos de matrimonio forzado,

---

<sup>97</sup> NAVARRETE IBÁÑEZ, E.: “Creación de grupos específicos para la atención y protección de víctimas de violencia doméstica y de género en las Policías Locales”, en *Estudios sobre ciencias de la seguridad: policía y seguridad en el estado de derecho*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2012, pp. 1369-1398.

<sup>98</sup> DURÁN LÓPEZ, F.: “La ley de igualdad”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, 2009, pp. 89-93.

<sup>99</sup> TORRES ROSELL, N.: “Contenido y fines de la pena de localización permanente”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2012.

hostigamiento o acecho, divulgación no autorizada de imágenes o grabaciones íntimas obtenidas con la anuencia de la persona afectada, y manipulación del funcionamiento de los dispositivos de control utilizados para vigilar el cumplimiento de penas y medidas cautelares o de seguridad, que a partir de ese momento será calificado como quebrantamiento de condena o de medida cautelar, según corresponda<sup>100</sup>.

-Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género<sup>101</sup>.

-Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género<sup>102</sup>.

-Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer<sup>103</sup>.

- Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación<sup>104</sup>.

- Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género<sup>105</sup>.

---

<sup>100</sup> BARQUÍN SÁNZ, J.: “De las formas sustitutivas de la pena de prisión y de la libertad condicional”. En *Estudios sobre el Código Penal reformado: (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*, Madrid (Dykinson), 2015, pp. 223-267.

<sup>101</sup> ALONSO SALGADO, C.: “El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017) y la justicia restaurativa”, en *Retos actuales para la erradicación de la desigualdad y la violencia de género*, Valencia (Tirant lo Blanch y Ediciones Universidad de Salamanca), 2019, pp. 23-25.

<sup>102</sup> VV.AA. (Dir. M. Roig Torres): *Últimas reformas legales en los delitos de violencia de género, perspectiva comparada*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2018.

<sup>103</sup> RODRÍGUEZ INIESTA, G.: “La incidencia de la violencia contra la mujer en la protección de seguridad social de los huérfanos (a propósito de la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer)”, en *Derecho vivo de la Seguridad Social*, Murcia (Laborum), 2019, pp. 221-247.

<sup>104</sup> BALLESTER PASTOR, M.A.: “El RDL 6/2019 para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación: Dios y el diablo en la tierra del sol”, en *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, núm. 146, 2019, pp. 13-40.

<sup>105</sup> RUIZ LOPEZ, C.: “Real Decreto-Ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género”, en *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 8, Nº. 2, 2020, pp. 282-284.



- Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita<sup>106</sup>.

- Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia<sup>107</sup>.

- Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril<sup>108</sup>.

El contenido de las mismas será abordado de manera transversal a lo largo de esta tesis.

#### **IV. Una visión empírica de la violencia de género en España**

##### **1. Las denuncias de violencia de género**

La violencia de género es un fenómeno a nivel mundial que, según el informe *Estimaciones mundiales y regionales de la violencia contra la mujer: prevalencia y efectos de la violencia conyugal y de la violencia sexual no conyugal en la salud*, realizado por la Organización Mundial de la Salud en 2013, es un problema prioritario de salud pública, además de una lacra de proporciones pandémicas que requiere para su erradicación de intervenciones conjuntas desde todos los ámbitos (político, normativo, educativo, social y sanitario).

En este punto, resulta necesario esbozar una idea de la situación en que se encuentra el fenómeno de la violencia de género en España. Para ello, se ha realizado un pequeño estudio de la evolución de las denuncias, a fin de observar el impacto generacional que se está produciendo. Con objeto de obtener un criterio uniforme, de los datos obtenidos se tomaron como base de referencia los datos oficiales del *Portal estadístico contra la*

---

<sup>106</sup> PARDO IRANZO, V.: “El derecho a la asistencia jurídica gratuita”, en *Derecho procesal I: jurisdicción, acción y proceso*, Madrid (Aranzadi Thomson- Reuters), 2021, pp. 261-277.

<sup>107</sup> MARTÍNEZ GARCÍA, C.: *El nuevo marco legal de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia en España*, Madrid (Aranzadi Thomson-Reuters), 2021.

<sup>108</sup> PEY GONZÁLEZ, J.M.: “De nuevo sobre el arraigo laboral, tras las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de abril y 6 de mayo de 2021, así como la Instrucción 1/2021 de la secretaría de estado de migraciones”, en *Diario la Ley*, núm. 9891, 2021.

*violencia de género* de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género<sup>109</sup>.

En estos datos, a fecha diciembre de 2021, vienen reflejados diversas series de datos a saber:

- llamadas al 016 desde el año 2007;
- ayudas económicas concedidas según el art. 27 de la LOIVG desde 2006;
- ayudas concedidas para cambio de residencia desde 2005;
- concesiones de autorización de residencia y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia desde 2005;
- contratos de trabajo bonificados y de sustitución desde 2003;
- denuncias por violencia de género desde 2009;
- dispositivos telemáticos de seguimiento aplicados desde 2009;
- menores víctimas mortales por violencia de género registrados desde 2013;
- mujeres víctimas mortales por violencia de género contabilizadas desde 2003;
- Rentas Activas de Inserción reconocidas desde 2006 a víctimas de violencia de género;
- Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género desde 2013;
- usuarias ATEMPRO desde 2010;
- órdenes de protección dictadas desde 2009.

Al propósito que nos ocupa en este apartado, se recogieron datos anuales completos de las denuncias registradas, a fin de evitar disparidad de los mismos, desechando datos parciales de la última anualidad y estableciendo los parámetros entre los años 2009 a 2021.

Un total de 135.539 denuncias por violencia de género fueron registradas en el año 2009 y aunque en el año 2020, las medidas de restricción de movilidad tomadas para afrontar la crisis sanitaria -provocada por la pandemia de SARS-CoV 2- objetivamente hacían prever un incremento del riesgo de la violencia sobre la mujer, la realidad es que las denuncias durante ese año disminuyeron, quedando establecidas en 150.804, rompiendo la tendencia alcista que se venía produciendo desde el año 2013. Sin embargo, esta primera

---

<sup>109</sup> <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

aproximación no puede llevarnos al error de concluir que la incidencia de la violencia de género disminuye, debido al descenso de las denuncias y al menor número de homicidios en ese año (para realizar un estudio objetivo de la violencia de género bajo el confinamiento, debe apreciarse la evolución de sus consecuencias distinguiendo sus dos fases: la primera, que se produce durante el confinamiento, en el que, debido a las circunstancias particulares del mismo, el agresor adquiere un control sobre la víctima antes nunca percibido, y que se intensifica en todas sus formas: física, psicológica y sexual; y una segunda fase, que se da tras el confinamiento, y en la que el riesgo de letalidad tiende a incrementarse debido a la percepción de *pérdida de control* que tiene el agresor<sup>110</sup>).

Estas cifras reflejan, además de la inaplazable obligación de atender a las víctimas y la necesidad de la intervención y el tratamiento de los maltratadores, una implicación social, para la que se apliquen medidas efectivas de educación en igualdad y visibilización de las causas de la violencia hacia las mujeres.

Para apreciar la implicación social que existe respecto de los delitos relacionados con la violencia de género, se han recogido los datos incluyendo el número total de denuncias anuales, y el origen de las mismas, que a fecha 31/12/2021 son los siguientes:

**Tabla 1: Denuncias de VG por su origen.**

Denuncias por VG	Presentadas por víctima en juzgado	Presentadas por familiares	Atestados policiales denuncia víctima	Atestado policía-denuncia familiar	Atestado policial de oficio	Parte de lesiones	Terceros en general	Año
135.539	10.871	451	87.635	1.436	17.445	16.138	1.563	2009
134.105	11.158	487	86.760	1.697	18.137	14.640	1.226	2010
134.002	12.082	450	83.693	1.092	19.633	15.290	1.762	2011
128.477	10.750	435	81.836	1.189	17.358	14.727	2.182	2012
124.893	12.269	625	75.767	1.247	18.222	14.363	2.400	2013
126.742	9.769	651	78.758	1.421	18.984	15.029	2.130	2014
129.193	5.235	1.504	83.667	1.595	20.131	14.575	2.483	2015
143.535	4.607	375	94.802	1.685	23.635	14.511	3.920	2016
166.260	5.990	444	108.945	2.957	25.600	16.192	6.132	2017
166.961	4.676	768	110.623	2.716	25.006	15.251	7.921	2018
168.168	3.928	956	116.990	3.406	22.084	16.108	4.696	2019
150.804	2.659	246	105.066	2.839	20.270	14.242	5.463	2020
162.848	2.283	189	116.734	2.339	22.350	13.651	5.302	2021

Elaboración propia a partir de los datos del Consejo General del Poder Judicial. [C.G.P.J. - Datos sobre Violencia sobre la mujer en la estadística del CGPJ \(poderjudicial.es\)](https://www.poderjudicial.es/cgpj/estadisticas/indicadores-estadisticos/indicador-10-datos-sobre-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-del-cgpj)

Para entender tales datos y tener una visión más global de los resultados, los mismos se han agrupado de la siguiente forma; los casos de violencia de género (VG) que han sido *tramitados de una u otra forma por atestados policiales*, haciendo constar que los partes de lesiones, aunque son recibidos por la autoridad judicial, directamente son remitidos a

<sup>110</sup> LORENTE ACOSTA, M., “Violencia de género en tiempos de pandemia y confinamiento”, en *Revista española de medicina legal: órgano de la Asociación Nacional de Médicos Forenses*, Vol. 46, N.º. 3, 2020, pp.139-145.

las unidades policiales de referencia, para su investigación y tramitación; los casos derivados de *denuncias presentadas directamente* por la víctima en los juzgados y finalmente las denuncias presentadas por familiares y por terceros en general, sin intervención policial.

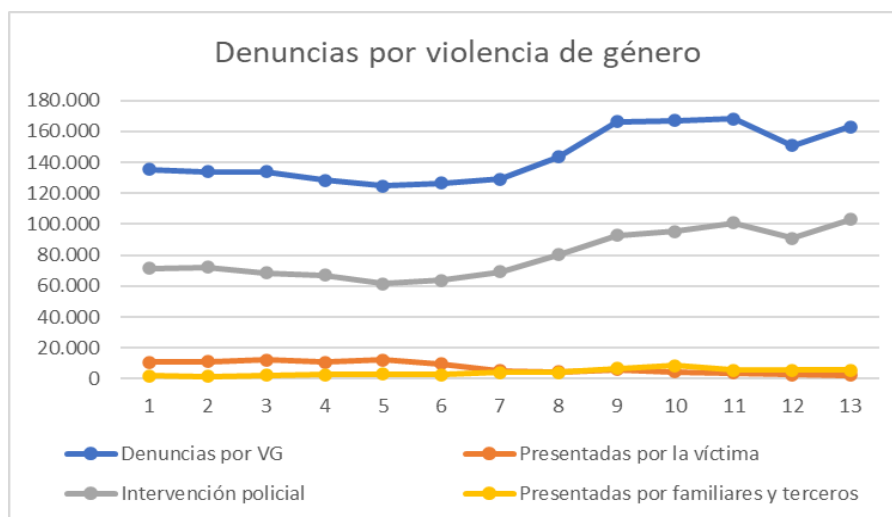
**Tabla 2:** Agrupación denuncias con y sin intervención policial.

Denuncias por VG	Presentadas por la víctima	Intervención policial	Presentadas por familiares y terceros	Año
135.539	10.871	71.497	2.014	2009
134.105	11.158	72.120	1.713	2010
134.002	12.082	68.403	2.212	2011
128.477	10.750	67.109	2.617	2012
124.893	12.269	61.404	3.025	2013
126.742	9.769	63.729	2.781	2014
129.193	5.235	69.092	3.987	2015
143.535	4.607	80.291	4.295	2016
166.260	5.990	92.753	6.576	2017
166.961	4.676	95.372	8.689	2018
168.168	3.928	100.882	5.652	2019
150.804	2.659	90.824	5.709	2020
162.848	2.283	103.083	5.491	2021

Elaboración propia a partir de los datos del C.G.P.J. [C.G.P.J. - Datos sobre Violencia sobre la mujer en la estadística del CGPJ \(poderjudicial.es\)](https://www.poderjudicial.es/cgpj/estadisticas/indicadores-estadisticos)

El siguiente gráfico proporciona una visión evolutiva global del fenómeno:

**Gráfico 1:** Visión global de las denuncias por su origen.



Elaboración propia a partir de los datos obtenidos del C.G.P.J.

Mientras que las denuncias con intervención policial sigue una línea equivalente y paralela al número de denuncias total; las denuncias presentadas directamente por las víctimas disminuyen de forma paulatina y considerable, tener en cuenta que de las 12.269 presentadas por las propias mujeres en los juzgados del año 2013, que correspondía al 9,82% del total, pasamos a 2.283 denuncias presentadas de la misma forma para el año 2021 que corresponde solo al 1,93%, lo que supone una disminución en torno al 8%.

De la misma forma, las denuncias presentadas por familiares y terceros van oscilando entre el 2,5% y 3,5% del total de denuncias presentadas año tras año.

Los datos estadísticos correspondientes nos indican, de manera fehaciente, la consolidación del importante aumento de las denuncias, aunque desde el año 2017, la curva se suaviza de forma apreciable y aunque en el 2020, el efecto de la pandemia haya provocado el descenso de las mismas, por los motivos anteriormente explicados, la misma vuelve a evolucionar, al alza, en el año 2021, estabilizándose por encima de las 160.000 denuncia entre ambas fechas.

A nivel general y dejando aparte el año 2020 por la atipicidad apuntada -aunque el aumento de las denuncias presentadas en los órganos judiciales nos vuelve a situar en un escenario de cifras inasumibles, impropias de una sociedad civilizada del siglo XXI-, es positivo comprobar cómo, desde la aplicación del *Pacto de Estado para la Violencia de Género*, el aumento de las denuncias parece sensiblemente frenado e incluso disminuye ligeramente en el último año.

Por otra parte, se aprecia la gran implicación de los medios policiales para paliar este tipo de delitos, quedando, lamentablemente, el resto de implicados -familiares y terceros en general- en una posición marginal por lo que hace a la visibilización de este tipo de violencia. Creo, por ello, es preciso insistir en la necesidad de una mayor implicación de familiares y entornos cercanos a la hora de denunciar y no consentir situaciones de malos tratos. Esa implicación ayudaría a ganar mucho terreno para combatir la propia violencia de género y para que la víctima deje de sentir buena parte de su soledad y desamparo<sup>111</sup>.

Los datos estadísticos presentados nos alertan, sin embargo, de que sigue creciendo el número de víctimas y como se verá en páginas posteriores, aumenta también el de varones menores enjuiciados por la comisión de delitos motivados por la violencia de género.

Todo esto lleva a una conclusión final para este apartado: la interiorización de los valores de igualdad, respeto y libertad, aunque progresa, todavía no se encuentra asentada en nuestra sociedad; las relaciones tóxicas entre las parejas, independientemente de la edad, siguen produciéndose y las denuncias siguen *in crescendo*, paulatinamente.

---

<sup>111</sup>VV.AA. (I.P. M. J. Cala Carrillo): *Recuperando el control de nuestras vidas: Reconstrucción de identidades y empoderamiento en mujeres víctimas de violencia de género*, Madrid (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), 2011. Accesible en: [https://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2012/docs/Recuperando\\_control.pdf](https://www.inmujer.gob.es/areasTematicas/estudios/estudioslinea2012/docs/Recuperando_control.pdf)

Para finalizar, corresponde hacer una breve referencia al año 2020, el cual, será recordado como “el año que cambió la vida de las personas”, el año en que el Coronavirus se interpuso como el centro de los problemas de nuestro planeta, eclipsando toda la agenda internacional y, también, las nacionales. Como ya se adelantó, incluso las denuncias por violencia de género se han visto afectadas por esta pandemia, solamente 150.804 denuncias se han interpuesto en dicha año, representando esta cifra un 9% menos de las denuncias presentadas en el año anterior y un 7,4 % menor que las presentadas en 2021.

Aunque institucionalmente la violencia de género no es un asunto olvidado, no se ha sabido dar con la fórmula para seguir aumentando su visibilización.

## **2. Las Órdenes de Protección**

### ***2.1. El concepto “orden de protección”***

La orden de protección es una resolución judicial que dicta el órgano judicial competente en los casos en que, existiendo indicios fundados de la comisión de un delito, aprecia la existencia de una situación objetiva de riesgo para la víctima que requiere la adopción de medidas de protección durante la tramitación del proceso penal. La orden de protección contempla en un único documento medidas cautelares de naturaleza penal y civil a favor de la mujer víctima de violencia de género y, en su caso, de sus hijos e hijas; y activa al mismo tiempo los mecanismos de protección social establecidos a favor de la víctima por las distintas Administraciones Públicas. Con la orden de protección se acredita la situación de violencia de género que da lugar al reconocimiento de los derechos que establece la LOIVG<sup>112</sup>.

Las medidas cautelares de naturaleza penal pueden ser una o algunas de las siguientes<sup>113</sup>:

- Desalojo del agresor del domicilio familiar.
- Prohibición de residir en determinada población.
- Prohibición de que el agresor se aproxime a la víctima y/o a sus familiares u otras personas a la distancia que se determine.

---

<sup>112</sup> SÁNCHEZ RIVERA, P.: “La orden de protección en violencia de género”, en *Tratado sobre la igualdad jurídica y social de la mujer en el siglo XXI*, Madrid (Dykinson), 2019, pp. 373-389.

<sup>113</sup> RODRÍGUEZ CASTRO, J.: “El pronunciamiento sobre las medidas cautelares en procedimientos sobre violencia de género”, en *Diario la Ley*, núm. 7952, 2012.

- Prohibición de que el agresor se comunique con la víctima y/o con sus familiares u otras personas por cualquier medio: carta, teléfono, etc.
- Prohibición al agresor de acercarse a determinados lugares: centro de trabajo de la víctima, centros escolares de los hijos, etc.
- Omisión de datos relativos al domicilio de la víctima.
- Protección judicial de la víctima en las oficinas judiciales.
- Incautación de armas y prohibición de tenerlas.
- Las medidas de naturaleza civil pueden ser las siguientes:
  - Atribución del uso y disfrute de la vivienda familiar.
  - Determinación del régimen de guarda y custodia de los hijos menores.
  - Determinación del régimen de visitas, comunicación y estancia con los menores.
  - Fijación de una prestación de alimentos.
  - Cualquier otra medida que sea necesaria para apartar a los menores de un peligro o evitarles perjuicios.

A nivel supranacional, viene contemplada en la Directiva 2011/99/EU, del Parlamento Europeo y del Consejo, de fecha 13 de diciembre de 2011<sup>114</sup>, por la que se regula la orden europea de protección, siendo ésta una medida equivalente a la que se puede establecer a nivel nacional, y consiste en que una autoridad judicial de un Estado miembro, una vez adoptada una orden de protección en base a su propio Derecho interno, puede solicitar que esta protección se haga extensiva a nivel europeo, ante cambios de domicilio temporal o definitivo de las víctimas.

Así, cuando una persona que tenga a su favor una medida restrictiva de derechos con respecto a otra, cuando tenga que viajar a otro Estado miembro, se emitirá una orden europea de protección, siendo el Estado de emisión el que, atendiendo al período en que la persona va a permanecer en el Estado receptor, adoptará las medidas necesarias para protegerla contra los actos delictivos que provengan de su agresor inicial o que atenten o pongan en peligro su vida, integridad física o psicológica, su dignidad o que no cumpla la prohibición de comunicación o acercamiento, es decir, las medidas adoptadas por el Estado emisor, se hacen extensibles al resto de Estados miembros.

---

<sup>114</sup> BURGOS LADRÓN DE GUEVARA, J.: “La orden europea de protección, analogías y diferencias con la orden de protección del proceso penal español”, en *Diario la Ley*, núm. 8022, 2013.

Estas medidas tanto las de orden civil como de orden penal se pueden adoptar de forma acumulada o sucesiva, según los casos.

A nivel nacional, se encuentra regulada por la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección. Dicha ley indica en su preámbulo que la orden de protección unifica los distintos instrumentos de amparo y tutela a las víctimas de los delitos de violencia doméstica y pretende establecer que a través de un rápido y sencillo procedimiento judicial, sustanciado ante el juzgado de instrucción o juzgado de violencia sobre la mujer, pueda obtener la víctima un estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada medidas restrictivas de la libertad de movimientos del agresor para impedir su nueva aproximación a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia, sin necesidad de esperar a la formalización del correspondiente proceso matrimonial civil. La orden judicial de protección supondrá, a su vez, que las distintas Administraciones públicas, estatal, autonómica y local, activen inmediatamente los instrumentos de protección social establecidos en sus respectivos sistemas jurídicos y sociales.

Las medidas civiles<sup>115</sup> están referidas en los arts. 64, 65 y 66 de la LOIVG. La orden de protección implicará, además, la obligación de que la víctima esté informada permanentemente de la situación procesal y penitenciaria del agresor, así como de las medidas cautelares adoptadas sobre él. Cada víctima sólo puede tener una orden de protección sobre un mismo agresor, aunque el contenido puede ser modificado, cuando cambien las circunstancias que se contemplaron al adoptarla. La orden de protección será inscrita en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia de Género.

Igualmente, como ya se ha indicado, se pueden adoptar las medidas penales<sup>116</sup>: orden de alejamiento, prohibición de comunicación, prohibición de volver a la localidad o al domicilio donde ocurrieron los hechos, prohibición de tenencia y porte de armas, instauración de medidas electrónicas para evitar la cercanía entre ambos y asegurar la protección de la víctima; y la más grave de todas ellas, la prisión provisional.

---

<sup>115</sup> GONZALO RODRIGUEZ, M<sup>a</sup>.T.: “Medidas civiles de la orden de protección”, en *Práctica de tribunales revista de derecho procesal civil y mercantil* (Ejemplar dedicado a: Familia y aspectos procesales civiles de la violencia de género (II), núm. 101, pp. 36-45.

<sup>116</sup> DÍEZ RIAZA, S.: “Las medidas procesales penales de protección en los juicios sobre violencia de género”. *Género y derecho: luces y sombras en el ordenamiento jurídico español*. Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga. 2008. pp. 257-281



Además de estas medidas, podrán dictarse medidas administrativas dirigidas a las mujeres extranjeras en situación irregular<sup>117</sup>, víctimas de violencia de género, las cuales podrán iniciar un período de regularización de su situación en España, con permiso de residencia, que se les otorgará en cuanto sea reconocida su situación de víctimas de violencia de género.

La situación de violencia de género, a estos efectos, conforme a lo establecido en la LOIVG, art. 23, se acreditará: a través de la sentencia condenatoria, a través de resolución judicial en que se hubiera acordado medidas cautelares de protección, a través de la orden de protección acordada a favor de la víctima o excepcionalmente, a través de informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género hasta tanto se dicte la orden de protección.

El RD-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género ha reformado el artículo 23 de la LO 1/2004, ampliando los sujetos legitimados para acreditar la situación de violencia de género que permite a la víctima acceder a derechos de índole social, laboral y económico, más allá de la autoridad judicial y del Ministerio Fiscal, dando entrada a las Administraciones públicas tanto estatales como las dependientes de las Comunidades Autónomas en sus respectivas normativas específicas, las cuales podrán acreditar dicha situación<sup>118</sup>.

## ***2.2. La solicitud de la orden de protección y los presupuestos necesarios para su adopción***

Según la propia norma que la regula, en su exposición de motivos –apartado II-, dicha solicitud la puede realizar la propia víctima por sí misma para sí y para sus hijos o personas que convivan en el domicilio con el agresor; también la puede pedir el cónyuge o pareja respecto a los hijos menores, los hijos o hijas propios o los del cónyuge o pareja si tienen edad suficiente para poder solicitarla, o cualquier familiar que se halle sujeto a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de la propia víctima o de su cónyuge o pareja.

También puede solicitar la orden de protección el/la representante legal de la víctima.

---

<sup>117</sup>ANTÓN GARCÍA, L.; *Violencia de género y mujeres inmigrantes*. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona. 2013. Tesis doctoral.

<sup>118</sup> PICADO VALVERDE, E.M.; “La acreditación de la situación de violencia de género”, en *Protocolos de actuación con víctimas especialmente vulnerables, una guía de buenas prácticas*. Aranzadi Thomson Reuters. 2019. pp. 141-152.

Los presupuestos para su adopción por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer o los Juzgados de Instrucción son los siguientes<sup>119</sup>:

-Que estemos ante un acto de violencia de género o de violencia doméstica acreditada (en el primero de los casos, que la mujer, sea o haya sido esposa o haya estado ligada al autor por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia (artículo 1 de la LOIVG); para el segundo de los casos, violencia doméstica, que exista convivencia entre los actores, ya que lo que se protege es la pacífica convivencia entre los miembros de la unidad familiar).

-Que exista una situación objetiva de riesgo para la víctima, siendo el riesgo la posibilidad fundada de que la víctima sufra un daño o mal futuro por una conducta violenta, en cualquiera de sus manifestaciones.

Para apreciar la situación objetiva de riesgo de la víctima se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes factores: la gravedad del hecho cometido, el estado de salud de la víctima, la reiteración de los hechos, la existencia de condenas anteriores o de procedimientos penales en trámite por delitos relacionados con la violencia de género en los que la víctima sea la misma u otra mujer, el quebrantamiento de medidas cautelares y la comisión de los hechos en el domicilio común dado que el hogar es el lugar donde las mujeres corren mayor riesgo de experimentar violencia.

La situación de convivencia para los casos de violencia doméstica ha dado un vuelco significativo tras la STS (Penal) 47/2020, de 11 de febrero, que considera que concurre el delito de maltrato de obra del artículo 153 del Código Penal cuando la víctima sea menor, *aún sin convivencia*, cuando se halle sujeta a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente, así como cuando la víctima sea una persona con discapacidad o necesitada de especial protección<sup>120</sup>.

Y ello es así, porque esta decisión supone un cambio de criterio de 180 grados de la Sala Segunda del Supremo que, hasta ahora –tras la sentencia 201/2007, de 16 de marzo–, consideraba que *“en el supuesto específico de los descendientes, ascendientes o hermanos*

---

<sup>119</sup>SERRANO HOYO, G.: “Algunas cuestiones procesales que plantea la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica”, en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 22. 2004, pp. 69-104.

<sup>120</sup> Doctrina de la Fiscalía General del Estado. “Consulta 1/2008, de 28 de julio, acerca de la exigencia del requisito de convivencia entre el agresor y los ascendientes, descendientes y hermanos para la tipificación de los hechos como delito de violencia doméstica previsto en los artículos 153 y 173 del Código Penal”. *Revista de Derecho Penal. Lex Nova*. Madrid. núm. 25, 2008, pp. 285-295.

*sí se requiere convivencia para que resulte de aplicación el precepto considerado (en referencia al artículo 173.2 C.P.) y también el del artículo 153 del Código Penal”.*

Recordar que, tras la mencionada sentencia de 2007, la Fiscalía cambió su criterio de actuación, reflejado en la Circular número 4/2003, y estableció (a partir de la Consulta 1/2008, de 28 de julio) que los fiscales en los casos de las conductas tipificadas en los artículos 153.2 y 173.2 CP que se cometan contra ascendientes, descendientes y hermanos, por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o del conviviente, entenderán como requisito necesario para la calificación de los hechos como delito que exista convivencia entre el autor y la víctima.

Ahora, con esta última resolución, el tribunal desestima el recurso del padre y confirma en apelación, que existía separación matrimonial y el padre no convivía de forma permanente con la menor, pero que, las agresiones cometidas por el progenitor no custodio sobre el hijo menor durante los periodos de cumplimiento del régimen de visitas o cuando aún no se ha aprobado el mismo al ser una separación de hecho, serán consideradas un delito de maltrato en el ámbito de la violencia familiar del artículo 153.2.

### **2.3. Las cifras**

Con respecto a los datos, en el año 2021, y a fin de exponerlo en este apartado, se realizó un estudio respecto a la relación entre denuncias y órdenes de protección para determinar si a través de los datos estadísticos publicados por el Ministerio de Igualdad<sup>121</sup> se podía establecer una correlación entre las denuncias presentadas por violencia de género y las solicitudes de órdenes de protección, como en el anterior, desde un punto de vista estrictamente estadístico, cuantitativo y objetivo.

En dicho estudio se procedió a establecer el número de solicitudes a nivel nacional, a fin de tener una visión global amplia y concreta del problema. Se elaboró una tabla con los datos ordenados por anualidades, a partir de los cuales se pueden apreciar los incrementos y disminuciones de las órdenes de protección solicitadas y las concedidas. Con los resultados obtenidos se calcularon las medias y porcentajes, exponentes de la evolución producida. Finalmente, se presentaban las conclusiones y se planteaba una reflexión que, ahora, se rescata y se somete al debate científico. Veamos.

Evolución de las denuncias:

---

<sup>121</sup><http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

Para poder realizar una primera aproximación al problema se toman los datos estadísticos oficiales, publicados en el Portal Estadístico del Ministerio de Igualdad.

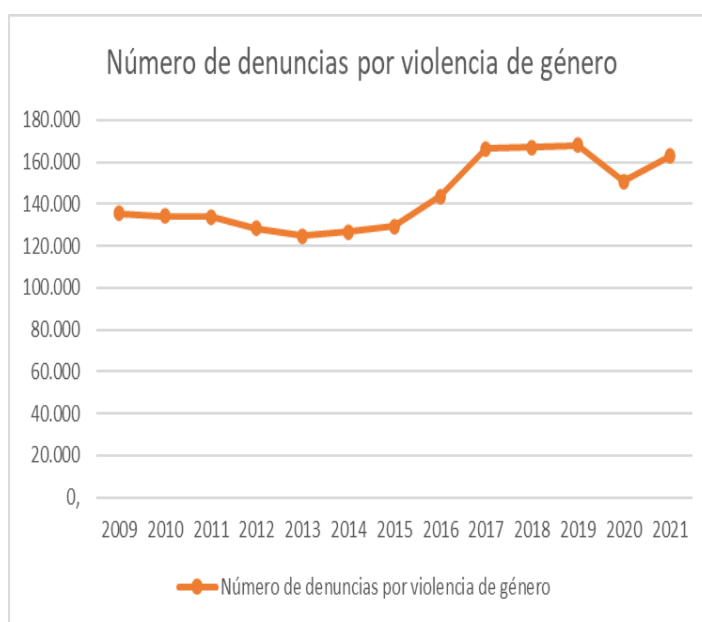
A este objeto, se han establecido, los datos de las anualidades completas entre los años 2009 a 2021, con el fin de obtener una medición sin sesgos y poder determinar igualmente con la mayor exactitud posible las evoluciones de las denuncias por violencia de género y las órdenes de protección, así como la correlación entre ambas.

**Tabla 3.** Denuncias de Violencia de Género, datos anuales.

Año	Número de denuncias por violencia de género
2009	135.539
2010	134.105
2011	134.002
2012	128.477
2013	124.893
2014	126.742
2015	129.193
2016	143.535
2017	166.260
2018	166.961
2019	168.168
2020	150.804
2021	162.848

Fuente: Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género

**Gráfico 2:** Denuncias totales a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede apreciar, las denuncias de violencia de género aumentaron el 34,65% entre los años 2013 a 2019 –con la anomalía, ya explicada, relativa a 2020-, según los datos aportados por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género<sup>122</sup>, para el año 2021, con la crisis sanitaria todavía en vigor, a la que se une la crisis económica, fruto de la inflación económica que sufre nuestro país, las cifras de las denuncias, recuperan los datos anteriores, con una ligera desviación a la baja con respecto al año 2019, con lo que se confirma que la evolución de las denuncias sigue una tendencia creciente, la cual habrá que ser confirmada en los años venideros.

#### Evolución de la Órdenes de Protección y Medidas de Alejamiento

En cuanto a las órdenes de protección, en la siguiente tabla obran los datos estadísticos oficiales, publicados en el Portal Estadístico de la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad.

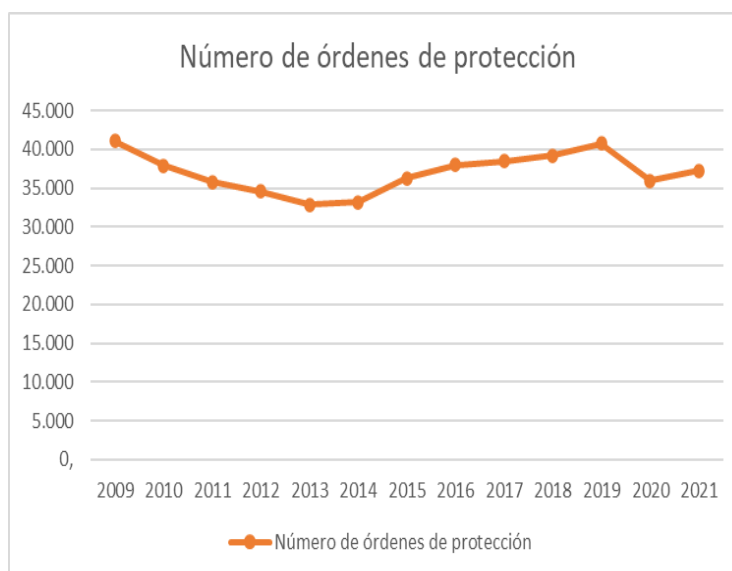
**Tabla 4.** Órdenes de Protección incoadas, datos anuales

Año	Número de órdenes de protección
2009	41.081
2010	37.908
2011	35.813
2012	34.537
2013	32.831
2014	33.167
2015	36.292
2016	37.958
2017	38.488
2018	39.176
2019	40.720
2020	35.948
2021	37.270

Fuente: Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género

<sup>122</sup>[www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/En-el-primer-trimestre-del-ano-aumentaron-las-denuncias-por-violencia-de-genero--las-ordenes-de-proteccion-y-las-condenas-a-los-maltratadores](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/En-Portada/En-el-primer-trimestre-del-ano-aumentaron-las-denuncias-por-violencia-de-genero--las-ordenes-de-proteccion-y-las-condenas-a-los-maltratadores)

**Gráfico 3:** Denuncias totales a nivel nacional.



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos ofrecidos en el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la VG

Con ello, puede verificarse que la tendencia alcista de las órdenes de protección entre los años 2009 a 2021, mantiene una correlación con el número de denuncias presentadas, por lo que el problema lejos de llevar una vía de solución, sigue incrementándose día a día, pero es más, con la crisis sanitaria, social y económica, que ha producido el SARS-CoV-2, el número de solicitudes de la Orden de Protección sigue la tendencia de las denuncias, en este aspecto no se observan signos reseñables de variación.

Si analizamos un poco más de cerca estos datos, las órdenes de protección concedidas representan una media del 26,92% del total de las denuncias formuladas y que, mientras en el año 2009 esta cifra representaba un 30,31%, en el año 2021, es de un 22,88%, con lo que se aprecia un ligero descenso con respecto a la media (próximo al 4%).

Por otra parte, las cifras sobre las denuncias por violencia de género fueron paulatinamente en descenso entre los años 2009 a 2013, coincidiendo con la depresión económica, que según los datos de la contabilidad nacional, publicados por el Instituto Nacional de Estadística, dependiente de la Administración General del Estado<sup>123</sup>, concluyó en el año 2014. Se aprecia, así, una coincidencia con el cambio de tendencia evolutivo sobre el

<sup>123</sup><http://www.mineco.gob.es/portal/site/mineco/menuitem.ac30f9268750bd56a0b0240e026041a0/?vgnnextoid=b33e97b5ef274410VgnVCM1000001d04140aRCRD&vgnnextchannel=864e154527515310VgnVCM1000001d04140aRCRD>

número de denuncias presentadas, para las cuales -a partir de ese mismo año- comienza, también, una evolución al alza y que con la excepción del año 2020, por los motivos expuestos, (crisis sanitaria, económica y social) continúa hasta diciembre de 2021.

No obstante, se puede apreciar que el número de órdenes de protección, con respecto al total de denuncias, sigue en recesión.

Partiendo de los datos expuestos, se desprende que la Orden de protección es un recurso que realmente no cumple los propósitos para los que fue concebido, pues solamente el 56,71% de las mujeres que denuncian recurren a ella, por lo que quizás se tendría que adoptar otro tipo de medidas complementarias que ayudarán a su eficacia<sup>124</sup>.

### **3. Sentencias condenatorias y falsas denuncias.**

#### ***3.1. Sentencias condenatorias en procedimientos seguidos por violencia de género.***

Para realizar una primera aproximación estadística, se ha tomado como referencia objetiva el informe publicado por el Observatorio del Consejo General del Poder Judicial<sup>125</sup>, año 2021, dejando fuera del estudio el año 2020 pues, como ya se adelantó, constituye una anomalía -el confinamiento, tanto domiciliario como perimetral (en Comunidades Autónomas y municipios) que ha sufrido la población ha determinado una disminución importante de las denuncias respecto al año anterior, por lo que cabe suponer, como ya se ha comentado, que la *dificultad de acceso a la denuncia* ha sido la responsable de haber encubierto un número importante de casos-.

Del mismo modo, lo que se quiere obtener es una referencia global de la evolución de las denuncias sobre violencia de género, desde la primera declaración en dependencias policiales, hasta su finalización judicial. Para ello, se han tenido en cuenta los siguientes datos:

- Denuncias totales.
- Diligencias urgentes a través de juicio rápido en los juzgados de Violencia sobre la mujer.
- Juicios rápidos elevados a los Juzgados de lo Penal.

---

<sup>124</sup> PÉREZ GINÉS, C.A.: “La mediación penal en el ámbito de la violencia de género o las órdenes de protección de difícil control y cumplimiento”, en *Diario la Ley*, núm. 7397, 2010.

<sup>125</sup><http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Violencia-sobre-la-Mujer/>

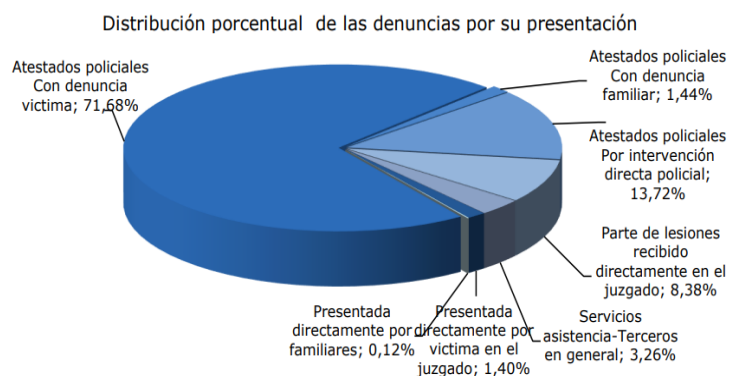
- Diligencias previas tramitadas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.
- Procedimientos abreviados elevados a los Juzgados de lo Penal o a las Audiencias Provinciales.
- Sumarios registrados en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.
- Procedimientos abreviados, elevados a las Audiencias Provinciales
- Procedimientos con Tribunal del Jurado en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.
- Procedimientos con jurado sobre violencia de género en las Audiencias Provinciales.

El primer dato de interés es *el número total de denuncias tramitadas en 2021*, el cual alcanzó la cifra de 162.848, y que aunque supone una ligera disminución con respecto al año anterior de referencia, 2019, (con 168.168 denuncias), en el que se estableció, la cifra más alta de denuncias por este hecho nunca jamás antes alcanzado, estos datos indican que tras finalizar el período de confinamiento y establecida la nueva normalidad, los datos vuelven a indicadores similares a los que se registraban antes de la pandemia. Siendo este dato, por sí mismo, considerado como positivo, ya que refleja el empoderamiento social de la mujer y la mayor visualización de estos delitos, no es menos cierto que estos datos reflejan también, como ya hemos apreciado, la falta de implicación de familiares y allegados, cuyas denuncias solamente suponen en torno al 1,56% del total para este último año. Asimismo, las cifras demuestran que los servicios asistenciales siguen sin tener demasiada influencia en la visualización del problema, ya que las cifras de las denuncias presentadas por estos servicios sólo alcanzan el 3,26% del total.



**Imágen 2: Denuncias en 2021, por su origen.**

Total Denuncias	Presentada directamente por víctima en el juzgado	Presentada directamente por familiares	Atestados policiales			Parte de lesiones recibido directamente en el juzgado	Servicios asistencia-Terceros en general
			Con denuncia víctima	Con denuncia familiar	Por intervención directa policial		
162.848	2.283	189	116.734	2.339	22.350	13.651	5.302
	1,40%	0,12%	71,68%	1,44%	13,72%	8,38%	3,26%



Fuente: Informe anual 2021 del C.G.P.J., respecto a la V.G.

Por otra parte, los servicios policiales (incluidos los partes de lesiones por las razones ya aludidas) se configuran como la gran referencia de las mujeres para poder salir de esta situación, ya que su intervención de forma directa o indirecta abarca más del 95,22% de los casos.

Según el informe que se ha tomado como referencia, en 2021 en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, se incoaron un total de 220.483 procedimientos penales por violencia de género<sup>126</sup>. Del total de varones enjuiciados en dichos juzgados, el 89,1% fueron condenados, frente al 11 % que fueron absueltos. Por otra parte, un total de 15.720 denuncias fueron retiradas por las propias mujeres al acogerse a la dispensa de la obligación de declarar como testigo frente a su pareja (art. 416 LECrim), lo que supone el 10% del total de las denunciadas que en fase de instrucción, en los juzgados de violencia sobre la

<sup>126</sup> Los datos incorporan la transformación que pueden sufrir los asuntos (inicial calificación como diligencias urgentes y posterior transformación a diligencias previas..., así como las relativas a las diferentes fases del procedimiento) por lo que no resultan equivalentes a número de denuncias. En todos estos asuntos penales la víctima es mujer –salvo denuncias cruzadas– y el hecho delictivo ha sido cometido en el ámbito de la pareja o ex pareja.

mujer, se han acogido a este derecho, cifra sensiblemente inferior respecto a los años 2017-2019, pero que es similar a la establecida para los años 2011-2016, de ahí la polémica que se ha suscitado sobre este artículo, que será tratado en sede posterior<sup>127</sup>.

**Tabla 5 : Víctimas que se acogen al art. 416 LECrim.**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos estadísticos del Consejo General del Poder Judicial.

Pero, además, quiero indicar que las sentencias condenatorias en esta fase sólo resultan posibles *por conformidad del acusado*, es decir, cuando el mismo reconoce los hechos y acepta la pena solicitada por el Ministerio Fiscal y la acusación particular, y dicha pena no exceda de 3 años de prisión (arts. 787 y 801 de la LECrim y 87. *ter* de la LOPJ).

Se ha considerado también el conjunto de sentencias en primera y segunda instancia, (Juzgados de Violencia contra la Mujer, procedimientos abreviados en los Juzgados de lo Penal, sumarios y juicios con jurado en las Audiencias Provinciales) para, finalmente, hacer una comparativa entre los porcentajes extraídos.

<sup>127</sup> La dispensa del art 416 de la LECrim, por la que la mujer puede retirarse del proceso penal, ha puesto multitud de debates sobre la mesa, que se han traducido en una controversia jurídica, sobre si debe derogarse o no la dispensa de declarar de la mujer, para los casos de violencia de género. Al respecto, véase GERAS MONTILLA, J.: “¿Debe derogarse la dispensa a declarar contra los parientes del artículo 416 LECrim en los casos de violencia de género?”, en *Noticias Jurídicas*, 24/11/2017. Accesible en: <https://noticias.juridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/12533--iquest%3Bdebe-derogarse-la-dispensa-a-declarar-contra-los-parientes-del-articulo-416-lecrim-en-los-casos-de-violencia-de-genero/>

Resulta llamativo que el mayor porcentaje de condenas a maltratadores se produjera en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, con un 89% y que, en la mayoría de los casos, la sentencia se dicta con conformidad del acusado con la acusación.

Estos datos contrastan con el porcentaje de condenas en los Juzgados de lo Penal que, con un total de 30.386 sentencias dictadas, las sentencias condenatorias corresponden al 65%, frente al 35% de sentencias absolutorias (con un diferencial con respecto a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de -24%).

En esta fase, las mujeres que se acogen a la dispensa de la obligación de declarar como testigo frente a su pareja (art. 416 LECrim), se reduce al 6%, (con un diferencial con respecto a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de - 4%).

Por último, ponemos el énfasis en las Audiencias Provinciales, en las que las sentencias condenatorias presentan un porcentaje del 76,12% (con un diferencial con respecto a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de - 13%) y donde el porcentaje de mujeres que se acogen a la dispensa de la obligación de declarar como testigo frente a su pareja solo alcanza el 1%.

Por último, como conclusión final, quiero remarcar la diferencia sustancial entre las condenas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, donde la conformidad del autor es la base que posibilita la sentencia, con las establecidas en los Juzgados de lo Penal y las Audiencias Provinciales, donde el principio acusatorio, oralidad, contradicción y de igualdad de armas, es la fase central de todo el proceso.

### ***3.2. Las denuncias falsas***

Para elaborar este apartado, se ha tomado como referencia la Memoria de la Fiscalía General del Estado, en la presentación del año judicial 2021 en base a los procedimientos del año 2020, ya que los datos del 2021, no van a estar disponibles hasta la próxima presentación que se realice en septiembre-octubre de 2022; de las 150.785 denuncias por violencia de género interpuestas, se incoaron 3 causas por denuncia falsa, de las cuales ninguna ha finalizado en sentencia condenatoria contra la mujer denunciante.

Los datos referidos a ejercicios precedentes son los que siguen:

**Tabla 6 : Porcentaje denuncias falsas.**

Año	N.º total de denuncias	Condena por denuncia falsa	%	Condenas + causas en tramitación	%
2009	135.540	11	0,0081	11	0,0081
2010	134.105	8	0,006	8	0,006
2011	134.002	14	0,01	14	0,01
2012	128.543	17	0,013	17	0,014
2013	124.894	14	0,011	14	0,011
2014	126.742	15	0,012	18	0,014
2015	129.193	8	0,006	8	0,006
2016	142.893	7	0,005	15	0,01
2017	166.260	2	0	23	0,013
2018	166.961	2	0,0083	12	0,0083
2019	168.057	7	0,0041	7	0,0041
2020	150.785	3	0,0019	0	0
<b>Total</b>	<b>1.707.875</b>	<b>124</b>	<b>0,0072</b>	<b>168</b>	<b>0,0098</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la Memoria de la Fiscalía General del Estado.

De los datos reflejados, se extraen dos conclusiones de interés:

1ª.- La proporción en relación a los procedimientos en los que se ha dictado sentencia condenatoria por denuncia falsa desde 2009 es de 0,0072%. Si a éstas se sumarán las causas en tramitación, en la hipótesis poco probable de que en todas ellas se dictará una sentencia condenatoria (168), el porcentaje final máximo será de 0,010%. Todo ello en un período de 11 años.

2ª.- De las 121 sentencias condenatorias, 59 lo han sido por conformidad de la acusada, el 48,76%, nuevamente, según la Fiscalía, se aprecian en este actuar las características peculiaridades y aristas que plantea este tipo específico de violencia.

Como destaca el informe, el escasísimo porcentaje de causas incoadas cada año por delito de acusación y denuncia falsa en relación al número de denuncias por violencia sobre la mujer es suficientemente elocuente para rebatir las voces que se alzan en torno a la existencia de “denuncias falsas”.

La Fiscalía alerta de que “últimamente se está observando en los Recursos de Revisión ante la Sala Segunda del Tribunal Supremo” que el condenado por violencia de género interpone una querrela contra la víctima, su pareja, alegando que “la base única y exclusiva” para su condena fue la declaración de ésta; “la mujer presta su conformidad ante la acusación y el varón resulta condenado”.

Ante esta tendencia, los fiscales especializados en esta materia llegaron a la conclusión – en sede de un seminario celebrado en 2016<sup>128</sup>- de que, ante casos incoados por acusación o denuncia falsa o por falso testimonio vertido en causa criminal por violencia de género, “no es suficiente, para cerrar el periodo de Instrucción, la confesión de los hechos por parte de la imputada, sino que es necesario practicar otras pruebas distintas de la confesión que corroboren la veracidad de la misma”.

Ante todo esto, se plantea una pregunta: denuncia falsa: ¿mito o realidad?<sup>129</sup> En España es un asunto que se encuentra prácticamente excluido de la literatura científica, lo cual nos da un claro ejemplo del sesgo y autocensura de la investigación que afecta a la cuantificación y a la consideración de este problema social y jurídico.

No existe ninguna fuente oficial que ofrezca datos reales, claros y concretos de la cuantificación de este problema, pero, además, cuando el Observatorio sobre la Violencia de Género establece los datos sobre las sentencias absolutorias, en ningún momento pone de manifiesto cuántas de las mismas podrían ser consideradas como denuncias falsas o dudosas y de las cuales el Ministerio Fiscal o el Juzgado de Violencia correspondiente no ha deducido testimonio.

Para poder realizar un primer acercamiento a este problema se ha elaborado una base de datos relativa al total de denuncias interpuestas entre el año 2009 y el 2021, a partir de los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial en su página oficial y de forma trimestral.

---

<sup>128</sup>Conclusiones del XII Seminario de Fiscales Delegados en Violencia sobre la Mujer- año 216, Madrid, 7 y 8 de noviembre de 2016.

Accesible en:  
<http://web.icam.es/bucket/2016%20CONCLUSIONES%20DEFINITIVAS%20XII%20JORNADAS%20E%20SPECIALISTAS%20VIOLENCIA%20SOBRE%20LA%20MUJER.pdf>

<sup>129</sup>PÉREZ FERNÁNDEZ, F.; BERNABÉ CÁRDABA, B.: “Las Denuncias Falsas en Casos de Violencia de Género: ¿Mito o Realidad?”, en *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 22, Madrid 2012, pp. 37-46.

**Tabla 7 : Comparativa de denuncias-sentencias.**

Año	N.º total de denuncias	N.º total sentencias	Sentencias		Renuncias
			Condenatorias	Absolutorias	
2009	135.540	53.637	32.550	21.087	16.762
2010	134.105	54.426	32.741	21.685	15.907
2011	134.002	52.294	31.403	20.891	15.460
2012	128.543	50.743	30.284	20.459	15.559
2013	124.894	47.144	28.275	18.869	15.300
2014	126.742	46.313	28.365	17.948	15.721
2015	129.193	46.075	28.870	17.205	15.321
2016	142.893	47.175	31.234	15.943	16.118
2017	166.260	49.165	33.146	16.019	16.464
2018	166.961	50.370	34.994	15.376	17.347
2019	168.057	51.790	36.534	15.256	17.077
2020	150.785	41.568	30.347	11.221	14.932
2021	162.848	54.318	41.073	13.245	15.720
<b>Total</b>	<b>1.870.823</b>	<b>645.018</b>	<b>419.816</b>	<b>225.204</b>	<b>207.688</b>

Todo esto nos da una primera visión del lado oscuro del problema, ya que entre los años 2009 a 2021, de un total de 1.870.823 denuncias interpuestas, según datos estadísticos del Consejo General del Poder Judicial<sup>130</sup>, sólo el 22,44% de los hombres denunciados por este delito han recibido sentencias condenatorias; en el 11,1% de los casos, ha habido renuncia expresa de la propia mujer; y, el 12,03% de las denuncias han terminado en sentencias absolutorias. El resto, ha quedado en sobreseimientos provisionales o definitivos que nunca llegan a juicio<sup>131</sup>. Más del 60% de los varones denunciados, nunca han llegado a ser condenados, sin que ello les evitara los consiguientes perjuicios sociales, morales y jurídicos que produce verse en semejante situación y de los cuales nunca han sido resarcidos.

El argumento de mayor peso que podríamos encontrar, es la cantidad de sobreseimientos por la retirada de las denuncias por parte de las mujeres, pero como ya se ha podido apreciar, el 11,1% de las renuncias no justifican esta cifra de sobreseimientos. Como señala la doctrina científica<sup>132</sup>, “la escasa profundización en los motivos y efectos de las cifras que venimos desgranando, y que apenas si raspan la corteza de una realidad repleta de opacidades, ha generado un claro sesgo informativo que ha calado hondamente en la

<sup>130</sup> [www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial---datos-anuales-2009](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/La-violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-judicial---datos-anuales-2009)

<sup>131</sup> PÉREZ DEL VALLE, F.: *Violencia de género. Guía penal y procesal para abogados en el Tribunal*, León (Eolas ediciones), 2019.

<sup>132</sup> ROJAS SOLÍS, J.L.: “Las víctimas olvidadas en el estudio de la violencia de pareja”, en *Estudios Sociales. Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, Vol. 22, núm. 43, 2014, pp. 297-301

opinión pública y que ha servido para que, desde diferentes sectores pro-derechos de la mujer, se defiendan con cierta solvencia estadística, la idea de que las denuncias falsas son un simple mito<sup>133</sup>”.

Asimismo, no son pocas las opiniones relativas a que la falta de información sobre las denuncias falsas es un *backlash* ideado por la “cultura machista”, ya que la falta de datos empíricos contrastados consigue el objetivo de mantener la opresión sobre la mujer<sup>134</sup>.

Pero el problema objetivo es otro, como así lo advertía la Fiscalía del Estado en su Memoria del año 2006, al afirmar que el uso indebido de la LOIVG, produciría un gran daño a las verdaderas mujeres maltratadas, ya que, al generalizarse la práctica perniciosa, generaría una desconfianza pública y jurídica sobre ellas, viéndose sometidas las mujeres que soportan verdaderos malos tratos físicos o psicológicos a una duda racional e injusta sobre los hechos que denuncian.

Lo cierto es que las asociaciones de hombres afectados por las denuncias falsas de maltrato<sup>135</sup> estiman que la desigualdad de trato del hombre con respecto a la mujer ante los tribunales está sirviendo para que se silencien otras estadísticas, como la de la cantidad de hombres que sufren la violencia intrafamiliar<sup>136</sup>, el suicidio de varones debido al sometimiento y al maltrato sufrido por las denuncias falsas que han tenido que soportar y, por último, la separación de sus hijos por la sola solicitud de la custodia compartida en procesos de divorcio, que les aboca a ser sometidos a lo que denominan, denuncias falsas por parte de sus parejas, con lo que sus pretensiones son desestimadas de raíz.

Todo ello unido a algunos estudios internacionales<sup>137</sup> que arrojan una ausencia de sintonía entre los hechos que se denuncian y la realidad que se presenta, por lo que nos enfrentamos,

---

<sup>133</sup>BALSEIRO EXPÓSITO, V.: “Terrorismo de género en los medios de comunicación: la imagen de la violencia frente a la violencia de la imagen”, en *Actas del Primer Congreso Internacional sobre Imagen, Cultura y Tecnología*, celebrado del 3 al 5 de septiembre de 2008 en la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 56-68. Accesible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/7964>

<sup>134</sup>ESCUADERO, A; AGUILAR, L.; CRUZ, J.: “La lógica del Síndrome de Alienación Parental de Gardner (SAP): terapia de la amenaza”, en *Revista de la Asociación española de Neuropsiquiatría* (online), 2008, vol.28, n.2, pp.285-307.

<sup>135</sup> Accesible en: <http://justiciadegenero.com/asociaciones-y-grupos-contra-las-denuncias-falsas/>

<sup>136</sup> Resulta muy esclarecedora en este sentido la revisión del llamado “Informe Iceberg”, presentado por un grupo independiente de padres separados ante la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer del Senado de España, durante la sesión del 25 de junio de 2001 Accesible en [http://www.conpapaymama.org/documentos/ice\\_mini.pdf](http://www.conpapaymama.org/documentos/ice_mini.pdf).

<sup>137</sup> Como ponen de manifiesto PÉREZ FERNÁNDEZ, F.; BERNABÉ CÁRDABA, B.: “Las Denuncias Falsas en Casos de Violencia de Género: ¿Mito o Realidad?”, en *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 22, 2012, pp. 37-46: “Un sesgo curioso que contraría buena parte de la literatura científica internacional, así

evidentemente a que se produzcan fundadas sospechas sobre un silenciamiento psicosocial, cultural, político y jurídico de un problema; lo que *a posteriori* se traduce en un control partidista de las estadísticas por parte de los poderes públicos, hechos ya denunciados en relación a otros ámbitos y temáticas delictivas.<sup>138</sup>

#### 4. Víctimas mortales por violencia de género desde la aprobación de la LOIVG

Para abordar este fenómeno, relevante, es imprescindible realizar un primer reconocimiento profundo del mismo.

En primer lugar, y como se ha visto, la violencia sobre la mujer, es considerada por la LOIVG desde el punto de vista del desequilibrio de poder entre hombres y mujeres (discriminación estructural), considerándose además un grave atentado contra los derechos humanos, en general, y contra los derechos de la mujer, en particular<sup>139</sup>.

Para su manifestación extrema y más grave, el homicidio, se han acuñado incluso términos propios, como *femicidio* o *feminicidio* (este último, aceptado recientemente en el diccionario de la Real Academia Española como “asesinato de una mujer por razón de su sexo”), aludiendo a las muertes de mujeres por el hecho de ser mujeres y siempre a manos de varones, con o sin relación previa. El homicidio se da tanto en el ámbito privado como en el espacio público (en algunos países, frente a la pasividad de los poderes públicos<sup>140</sup>).

Además, la complejidad del fenómeno y la dificultad de acceder a la globalidad del mismo suponen una importante limitación, resultando frecuente que sólo se analicen los casos detectados y registrados en estadísticas oficiales, bien desde el sistema de justicia, datos estadísticos de VIOGEN (policía), o instituciones penitenciarias, o bien desde el ámbito asistencial (centros de salud, casas de acogida, servicios de atención a víctimas, Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno, etc.). En este sentido, las encuestas de

---

como los resultados obtenidos por muchas de las macroencuestas sobre criminalidad realizadas en otros países.”

<sup>138</sup>AEBI, M. F.; LINDE, A.: “El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas”. Barcelona Revista electrónica de ciencia penal y criminología Nº 12, 2010.

<sup>139</sup>LAURENZO, P.: “Apuntes sobre el feminicidio”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, nº8, 2012 pp. 119-143.

<sup>140</sup>BOIRA, S.; MARCUELLOS, C.; OTERO, L.; SANZ, B.; VIVES-CASES, C.: “Femicidio y feminicidio: Un análisis de las aportaciones en clave iberoamericana”, en *Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, nº 10, 2015, pp. 27-46.



victimización, aunque no exentas de limitaciones metodológicas, han servido para completar la realidad del fenómeno<sup>141</sup>.

En España, mil ciento treinta mujeres<sup>142</sup> han sido asesinadas por sus parejas o exparejas entre el 1 de enero del año 2003 -año en que se comenzó a contabilizar oficialmente este fenómeno-, hasta el 31 de diciembre de 2021, todo ello, según los datos oficiales publicados por la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género<sup>143</sup> y el Instituto de la Mujer para la igualdad de oportunidades.<sup>144 145</sup>

Como ha destacado la doctrina<sup>146</sup>, dentro de la complejidad que presenta la investigación de este fenómeno, el homicidio, sin embargo, al tratarse de la forma más grave a la que puede llegar la violencia contra la mujer, permite conocer la totalidad de casos, lo que supone una ventaja para su tratamiento y valoración científica y estadística. El primer estudio empírico sobre homicidios, fue realizado por Wolfgang en 1958<sup>147</sup>; sus estudios versaron sobre más de cien casos de homicidios entre cónyuges. Por su parte, Campbell fue la primera autora que centró su análisis desde la perspectiva de lo que actualmente en España se denominan “homicidios de género” (casos en que la víctima es mujer, siendo el autor su marido, cónyuge, pareja o expareja, u otro varón con quien haya tenido una relación análoga de afectividad); la autora elaboró en 1995 una herramienta de predicción de riesgo de feminicidio, denominada *Danger Assessment Tool* (DA), que ha sido considerada de alta validez predictiva<sup>148</sup>.

Esta preocupación específica por el homicidio de mujeres a cargo de sus parejas, está justificada; según los estudios realizados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga

---

<sup>141</sup> MENÉNDEZ, S.; PÉREZ, J.; LORENCE, B.: “La violencia de pareja contra la mujer en España: cuantificación y caracterización del problema, las víctimas, los agresores y el contexto social y profesional”, en *Psychosocial Intervention*, 2013, nº 22, pp. 41-53. Accesible en: <https://doi.org/10.5093/in2013a6>

<sup>142</sup> <https://www.epdata.es/datos/violencia-genero-estadisticas-ultima-victima/109/espana/106>

<sup>143</sup> <http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/victimasMortales/fichaMujeres/home.htm>

<sup>144</sup> Accesible en: <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/Violencia/VictimasMortalesVG.htm>

<sup>145</sup> Accesible en: <https://www.epdata.es/datos/violencia-genero-estadisticas-ultima-victima/109/espana/106>

<sup>146</sup> Cfr. GONZÁLEZ, J.L.; GARRIDO, M.J.; LÓPEZ, J.J.; MUÑOZ, J.M.; ARRIBAS, A.; CARBAJOSA, P.; BALLANO, E.: “Revisión Pormenorizada de Homicidios de Mujeres en las Relaciones de Pareja en España”, en *Anuario de Psicología Jurídica*, Vol. 28, 2018, núm. 1, pp. 28-38.

<sup>147</sup> WOLFGANG, M. E.: *Patterns in criminal homicide*, New York (University of Pennsylvania Press), 1958.

<sup>148</sup> CAMPBELL, J., WEBSTER, D. W.; GLASS, N.: “The Danger Assessment. Validation of a lethality risk assessment instrument for intimate partner femicide”, en *Journal of Interpersonal Violence*, 2009, nº 24, pp. 653-674.

y el Delito del año 2014, aunque a nivel mundial el 79% de las víctimas de homicidio son hombres, en el contexto de pareja las mujeres tienen un riesgo cinco veces mayor de ser asesinadas por sus compañeros o excompañeros íntimos<sup>149</sup>.

En España, en un estudio realizado en el marco de la violencia familiar a partir de todos los casos de homicidio y asesinato, consumados o en grado de tentativa, con sentencia firme entre el 1 de enero de 2000 y el 31 de diciembre de 2010, las mujeres conformaban el 70.9% de las víctimas, siendo el agresor en el 60% de los casos la pareja o expareja<sup>150</sup>.

Si realizamos una comparación con los países de nuestro entorno, nuestro país presenta las tasas más bajas de homicidios de mujeres a cargo de sus parejas en la Unión Europea, ya que entre los años 2003 a 2021, se han contabilizado cifras en torno a un máximo de 76 y un mínimo de 44 mujeres muertas anualmente, lo que supone un porcentaje próximo al 2,81 por millón, frente a valores que oscilan entre el 3,94 y el 5,04 por millón de mujeres mayores de 14 años, existente en otros países europeos<sup>151</sup>.

Aunque los datos en España, como ya se ha comentado, parecen mejores que los de otros países, la tendencia desde el año 2012 se ha estabilizado en torno a 50 víctimas anuales, sin claros visos de mejora.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que sólo España y Suecia tienen una ley específica contra la violencia de género; y España, además, es el primer país que más y mejor recopila los datos para una cuantificación y análisis de la misma.

Fijándonos solamente en los resultados estadísticos sobre los homicidios producidos, ni la entrada en vigor de la LOIVG de 2004, ni el Convenio de Estambul, así como la reforma penal operada por la LO 1/2015, ni el Pacto de Estado para la Violencia de Género, ni tampoco el esfuerzo institucional realizado por el personal experto en la materia (sanidad, servicios sociales, servicios asistenciales, servicios policiales, instituciones judiciales, campañas ministeriales o periodísticas y en general la implicación de toda la sociedad) han conseguido minorar los resultados letales.

---

<sup>149</sup> Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) (2019). Estudio mundial sobre el homicidio 2017. Resumen ejecutivo.

<sup>150</sup> SORIA, M. A.: *Análisis de los comportamientos en la escena del crimen en homicidios familiares: sistematización de los factores de riesgo*, Universidad de Barcelona, 2016, Vol. 26, núm 1, pp. 13-18.

<sup>151</sup> CORRADI, C.; STOCKL, H.: "Intimate partner homicide in 10 European countries: Statistical data and policy development in a cross-national perspective", en *European Journal of Criminology*, 2014, núm 11, pp. 601-618. Accesible en: <https://doi.org/10.1177/1477370814539438>

Debe concluirse este apartado resaltando que, durante el año 2019, se produjeron un total de 55 homicidios de género, la cifra más alta desde hace un lustro; y no sólo eso, sino que con esa cifra se reafirmaba la tendencia al alza de los dos años anteriores. Por otra parte, el año 2021, con 44 víctimas mortales, presenta la cifra más baja desde que arrancó el registro oficial de víctimas en 2003; pese a este descenso, los datos siguen siendo aterradores, habiéndose –por otra parte- duplicado el número de casos de homicidio de menores por violencia de género, que pasa de los 3 contabilizados en 2020, a los 7 registrados en este año<sup>152</sup>.

Quizás estemos ante los primeros resultados del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, a cuya aplicación debería realizarse un seguimiento adecuado, al objeto de comprobar la suficiencia de tales medidas para mejorar la situación y la seguridad de las mujeres y erradicar, en general, la violencia machista -en particular, sus manifestaciones más graves: los homicidios y asesinatos por este motivo-.

## **5. La herencia de la violencia de género**

Tras cumplirse los diecisiete años de la aprobación de la LOIVG, la violencia de género en adolescentes es una realidad que azota los pilares de la igualdad en nuestro país.

La violencia de género ha cambiado. Ha migrado en su forma de actuar, en su forma de presentarse ante nuestros jóvenes; se ha adaptado a su forma de ver la vida, ha cambiado del pensamiento analógico de los padres a la forma de ver la vida “en digital” de las personas jóvenes.

Los estudios realizados sobre la realidad social de la violencia de género en España, han detectado que el acoso y la vigilancia que ejercen los jóvenes sobre sus parejas las han trasladado a las nuevas tecnologías, al control de los mensajes de móvil, correos electrónicos, *whatsapp*... y que este hecho se encuentra en una escalada continua y vertiginosa de la que no podemos ver el fin<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Accesible en: <http://estadisticasr.gob.es/violenciagenero.igualdad.mp>

<sup>153</sup> TORRES ALBERO, C.; ROBLES, J.M.; DE MARCO, S.: *El ciberacoso como forma de ejercer la violencia de género en la juventud: Un riesgo en la sociedad de la información y conocimiento*, Madrid (Delegación del Gobierno para la Violencia de Género), 2014. Accesible en: [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro\\_18\\_Ciberacoso.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro_18_Ciberacoso.pdf)

Con ello contemplamos que el sexismo y los estereotipos de género no sólo no desaparecen, sino que perviven y evolucionan.

Según las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial<sup>154</sup> el 4% de las adolescentes de entre 14 y 19 años han sido agredidas por sus parejas y casi un 20% de ellas se ha sentido coaccionada.

Muchas jóvenes no conciben que el hecho que les controlen las redes sociales, los móviles o que les insulten a través de ellas, constituye el primer paso de la violencia de género.

### ***5.1. Los datos***

En primer lugar, se presentan los datos oficiales publicados por el Instituto Nacional de Estadística entre los años 2011 a 2021, sobre víctimas menores de edad con asuntos judiciales incoados por este delito.

En la tabla 1 se recogen los datos de las víctimas totales de violencia de género a nivel nacional con orden de protección o medidas cautelares menores de 18 años. A fecha 31/03/2022, el Instituto Nacional de Estadística, sólo tiene disponibles en su página web los datos relativos a 2020, que he cogido como referencia para tratar este apartado.

---

<sup>154</sup> Consejo General del Poder Judicial, Boletín núm. 80. 15 años de la Ley de Protección Integral. Accesible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Violencia-domestica-y-Violencia-de-genero/Datos-sobre-Violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-del-CGPJ/>

**Tabla 8:** La Violencia de género de menores en España<sup>155</sup>.

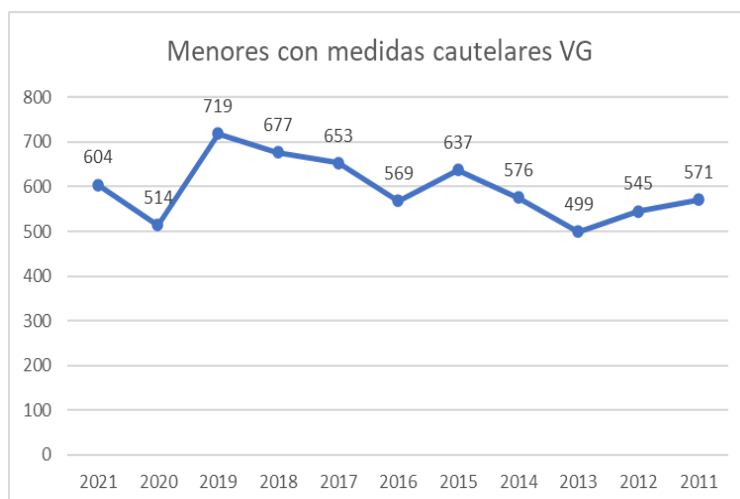
Resultados por comunidades y ciudades autónomas										
Asuntos incoados										
Víctimas (con orden de protección o medidas cautelares) según grupo de edad										
Unidades: Personas										
	Menos de 18 años									
	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
Total Nacional	514	719	677	653	569	637	576	499	545	571
Andalucía	118	152	139	151	122	157	142	135	138	150
Aragón	12	22	25	25	18	10	22	12	13	8
Asturias, Principado de	3	13	14	12	10	10	9	3	4	5
Baleares, Illes	18	24	30	14	16	17	14	10	8	3
Canarias	20	36	33	19	20	20	25	18	26	20
Cantabria	5	4	10	8	5	4	4	8	5	2
Castilla y León	21	31	21	21	31	31	29	28	25	43
Castilla - La Mancha	36	36	31	31	23	31	39	26	39	44
Cataluña	41	70	76	83	56	76	60	41	56	61
Comunitat Valenciana	83	122	106	104	111	133	93	93	84	84
Extremadura	11	20	14	13	15	13	15	16	17	14
Galicia	19	20	18	13	21	26	15	16	15	16
Madrid, Comunidad de	63	87	86	86	63	53	55	51	67	60
Murcia, Región de	35	48	42	28	31	24	31	21	28	30
Navarra, Comunidad Foral de	7	9	4	11	6	8	9	5	6	10
País Vasco	13	15	18	24	8	15	11	11	9	11
Rioja, La	5	8	7	6	10	5	3	2	2	7
Ceuta	3	2	2	0	1	2	0	3	2	0
Melilla	1	0	1	4	2	2	0	0	1	3
Notas:										
Notas: Resultados referidos a asuntos (con medidas cautelares dictadas) inscritos en el Reg. En el periodo de referencia										
Fuente: Instituto Nacional de Estadística										

Para completar los datos de 2021, se han tenido en cuenta los publicados por el Instituto Nacional de Estadística relativos a los asuntos incoados en los Juzgados de Menores de las Provincias para procesos de violencia de género (379) y los asuntos incoados por los Juzgados de Menores de los Tribunales Superiores de Justicia (225), teniendo en consideración que pueden existir otros casos no publicados, incoados por los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en los que la víctima sea menor de edad. La cifra total asciende a un total de 604 víctimas menores por violencia de género para el año 2021.

Para poder tener una mejor visión global de los hechos, se ha realizado una gráfica con los datos totales a nivel nacional de los datos obtenidos, descartados los datos por Comunidad Autónoma ya que se estima que no se puede establecer una relación determinante ni por ciudades costeras que aumentan de forma significativa su población durante el período estival ni por grandes urbes.

<sup>155</sup> Accesible en : Denunciados (con adopción de orden de protección o medidas cautelares) según grupo de edad(28292) (ine.es)

**Gráfico 4:** Tasa de víctimas menores a nivel nacional, a fin de tener una visión global de los hechos que se intentan describir.



La primera apreciación que se desprende del gráfico es que el balance de resultados, con las fluctuaciones correspondientes, (descartando el año 2020, fruto de la crisis sanitaria y donde todos los datos en general presentan índices a la baja por las razones ya aludidas en esta tesis) presenta una tendencia claramente alcista. La aplicación del Pacto de Estado para la violencia de género no parece tener, hasta este momento, una influencia significativa sobre los resultados.

Para salvar la fluctuación anual, se ha tomado como referencia el primer y el último año del análisis, (2011-2019) ya que en el año 2021, además de los problemas ya aludidos para la recogida de datos estadísticos, tal como ya se ha explicado, nos encontramos en un período de recuperación sanitaria e impera una crisis económica y social importante.

Con estos datos resulta llamativo que, en cifras globales, el número de menores víctimas en 2019, supera en un 26% al número total de víctimas que existía en el año 2011, con lo que los datos propuestos suponen una evolución al alza muy significativa de las cifras de violencia entre menores.

De esta manera, la primera conclusión que puede extraerse es que el problema de la violencia de género entre menores no se encuentra, ni mucho menos, en vías de erradicación, sino que avanza de manera alarmante convirtiéndose en un verdadero cáncer social por los problemas físicos, psicológicos, conductuales y dificultades cognitivas que

presentan las jóvenes afectadas y que derivan de la exposición a la violencia a la que se encuentran sometidas<sup>156</sup>.

A continuación, se presentan los datos del estudio realizado sobre las víctimas de violencia de género de edades comprendidas entre los 18 a 24 años. En este caso, al igual que para el análisis anterior, se han estudiado los datos comprendidos entre los años 2011 a 2020, por los motivos ya aludidos.

En la tabla 2, se han utilizado los mismos criterios ya empleados en la tabla 1 para poder dar una interpretación homogénea y coherente a los resultados, intentando evitar eventuales desviaciones.

**Tabla 9:** La violencia de género en jóvenes de 18 a 24 años

Resultados por comunidades y ciudades autónomas										
Asuntos incoados										
Víctimas (con orden de protección o medidas cautelares) según grupo de edad										
Unidades: Personas										
	De 18 a 24 años									
	2020	2019	2018	2017	2016	2015	2014	2013	2012	2011
<b>Total Nacional</b>	4.092	4.668	4.670	4.287	4.234	4.002	3.936	4.042	4.474	5.170
Andalucía	907	997	1.009	1.006	1.014	1.045	981	1.022	1.150	1.277
Aragón	123	143	120	141	135	97	121	100	114	132
Asturias, Principado de	71	80	80	81	69	51	47	53	55	87
Baleares, Illes	148	155	146	129	116	120	121	136	116	120
Canarias	238	264	266	200	186	192	173	218	244	253
Cantabria	62	71	59	61	70	39	55	43	54	61
Castilla y León	221	250	232	239	221	211	213	195	214	259
Castilla - La Mancha	221	257	246	215	262	254	253	226	255	286
Cataluña	398	444	441	407	383	340	356	366	447	545
Comunitat Valenciana	615	719	709	614	607	586	578	589	627	710
Extremadura	80	97	103	90	95	104	113	112	131	138
Galicia	141	192	191	179	179	164	150	149	137	186
Madrid, Comunidad de	484	547	558	533	469	434	405	462	555	675
Murcia, Región de	199	227	237	180	208	198	193	182	182	219
Navarra, Comunidad Foral de	44	58	53	50	60	54	50	43	54	53
País Vasco	81	93	121	101	98	56	79	82	94	103
Rioja, La	46	55	69	32	39	31	25	30	28	38
Ceuta	8	6	15	16	18	11	10	18	4	10
Melilla	5	13	15	13	5	15	13	16	13	18

Notas:

Resultados referidos a asuntos (con medidas cautelares dictadas) inscritos en el Registro a lo largo del periodo de referencia

Fuente:

Instituto Nacional de Estadística

Con los datos obtenidos, y para una mejor apreciación visual, hemos confeccionado la figura 2, posibilitando una visión global de la evolución de las denuncias por violencia de género a nivel nacional presentadas por mujeres de entre 18 a 24 años.

<sup>156</sup> NIETO MORALES, C.: *La crisis en las Familias. Infancia y Juventud en el Siglo XXI*, Madrid (Dykinson), 2015.

**Gráfico 5:** Tasa de víctimas entre 18 a 24 años.



Aquí, a diferencia de las víctimas menores de edad, la evolución de la violencia sobre mujeres de 18 a 24 años, sigue una tendencia lateral, que no se aleja de la media aritmética y que, aunque con variaciones, tras el año 2012, la tendencia oscila en torno a la media, por lo que los problemas de la violencia de género en esta franja de edad, se encuentra estancada y dista mucho de estar en vías de desaparecer.

## 5.2. Algunas conclusiones

Los mayores incrementos en el número de víctimas de violencia de género en 2021 respecto al año 2011 se dieron entre las menores de 18 años (26%) frente al aumento mucho menos significativo de las víctimas de 18 a 24 años que se mantuvieron relativamente estables.

Un dato que debemos destacar y que debería forzar una revisión general del marco legal y/o de las políticas públicas de aplicación del mismo, es que, aunque entre los años 2011 y 2014 el número de mujeres que denunciaron ser víctimas de violencia de género tuvo una tendencia regresiva, en 2015 se incrementó en un 1,9%, siguiendo desde entonces una línea ascendente hasta el 2021, con la salvedad del año 2020, debido a la crisis sanitaria ocasionada por el SARS-CoV-2 ya comentada y la problemática del 2021. Además, en los registros de ese año el incremento de menores de edad víctimas de violencia de género se incrementó en más del 6%, cifra que sigue inexorablemente en progresión desde el año



2016; a este dato hay que añadir que en muchas ocasiones las menores no se atreven a denunciar por miedo, vergüenza, dependencia emocional del maltratador o porque no se identifican como víctimas, es decir, no saben que están sufriendo violencia de género<sup>157</sup>.

Los datos son preocupantes, pues revelan que, cada vez y con mayor frecuencia, el maltrato está presente entre adolescentes que se debaten entre el miedo, la confusión y la incredulidad, tardando mucho tiempo en reconocer que tienen un problema<sup>158</sup>.

No siendo la edad un factor en absoluto excluyente de la violencia de género, las adolescentes presentan serias dificultades a la hora de advertir su situación. Más aún, una vez identificado el problema, lo tienden a normalizar de forma que llegan a negar la situación de violencia de género en que se encuentran sumidas; su creencia es que la violencia machista no afecta a las personas de su edad, sino que es algo propio de la gente adulta. Según las encuestas realizadas por el Instituto de la Mujer (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) aunque los y las adolescentes en general rechazan la violencia de género, no la reconocen como tal en los tipos de maltrato relacionados con el control y el acoso.

Hasta la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (que modifica los arts. 11 –apartados 2.i y 3- y 12.4 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor en relación con actos de violencia de género), los menores eran los grandes olvidados, las víctimas silenciosas de la violencia de género. Con ella, el legislador (creo que con la intención de poner a los menores bajo el foco de atención) como *principio rector* de la acción de las Administraciones públicas (la violencia de género infligida a menores) incluye algunas modificaciones legislativas que, a la luz de las cifras, han resultado claramente infructuosas, pues no parecen estar dando los resultados esperados; es más, lejos de ello y como se ha mostrado, las cifras de

---

<sup>157</sup> Confederación Nacional de Mujeres en Igualdad. Organización no gubernamental de interés social, sin ánimo de lucro. Accesible en: [http://www.mujeresenigualdad.com/Violencia-de-genero-en-adolescentes-2017\\_es\\_174\\_0\\_0\\_188.html](http://www.mujeresenigualdad.com/Violencia-de-genero-en-adolescentes-2017_es_174_0_0_188.html)

<sup>158</sup> Y es que cada vez salen a la luz más casos de violencia de género entre parejas adolescentes. Chicas muy jóvenes acuden a los juzgados para revelar situaciones reiteradas de control a través del teléfono móvil, manipulación psicológica y agresiones físicas. En este sentido, y en fecha 12 de marzo de 2018, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General de Poder Judicial, hizo públicas sus estadísticas, revelando que el número de menores de 18 años enjuiciados por delitos de malos tratos se ha incrementado en un 48% respecto a 2017.

Accesible en: <http://www.elmundo.es/espana/2018/03/13/5aa6e216ca4741d1028b45f6.html>

violencia de género siguen aumentando y como ya hemos indicado, este dato es especialmente relevante por lo que se refiere a las víctimas menores de edad.

### ***5.3. Algunas reflexiones para el debate***

Partiendo de la conclusión de que el problema de la violencia de género sobre menores no se encuentra en absoluto en vías de erradicación, considero oportuno proponer la acotación de diversos factores que, entiendo, están influyendo sobre este hecho.

¿Qué está pasando?

La Ley abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas... En las últimas décadas, se han desarrollado multitud de protocolos para desarrollar estos aspectos, para proteger a la mujer maltratada, pero quizás nos hemos olvidado de lo más importante, “de educar”<sup>159</sup>; “de educar en igualdad”, a una sociedad joven que con una cultura nueva, dinámica, con una preparación profesional inmejorable, la cual tildan de ser la generación mejor preparada de todos los tiempos y con razón; una generación de entre 15 y 29 años, nacida a caballo entre finales del pasado siglo e inicios del presente, creciendo en medio de las rápidas y profundas transformaciones producidas por la revolución tecnológica de carácter digital, con una transformación constante y rápida, donde la tecnología se configura como el centro de su vida, donde la inmediatez de la información es el elemento esencial para afrontar su futuro, donde es más importante los *likes* de aceptación social que la realidad de las vivencias, donde el postureo es el elemento esencial de su vida<sup>160</sup>, en este contexto surgen nuevos modelos de aceptación social e igualmente se producen nuevas formas de violencia y donde la generación de referencia (padres, maestros, instituciones y la sociedad en general) no hemos sido capaces e incluso hemos olvidado de alejarles de una herencia de desigualdad y malos tratos<sup>161</sup>.

Pero, tal como venimos apuntando, no sólo hay que achacar el problema a las instituciones o a las escuelas, sino que el resto de agentes de socialización (familia, instituciones

---

<sup>159</sup>PEINADO RODRÍGUEZ, M.; GARCÍA LUQUE, A.: *Igualdad de género en Educación Secundaria: Propuestas Didácticas Audiovisuales*, Jaén (Editorial Octaedro- Universidad de Jaén), 2016.

<sup>160</sup>VV.AA. (Dir. R. Urosa Sánchez): “Jóvenes y generación 2020”, en *Revista de Estudios de juventud*, núm. 108, 2016.

Accesible en: [http://www.injuve.es/sites/default/files/2017/46/publicaciones/revista108\\_completa\\_0.pdf](http://www.injuve.es/sites/default/files/2017/46/publicaciones/revista108_completa_0.pdf)

<sup>161</sup>PEINADO RODRÍGUEZ, M.; GARCÍA LUQUE, A.: *Igualdad de género en Educación Secundaria: Propuestas Didácticas Audiovisuales*, Jaén (Ed. Octaedro - Universidad de Jaén), 2016.

políticas, amigos, compañeros, la sociedad en general) también han contribuido a que esto ocurriera y, quizás, uno de los motivos pudiera ser la llegada del azote de la crisis de 2008 en nuestro país, en el que se recortó un 33% el presupuesto preventivo de igualdad y un 22% en el presupuesto contra la violencia machista; pero es que, en el año 2016, el recorte en educación había caído un 24 % con respecto al año 2008<sup>162</sup>... (y, finalmente, la emergencia sanitaria causada por el SARS-CoV 2 en 2020, con el azote social que ha producido -en general-, o el educativo -en particular-). Todo ello ha intensificado los obstáculos para la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres.

En todas las encuestas realizadas hasta 2017, el 26% de las adolescentes consideraban que el control que su pareja ejerce sobre los mensajes de su móvil, sus redes sociales, las indicaciones de cómo puede o no puede vestir o el control total sobre sus actos, no suponen malos tratos<sup>163</sup>.

Si a esto añadimos que en torno al 18% de las jóvenes, consideró que el recibir mensajes de su pareja (con insultos o menosprecios) tampoco constituye violencia de género, mi primera conclusión es que algo se está haciendo mal; algo falla en la sociedad, y el mensaje que se transmite no es el adecuado<sup>164</sup>.

Tampoco ayudan los mensajes televisivos en ciertas cadenas. Vivimos en una cultura de la imagen. Diariamente, la televisión nos somete a la influencia de ciertos modelos de comportamiento y estilos de vida irreales, manufacturados, artificiales, con lo que el adolescente pierde la capacidad de pensar por sí mismo y configura como reales los cánones establecidos en los medios de comunicación<sup>165</sup>.

Para abordar este fenómeno relevante, es imprescindible realizar un reconocimiento profundo del mismo<sup>166</sup>; las meras reformas legislativas (reforma penal de 2015, Pacto de

---

<sup>162</sup> Este apartado sobre los Presupuestos Generales del Estado será tratado en el Capítulo II de esta tesis.

<sup>163</sup> VV.AA. (Dir. M.C. Díaz de Terán Velasco): *Formación en Igualdad: un enfoque desde la Ley 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Navarra (Aranzadi- Universidad de Navarra-CYTED), 2022.

<sup>164</sup> VV.AA.: “Abuso, control y violencia en la pareja a través de internet y los *smartphones*. Evaluación y prevención”, en *Papeles del Psicólogo*, 2018, vol. 39, núm. 3, pp. 218-227. Accesible en: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/778/77857281013/html/index.html>

<sup>165</sup> SANTOFIMIA REVERTE, P.: “Medios de comunicación y construcción de la realidad. Análisis del tratamiento sobre publicaciones de violencia de género”, en *Ética, comunicación y género. Debates actuales*, Madrid (Dykinson), 2020, pp. 497-516

<sup>166</sup> LAURENZO, P.: “Apuntes sobre el feminicidio”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2012, nº 8, pp. 119-143.

Estado de 2017), no han resultado –hasta ahora- suficientes para cambiar las tendencias alcistas de este fenómeno entre las personas más jóvenes.

## **CAPÍTULO II**

### **LA CONSIDERACIÓN PÚBLICA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO: NORMAS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ARTICULACIÓN DE DISPOSITIVOS PROTECTORES. DOSCIENTOS AÑOS DE EVOLUCIÓN EN ESPAÑA**



## I. Previo

El presente capítulo aborda un recorrido temporal, desde el primer tercio del siglo XIX hasta las postrimerías del s. XX, del *status* jurídico y social de las mujeres en España (en tanto determina, en cada momento, el posicionamiento de los poderes públicos y de la misma sociedad ante la violencia ejercida sobre aquéllas), así como su evolución normativa (en la medida que condiciona la titularidad y ejercicio de los derechos). Como segundo elemento, y en paralelo, se analizará la evolución de los mecanismos protectores, con especial referencia a los diferentes cuerpos y fuerzas del orden, desde el modelo liberal de policía represiva y naturaleza militar, hasta el actual Cuerpo Nacional de Policía, de naturaleza civil, al que que la Ley atribuye, como misión general, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía, con funciones específicas de protección de la familia y, concretamente, la protección de la mujer víctima de violencia.

Para establecer el contexto, se realizarán reseñas de los cambios políticos y sociales producidos en cada momento histórico, que resulten relevantes en la comprensión de tal evolución. Finalmente, se añadirán, también, otros elementos puntuales -como los relativos al contexto económico- que conformarán un escenario suficiente para apreciar en toda su complejidad los cambios producidos en cada momento, y los avances, retrocesos y nuevos impulsos en los derechos de las mujeres que, a la postre, configurarán –en perspectiva- el largo camino de progreso, aún no concluído, recorrido hacia la consecución de la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres en España.

## II. El siglo XIX

El diferente *status* de hombres y mujeres se encontraban plasmado a todos los niveles. A nivel jurídico y, desde luego, en el ámbito social (tanto en los usos y costumbres, como en el control social tácito a la mujer y la remisión de la misma al ámbito doméstico).

En el ámbito de los derechos y libertades ciudadanas, el Código de Comercio de 1885 y el Código Civil de 1889 consideraban que la mujer era *incapaz* para emprender ningún negocio, siquiera para administrar sus propios bienes. El marido o el padre eran quienes debían de administrar todas sus propiedades y los únicos que podían ser titulares de sus empresas o negocios. Asimismo, en su artículo 57, el Código Civil señalaba que “el marido debe proteger a la mujer, y ésta tiene el deber de obediencia hacia él”.

Por su parte, la normativa penal diseñaba una posición totalmente asimétrica de los cónyuges: el Código Penal de 1822, en sus artículos 625 y 649, consideraba que, en las agresiones ejercidas sobre la mujer, la condición de *marido* operaba como atenuante (sin embargo, cuando estas mismas agresiones eran ejercidas por la esposa contra su marido, el parentesco era considerado como circunstancia agravante de la responsabilidad penal). Posteriormente, el Código Penal de 1848 (art. 487) equiparaba los maltratos físicos del marido a la esposa con las provocaciones e injurias de la esposa al marido (arresto de uno a cuatro días o multa de uno a cuatro duros); asimismo, castigaba a la viuda que se casara antes de cumplirse los 301 días de la muerte del marido, ya que se presuponía que tenía que continuar respetando su memoria –esta obligación se extendió en la legislación española hasta el Código Penal de 1944-. El Código Penal de 1870, recogía en su texto la fórmula de la “venganza de la sangre”, una facultad criminal concedida a los padres y maridos para matar a sus hijas y esposas, y a los hombres que yacían con ellas; así, si una mujer era sorprendida con su amante y el marido la asesinaba, éste sólo era penado con el destierro por un corto período de tiempo (si se daba el caso contrario, la mujer sería castigada con pena de prisión perpetua; igualmente si una mujer insultaba o desobedecía a su marido podía ser castigada con pena de cárcel).

Las principales demandas para la mejora de la condición jurídica de las mujeres fueron dirigidas a lograr el reconocimiento de su derecho a la educación, la mejora de sus condiciones de trabajo, el reconocimiento de su derecho de sufragio y, en definitiva, el reconocimiento y disfrute efectivo de sus derechos civiles.

Por lo que hace al diseño de los cuerpos policiales, el primer antecesor de la actual Policía Nacional surge en 1824, con la creación, bajo el reinado de Fernando VII, de la *Policía General del Reino*, mediante la publicación de la Real Cédula de 13 de enero<sup>167</sup> y bajo la Constitución de 1812<sup>168</sup>, durante el *trienio liberal* (1820-1823), siendo ésta la primera constitución de corte liberal en España. Fue considerada uno de los grandes textos liberales del mundo. Posteriormente, durante el llamado “Sexenio Revolucionario”<sup>169</sup>(1868-1874) se publica la Ley de Orden Público de 1870<sup>170</sup>, por la que la sección de la policía encargada de

---

<sup>167</sup> [https://www.policia.es/\\_es/tupolicia\\_conocenos\\_timeline.php#](https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_timeline.php#)

<sup>168</sup> [https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons\\_1812.pdf](https://www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1812.pdf)

<sup>169</sup> Se conoce como *Sexenio Democrático* o *Sexenio Revolucionario* al periodo de la historia contemporánea de España transcurrido desde el triunfo de la Revolución de septiembre de 1868 hasta el pronunciamiento de diciembre de 1874, que supuso el inicio de la etapa conocida como Restauración borbónica.

<sup>170</sup> <https://legishca.edu.umh.es/1870/04/23/1870-04-23-ley-de-orden-publico/>



la seguridad pública fue uniformizada y militarizada -pasando a denominarse *Cuerpo de Orden Público*-. Otro cambio importante consistió en que, desde 1863, se había creado en el seno de la policía la figura de los *Facultativos forenses*, especialistas de la medicina legal y forense que constituyeron una primitiva policía científica.

Desde 1852 las funciones del cuerpo se habían ampliado a todo el país, estableciéndose una división básica en su organización: aquellos policías que fueran de paisano constituían el *Cuerpo de Vigilancia*, mientras que los policías uniformados constituían el *Cuerpo de Seguridad*. Estos cuerpos policiales actuarían bajo la jurisdicción del Ministerio de la Gobernación.

Desde el punto de vista de la *finalidad* policial, durante este siglo su actuación estaba encaminada al mantenimiento del orden y seguridad públicos, pero identificada como la seguridad y la protección *del régimen* vigente, frente a incursiones revolucionarias que pudieran desestabilizarlo. Todo esto se traduce en el establecimiento de procedimientos dirigidos principalmente al *control y represión de la disidencia política y social*, y no directamente a la protección de la ciudadanía<sup>171</sup>.

Como se puede apreciar, hasta ese momento, la discriminación de la mujer era absoluta. Y la función policial quedaba limitada a las necesidades políticas del régimen.

### III. El siglo XX

#### 1. Desde la regencia de María Cristina hasta la Dictadura de Primo de Rivera

La pasada centuria comienza en España bajo la regencia de María Cristina de Habsburgo-Lorena (1885-1902). En 1902, cumplida su mayoría de edad, se inicia el reinado de Alfonso XIII; a nivel político, se inicia una etapa regeneracionista<sup>172</sup>, con una monarquía liberal, aunque no democrática, basada en la alternancia en el poder de los dos grandes partidos políticos, el partido conservador de Cánovas y el liberal de Sagasta, en la que el Rey comparte el poder legislativo con las cortes bicamerales.

---

<sup>171</sup>GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La razón de la fuerza: orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*, Madrid (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), 1998.

<sup>172</sup> Dentro del sistema constitucional español, nos encontramos ante una monarquía doctrinaria en la que el poder legislativo, las Cortes ejercían su mandato con el rey y éste, podía nombrar y separar libremente a sus ministros. Hay que considerar que en el momento de debatir la Constitución de 1876, Cánovas, autor fundamental de la Restauración, consideró que la monarquía era algo anterior a la soberanía nacional, de tal manera que nada era posible ni legítimo sin el concurso de su voluntad.

Desde le punto de vista policial, la institución seguía teniendo un carácter represivo y dirigido a la protección de las necesidades políticas del momento; el asesinato del presidente José Canalejas en 1912 supuso un fuerte revulsivo para la sociedad del momento, ya que se yugulaba la posibilidad de estabilizar el sistema político de la “Restauración” mediante la creación de un bloque de izquierda liberal presidido por él. Ante esta situación el gobierno tomó conciencia de la situación real por la que pasaba el país, lo que le llevó a una profunda reorganización de la policía y las fuerzas de seguridad. Esto incluyó la creación de la nueva *Dirección General de Seguridad*, cuyo primer director fue Ramón Méndez Alanís, así como la constitución de unidades específicas para combatir el terrorismo anarquista (la *Brigada de Informaciones*, y la *Brigada de Anarquismo y Socialismo*)<sup>173</sup>.

Con la dictadura de Primo de Rivera (1923-1930)<sup>174</sup>, se rompe con el estado constitucionalista, y el ejército se presenta como intérprete y ejecutor de la voluntad nacional, representados por el control y la represión de la disidencia al régimen (y no, precisamente, la protección ciudadana).

## 2. La II República Española

En 1931, se instaura en España la Segunda República (1931-1939), y con ella la Constitución del mismo año, la cual definía España como una *sociedad democrática de trabajadores de toda clase, que se organizaba en un régimen de libertad y justicia*. Se proclamaba además, la *igualdad de los españoles ante la ley*, y se aprobaba el *sufragio universal*, con reconocimiento del derecho de las mujeres al voto por primera vez en la Historia de España (art. 25); asimismo, en 1932 se aprobaría la Ley del Divorcio, cuyo artículo 3.7 contemplaba, como una de las causas de divorcio, “el atentado de un cónyuge contra la vida del otro o de los hijos, los malos tratamientos de obra y las injurias graves”.

En este período de 1931 a 1939, las mujeres desarrollan un papel activo en la sociedad, dejando de ser un sujeto pasivo de la misma, adquiriendo voz propia y siendo sujeto de su propio destino, independientes de sus parientes varones. La mujer se incorporó a la universidad, a la sociedad, a la política y al mundo laboral público y privado, con excepción

---

<sup>173</sup> La función de esta nueva Brigada era colaborar con los servicios de Protección Civil, en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos en que se establezcan en la legislación de protección civil.

<sup>174</sup> GONZALEZ MARTINEZ, C.: “La dictadura de Primo de Rivera: Una propuesta de análisis”, en *Anales de historia contemporánea* (Universidad de Murcia), 2000, tomo 6, pp. 337-408.

de las actividades militares<sup>175</sup>. El avance de los derechos de la mujer es muy significativo en esta etapa.

La policía, durante la II República, constituye un grupo social complejo y diverso, con sus propias preocupaciones y presiones; se encuentra desprovista del prestigio que tenían los ejércitos. Quedaba subordinada a las autoridades políticas, y privada de derechos sindicales, por lo que no estaba representada en los conflictos sociales. La *Policía Gubernativa* era la tercera en importancia, tras el cuerpo de la Guardia Civil y de los *Carabineros* (1829-1940). En 1930 estaba formada por dos cuerpos diferenciados y de carácter civil: el *Cuerpo de Vigilancia* (cuyos miembros trabajaban vestidos de civil, investigando los crímenes y persiguiendo a los criminales) que se había distinguido por su actividad contra los antimonárquicos en la época anterior; y el *Cuerpo de Seguridad*, uniformado, dependiente de la Oficina de Gobierno y la Oficina de Guerra (instituto dedicado a prevenir y reprimir los desórdenes públicos, con mandos comisionados del Ejército, y con un despliegue reducido a las capitales de provincia y a algunas localidades de carácter urbano)<sup>176</sup>.

Su principal reivindicación era separar las tareas policiales de todo tipo de dependencia política y militar... se necesitaba una organización policial nacional, civil, centralizada y profesional, formada y dirigida por funcionarios del Estado. Se rechazaba que en las provincias los cuerpos policiales se subordinaran al gobierno civil, de confianza política, y se pedía una dirección profesionalizada. Todas estas reivindicaciones se justificaban para obtener una mayor competencia profesional, cuyo objetivo era que el orden público fuera separado de las aspiraciones políticas y sólo y exclusivamente subordinado al imperio de la Ley. Se aspiraba a conseguir una policía autónoma y capaz, legitimada como servicio público y con el aprecio y respeto *de la población*<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup>A principios de 1936, se celebran elecciones generales y, de un total de 473 Diputados, salen elegidas cuatro mujeres: Ángeles Gil (CEDA), Margarita Nelken (PSOE), Victoria Kent (Izquierda Republicana) y Dolores Ibárruri (PCE).

<sup>176</sup> MIGUÉLEZ RUEDA, J. M.: "Transformaciones y cambios en la policía española durante la Segunda República", en *Historia contemporánea* (UNED), 1997 Serie 5.

<sup>177</sup> PALACIOS CEREZALES, D.: *Las voces de la policía durante la II República*, Madrid (Universidad Complutense de Madrid), 2009.

### 3. La Dictadura franquista

Con el final de la Guerra Civil española y la instauración del régimen franquista, los organismos estatales de seguridad fueron reorganizados. La ley del 23 de septiembre de 1939 reorganizó la estructura de la Dirección General de Seguridad: se estableció la *Policía Armada y de Tráfico* (desaparecieron: el *Cuerpo de Carabineros*, el *Cuerpo de Seguridad* - con su famosa *Guardia de Asalto* -elite en las fuerzas de la República-, y el de *Vigilancia*; la Guardia Civil estuvo a punto de verse disuelta, ya que la mitad aproximadamente se mostró fiel al gobierno republicano pero, finalmente, Franco decidió mantener su continuidad histórica).

El 8 de marzo de 1941 se aprobó la Ley de Reorganización de los Servicios de Policía, mediante la cual fueron reorganizadas las fuerzas policiales, como elemento de *represión y mantenimiento del orden público*. El antiguo *Cuerpo de Investigación y Vigilancia* se convirtió en el nuevo *Cuerpo General de Policía*. De esta forma, los cuerpos policiales se convirtieron en uno de los brazos ejecutores de la política represiva del franquismo. Por una parte, la *Policía Armada* quedó encargada de las funciones de orden público y actuaciones policiales, mientras que el *Cuerpo General de Policía* se encargaba de las funciones de investigación de los crímenes y la represión política. La Ley para la Seguridad del Estado estableció dos nuevos cuerpos policiales con un carácter represivo, con una ideología fascista y sujeta a las necesidades del régimen.

Paralelamente, durante la dictadura franquista (1939-1975), la mujer es relegada a un tradicional papel en el hogar; se le asignan los valores de “silencio, obediencia, modestia y subordinación al varón”, como los ideales que la dictadura y la Iglesia Católica quieren transmitir a la mujer. Se le impone el cometido de ser la perfecta ama de casa, que debía tener, como máxima aspiración, el matrimonio y la formación de una familia; ella era la que tenía que glorificar al varón y debía representar la maternidad y la familia. Todos estos valores eran fomentados, en primer lugar, a través de la educación, en la cual se empoderaba al varón, dirigiéndolo hacia la vida laboral, social y pública, y se relegaba a la mujer a la vida familiar, mermando su capacidad de decisión y su independencia<sup>178</sup>.

Por todo ello, en la unidad familiar creada por el matrimonio se establecen distintos roles: el marido asume y ejerce el papel de jefe de familia, exigiendo a la mujer un deber de sumisión.

---

<sup>178</sup> Durante esa época se crea la *Sección Femenina* de la Falange, que se encargó de la educación social, política y doméstica de las mujeres, apoyada por la Iglesia Católica, que velaba porque la moral imperante en las mujeres fuera dirigida al acatamiento y sumisión de todos los *valores* impuestos.

El establecimiento de estos roles era la llamada *potestad o licencia marital*, que consistía “en el derecho de exigirle todos los deberes de sumisión, que a un superior son debidos”<sup>179</sup>. Este poder sobre la esposa, no se regula expresamente en el Código civil de 1889<sup>180</sup>, aunque se deduce de diferentes preceptos<sup>181</sup>. La licencia marital nace del matrimonio, cambiando el *status* jurídico del hombre mediante la aportación de derechos, y de la mujer, restringiendo su capacidad y esfera de actuación personal y patrimonial, dado que pierde la facultad de ejercer por sí sola la mayor parte de sus derechos civiles: el interés de la asociación conyugal y la deferencia que debe a su marido la obliga a *no hacer jamás cosa importante sin su autorización*. Esta limitación de la esposa en su capacidad jurídica se completa con la licencia que el marido le concede<sup>182</sup>.

La lucha por ampliar los derechos de la mujer se mantuvo prácticamente inactiva, debido al control y la opresión franquista... el régimen se caracterizó por el aislamiento internacional, la caída de la producción económica, las penosas condiciones de vida para la población y la implacable represión política e ideológica.

No obstante, a partir de la década de los 60, el régimen se esfuerza por salir del ostracismo y la autarquía, lográndolo en gran medida; a la vez, en el orden interno, mejoraron las condiciones de vida de la población, debido al fuerte desarrollo económico operado con los *Planes de desarrollo* y la modernización de las estructuras económicas y sociales, lo que significó una mejora en el nivel de vida de la población. También se relajó, hasta cierto punto, la represión ideológica, aunque siguió existiendo. En este contexto, se aprobaría, entre otras normas, la Ley de 24 de julio de 1961, sobre derechos políticos, profesionales y del trabajo de la mujer, dando comienzo a un verdadero cambio, impulsado por todas las transformaciones socioeconómicas existentes<sup>183</sup>.

---

<sup>179</sup> AGULLÓ DÍAZ, M. C.: “Mujeres para Dios, para la Patria y para el Hogar. (La educación de las mujeres en los años 40)”, en *Actas del IV Coloquio de Historia de la Educación mujer y Educación en España, 1868-1975*, Santiago de Compostela (Universidad de Santiago de Compostela), 1990, pp. 17 a 26.

<sup>180</sup> Real Decreto de 1889, de 24 de julio, por el que se publica el Código Civil.

<sup>181</sup> RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, D.: “La Sección Femenina de Falange como guía adoctrinadora de la mujer durante el Franquismo”, en *Asparkia: investigació feminista*, nº 30, 2017, pp. 133-147.

<sup>182</sup> PESTAÑA RUÍZ, C.: “Evolución Jurídica de la mujer casada en el sistema matrimonial español de la época preconstitucional”, en *Revista de estudios jurídicos* (Universidad de Jaén), nº 16, 2016.

<sup>183</sup> GINER Y DE SAN JULIÁN, S.: *La estructura social en España*, París (Ruedo Ibérico), 1979. Tomo 2.

#### 4. La Transición democrática y la Constitución de 1978

A la muerte de Franco -el 20 de noviembre de 1975-, las Cortes se reunirían y proclamarían Rey y nuevo Jefe del Estado a Juan Carlos de Borbón, comenzando el período de *Transición* en España.

Con la convocatoria y posterior celebración de elecciones generales, celebradas el 15 de junio de 1977, la coalición Unión de Centro Democrático (UCD), liderada por Adolfo Suárez, fue la encargada de formar gobierno; a partir de ese momento se inicia el proceso democrático en España y la redacción de la Constitución, la cual fue ratificada en referéndum el 6 de diciembre de 1978, entrando en vigor el día 29 de diciembre.

La promulgación de la Constitución Española (en adelante, CE), convierte a España en un *Estado social y democrático de derecho, que tiene como valores superiores del ordenamiento jurídico, la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político* (art. 6), se afianza el principio de soberanía nacional, que reside en el pueblo, y se establece la monarquía parlamentaria como forma de gobierno, abriendo paso a la democracia.

En esta nueva etapa constitucional, la mujer, antes dependiente de la figura masculina (padre, marido o hijo)<sup>184</sup>, ve reconocidos su derecho a la igualdad jurídica en el artículo 14 de la Carta Magna: “Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, *sexo*, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”.

Tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, se comenzaron a producir modificaciones legislativas en cuanto a la protección de la mujer, tomando como base la legislación internacional, y que afectaron de forma directa a la efectiva protección policial.

En este sentido, además, el artículo 104.1 de la propia CE indica que: “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, sin perjuicio de la creación de policías dependientes de las Comunidades Autónomas, según el artículo 149.1.29 de la Norma Fundamental, o la creación de policías dependientes de las Corporaciones Locales -en función de lo dispuesto por una Ley Orgánica-.

---

<sup>184</sup> MORAGA GARCIA, M.A.: “Notas sobre la situación de la mujer en el Franquismo”, en *Feminismos* (Universidad de Alicante), nº 12, 2008, pp. 229-252.

De otra parte, en julio de 1979, ingresaban en el Cuerpo de Policía Nacional las primeras 42 mujeres, siendo el primer cuerpo policial o militar en admitirlas, tras la instauración de la democracia; posteriormente, otros cuerpos alzaron el veto al que se las tenía sometidas.

Aunque, en la actualidad, la Policía Nacional es uno de los cuerpos estatales con mayor presencia de mujeres en Europa<sup>185</sup>, no fue hasta la aprobación del Real Decreto-ley 1/1988, de 22 de febrero, cuando la mujer se pudo incorporar a las Fuerzas Armadas; o, casi simultáneamente, a través de la Orden del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría de Gobierno de 3 de Marzo de 1988, cuando se regula y permite su ingreso en el Cuerpo de la Guardia Civil.

Bajo la presidencia de Felipe Gonzalez Marquéz, (Partido Socialista Obrero Español en adelante PSOE), gobierno de corte progresista, el Ministerio del Interior, en 1984, como primer antecedente relacionado con la materia de violencia doméstica, publica los primeros datos estadísticos relativos a denuncias por malos tratos en el ámbito familiar, interpuestas en las Comisariás de Policía Nacional<sup>186</sup>.

Desde la perspectiva institucional, y por Orden de 13 de septiembre de 1984, el Ministerio de Cultura desarrolla el Reglamento del Organismo autónomo para la creación y desarrollo del Instituto de la Mujer. El 5 de noviembre de 1986, la Comisión de Derechos Humanos del Senado crea la *Ponencia de Investigación de Malos Tratos de Mujeres*.

En 1986, siguiendo los mandatos establecidos en la CE y, más concretamente, en su artículo 104.2, se aprueba en España la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad<sup>187</sup>, (en adelante, LFCS) la cual determina (art. 2) que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, (en adelante FCSE), serán dependientes del Gobierno de la Nación, estableciendo Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones locales, los cuales (art. 3) adecuarán su actuación al principio de cooperación recíproca, estableciendo como uno de sus cometidos, *la lucha contra todo tipo de violencia que impida o menoscabe el libre ejercicio de los derechos y libertades que consagra la CE*.

---

<sup>185</sup> [https://www.muface.es/revista/o245/especial\\_40\\_policia\\_245.html](https://www.muface.es/revista/o245/especial_40_policia_245.html)

<sup>186</sup> GUTIÉRREZ ROMERO, F.M.: “La nueva Ley de Violencia de Género, aspectos prácticos y sustantivos”, en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, nº 1990, 2005, p. 2295.

<sup>187</sup> Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Con respecto a las funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente (artículos 126 CE y 29 de la LFCS), se establece que dichas funciones de policía judicial serán ejercidas por las FCSE, siendo colaboradores en el cumplimiento de las mismas los miembros de policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales<sup>188</sup>. Conforme a dicha ley se integran, en un solo cuerpo, el *Cuerpo Superior de Policía* y la *Policía Nacional*, integrándose los funcionarios de ambos cuerpos en el denominado *Cuerpo Nacional de Policía* (en adelante, CNP). De este modo, además de solucionar posibles problemas de coordinación y mando, se pretendía homogeneizar, en un solo colectivo, cuerpos que realizaban funciones similares o complementarias, para conseguir un incremento en la efectividad del servicio<sup>189</sup>.

Ese mismo año, el Cuerpo Nacional de Policía, mediante Circular del Subdirector General Operativo, crea las primeras unidades del *Servicio de Atención a la Mujer* (SAM)<sup>190</sup> y los *Grupos de Menores* (GRUME), con funciones de protección de los menores víctimas de cualquier tipo de maltrato, bien sea físico, psíquico, incluido el abuso sexual, así como la protección de los menores infractores.

Con todo ello, y teniendo en cuenta que la violencia doméstica constituye un verdadero ataque a los derechos fundamentales (vida, libertad, igualdad, seguridad y no discriminación), en este nuevo panorama y siendo competencia de las FCSE *evitar y proteger a las mujeres de todo ejercicio de violencia que perjudique tales derechos, investigando y persiguiendo todos los actos que atenten o perjudiquen su integridad*, los SAM se constituyen por primera vez en España, como una unidad pionera y especializada, para atender los delitos específicos contra las mujeres.

Para el desempeño de estas misiones, era necesario contar con el apoyo legal correspondiente, ya que en España no existían normas expresas en las que se pudiese basar la actuación policial ante hechos de esta naturaleza; por otra parte, las condiciones sociales, éticas, culturales e incluso estructurales, no favorecían este tipo de situaciones para la mujer, ya que, seguían siendo hechos considerados –socialmente- como *abocados a la intimidad de*

---

<sup>188</sup> Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

<sup>189</sup> ZURITA BAYONA, J.: *Violencia contra la mujer. Marco histórico evolutivo y predicción del nivel de riesgo*, Tesis Doctoral, 2014. Accesible en: <https://www.bing.com/search?q=zurita+bayona+tesis+doctoral&qs=n&form=QBRE&sp=-1&pq=zurita+bayona+tesis+doctoral&sc=1-28&sk=&cvid=07A9EF0DDA2942859CA0DA09399841D4>

<sup>190</sup> Accesible en: [https://www.policia.es/org\\_central/judicial/estructura/saf\\_creacion.html](https://www.policia.es/org_central/judicial/estructura/saf_creacion.html)



*la pareja*, que no traspasaban el umbral social o público, y eran considerados *hechos privados e internos* al ámbito familiar o matrimonial.

Con ese panorama, las FCSE veían dificultada su labor, dado que las leyes penales no tipificaban este tipo de violencia intrafamiliar, ni agravaban las condiciones especiales en las que se producían; además, no existía ningún tipo de apoyo o asistencia a las mujeres que sufrían este tipo de delito, más allá de la atención médica por las posibles lesiones que les eran infligidas.

A nivel social en 1987, se constituiría la Federación de Mujeres Progresistas, organización no gubernamental de ámbito estatal, que fue declarada de utilidad pública, con el objetivo de defender la igualdad de derechos de las mujeres, ofreciendo asistencia jurídica y psicológica gratuita a todas la mujeres víctimas de violencia doméstica<sup>191</sup>.

Por su parte, mediante el Decreto 769/1987, de 19 de junio de 1987, sobre regulación de la Policía Judicial crea la *Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial*, órgano fundamental para la coordinación, mediante “Protocolos de colaboración”, de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en materia de Policía Judicial (Comisión que, más tarde - en 2004 y 2005- aprobaría el *Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*, tras la aprobación de la LOIVG).

En ese mismo año (1987), el Gobierno aprobaba el *Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1988-1990*, como estrategia política para mejorar la situación social de las mujeres a través de 120 medidas agrupadas en seis áreas: Igualdad en el ordenamiento jurídico; Familia y protección social; Educación y cultura; Empleo y relaciones laborales; Salud; Cooperación internacional y asociacionismo<sup>192</sup>. Este Primer Plan se hizo siguiendo el modelo de los programas para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la entonces Comunidad Económica Europea, a la que España se había incorporado en 1986.

De otra parte, la Fiscalía General del Estado dictaba la Instrucción 3/1988, de 1 de junio, *sobre la persecución de malos tratos ocasionados a personas desamparadas y necesidad de hacer cumplir las obligaciones alimenticias fijadas en los procesos matrimoniales*,

---

<sup>191</sup> Accesible en: <https://fmujeresprogresistas.org/>

<sup>192</sup> Accesible en: <http://www.inmujer.gob.es/elInstituto/historia/home.htm>

indicando que la Fiscalía ha de prestar una atención particular a estos problemas concretos, -que deben merecer la atención prioritaria de su trabajo, por constituir una evidente preocupación de la sociedad española-; reprimiendo de forma ejemplar toda conducta que suponga un delito o falta de lesiones, o que sea constitutiva de malos tratos y que recaiga sobre las personas más desamparadas, así como asegurando que se hagan efectivas las pensiones alimenticias fijadas en procesos matrimoniales a favor de los hijos menores o incapacitados, y del cónyuge. Además, en dicha Instrucción se hacía referencia al problema de la falta de datos suficientes fiables y representativos que permitieran realizar una estimación aproximada de la magnitud del problema. Los datos de que se disponía eran heterogéneos, y difícilmente comparables entre sí, ya que no existía una recogida sistemática de los casos de maltrato infantil en las diversas instituciones y servicios de atención y tratamiento de estos menores. La misma Instrucción indicaba que las lesiones y malos tratos a la mujer no eran denunciados en muchos casos, por lo que se requería hacer una estadística anual detallada de todos los procesos por delitos y faltas que tuvieran por objeto ese tipo de conductas para poder conocer la realidad social de este problema.

Asimismo, la Dirección General de la Policía dictó la Circular 32/1988, con el objetivo de facilitar que las mujeres que hubieran sido objeto de agresiones físicas o psíquicas por parte de sus parejas pudieran obtener la ayuda policial necesaria para efectuar la denuncia de este tipo de hechos, toda vez que recibieran toda la información sobre los derechos que les asisten y la forma de garantizar su ejercicio.

Se pretendía, así, una mayor sensibilización por parte de los cuerpos policiales para la tramitación de las denuncias de delitos sexuales. La Dirección General de la Policía contaba en esos momentos con unas 400 funcionarias policiales; este nuevo plan evidenció la escasez de mujeres para hacer frente a estos delitos, ya que las necesidades para cubrir este tipo de servicios y la tramitación de las denuncias, exigían la presencia de en torno a 1.000 mujeres policías, para facilitar el proceso de denuncia, ya que se considera que a la mujer que ha sufrido violencia en una o distintas ocasiones, y se ve obligada a relatar su situación en repetidas ocasiones y teniendo en cuenta las condiciones de especial afección que puede tener, le resultaría más fácil comunicar y expresar la violencia sufrida delante de otra mujer, en mucho mejores condiciones que delante de un varón, delante del cual podrían sufrir sentimiento de vergüenza, culpabilidad o, incluso, sentirse juzgada.

Por otro lado, por Real Decreto 727/1988, de 11 de julio, se creaba el Ministerio de Asuntos Sociales, estableciendo entre otras, las siguientes funciones:

- *La preparación y ejecución de la política del Gobierno para la promoción y el fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos, y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social.*
- *La protección jurídica del menor, y con carácter general, el análisis, elaboración y coordinación de los programas de actuación en materia de prevención de la delincuencia juvenil; la promoción de las instituciones de adopción y acogimiento familiar, así como la calificación e inspección de las entidades de integración familiar.*

Entre otros Centros directivos, se integraría -por lo que aquí interesa-:

- La Dirección General de Protección Jurídica del Menor
- El Instituto de la Mujer y,
- El Instituto de la Juventud.

En Valencia, en 1989, por primera vez en el Cuerpo Nacional de Policía, se hace cargo de los SAM, la Inspectora Pilar Allúe, quien se responsabilizará de la creación y dirección de dichas unidades, estableciéndose como servicio pionero en la atención a las víctimas de violencia de género en la Comunidad Valenciana.

Ese mismo año se aprueba la reforma del Código Penal, la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, que daba una nueva redacción al –entonces- artículo 425, introduciendo el nuevo tipo de “malos tratos habituales”. Con esta nueva modalidad delictiva, el Estado español, daba un paso adelante en la protección de la mujer con respecto a su pareja, siendo ésta *una de las primeras manifestaciones de la consideración jurídico-penal de la violencia en el ámbito familiar*:

“El que habitualmente, y con cualquier fin, ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que estuviese unido por análoga relación de afectividad, así como sobre los hijos sujetos a la patria potestad, o pupilo, menor o incapaz sometido a su tutela o guarda de hecho, será castigado con la pena de arresto mayor”.

Dicho delito se definía por tres características:

- El sujeto pasivo tenía que ser un *cónyuge o persona a la que se estuviese unido por análoga relación de afectividad*, así como los *hijos sujetos a la patria potestad*, o *pupilo, menor o incapaz sometido a su tutela o guarda de hecho*.

- Tiene que existir *habitualidad* en el uso de la violencia.
- Establece que la violencia tiene que ser *violencia física*.

Este tipo penal constituye, por sí mismo, la base de la protección efectiva de las mujeres con respecto a la violencia intrafamiliar.

Cabe señalar que este precepto no figuraba en el Texto del Proyecto de Ley Orgánica de 1989. Fue introducido por una Enmienda del Grupo Socialista –la núm. 53– en la Tramitación Parlamentaria del Senado. El legislador, debido –básicamente- a presiones sociales y al aumento de las denuncias por agresiones continuadas a mujeres y a niños dentro del ámbito familiar<sup>193</sup>, incriminó los malos tratos familiares sistemáticos, respondiendo a la preocupación que existía por estos comportamientos<sup>194</sup>. En realidad, lo que realmente aumentó fue la sensibilidad social frente a conductas que, aunque existían en el pasado y en el presente, en aquellos momentos no se quisieron tolerar más.

No obstante, esta nueva figura legal, básicamente destinada a poner coto al funesto fenómeno social de los malos tratos y las violencias en el ámbito de las relaciones conyugales, hizo que, desde la doctrina penalista, se pusieran en evidencia -poco después de aprobarse-, algunas de las deficiencias más notables del precepto; en concreto, lo inexplicable que resultaba haber dejado fuera del ámbito de protección del tipo penal a determinados sujetos, como los ascendientes, a los ancianos, y el haber restringido el tipo al ámbito de las violencias físicas, sin abarcar, por tanto, los supuestos de coacciones, amenazas u otro tipo de violencias psíquicas, presentes, también en el ámbito de las relaciones a las que iba destinado el precepto<sup>195</sup>.

A nivel social, el 28 de julio de 1989, a través del Real Decreto 979/1989, se aprobaba el Reglamento del Organismo autónomo *Instituto de la Mujer*. A través de su primera resolución, de fecha 8 de junio de 1990, se regulan las “condiciones que han de regir en el programa experimental de formación ocupacional dirigido a mujeres solas con cargas

---

<sup>193</sup> El Informe del Senado (cit., p. 12.185) señala que las denuncias por malos tratos en el seno familiar efectuadas ante las comisarías de policía fueron en 1984 de 16.070 y en 1988 de 14.711. *Vid.* en el mismo sentido, COBOS GÓMEZ DE LINARES, M. A.: *Manual de Derecho Penal. Parte Especial I*, Madrid (Akal-Iure), 1990, p. 175, que cita los siguientes datos: “Sólo en el mes de junio de 1989 –el mismo mes de la actualización– según las estadísticas de la Dirección General de la Policía, el número de denuncias por malos tratos a mujeres fue, en toda España, de 1.550”.

<sup>194</sup> CERVELLÓ DONDERIS, V.: “El delito de malos tratos; su delimitación con el derecho de corrección”, en *Poder Judicial*, 1994, núm. 33, p. 49.

<sup>195</sup> CUELLO CONTRERAS, J.: “El delito de violencia habitual en el seno de la familia y otras relaciones análogas de afectividad”, en *Poder Judicial*, 1993, núm. 32, p. 10.

familiares” y que posteriormente se convertiría en la base para la elaboración y aprobación en las Cortes del Real Decreto 1618/1990, por el que se regula el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, comprensivo de Programas de Formación Profesional Ocupacional dirigidos a mujeres que intentaban reintegrarse a la actividad, formándolas en aquellas actividades en que se encontraban subrepresentadas, o a facilitar la inserción profesional de mujeres con responsabilidades familiares y especiales dificultades en la búsqueda de empleo.

En el mes de mayo de 1990, tendría lugar una reunión de Fiscales Jefe en la ciudad de Valencia, en la que se introducían -por Circular nº 2 de 1990 de Fiscalía General del Estado- criterios interpretativos sobre los nuevos delitos establecidos en la Ley Orgánica 3/1989, incluidos “los malos tratos habituales”, al efecto de unificar criterios que posibilitasen una respuesta fiscal común y unitaria en toda España.

El Código Civil también sería reformado. En concreto, a través de la Ley 11/1990, para la aplicación de la no discriminación por razón de sexo, se llevaron a cabo sustanciales reformas en materia de patria potestad, filiación y relaciones conyugales, adaptando sus preceptos, entre otros, al principio de igualdad proclamada en los artículos 14 y 32 de la CE. Con esta reforma legislativa desaparece la discriminación de la mujer, dentro de su posición jurídica en el ámbito civil, en cualquier caso, resaltar que tanto socialmente como en otros ámbitos legales, todavía faltaba mucho camino que recorrer para la real consolidación de esa igualdad.

El 15 de enero de 1993, todavía bajo la presidencia de Felipe Gonzalez, se aprueba el II Plan para la Igualdad de oportunidades de las Mujeres 1993-1995, con la finalidad básica de adoptar medidas para avanzar desde la igualdad formal hacia la igualdad real, es decir, la promoción y el desarrollo de medidas de acción positiva, principalmente, en los ámbitos de la educación, la formación y el empleo. Las 172 actuaciones específicas de este segundo Plan pueden considerarse como medidas políticas puestas en marcha con el fin de conseguir los cambios estructurales que permitieran a las mujeres su libre desarrollo y una participación activa en el mundo de la cultura, del trabajo y de la política.

En este año surge también una modificación importante en el avance de la igualdad efectiva entre hombres y mujeres; se trata de la modificación del Reglamento del Registro Civil, a través del Real Decreto 762/1993, de 21 de mayo de 1993, por el que se modifican dos

artículos: el 170 y 191, eliminando la denominación de “hembra” y sustituyéndola por la de *mujer*.

En 1993, la economía española entra en una profunda crisis<sup>196</sup>, dando lugar a un aumento significativo de la tasa de paro, que se situaría en torno al 25% de la población activa, al tiempo que se produce un significativo incremento de las tasas de inflación y una ampliación del desequilibrio en las cuentas públicas. En ese momento histórico y en el contexto en el que se produjo, así como por la corta duración de la misma (1992-1994) no se han podido encontrar estudios específicos sobre el impacto que la situación produjo sobre la igualdad de los derechos de las mujeres, y cómo afectó a las mismas; si bien es cierto que, a nivel global, en ese tipo de situaciones, resulta fundamental promover debates amplios que integren la perspectiva de género en la búsqueda de soluciones -y no sólo porque las mujeres sean particularmente afectadas por las crisis sino, también, porque son actoras claves del desarrollo en la mayoría de las comunidades de todo el mundo-, por lo que para proponer enfoques efectivos con que mitigar los impactos de la crisis, habrá que tener en cuenta la promoción de estrategias de empoderamiento y asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, incluyendo los derechos ambientales, económicos, sociales y culturales que afecten a las mismas<sup>197</sup>.

Dos años más tarde, tendrían lugar dos nuevas reformas que afectaban a los derechos de las mujeres y a su avance en la igualdad efectiva con respecto a los varones; por un lado, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995, del Código Penal, que reguló las circunstancias agravantes genéricas en su artículo 22.4, “cometer el delito por motivos racistas, antisemitas y *otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo u orientación sexual, o la enfermedad o minusvalía que padezca*”. Se incluyeron hechos como la “agresión, maltrato de obra, amenazas, coacciones *o cualquier tipo de vejación, cometida por un hombre hacia su esposa, ex-esposa o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aún sin convivencia, así como el quebrantamiento de la condena impuesta por este tipo de hechos*” (art. 153) y los artículos 510, 511 y 512 recogían

---

<sup>196</sup> MONTORO ROMERO, C.: “El nudo de la crisis económica española”, en *Economistas*, núm. 60, 1994, pp. 79-82.

<sup>197</sup> VV.AA.: *El impacto de la crisis financiera global en los derechos de las mujeres*, AWID, 24-03-2011. Accesible en: <https://www.awid.org/es/publicaciones/el-impacto-de-la-crisis-financiera-global-en-los-derechos-de-las-mujeres>

la figura de la *discriminación por razón de sexo* entre los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas.

De otra parte, con la Ley 35/1995, de 11 de diciembre de 1995, de ayuda y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, se produce -por primera vez en España- un cambio significativo en la legislación y se establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las mujeres víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. En relación a dichas ayudas, solamente un mes después, en enero de 1996 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado la Ley 1/1996, de 10 enero, que en su artículo 3 reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, en base a unos requisitos básicos:

- Personas físicas cuyos recursos e ingresos económicos, computados anualmente por todos los conceptos y por unidad familiar, no superaran el doble del salario mínimo interprofesional vigente en el momento de efectuar la solicitud.

- Se entendería como “unidad familiar”:

“a) La integrada por los cónyuges no separados legalmente y, si los hubiere, los hijos menores con excepción de los que se hallaren emancipados.

b) La formada por el padre o la madre y los hijos que reúnan los requisitos a que se refiere la regla anterior.”

- Sin embargo, la norma preveía, asimismo, un supuesto particular de extrema relevancia: “Los medios económicos podrán, sin embargo, ser valorados individualmente, cuando el solicitante acredite la existencia de intereses familiares contrapuestos en el litigio para el que se solicita la asistencia”, por lo que las mujeres víctimas de violencia de género sin recursos económicos personales -o que no superaban el doble del salario mínimo interprofesional- podían solicitar la asistencia gratuita desde el principio del procedimiento.

En marzo de 1996, tras 14 años de gobierno socialista, de corte claramente progresista, accede al poder el Partido Popular (PP) partido liberal conservador, siendo su presidente José María Aznar Lopez<sup>198</sup>. Y es que, tras un gran avance y un afianzamiento de las políticas de género y de las estrategias, mecanismos y herramientas para su formulación e

---

<sup>198</sup> BUSTELO, M.: *Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain*, Madrid (E-Prints UCM), 2016. Accesible en: <https://eprints.ucm.es/id/eprint/29738/>

implementación, además de planes y leyes de igualdad en España, (1982-1996),<sup>199</sup> la crisis económica sí generó una reducción de las estructuras y recursos destinados a las políticas de igualdad, que afectó a las desigualdades que interactúan con el género<sup>200</sup>.

No obstante, la gravedad de las consecuencias de determinados hechos violentos contra las mujeres, puestos de manifiesto en los medios de comunicación en España (*caso Ana Orantes*, 1997)<sup>201</sup> y la trascendencia social adquirida por el problema, exigieron una respuesta inmediata por parte de la sociedad, cambios legislativos importantes, así como el establecimiento de servicios policiales, para dar una respuesta especializada a este tipo de delitos.

Ése fue el punto de inflexión, donde la dimensión privada de la violencia de género cedió, comenzando a ser considerada como una conducta delictiva y un atentado grave contra la sociedad en su conjunto.

El Consejo de Ministros, de 7 de marzo de 1997, aprobaba el III Plan para la Igualdad de oportunidades de las Mujeres 1997-2000, el cual supuso la *introducción del principio de igualdad en todas las políticas del Gobierno y la promoción de la participación de las mujeres en todas las esferas de la vida social*, con el fin de que se convirtieran en agentes copartícipes de la toma de decisiones, dado que, sin su participación, es imposible alcanzar los objetivos de igualdad y desarrollo. En este Plan se asumieron los compromisos adquiridos de la Plataforma de Acción aprobada en la IV Conferencia Mundial de las Mujeres de Beijing, celebrada en 1995.

La Secretaría de Estado de Seguridad publicaba la Instrucción 6/1997, 10 de abril, sobre “atención e información, a las víctimas de determinados delitos, para los casos de violencia doméstica, de las gestiones de investigaciones realizadas para su esclarecimiento”, en su punto 2, indica que, “dentro de las posibilidades materiales disponibles hay que *procurar evitar que compartan víctima y agresores espacios físicos comunes en las dependencias*

---

<sup>199</sup> VALIENTE, C.: “Spain at the vanguard in European gender equality policies”, en VV.AA. (Ed. S. Roth): *Gender politics in the expanding European Union: Mobilization, inclusion, exclusion*, New York (Berghahn), 2008, pp. 101-117.

<sup>200</sup> ALFONSO, A.: “Las políticas de género en España, retrocesos y resistencias en tiempos de austeridad”, en *Ex aequo*, núm. 32, 2015, pp. 33-48.

<sup>201</sup> Ana Orantes denunciaba públicamente en los medios de comunicación, la violencia que sufría por parte de su marido en 1997. Menos de dos semanas después de su denuncia, Ana Orantes fue asesinada por su expareja, José Parejo Avivar, de forma atroz.



*policiales*” como medida para evitar que el agresor siga intimidando a la mujer y ésta decline interponer la denuncia.

En Consejo de Ministros, de 30 de abril de 1998, se aprueba el *I Plan de Acción contra la violencia doméstica (1998-2000)*, en el que se establecen dos criterios importantes y novedosos:

-Por una parte, incluye, entre otras medidas, la prohibición del agresor de aproximarse a la víctima, y la investigación de los hechos aunque no se hubiera interpuesto denuncia.

-Por otra, se articuló la medida de alejamiento del agresor sobre la víctima y se inició la formación específica en las Policías y Juzgados.

También se establecieron campañas de sensibilización social, ante los actos de violencia contra las mujeres, añadiendo recursos educativos, sociales, de sanidad, habilitando centros de acogida, de información y asistencia a las mujeres víctimas de estos delitos en los Juzgados. La Congregación Apostólicas del Corazón de Jesús, crea la primera “Casa de Acogida Luz Casanova” para mujeres víctimas de violencia.

Tras la aprobación de este Plan, la Fiscalía General del Estado, dictó la Circular 1/1998<sup>202</sup>, de 24 de octubre, que establecía los parámetros sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la persecución de los malos tratos en el ámbito doméstico.

La Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 2/1998, de 8 de junio, sobre *adopción de medidas relativas a la prevención, investigación y tratamiento de la violencia contra la mujer y la asistencia a la misma*, disponía que se debía dispensar a la denunciante un trato especialmente *respetuoso y preferente*. Asimismo, en aquellas dependencias policiales que contasen con personal especializado sería éste quien asistiera, desde el principio, a las víctimas de este tipo de violencia. Además, las unidades especializadas estarían integradas, en la medida de lo posible, por mujeres con formación específica y adecuada.

En el plano de la legislación penal, se aprueba la LO 11/1999, de 30 de abril y la 14/1999, de 9 de junio, en materia de protección a las víctimas de malos tratos, que establecería una modificación del Código Penal, potenciando la protección de las mujeres, al establecer -en su art. 153- lo siguiente: “El que habitualmente ejerza violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada a él de forma estable por análoga relación de afectividad, o sobre los hijos propios o del cónyuge o

---

<sup>202</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/fge\\_circular\\_1\\_1998.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/fge_circular_1_1998.pdf)

conviviente, pupilos, ascendientes o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de uno u otro, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los delitos o faltas en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica.

Para apreciar la habitualidad a que se refiere el párrafo anterior, se atenderá al número de actos de violencia que resulten acreditados, así como a la proximidad temporal de los mismos, con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferentes víctimas de las comprendidas en este artículo, y de que los actos violentos hayan sido o no objeto de enjuiciamiento en procesos anteriores”. La intensificación protectora quedaba especialmente manifiesta en que:

- Se añadía a los hijos del cónyuge o conviviente dentro del ámbito de protección de la violencia intrafamiliar.
- Se definía el concepto de *habitualidad* para calificar el tipo de violencia.
- Añade la violencia *psíquica*, superando el enfoque legal anterior, que sólo protegía a los miembros físicamente más débiles.

También se modifican los delitos relativos a las agresiones sexuales, abusos sexuales, los delitos de acoso, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y corrupción de menores, arts. 178 a 188 del C.P., así como el apartado 2 del artículo 617 relativo a los maltratos de obra sin lesión, introduciendo un segundo apartado: “Cuando el ofendido fuere alguna de las personas a las que se refiere el artículo 153, la pena será la de arresto de tres a seis fines de semana o multa de uno a dos meses, teniendo en cuenta la posible repercusión económica que la pena impuesta pudiera tener sobre la propia víctima o sobre el conjunto de los integrantes de la unidad familiar”.

Y el art. 620, relativo a las faltas de amenazas leves para la que, en los casos en los que la ofendida fuere alguna de las personas a las que se refiere el artículo 153, la pena será la de arresto de dos a cuatro fines de semana o la de multa de diez a veinte días, teniendo en cuenta la posible repercusión económica que la pena impuesta pudiera tener sobre la propia víctima o sobre el conjunto de los integrantes de la unidad familiar. En estos casos no será exigible la denuncia a que se refiere el párrafo anterior de este artículo, excepto para la persecución de las injurias.

A nivel internacional, el 14 de marzo de 2000, España firmó en Nueva York el Protocolo Facultativo de la CEDAW de Naciones Unidas. Con la firma de este protocolo se asume la obligación de presentar informes periódicos (cada cuatro años) ante el Comité de dicho organismo sobre el estado de aplicación de sus recomendaciones respecto a la eliminación de la discriminación contra la mujer en España<sup>203</sup>.

En la lucha contra la violencia de género, el Cuerpo Nacional de Policía, comenzaba a jugar un papel importante en la prevención, protección y seguridad de las víctimas y la información que ellas aportaban, contribuía a mejorar las actuaciones policiales, aunque hasta 2003 no aparecen los primeros datos estadísticos oficiales del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Igualdad, por lo que solo se dispone de datos parciales obtenidos a través de referencias bibliográficas<sup>204</sup>.

Con respecto a las mujeres extranjeras, en enero de 2000 se publica la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, estableciendo que no podrán ser expulsadas, las mujeres embarazadas cuando la medida pueda suponer un riesgo para la gestación o para la salud de la madre, art. 53.3 de dicha Ley.

En este mismo año, a través del Real Decreto 1686/2000, de 6 de octubre, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, crea el Observatorio de la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres.

#### **IV. Pasos políticos y normativos previos a la LOIVG**

A nivel institucional, seguían diseñándose y poniéndose en práctica políticas públicas de igualdad. El Consejo de Ministros, aprobaba el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2001-2004)<sup>205</sup> con los siguientes cuatro objetivos principales:

---

<sup>203</sup> La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), considerada también como la carta internacional de los derechos de las mujeres, fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981.

<sup>204</sup> SANCHEZ OREJAS, A.M.: *El servicio policial de atención a la mujer*, Cantabria (Monte Buciero), 1998, pp. 283-295. Accesible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/206321.pdf>

<sup>205</sup> Accesible en : <https://libros-revistas-derecho.vlex.es/vid/plan-integral-violencia-domestica-2001-181891>

1. Fomentar una educación basada en los valores de diálogo, respeto y tolerancia, que sensibilizara a la sociedad, y que se adoptasen actitudes de rechazo y compromiso para la erradicación de la “violencia de pareja” (*sic*).
2. Mejorar la legislación y el procedimiento legal, para conseguir una mayor eficacia en los procesos, con una mejor protección de la víctima y una penalización más contundente del comportamiento de los agresores.
3. Completar el mapa de recursos sociales en todo el territorio nacional, a partir del conocimiento, proporcionado por los estudios sobre violencia doméstica realizados por el Instituto de la Mujer, de la incidencia de la violencia sobre la población en las diferentes Comunidades Autónomas, con el fin de que todas las mujeres víctimas, independientemente de donde vivan, dispusieran de servicios de atención.
4. Potenciar la coordinación entre las actuaciones de los diferentes organismos y de las organizaciones sociales que trabajasen en la prevención y eliminación de la violencia doméstica, así como en la asistencia a las víctimas.

En el año 2002, se crea el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, con la finalidad de abordar el tratamiento de la violencia de género desde la Administración de Justicia, estableciendo sus objetivos:

- Aumento de la eficacia de las actuaciones en el ámbito de la Administración de Justicia, para la erradicación de estas violencias.
- Mejora de la coordinación entre las instituciones, participando en la elaboración de protocolos de actuación.
- Realización de estudios y análisis de las resoluciones judiciales, así como propuestas de mejoras y reformas legislativas.
- Seguimiento estadístico del fenómeno en el ámbito judicial.
- Diseño e impulso de un plan de formación especializada de los miembros de la carrera judicial y fiscal y demás personal al servicio de la Administración de Justicia.

Con respecto a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en el año 2002, se produce una reforma parcial de la misma a través de la aprobación de la Ley 38/2002, de 24 de octubre, sobre el procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado; con esta modificación, se crea un

procedimiento para agilizar el enjuiciamiento de determinados delitos, incluidos los de violencia doméstica.

Con motivo de la Presidencia Española de la Unión Europea (primer semestre de 2002), los días 18 y 19 de febrero se celebraría en Santiago de Compostela la Conferencia de Ministros y Ministras de Igualdad de Oportunidades<sup>206</sup>, con el objetivo de “promover un intercambio de información y de experiencias, así como para discutir sobre los pasos que son necesarios para erradicar la violencia contra las mujeres”. Los debates giraron en torno a cuatro temas:

- La prevención de la violencia, a través de campañas de sensibilización.
- La prevención de la violencia contra las mujeres desde la escuela.
- La protección de las víctimas y la condena de los agresores.
- El acoso moral en el trabajo como forma de violencia contra las mujeres.

En 2003, bajo las directrices de la Estrategia Comunitaria sobre igualdad entre hombre y mujeres (2001-2005), el Consejo de Ministros aprueba el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres (2003-2006), contemplando un total de ocho áreas estratégicas:

1.- Introducción de la perspectiva de género en las políticas públicas. En esta área, se propondría actuaciones destinadas a intensificar la cooperación con las Administraciones Públicas e Instituciones de carácter privado, con el fin de introducir el principio de “mainstreaming”, en todas las políticas, planes y estrategias que se diseñen.

2.- Igualdad entre Mujeres y hombres en la vida económica. Se pretendía trabajar la perspectiva de género en las políticas de empleo. Con las actuaciones comprendidas en esta área, se perseguía fomentar la participación de las mujeres en el mercado laboral, la promoción de la mujer como empresaria y la eliminación de las barreras que dificultan las mismas condiciones laborales para mujeres y hombres.

3.- Participación en la toma de decisiones. Se trataba de impulsar la presencia de las mujeres en la toma de decisiones en la política, la economía y la sociedad, así como fomentar la promoción profesional de las mujeres en las Administraciones Públicas.

4.- Promoción de la calidad de vida de las mujeres. Se englobaban los objetivos relativos al ámbito de la salud, en su concepto integral, de la educación y de la cultura, trabajando sobre

---

<sup>206</sup>Accesible en: <https://derechoeuropeo.leyderecho.org/informe-sobre-la-igualdad-de-oportunidades-2002>

las carencias de la población femenina y contribuyendo a la igualdad en estos campos, con especial incidencia en la prevención y erradicación de la pobreza y la exclusión social de las mujeres.

5.- Fomento de la igualdad en la vida civil. Se incidía en el campo legislativo y judicial, en relación con la igualdad, e incluía las políticas relativas a la lucha contra la violencia contra las mujeres, así como el fomento de la participación con las ONG para desarrollar programas de igualdad de género.

6.- Transmisión de valores y actitudes igualitarias, en el convencimiento de que, para lograr un cambio perdurable, era necesario incidir en aquellos instrumentos de que se sirve el tradicional sistema patriarcal para continuar ejerciendo su influencia sobre las estructuras sociales. Se trataba, en este caso, de insistir en el desarrollo de valores y prácticas que fundamenten la igualdad, así como en la eliminación de estereotipos en los medios de comunicación y la publicidad.

7.- Conciliación de la vida familiar y laboral, donde se pretendía lograr un mayor equilibrio entre hombres y mujeres a la hora de compatibilizar las actividades desarrolladas en los dos ámbitos. Para ello, se incluían medidas legales para facilitar esta compatibilidad.

8.- Cooperación. Se recogen los objetivos de fomentar la cooperación con las administraciones públicas e instituciones públicas y privadas, así como de reforzar la participación española en organismos internacionales y de impulsar la cooperación al desarrollo con las ONG y otras instituciones, como la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Tres años antes, en el barómetro del CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas) de septiembre del 2000, surge por primera vez la “violencia contra las mujeres” como uno de los problemas más relevantes mencionados de manera espontánea por la población, lo que indicaba que la ciudadanía, o al menos una parte de ella, comenzaba a situar la violencia de género como uno de los *principales problemas sociales* de España y que, definitivamente, la violencia sobre la mujer en el ámbito doméstico, había dejado de ser un problema personal e interno, para convertirse en un problema social y público.

El CIS, en junio de 2001, ponía como punto de referencia social, “el acoso sexual de las mujeres en el trabajo”, haciendo visible, la grave situación intimidatoria, hostil, degradante, humillante y ofensiva que se produce con cualquier comportamiento verbal, no verbal o

físico no deseado de índole sexual, realizado con el propósito o el efecto de atentar contra la dignidad de las mujeres en el ámbito laboral<sup>207</sup>.

La violencia ejercida en el entorno familiar y, en particular, la violencia de género, se iba constituyendo como un grave problema social, los poderes públicos comenzaban a buscar una respuesta global y coordinada para intentar erradicar esta lacra social que afectaba e involucraba a toda la ciudadanía. Para ello resultaba imprescindible arbitrar nuevos y más eficaces instrumentos jurídicos que pudiesen atajar, desde el inicio, las situaciones de violencia más grave; por ello, el 31 de julio de 2003 se aprueba la Ley 27/2003, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica. En ella se establecen distintos instrumentos de amparo y tutela, con lo que se establece que a través de un rápido y sencillo procedimiento judicial, sustanciado ante el juzgado de instrucción, pueda obtener la víctima un estatuto integral de protección que concentre de forma coordinada una acción cautelar de naturaleza civil y penal. Esto es, una misma resolución judicial que incorporase, conjuntamente, tanto las medidas restrictivas de la libertad de movimientos del agresor para impedir su nueva aproximación a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia, sin necesidad de esperar a la formalización del correspondiente proceso matrimonial civil.

-Medidas penales (prisión provisional, prohibición de aproximación, prohibición de residencia, prohibición de comunicación, retirada de armas, etc.);

-Medidas civiles (uso y disfrute de vivienda familiar, régimen de custodia, visitas, comunicación y estancia con los hijos, régimen de prestación de alimentos, etc.);

-Medidas de asistencia y protección social (las ayudas se fijarán atendiendo a las necesidades de la víctima y a las circunstancias de su entorno familiar).

Es decir, en una única resolución judicial se incorporaban, de manera eficaz y coordinada, tanto las medidas cautelares penales sobre el agresor, como las protectoras de índole civil y social a través de un cauce único, tratando de evitar el desamparo de las víctimas de la violencia doméstica y dar respuesta a su situación de especial vulnerabilidad.

Además, añadía un nuevo artículo a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el 544 ter que, en su apartado 8, impone la obligación de notificar la orden de protección a las partes y de comunicar inmediatamente, mediante testimonio íntegro, a la víctima y a las

---

<sup>207</sup> Accesible en: [http://www.cis.es/cis/openm/ES/1\\_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=2432](http://www.cis.es/cis/openm/ES/1_encuestas/estudios/ver.jsp?estudio=2432)

Administraciones públicas competentes para la adopción de medidas de protección, sean éstas de seguridad o de asistencia social, jurídica, sanitaria, psicológica o de cualquier otra índole.

En su apartado 9, recoge literalmente que, la orden de protección implicará el deber de informar permanentemente a la víctima sobre la situación procesal del imputado así como sobre el alcance y vigencia de las medidas cautelares adoptadas. En particular, la víctima será informada en todo momento de la situación penitenciaria del agresor.

Dos meses después, el 29 de septiembre, se aprobaba la LO 11/2003, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. Con ella, se traslada la violencia doméstica habitual al artículo 173.2, establecido en el Título VII, “Delitos de tortura y contra la integridad moral” prolongando la protección de los bienes jurídicos, además de la integridad física y psicológica, ahora también a lo que afecte a la integridad moral de la víctima<sup>208</sup>. Por otra parte, añade -dentro del ámbito de protección intrafamiliar- a los hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, a las personas amparadas en cualquier otra relación por la que se encuentren integradas en el núcleo de su convivencia familiar y a las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados.

Gracias a esta ley se consigue ampliar de forma considerable el ámbito subjetivo de la aplicación del tipo penal y se deja atrás la enumeración cerrada de posibles víctimas al

---

<sup>208</sup> “El que habitualmente ejerza violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente, o sobre persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar, así como sobre las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de dos a cinco años y, en su caso, cuando el juez o tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de uno a cinco años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los delitos o faltas en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica.

Se impondrán las penas en su mitad superior cuando alguno o algunos de los actos de violencia se perpetren en presencia de menores, o utilizando armas, o tengan lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realicen quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad o prohibición de la misma naturaleza.

Para apreciar la habitualidad a que se refiere el apartado anterior, se atenderá al número de actos de violencia que resulten acreditados, así como a la proximidad temporal de los mismos, con independencia de que dicha violencia se haya ejercido sobre la misma o diferentes víctimas de las comprendidas en este artículo, y de que los actos violentos hayan sido o no objeto de enjuiciamiento en procesos anteriores.”



incluir, con buen criterio, a cualquier otra relación por la que se encuentren integradas en el núcleo de su convivencia familiar.

Para dar una respuesta adecuada a la Orden de Protección y a las modificaciones legislativas producidas, el 18 de noviembre de 2003, el Cuerpo Nacional de Policía aprobaba las *Normas provisionales sobre actuación policial para la aplicación de las órdenes judiciales de alejamiento y protección a las víctimas de la violencia doméstica*. Se trata de un Plan policial específico para el trato de las órdenes de protección, tanto en la fase de recepción de la denuncia como en su posterior tramitación, archivo en bases de datos policiales, difusión y actuación policial operativa<sup>209</sup>.

Ese mismo mes, el 25 de noviembre, se aprobaba la Ley Orgánica 15/2003, de reforma del Código Penal. Entre las novedades más importantes que afectaban a la violencia doméstica han de destacarse las siguientes:

-se amplía la duración máxima de las penas de alejamiento y de no aproximación a la víctima, incluyéndose la previsión de su cumplimiento simultáneo con la de prisión e incluso concluida la pena, para evitar el acercamiento durante los permisos de salida u otros beneficios penitenciarios o después de su cumplimiento;

-se establecen por separado las tres modalidades existentes en la actualidad, con el fin de que se pueda imponer la que corresponda a la verdadera naturaleza del delito: la prohibición de residir y acudir a determinados lugares, la prohibición de aproximación a la víctima u otras personas y la prohibición de comunicación con la víctima u otras personas; y,

- por último, se mejora técnicamente para que sirva con más eficacia a la prevención y represión de los delitos y, en especial, a la lucha contra la violencia doméstica, estableciéndose la posible suspensión del régimen de visitas, comunicación y estancia de los hijos, así como la prohibición de comunicaciones por medios informáticos o telemáticos.

Los delitos de incumplimiento de obligaciones derivadas de los convenios judicialmente aprobados o resoluciones judiciales en los supuestos de separación legal, divorcio, declaración de nulidad del matrimonio, proceso de filiación o proceso de alimentos a favor

---

<sup>209</sup>Accesible en: <https://seguridadpublica.es/2013/11/17/normas-provisionales-sobre-actuacion-policial-para-la-aplicacion-de-las-ordenes-judiciales-de-alejamiento-y-proteccion-las-victimas-de-la-violencia-domestica/>  
<https://www.seguridadpublica.es/wp-content/uploads/2013/11/normas-provisionales-actuacion-policial-orden-alejamiento.pdf>

de los hijos se mantienen y se incorpora una falta para el caso de las conductas de ínfima gravedad, en este último caso incluyendo cualquier incumplimiento de obligaciones no sólo aquellas que tengan contenido económico.

El 25 de marzo de 2004, se publica en el BOE el Real Decreto 355/2004, que regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica; esta norma tenía por objeto crear y regular la organización del Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, previsto en la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica, y el régimen de anotación, consulta y cancelación de los datos contenidos en aquél.

La finalidad exclusiva de este Registro era facilitar a los órganos judiciales del orden penal, al Ministerio Fiscal, a la Policía Judicial y a los órganos judiciales del orden civil que conozcan de los procedimientos de familia, la información precisa para la tramitación de causas penales y civiles, así como para la adopción, modificación, ejecución y seguimiento de medidas de protección de dichas víctimas.

El 14 de marzo del mismo año se celebraban elecciones generales en España, salpicadas por los ataques terroristas en cuatro trenes de la red de Cercanías de Madrid; tras ocho años de gobierno conservador, volvía al gobierno el PSOE, liderado por Jose Luis Rodriguez Zapatero y, con él, volverían las propuestas rechazadas en septiembre de 2002, sobre la creación de una Ley Orgánica Integral contra la violencia de género<sup>210</sup>.

El 18 de abril de 2004, María Teresa Fernández de la Vega fue nombrada Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia. Durante su Vicepresidencia (2004-2010) fue una de las mayores defensoras de la igualdad entre el hombre y la mujer, así como una de las más destacadas impulsoras de la lucha contra la violencia de género en España<sup>211</sup>.

En el Consejo de Ministros, de 7 de mayo de 2004, se aprueba, a propuesta de los Ministerios de Justicia, de Interior, de Trabajo y de Asuntos Sociales, el *Plan de Medidas Urgentes para la Prevención de la Violencia de Género*, como medida previa a la tramitación por vía parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica Integral contra la Violencia de Género<sup>212</sup>. Este

---

<sup>210</sup> Todos los grupos políticos apoyaron la iniciativa, a excepción del Grupo Popular que votó en contra (165 votos en contra, 151 a favor). [http://www.mujeresenred.net/v-apoyo\\_a\\_la\\_ley\\_integral.html](http://www.mujeresenred.net/v-apoyo_a_la_ley_integral.html)

<sup>211</sup> SOTILLOS, E.: “María Teresa Fernandez de la Vega”, en *Temas para el debate: Desigualdades y calidad de vida*, Fundación Sistema, núm. 145, 2006, pp. 22-33.

<sup>212</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/plan\\_medidas\\_urgentes\\_VdG\\_2004.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/plan_medidas_urgentes_VdG_2004.pdf)

Plan recogía un decálogo de medidas y ponía en marcha, entre otras acciones, el *Servicio de Telesistencia Móvil para víctimas de violencia de género*<sup>213</sup> que, bajo el lema de “Ya tienen un móvil y un Centro de Atención para salir en su defensa”, pretendía alcanzar un doble objetivo:

- garantizar una atención inmediata y adecuada ante situaciones de emergencia, a través de personal especializado, movilizándolo los recursos oportunos en función del tipo de emergencia que se produjera;
- proporcionar seguridad y tranquilidad a las víctimas y a los familiares que dependen directamente de ellas, ofreciéndoles apoyo, información y asesoramiento, garantizándoles, las 24 horas del día, la comunicación interpersonal ante cualquier necesidad.

Las víctimas de violencia de género, para poder acogerse al Servicio de Telesistencia, debían de cumplir los siguientes requisitos:

- no convivir con la persona o personas que las ha sometido a maltrato;
- contar con Orden de protección, siempre que el Juez que la emitió no considere contraproducente este servicio para la seguridad de la propia víctima.

Con respecto a la Policía, el Ministerio del Interior asumió las siguientes responsabilidades:

- aumentar las plantillas de las unidades especializadas en la asistencia y protección de la mujer (UPAP), integradas por funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, en 200 y 250 efectivos, además se realizarán campañas de divulgación del funcionamiento de estas unidades entre los funcionarios policiales y se ofrecerán dichas plazas a funcionarios que se encuentren en situación de segunda actividad;
- se potenciaba la colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, a través del Convenio Marco de Colaboración, para que los Cuerpos de Policía Local participaran de forma más coordinada y eficaz en la vigilancia y cumplimiento de las órdenes de protección dictadas por la Autoridad Judicial. A tal efecto, se elaboraría un Protocolo de coordinación que afectase, fundamentalmente, a las Autoridades Judiciales, Fuerzas y Cuerpos de

---

213

Accesible en:  
<https://www.imserso.es/InterPresent1/groups/imserso/documents/binario/telesistenciacas.pdf>

Seguridad del Estado y Policías Locales y, en su caso, Policías Autonómicas, estableciendo un procedimiento que garantizara una mayor eficacia;

- el Gobierno remitiría a los Delegados y Subdelegados del Gobierno una Circular estableciendo las actuaciones que con carácter prioritario y urgente debían adoptarse en orden a la ejecución de medidas urgentes en la lucha contra la violencia de género.

El 10 de junio de 2004, la *Comisión de seguimiento de la implantación de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica* aprobaba el *Protocolo de Actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*. El Protocolo respondía al compromiso de estas instituciones de lograr una protección más eficaz a las víctimas de la violencia de género, potenciando la presencia en todas las unidades de policía judicial de funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad especializados en el tratamiento de la violencia doméstica y de género y regulando sus actuaciones para optimizar la protección. Uno de los principales objetivos del Protocolo sería la coordinación entre jueces y policías, asegurando una comunicación ágil y fluida entre ambos cuerpos para garantizar la protección de las víctimas<sup>214</sup>.

## **V. Aprobación de la LOIVG: el nuevo marco normativo contra la violencia de género y su articulación con el modelo de intervención policial**

### **1. La aprobación de la LOIVG**

El 28 de diciembre se aprueba la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que supondría un giro importante en la política criminal en España. A través de dicha norma se introdujeron reformas legislativas estableciendo tipos agravados por razón de género (hombre autor, mujer víctima) siempre que entre ambos existiera una relación de afectividad, incluso sin convivencia.

Si bien, con la publicación de esta Ley Orgánica, se establece una asimetría penal por razón de género, ésta responde a una necesidad social, en base -tal como se señala su exposición de motivos- “a la desigualdad existente hasta ese momento en nuestra sociedad ” y, por tanto, la introducción de tipos agravados por razón de género no daría en constituir un

---

<sup>214</sup> Accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Comision-de-seguimiento/>

sistema desigual, sino que, por el contrario, intentaba corregir una desigualdad existente en contra de la mujer. Para corregir esta desigualdad, se crean los *Juzgados de Violencia sobre la Mujer*, no sólo con la potestad de la instrucción y, en su caso, el fallo de las causas penales en materia de violencia sobre la mujer, sino que, también, se les habilita para decidir sobre materias de derecho civil y de familia relacionadas con el maltrato, creando así un sistema garantista con el objeto de proteger de forma eficaz a las mujeres víctimas de este tipo de violencia<sup>215</sup>.

Se aborda la violencia de género de un modo integral y multidisciplinar al recoger en un solo texto legal, de forma transversal, las materias relativas a la sensibilización y prevención, a la atención a las víctimas, a la tutela institucional, además del tratamiento de la violencia de género desde los ámbitos penal y judicial. Se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, así como prestar asistencia a sus víctimas.

Pone de manifiesto, además, que la violencia de género es un fenómeno que requiere soluciones multidisciplinarias en ámbitos muy diversos; así, en su artículo 32.1, indica que “los poderes públicos elaborarán planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que deberán implicar a las administraciones Sanitarias, a la administración de Justicia, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los Servicios Sociales y organismos de Igualdad”<sup>216</sup>.

En su artículo 2 se recogen los principios rectores que articulan la pluralidad de medidas que la Ley contiene:

- Fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención<sup>217</sup>.
- Dotar a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo<sup>218</sup>, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático.

---

<sup>215</sup> VV.AA. (Coords. J. Boix Reig y E. Martínez García): *La nueva Ley contra la Violencia de Género*, Madrid (Iustel), 2005.

<sup>216</sup> VV.AA. (Dir. A. Figueruelo Burrieza, M. Del Pozo Pérez y M. León Alonso): *Violencia de género e igualdad. Una cuestión de derechos humanos*, Granada (Comares), 2013.

<sup>217</sup> MEIL LANDWELIN, G.: *Percepción social de la violencia de género*, Madrid (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), 2014.

<sup>218</sup> GARCÍA LÓPEZ, R.: “Acciones educativas para la prevención de la violencia de género. Logros y retos”, en *Actas del III congreso universitario nacional "Investigación y género"*, Universidad de Sevilla, 2011, pp. 612-630.

- Consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto;
- Reforzar los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral, así como establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico<sup>219</sup>;
- Garantizar derechos en el ámbito laboral y funcionarial que concilien los requerimientos de la relación laboral y de empleo público con las circunstancias de aquellas trabajadoras o funcionarias que sufran violencia de género<sup>220</sup>.
- Garantizar derechos económicos para las mujeres víctimas de violencia de género, con el fin de facilitar su integración social.
- Impulsar la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contemplada en la presente Ley<sup>221</sup>.
- Fortalecer el marco penal y procesal vigente para asegurar una protección integral.
- Coordinar los recursos e instrumentos de todo tipo de los distintos poderes públicos para asegurar la prevención de los hechos de violencia de género y, en su caso, la sanción adecuada a los culpables de los mismos;
- Promover la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que desde la sociedad civil actúan contra la violencia de género.
- Fomentar la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas<sup>222</sup>;

---

<sup>219</sup> SAN JOSÉ ASENSIO, M.E.: “Servicios sociales y violencia de género: abordaje legislativo del problema”, en *Revista galega de traballo social*, nº 11, 2008, pp. 15-34.

<sup>220</sup> SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Aspectos sociolaborales de la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre”, en AA.VV.: *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género. Aspectos Jurídicos, Penales, Procesales y Laborales*, Navarra (Thomson Reuters Aranzadi), 2005.

<sup>221</sup> FERNÁNDEZ DE CASTRO, P.: *Las políticas públicas de igualdad de género dirigidas al empoderamiento político de las mujeres. Análisis evolutivo en el marco español y de la Unión Europea y estrategias de acción*. Tesis doctoral. Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

<sup>222</sup> BORJES BÁRQUEZ, R.: *Formularios procesales sobre asistencia letrada a víctimas de violencia de género*. Valencia (Tirant lo Blanch), 2019. A estos efectos, también resulta interesante consultar VV.AA. (Coord. A.N. Marchal Escalona): *Manual de lucha contra la violencia de género*, Cizur Menor (Aranzadi Thomson Reuters), 2010.

- Garantizar el principio de transversalidad de las medidas de manera que, en su aplicación, se tengan en cuenta las necesidades y demandas específicas de todas las mujeres víctimas de violencia de género<sup>223</sup>.

Además, y como ya se ha señalado, se crean los Juzgados de Violencia sobre la Mujer<sup>224</sup>, así como la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer, y se recogen medidas de seguridad y protección de las mujeres víctimas de este tipo de delitos:

- Orden de protección.
- Protección de datos y las limitaciones a la publicidad.
- Salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones del agresor con respecto a la víctima.
- Suspensión al agresor de la patria potestad o la custodia de menores y suspensión del régimen de visitas.
- Suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas.

Dentro de la tutela institucional se crean dos organismos administrativos:

- La Delegación del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer
- El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, con el fin de impulsar la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de violencia de género.

La LOIVG -como asimismo se ha detallado-, fue la clave normativa para combatir la situación de discriminación, de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, estableciendo medidas de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar esta violencia, prestando -por primera vez en la historia legislativa- asistencia especializada y directa a las víctimas.

Con respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la propia ley en su artículo 31, señala que: “El Gobierno establecerá *unidades especializadas en la prevención de la*

---

<sup>223</sup> REVERTER BAÑÓN, S.: “Capital social y violencia de género”, en *Entre la ética y la política. Éticas de la sociedad civil: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Ética y Filosofía Política*, Universidad Jaume I. Castellón, 2003, pp. 794-809.

<sup>224</sup> LUACES GUTIERRES, A.I.: “Necesidad de una justicia especializada en violencia de género: Especial referencia a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer”, en *Revista de derecho penal y criminología*, 2014, pp. 297-317.

*violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas y que, con el fin de hacer más efectiva la protección de las víctimas, promoverá las actuaciones necesarias para que las Policías Locales, en el marco de su colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cooperen en asegurar el cumplimiento de las medidas acordadas por los órganos judiciales. Con respecto a las Comunidades Autónomas que cuenten con cuerpos de policía que desarrollen las funciones de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden y la seguridad ciudadana dentro del territorio autónomo, establece la colaboración de dichos cuerpos policiales, en los términos previstos en sus Estatutos, en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en sus leyes de policía, y todo ello con la finalidad de hacer más efectiva la protección de las víctimas”.*

En este sentido, tal como se ha ido relatando, anterior a la entrada en vigor de la LOIVG, el Cuerpo Nacional de Policía ya había creado instrumentos ordenados y dirigidos a mejorar la seguridad de las mujeres víctimas de esta lacra: recordar las Unidades de Servicio a la Mujer (SAM) y posteriormente las Unidades de Prevención Asistencia y Protección (UPAP), (ambos tipos de unidades se analizarán con detalle en el Capítulo III del presente trabajo).

De otra parte, se aprueba el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en cuyos artículos 45.4.a) y 46.3, indica que “se podrá conceder una autorización de residencia temporal por razones humanitarias, a la mujer extranjera en situación irregular que haya sido víctima de violencia de género. La víctima podrá realizar la solicitud cuando se haya dictado una orden de protección a su favor”.

Con el fin de dar cumplimiento a la LOIVG y a la Ley 27/2003, la Directora General de Instituciones Penitenciarias, Mercedes Gallizo Llamas, dictaría la Instrucción 1-2005 de 21 de febrero, relativa al funcionamiento de las oficinas de régimen, el cumplimiento de condenas y régimen disciplinario de los internos, indicando que se procederá a comunicar a la víctima relacionada con la violencia de género, directamente o a través de la Autoridad Judicial, servicios policiales, servicios sociales o institución competente, según proceda, la situación del interno así como cualquier tipo de salida temporal o excarcelación prevista, con la debida antelación, recogándose la fecha, lugar y motivo de la misma.



Ha de hacerse mención, también, a la Instrucción 2/2005, de la Fiscalía General del Estado, de 2 de marzo de 2005<sup>225</sup>, sobre la acreditación por el Ministerio Fiscal de las situaciones de violencia de género. En ella, se ponía de manifiesto que las dificultades interpretativas que podía suscitar la aplicación de la LOIVG requerían la publicación de dicha Circular para unificar los criterios de actuación del Ministerio Fiscal en aquellos ámbitos de índole sustantiva, orgánica o procesal sobre los que incide la nueva legislación<sup>226</sup>.

Asimismo, el Real Decreto 233/2005, de 4 de marzo, dispone la creación y constitución de los juzgados de violencia sobre la mujer correspondientes a la programación del año 2005. Conforme a lo dispuesto en los artículos 20.1 y 46 ter de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial, se crean y se constituyen los siguientes juzgados de violencia sobre la mujer: Número 1 de Granada. Número 1 de Málaga. Número 1 de Sevilla. Número 1 de Palma de Mallorca. Número 1 de Las Palmas de Gran Canaria. Número 1 de Santa Cruz de Tenerife. Números 1 y 2 de Barcelona. Número 1 de Alicante. Número 1 de Valencia. Números 1 y 2 de Madrid. Número 1 de Murcia. Número 1 de Vitoria-Gasteiz. Número 1 de Donostia-San Sebastián. Número 1 de Bilbao. Se establece además que los partidos judiciales en los que no se considera conveniente en función de la carga de trabajo existente la creación de juzgados de violencia sobre la mujer exclusivos, el Consejo General del Poder Judicial podrá acordar, previo informe de las Salas de Gobierno, que el conocimiento de los asuntos referidos en el artículo 87 ter de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, corresponda a uno de los juzgados de instrucción o de primera instancia e instrucción de la demarcación territorial.

El mismo día se aprueba el Real Decreto 237/2005, que establece el rango y las funciones de la *Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer*, indicando que sus principales funciones son:

- Impulsar y desarrollar las medidas de sensibilización ciudadana.
- Favorecer la aplicación del principio de transversalidad de las medidas destinadas a luchar contra las distintas formas de violencia y discriminación de género.
- Fomentar la formación y especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas para

---

<sup>225</sup> Accesible en: [https://www.fiscal.es/memorias/estudio2016/INS/INS\\_02\\_2005.html](https://www.fiscal.es/memorias/estudio2016/INS/INS_02_2005.html)

<sup>226</sup> LÓPEZ RODRÍGUEZ, S.: “¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista”, en *Revista española de ciencia política*, nº 25, 2011, pp. 11-30.

que adquieran las capacidades necesarias para la detección, asistencia y recuperación integral de las víctimas de la violencia de género.

- Desarrollar las labores de asesoramiento, de coordinación y de colaboración institucional, en el seno de la Administración General del Estado, en materia de violencia de género.
- Colaborar con las Administraciones públicas educativas en la implantación de los valores y objetivos que se contienen en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.
- Elaborar planes de colaboración y sus respectivos protocolos de actuación que garanticen la ordenación de las actuaciones y procedimientos de prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género.
- Colaborar con las comunidades autónomas y con las entidades locales para elaborar un diagnóstico conjunto y real sobre el impacto de la violencia de género.
- Promover la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que, desde la sociedad civil, actúan contra la violencia de género.
- Participar en actividades relacionadas con el ámbito internacional, tanto en grupos de trabajo como en la elaboración de los informes.
- Asegurar que el Instituto Nacional de Estadística y las entidades implicadas en la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, produzcan y difundan estadísticas adecuadas para el conocimiento del fenómeno de la violencia de género.

Mes y medio después, con el nombramiento de Encarnación Orozco Corpas como Delegada Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer –por Real Decreto 431/2005 de 15 de abril- se pone en funcionamiento esta nueva institución a nivel nacional, la cual será la encargada de la coordinación de todas las instituciones públicas que se dediquen a la protección de las víctimas de la violencia contra la mujer.

Cuatro días más tarde, el 19 de abril, se publica la Orden Jus/1037, en la que se dispone la entrada en funcionamiento de los nuevos juzgados de violencia sobre la mujer, con fecha 29 de junio, constituyéndose en las siguientes localidades: Granada, Málaga, Sevilla, Palma de Mallorca, Las Palmas de Gran Canaria, Santa Cruz de Tenerife, Barcelona, Alicante, Valencia, Madrid, Murcia, Vitoria-Gasteiz, Donostia-San Sebastián y Bilbao, que, junto con otros 435 órganos judiciales compatibles, asumen la competencia de los procesos de familia (separaciones, divorcios, guardas, tutelas, custodias de los hijos...) en los que sea parte la

víctima, con el fin de aunar competencias en el ámbito penal y civil, en una única instancia judicial.

El Consejo de Ministros, de 13 de mayo de 2005, aprueba el *Plan para la valoración forense integral de la violencia de género*<sup>227</sup>, por el que se crean las primeras *Unidades de Valoración Integral de la violencia de género*. Se crea para ello la figura del “equipo forense” que incluirá, en una primera fase, Médico/a Forense, Psicólogo/a y Trabajador/a Social, pudiendo dar de esta forma una respuesta multidisciplinar. Estas Unidades serían las encargadas de diseñar protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género. Se establece que la labor del equipo forense debe ser un eslabón más de la cadena de respuesta social, se considera necesaria su coordinación con los Cuerpos de Seguridad y, muy especialmente, con las Oficinas de Atención a las Víctimas. Asimismo, se desarrollarán las aplicaciones informáticas que permitan el uso estadístico de los datos que estos equipos forenses generen en el seno de su actuación pericial.

Para realizar una coordinación efectiva de todas las medidas, el 8 de junio de 2005, la Comisión Nacional para la Implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer<sup>228</sup> aprobaría un nuevo *Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*, adaptado a la LOIVG, por una Comisión Técnica creada al efecto. Se señalaba que, en la fase de investigación policial, se habían de realizar las siguientes actuaciones:

- Determinar la existencia y la intensidad de la situación de riesgo para las víctimas, valorando la situación de riesgo en cada momento.
- Adoptar medidas específicas dirigidas a proteger la vida, la integridad física y los derechos e intereses legítimos de las víctimas y sus familiares.
- Incautar armas y/o instrumentos peligrosos que pudieran hallarse en el domicilio familiar o en poder del presunto agresor.

---

<sup>227</sup> Accesible en: [https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292428961456?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DGuia\\_y\\_Manual\\_de\\_Valoracion\\_Integral\\_Forense\\_de\\_la\\_Violencia\\_de\\_Genero\\_y\\_Domestica.PDF](https://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292428961456?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DGuia_y_Manual_de_Valoracion_Integral_Forense_de_la_Violencia_de_Genero_y_Domestica.PDF)

<sup>228</sup> Accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Comision-de-seguimiento/>

- Proceder a la detención y puesta a disposición judicial del presunto agresor, cuando la entidad de los hechos y/o la situación de riesgo así lo aconseje.

Asimismo, se establece que, en los supuestos de reanudación de la convivencia, traslado de residencia o renuncia de la víctima al estatuto de protección, que eventualmente pudieran producirse, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pondrán inmediatamente tales hechos en conocimiento del órgano judicial para que proceda a la adopción de las medidas que considere oportunas.

En la función policial de persecución de los delitos y detención de los delincuentes, el punto II.B de dicho protocolo establece que, en caso de incumplimiento doloso por el imputado de la medida de alejamiento, se procederá a la inmediata detención del infractor, el cual será puesto a disposición judicial de forma urgente, acompañado del correspondiente atestado, con comunicación al Ministerio Fiscal.

Asimismo, en dicho documento se incorpora un *Anexo I*, donde se describen los contenidos mínimos del atestado en esta materia. El Comité Técnico de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial aprobó finalmente este protocolo el 28 de junio de 2005.

El mismo día, 8 de junio, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, del Consejo General del Poder Judicial, difunde entre la carrera judicial la *Guía Práctica de la LOIVG*, que se encarga de estudiar los preceptos que esta norma reforma referidos, sobre todo, a la tutela penal, procesal y a la organización judicial.

La Instrucción 7/2005 de la Fiscalía General del Estado<sup>229</sup>, de 23 de junio de 2005, crea el *Fiscal contra la Violencia sobre la mujer* y las secciones contra la violencia en las fiscalías que se ubican en las diferentes capitales de provincia. La creación de la figura del *Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer* representó un importante avance en la aportación del Ministerio Fiscal en la lucha contra el delito de violencia de género. Además del Fiscal de Sala, se creó la figura del *Fiscal delegado*, que a nivel estatal se encarga de supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer de todas las Fiscalías<sup>230</sup>.

---

<sup>229</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/fge\\_instruccion\\_7\\_2005.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/fge_instruccion_7_2005.pdf)

<sup>230</sup> Por Real Decreto 872/2005, de 15 de julio, el Ministro de Justicia, nombraba Fiscal de Sala Delegada contra la Violencia sobre la Mujer a Soledad Cazorla Prieto, con la función de supervisar y coordinar a nivel estatal las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer de las Fiscalías y sus criterios de actuación, superponiéndose a la actividad coordinadora que sobre las mismas ejercen también los Delegados de la Jefatura en la Sección,

A continuación, el 29 de julio de 2005, la Secretaría de Estado de Seguridad, aprueba la Instrucción 14/2005, sobre las actuaciones en dependencias policiales con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular<sup>231</sup>. Con el fin de evitar una mayor victimización, quedará en suspenso la apertura y tramitación del correspondiente expediente sancionador, en tanto se dicta la resolución judicial sobre la orden de protección y la posterior solicitud administrativa sobre la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales. Se establece la demora de un mes, para el Acuerdo de Iniciación del procedimiento sancionador, en tanto se dicta la resolución judicial sobre la orden de protección y la resolución administrativa sobre la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales.

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial en fecha 15 de septiembre de 2005, aprueba el Reglamento 1/2005, sobre aspectos accesorios de las actuaciones judiciales; en su artículo 49 recoge los elementos de coordinación que deben existir entre los Juzgados de guardia, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y la Policía Judicial en sus diversas funciones, tales como la realización de citaciones para los juicios rápidos u otro tipo de juicios orales entre Juzgados de guardia, Juzgados de Violencia sobre la Mujer, Juzgados de lo Penal y Fiscalías de las Audiencias Provinciales.

Con el objetivo de crear una mayor coordinación policial, el 20 de febrero de 2006, el Ministro del Interior y el Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP) firman el Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación en materia de Seguridad Ciudadana y Seguridad Vial<sup>232</sup>. De esta forma, todos los Municipios que se adhieran o adhiresen a este Convenio podrán participar a través de sus respectivas Policías Locales, en el ejercicio de funciones de policía judicial en relación a la protección de las víctimas de violencia de género. El 13 de marzo de 2006, este Convenio fue refrendado por las partes implicadas y se concretaron los procedimientos y las formas de colaboración, en materia de violencia de género, entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías Locales.

---

pretendiendo con ello no sólo una respuesta eficaz en estos graves hechos, sino mantener la unidad de actuación sobre estos hechos.

<sup>231</sup> MERINO SANCHO, V.: “Victimización secundaria en los supuestos de violencia contra mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular” en *Migraciones*, nº 41, 2017, pp. 107-131.

<sup>232</sup> Accesible en: Convenio Marco de Colaboración, Cooperación y Coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios (jzb.com.es)

Se establecieron las Juntas Locales de Seguridad<sup>233</sup> como el elemento donde se iban a establecer las formas y procedimientos de colaboración, a fin de garantizar, la protección de las víctimas y el cumplimiento de las medidas judiciales de protección.

Los acuerdos que, en el futuro, se adoptarán en dichas reuniones, se recogerán en un acta detallando lo siguiente:

- Formas y procedimientos concretos de colaboración y coordinación que se establezcan.
- Criterios de intervención y reparto de funciones y tareas entre los diferentes cuerpos policiales.
- Procedimientos para la optimización de los recursos humanos y materiales disponibles.
- Procedimientos de intercambio y transmisión de información.
- Mecanismos de coordinación y colaboración con los recursos públicos o privados dedicados al apoyo jurídico y psicosocial a las víctimas.

En cada Junta Local de Seguridad se constituiría una Mesa de Coordinación Policial, que se encargaría de la aplicación y seguimiento de los acuerdos adoptados por la Junta Local.

Para dar cumplimiento al art. 16 de la LOIVG, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud<sup>234</sup>, en mayo de 2006, constituyó una Comisión contra la Violencia de Género, con el fin de apoyar y orientar técnicamente la planificación de las medidas sanitarias, evaluar y proponer los protocolos necesarios, para contribuir a la erradicación de la violencia de género, creando cuatro grupos de trabajo:

- El de Sistemas de información y vigilancia epidemiológica de la violencia de género, (fuentes, indicadores y registros normalizados).
- El encargado de los protocolos asistenciales sanitarios.
- Aspectos éticos y legales, (obligación denuncia/delito).

---

<sup>233</sup> Las Juntas Locales de Seguridad constituyen, a la vez, no sólo los órganos de coordinación operativa, sino también informativa, facilitando cauces de canalización que permitan la colaboración de los sectores sociales e institucionales afectados en la correcta planificación de la seguridad pública, lo que redundará, sin duda, en un mayor acercamiento entre la sociedad y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, consecuentemente, en una mejor protección por éstas del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos constitucionalmente.

<sup>234</sup> Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social - Organización Institucional - Comisión del consejo interterritorial contra la violencia de género y grupos de trabajo ([mscbs.gob.es](http://mscbs.gob.es))

- Evaluación de las actuaciones.
- Formación de profesionales (creación el 30 enero 2007)

En este punto aflora la necesidad de coordinación entre las instituciones sanitarias y los cuerpos y fuerzas de seguridad a fin de buscar la mayor visualización posible de este delito<sup>235</sup>.

Con el objetivo de conferir a las víctimas *un estatuto integral de protección que constituyera título habilitante para acceder a las medidas de asistencia y protección social establecidas* por el ordenamiento jurídico, la Secretaría de Estado de Seguridad, previa reunión de la Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Ley reguladora de la Orden de Protección<sup>236</sup> y la Comisión Nacional de Policía Judicial<sup>237</sup>, publica la Instrucción 11/2006, sobre el nuevo modelo de solicitud de la Orden de Protección a las víctimas de la violencia doméstica.

Las modificaciones que se incorporan al nuevo formulario afectan, fundamentalmente, a los siguientes aspectos:

- Hacer efectivo el derecho de la víctima a mantener en secreto el domicilio y el teléfono que facilite.
- Reflejar el domicilio y teléfono del centro de trabajo de la persona denunciada para facilitar su localización.
- Introducir datos que pueda conocer la víctima referentes a otros procedimientos judiciales abiertos por delito o falta contra la persona denunciada.
- Completar los datos sobre los hechos y personas afectadas por los actos de violencia que puedan introducir los elementos de juicio que se consideran convenientes para adoptar la decisión judicial.

---

<sup>235</sup> AMADOR MUÑOZ, L.V.; MONREAL GIMENO, M.C.: *Intervención social y género*, Madrid (Narcea Ediciones), 2010, p. 235.

<sup>236</sup> Constituida el día 22 de julio de 2003, la Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Orden de Protección está integrada por representantes del Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias, el Consejo General de la Abogacía Española y el Consejo General de Procuradores de los Tribunales de España.

<sup>237</sup> La Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial se creó en 1987 con el fin de armonizar y lograr la unidad de la dirección en las fuerzas de seguridad adscritas a la investigación criminal

- Incorporar la información sobre la existencia del Servicio Público de Teleasistencia Móvil a las mujeres maltratadas y los teléfonos de contacto del referido servicio.
- Mejorar la sistemática interna del formulario.

Especialmente relevante fue la nueva ubicación en el formulario del apartado sobre ofrecimiento de asistencia letrada a la víctima que, desde entonces, debía realizarse al inicio de su cumplimentación, para posibilitar la efectividad de este derecho desde el primer momento en que la víctima decidiera solicitar la orden de protección.

Este nuevo modelo de solicitud de la orden de protección entró en vigor el 1 de enero de 2007.

El Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, regularía el programa de renta activa de inserción para personas desempleadas con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo. La norma tiene por objeto la regulación del programa dentro de la acción protectora por desempleo, una ayuda específica denominada “renta activa de inserción”, dirigida a los desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral<sup>238</sup>. A los efectos de este programa, la violencia doméstica contemplada en el artículo 173 del Código Penal queda limitada a la ejercida *sobre el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad o sobre los hijos o los padres*, por lo que queda incluida la violencia de género; además, la Disposición transitoria primera indica que las mujeres víctimas que sean beneficiarias de esta Renta Activa, y que se hayan visto obligadas a cambiar su residencia, podrán percibir, en un pago único, una ayuda suplementaria equivalente a tres meses de la cuantía de la Renta, sin que ello minore la duración de la misma<sup>239</sup>.

El Consejo de Ministros, con fecha 15 de diciembre de 2006, con el objetivo de dar cumplimiento al art. 3 de la LOIVG, aprueba el *Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género 2007-2008*. Su elaboración fue sometida a la aprobación del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, contando con el apoyo de

---

<sup>238</sup> SARAGOSSÁ I SARAGOSSÁ, J.V.: “Comentarios a la renta activa de inserción”, en AA.VV. (Coords. R. Roqueta Buj y C. Tatay Puchades): *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Madrid (Aranzadi Thomson Reuters), 2014, pp. 145-159.

<sup>239</sup> SERRANO ARGÜELLO, N.: “La renta activa de inserción como cauce para la integración laboral de la mujer víctima de violencia de género. A propósito de los pronunciamientos judiciales”, en AA.VV. (Dir. R. Castillejo Manzanares): *Violencia de género y justicia*, Santiago de Compostela (Universidad de Santiago de Compostela), 2013, pp. 751-766.



las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla a través de la Conferencia Sectorial de Mujer.

El Plan Nacional contaba con dos objetivos estratégicos:

1. La mejora de la respuesta frente a la violencia de género.
2. Propiciar un cambio del modelo de relación social entre hombres y mujeres que permita avanzar en la consolidación del derecho de ciudadanía de éstas.

Para la consecución de estos dos objetivos, el Plan articulaba 12 ejes de intervención, entre los que, a los efectos de esta tesis, destacaremos aquellos que se dirigían a la mejora de la respuesta de (Justicia, Seguridad, Salud, Servicios Sociales e Información), y los que atendían a un segundo objetivo (Educación y Comunicación, Investigación y Estudio, Formación y Especialización de Profesionales y Movilización de Actores).

El objetivo de este Plan, era establecer campañas de información y sensibilización social para luchar contra la lacra social de la violencia de género, para ello se contemplaba trabajar con los medios de comunicación, a fin de que fueran los transmisores de valores y principios.

En segundo lugar, reforzar los mecanismos judiciales, con lo que se pusieron en marcha 42 juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer incorporando 42 nuevos fiscales especializados y además se crearon las Unidades Forenses de Valoración Integral.

Se fortalecieron los turnos de asistencia letrada de oficio, con asistencia inmediata 24 horas.

Se instó a la incorporación a la prevención y lucha contra la violencia de género de nuevos agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Se puso en funcionamiento el nuevo servicio de atención telefónica (016).

Se mejoró la coordinación de los profesionales que se dedican a proteger a las mujeres víctimas.

Se estableció que, el seguimiento de los casos de violencia de género, se realizara en una base de datos común para todos los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con lo que se mejoraría la eficacia en el seguimiento de las circunstancias que concurren en cada caso (conocido más adelante como *Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género, VIOGÉN*<sup>240</sup>).

---

<sup>240</sup> El mismo será abordado de manera detallada en el Capítulo III de la presente Tesis Doctoral.

Se crearon las *Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer* en las Delegaciones del Gobierno y las *Unidades de Violencia sobre la Mujer* en las Subdelegaciones del Gobierno.

Se establecieron medidas de asistencia social integral de las víctimas de violencia en todas las provincias.

Se extendió el Servicio de Teleasistencia Móvil a todas las mujeres con órdenes de protección y de alejamiento (conocido más adelante como “Servicio telefónico ATENPRO”).

Se estableció la elaboración y evaluación de programas comunes de reeducación de agresores, su implantación en todos los centros penitenciarios (régimen abierto y cerrado).

Se determinó la implantación de dispositivos de detección de proximidad del agresor (conocidos más adelante como “dispositivos COMETA”).

Dos meses más tarde, febrero de 2007, el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, establecen el *Convenio Marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial*<sup>241</sup>; en su duodécimo apartado, se establece la participación de la Policía Local en las funciones de Policía Judicial, con el fin de optimizar los recursos policiales disponibles en el territorio, y para ofrecer en las respectivas Comunidades Locales un servicio público de seguridad eficaz y de mayor calidad. A dicho fin, las Policía Locales podrán realizar funciones de recepción de denuncia e investigación de delitos, cuando éstos constituyan faltas o delitos menos graves, entre las que se encontraban la violencia doméstica y de género.

## **2. La aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**

De otro lado, el 22 de marzo de 2007, con el objetivo de hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, en particular mediante la eliminación de la discriminación de la mujer, se aprobaría la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad

---

241

Accesible

en:

[https://www.sanidad.gob.es/en/ssi/violenciaGenero/QueHacer/protocoloActuacion/ambSeguridad/DOC/Convenio\\_Marco\\_colaboracion\\_materia\\_seguridad\\_ciudadana\\_seguridad\\_vial.pdf](https://www.sanidad.gob.es/en/ssi/violenciaGenero/QueHacer/protocoloActuacion/ambSeguridad/DOC/Convenio_Marco_colaboracion_materia_seguridad_ciudadana_seguridad_vial.pdf)

efectiva de mujeres y hombres (en adelante, LOI) la cual parte de la base de que la igualdad es un principio jurídico universal, que supone ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil, y de que el derecho de igualdad de trato y de oportunidades ha de extenderse a todos los ámbitos de la vida.

En su exposición de motivos establece que: “La violencia de género, la discriminación salarial, la discriminación en las pensiones de viudedad, el mayor desempleo femenino, la todavía escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad política, social, cultural y económica, o los problemas de conciliación entre la vida personal, laboral y familiar muestran cómo la igualdad plena y efectiva, entre mujeres y hombres, es todavía una tarea pendiente que precisa de nuevos instrumentos jurídicos”. A dichos efectos, esta acción normativa fue dirigida a combatir todas las manifestaciones de discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo y a promover la igualdad real, con remoción de los obstáculos y estereotipos sociales que impedían alcanzarla. Se contempla, asimismo, una especial consideración con los supuestos de doble discriminación y las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres que presentan especial vulnerabilidad, como son las que pertenecen a minorías étnicas o sociales, migrantes y mujeres con discapacidad.

La mayor novedad de esta ley radica en la prevención de esas conductas discriminatorias y en la previsión de políticas activas para hacer efectivo el principio de igualdad, proyectándolo sobre los diversos ámbitos del ordenamiento jurídico, de la realidad social, cultural y artística en que pueda generarse o perpetuarse la desigualdad. La LOI se refiere a la generalidad de las políticas públicas en España, tanto estatales como autonómicas y locales, para que se regulen las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos; nació con la vocación de erigirse en la ley-código de la igualdad entre mujeres y hombres<sup>242</sup>.

Respecto a la violencia de género, la norma reconoce, en su artículo 14.5, como uno de los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos “la adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género, la violencia familiar y todas las formas de acoso sexual y acoso por razón de sexo”, considerando, en su artículo 14.6, a estas

---

<sup>242</sup> Véase, en tanto estudio integral y exhaustivo, VV.AA. (Coord. A. Garrigues Giménez): *Comentarios a la Ley de Igualdad*, Valencia (CISS), 2007.

mujeres víctimas como colectivos especialmente vulnerables que requieren medidas de acción positiva<sup>243</sup>.

Con el fin de modificar el acceso a la información contenida en el Registro central para la protección de las víctimas de violencia doméstica, se aprueba el Real Decreto 660/2007, de 25 de mayo, que modifica el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo; con él, se amplía el acceso al Registro<sup>244</sup> a las Unidades de coordinación contra la violencia sobre la mujer de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno.

El 3 de julio de 2007, se firma el *Protocolo de actuación y coordinación de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y abogados ante la Violencia de Género*, regulado en la LOIVG<sup>245</sup>. El Protocolo, aprobado por el Comité Técnico de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial, en su reunión de 3 de julio de 2007, vendría a complementar –en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado- lo dispuesto en el Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, teniendo por finalidad garantizar y homogeneizar el servicio de asistencia letrada en la formulación y presentación de la denuncia y solicitud de la orden de protección; mejorar el servicio policial a la víctima y la formulación policial del atestado, y establecer pautas generales para la información y asistencia a la víctima, tanto de los aspectos judiciales como de las posibles prestaciones y medidas sociales, en cumplimiento del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 22 de junio de 2007. Lo que se pretendía con este Plan sería “dar un paso más al garantizar la defensa jurídica y especializada de forma inmediata a todas las víctimas de violencia de género que lo soliciten, sin perjuicio de que, si no se les reconoce con posterioridad la asistencia jurídica gratuita, éstas deberán abonar al abogado los honorarios devengados por su intervención”. Lo que se prevé es una asistencia jurídica a la víctima de violencia de género con unas características especiales, que determina ciertas peculiaridades en la organización de los Servicios de Orientación Jurídica y en la prestación del turno de

---

<sup>243</sup> MARRADES PUIG, A.: “Comentario al art. 14”, en VV.AA. (Coord. A. Garrigues Giménez): *Comentarios a la Ley de Igualdad...* cit., p. 185.

<sup>244</sup> Cfr. art. 8.1, letra e): “e) Las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno podrán acceder a la información necesaria para garantizar el efectivo cumplimiento de las medidas de protección, provisionales o definitivas, adoptadas por los órganos jurisdiccionales. En el caso de las delegaciones del Gobierno, el acceso se llevará a cabo por el responsable de la Unidad de coordinación contra la violencia sobre la mujer o las personas que éste designe; en el caso de las subdelegaciones del Gobierno el acceso se llevará a cabo por el responsable de la Unidad de violencia sobre la mujer o las personas designadas por éste”.

245

Accesible

en:

[http://igualdade.xunta.gal/sites/default/files/files/documentos/Protocolo\\_FCS\\_e\\_abogados%5B1%5D.pdf](http://igualdade.xunta.gal/sites/default/files/files/documentos/Protocolo_FCS_e_abogados%5B1%5D.pdf)

oficio, de tal manera que se asegure la efectividad del derecho de defensa para aquellas mujeres que sufren las consecuencias de la violencia ejercida por su pareja o ex pareja.

La Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, el 26 de julio de 2007, en cumplimiento de lo establecido en la LOIVG, pone en funcionamiento a nivel nacional, el *Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén)*, con los siguientes objetivos:

- Aglutinar a las diferentes instituciones públicas que tienen competencias en materia de violencia de género.
- Integrar toda la información de interés que se estime necesaria.
- Realizar las predicciones de riesgo sobre los hechos denunciados.
- Atendiendo a los distintos niveles de riesgo obtenidos, realizar seguimientos, vigilancias y protección a las víctimas en todo el territorio nacional.
- Efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del “Subsistema de Notificaciones Automatizadas”, cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la víctima.

Lo que se pretendió con el establecimiento de este sistema informático era establecer una tupida red que permitiera el seguimiento y protección de forma rápida, integral y efectiva de las mujeres maltratadas, y de sus hijos e hijas, en cualquier parte del territorio nacional.

El 9 de octubre de 2007 se aprueba la Ley 24/2007, de 9 de octubre, que modifica la Ley 50/1981, del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. En su artículo 20.1, con respecto al Fiscal de Sala Delegado de Violencia de Género, estableció: “En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones<sup>246</sup>:

a) Practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género comprendidos en el artículo 87 ter.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

---

<sup>246</sup> MIRANDA ESTRAMPES, M.: “La fiscalía contra la violencia sobre la mujer”, en AA.VV. (Dir. P. Rivas Vallejo y G. Barrios Baudor): *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Cizur Menor (Aranzadi Thomson Reuters), 2007, pp. 277-292.

- b) Intervenir, por delegación del Fiscal General del Estado, en los procesos civiles comprendidos en el artículo 87 ter.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- c) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.
- d) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de violencia de género, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.
- e) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género.”

A nivel social, ese mismo mes, los días 27 y 28 de octubre, se celebra el IV Congreso Nacional de la Federación Nacional de Asociaciones de Mujeres para la Democracia, que pasa a denominarse Confederación Nacional de Mujeres en Igualdad<sup>247</sup>.

Los fines esenciales de “Mujeres en Igualdad” son:

- Defender las libertades, los derechos y los intereses de las mujeres en todos los ámbitos, así como su integración en la sociedad en igualdad de condiciones.
- Fomentar la participación de las mujeres en todos los sectores de la vida pública.
- Defender y apoyar a las mujeres víctimas de violencia de género y a los hijos si los hubiera.
- Apoyar la integración laboral y social de las mujeres inmigrantes.

Con el fin de dar cumplimiento al art. 39 de la Constitución, y en base al problema social que se detectó derivado de los incumplimientos del pago de alimentos establecidos a favor de los hijos menores de edad en los supuestos de divorcio, separación, declaración de nulidad del matrimonio, o en procesos de filiación o de alimentos, así como cuando estas situaciones se producían en sentencias por violencia de género, se publicó el Real Decreto 1618/2007, de 7 de diciembre, sobre organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de

---

<sup>247</sup> Accesible en: [Mujeres en Igualdad | mujeresenigualdad.com](http://Mujeres en Igualdad | mujeresenigualdad.com)

Alimentos<sup>248</sup>; en esta norma se establecía (artículo 16) un procedimiento de urgencia, que debía de ser iniciado a instancia de quien ostentara la guarda y custodia del menor beneficiario y que garantizaban el anticipo de las pensiones a quienes reunieran las condiciones contempladas en el mismo<sup>249</sup>.

Tras la aprobación de la Ley Orgánica 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres<sup>250</sup>, el Consejo de Ministros comenzó a gestar el primer *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2011*, desde una doble perspectiva:

- No Discriminación: Ya que aunque la actuación de los poderes públicos en materia de igualdad hayan perseguido tradicionalmente principios de justicia social, las situaciones de discriminación por razón de sexo seguían siendo una realidad cotidiana. En consecuencia, era necesario realizar acciones reparadoras que mejorarán la posición social de las mujeres.

---

<sup>248</sup> AZAGA MALO, A.: “El Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. Comentario al RD 1618/2007, de 7 diciembre, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº 4, 2008.

<sup>249</sup> LÁZARO PALAU, C.M.: “La utilidad del fondo de garantía del pago de alimentos”, en AA.VV. (Dir. M. Crespo Garrido y M.F. Moretón Sáenz): *El futuro de las políticas sociales desde el nacimiento hasta la senectud. La mujer como protagonista*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2015, pp.163-184.

La Ley establece los siguientes requisitos para poder solicitar este procedimiento de urgencia:

“1. Podrá reconocerse con carácter de urgencia el anticipo a quienes, acrediten una situación de urgente necesidad.

2. Se considerará, a estos efectos, que existe situación de urgente necesidad cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Cuando los recursos e ingresos económicos de la unidad familiar no superen el límite de unos determinados ingresos.

b) Cuando la persona que ostente la guarda y custodia del menor sea víctima de violencia de género.

3. El procedimiento de urgencia se iniciará a instancia de quien ostente la guarda y custodia del menor beneficiario y no será preciso acreditar la dificultad para obtener el pago de alimentos cuando se haya instado una ejecución judicial.

4. Deberá acreditarse la condición de víctima de violencia de género, si ésta fuera la causa de la situación de urgente necesidad, por cualquiera de los siguientes medios de prueba:

a) A través de la sentencia condenatoria.

b) A través de la resolución judicial que hubiere acordado como medida cautelar para la protección de la víctima la prohibición de aproximación o la prisión provisional del inculpado.

c) De la forma establecida en la LOIVG.”

<sup>250</sup> VV.AA.: *Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Madrid (La Ley-Wolters Kluwer), 2008.

- Igualdad: Se consideraba la igualdad como un valor en sí mismo. Las mujeres constituían, al menos, el 50% de la población y no se podía permitir el prescindir de su potencial intelectual y humano. Desde esta perspectiva, lo importante no sólo era reparar situaciones de discriminación, sino recuperar el valor de la incorporación de las mujeres en paridad para el crecimiento económico y la modernización social.

A nivel policial, según la base de datos del Consejo General del Poder Judicial, durante el período de 2004 -2007, se presentaron un total de 467.037<sup>251</sup> denuncias por violencia de género, durante este período, la actuación policial en la lucha contra la violencia de género ya comenzaba a jugar un papel importante en la prevención, protección y seguridad de las víctimas y en la recopilación de datos que se podían aporta, para en primer lugar, mejorar la calidad de la actuación policial y en segundo con las medidas de riesgo adoptadas, conseguir una mayor protección de las mujeres víctimas de este delito. El sistema VioGén comenzaba su andadura.

### **3. La crisis económica**

En marzo de 2008, se celebraron elecciones generales en España y renovó su mandato como presidente José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), consiguiendo mayoría absoluta. Este segundo mandato 2008-2011, quedaría marcado por el impacto social y económico que supuso la crisis económica, agravada por el final de la burbuja inmobiliaria, la crisis bancaria de 2010 y finalmente el aumento del desempleo en España, de lo que derivó en el surgimiento de movimientos sociales encaminados a cambiar el modelo económico y productivo así como cuestionar el sistema político exigiendo una renovación democrática; la debacle del sector inmobiliario llevó a un brusco deterioro de la economía nacional y a un rápido crecimiento del desempleo, todo lo cual también acabaría influyendo de forma negativa en las políticas de igualdad<sup>252</sup>.

El gobierno continuaría, en un principio, con la política de igualdad de su primer mandato. Se crea -por primera vez en España- (a través del Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, que

---

<sup>251</sup> Accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Violencia-domestica-y-Violencia-de-genero/Datos-sobre-Violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-del-CGPJ/>

<sup>252</sup> FLORES ANARTE, L.: *La crisis económica global (2008-2014) y su impacto en las políticas públicas de igualdad: Un análisis con perspectiva de género de las medidas de austeridad en España*, Tesis doctoral. Accesible en: <https://rio.upo.es/xmlui/bitstream/handle/10433/7040/flores-anarte-tesis-18-19.pdf?sequence=1>



reestructura los departamentos ministeriales) el Ministerio de Igualdad, nombrando titular de la cartera a Bibiana Aído Almagro, con las siguientes funciones:

- La propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de igualdad, lucha contra toda clase de discriminación y contra la violencia de género.
- La elaboración y el desarrollo de las actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades en todos los ámbitos, especialmente entre mujeres y hombres, así como el fomento de la participación social y política de las mujeres.

Dos días después, el 14 de abril, a través del Real Decreto 438/2008, se aprobaría la nueva estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales; se suprimía la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y asumía sus competencias la *Delegación del Gobierno para la Violencia de Género*. Su principal objetivo es establecer y formular las políticas públicas en relación contra la mujer que desarrolle el Gobierno, garantizando todas las actuaciones que hagan efectivas las garantías de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género. Con esta modificación y a través del Real Decreto 1135/2008, el Ministerio de Igualdad quedaba organizado así: Secretaría General de Políticas de Igualdad, integrada por:

- Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.
- Dirección General para la Igualdad en el Empleo.
- Dirección General contra la Discriminación.
- Instituto de la Mujer.
- Consejo de Participación de la Mujer.

El 8 de julio de 2008, el recién creado Ministerio de Igualdad, con el objetivo de establecer un rechazo y un aislamiento social del maltratador, buscando incluso complicidades entre los propios hombres en el rechazo contra la violencia de género y especialmente contra los maltratadores, pone en marcha la primera campaña contra la violencia de género, bajo el lema “Ante el maltratador, tolerancia cero”, en la que se muestran las consecuencias de la violencia en los menores y la prevención de la violencia en mujeres con *spots* protagonizados por mujeres españolas e inmigrantes.

De otro lado, a través del Real Decreto 1137/2008, de 4 de julio se produce la concesión de una subvención a la Fundación José María de Llanos, con el objetivo de desarrollar un

proyecto de construcción para la acogida, formación y empleo de mujeres víctimas de violencia de género<sup>253</sup>. Nace la primera *casa de acogida* para las mujeres víctimas de violencia de género.

En el año 2008, finalmente se pone en funcionamiento el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2008-2011*<sup>254</sup> con los siguientes principios rectores:

- La redefinición de un modelo de ciudadanía, de forma que se deja de entender a las mujeres como un “colectivo” y a lo masculino como referencia universal y medida de la experiencia humana.
- El empoderamiento de las mujeres, entendido en su doble vertiente de favorecer el acceso de mujeres a aquellos puestos donde se toman decisiones y de revalorizar las aportaciones de las mujeres.
- La transversalidad de género, como herramienta que implica la integración de la dimensión de género en toda la actuación de los poderes públicos.
- El reconocimiento de la importancia de la innovación científica y tecnológica como fuerza de cambio social y la necesidad de eliminar las barreras que, tradicionalmente, han hecho que las mujeres queden excluidas de estos ámbitos.

Este *Plan Estratégico* recogía 351 actuaciones vinculadas a 69 objetivos. Estructuralmente, el plan, con un presupuesto de 3.690.249.738 euros, se articulaba en torno a los siguientes 12 ejes temáticos: 1.- Participación Política y Social<sup>255</sup>. 2.- Participación Económica<sup>256</sup>. 3.-

---

<sup>253</sup> Espacio Mujer Madrid (EMMA) de la Fundación José María de Llanos, abrió sus puertas en el año 2013 y está dedicado a la atención integral de las mujeres de Madrid y, especialmente, a aquellas que están en nuestro entorno más próximo (Puente de Vallecas). Engloba dentro de sí tres programas de actuación: La acogida de mujeres en situación de vulnerabilidad, la atención integral y formativa a mujeres y la formación para la mejora de la empleabilidad para las mujeres en situación de desempleo o precariedad laboral.

<sup>254</sup> Accesible en: [http://www.mitramiss.gob.es/ficheros/ministerio/igualdad/Plan\\_estrategico\\_final.pdf](http://www.mitramiss.gob.es/ficheros/ministerio/igualdad/Plan_estrategico_final.pdf)

<sup>255</sup> Destaca su importancia PÉREZ ZAFRILLA, P.J.: “La igualdad de oportunidades. Requisito indispensable para realizar la igualdad política”, en *Quaderns de Filosofia i Ciència*, nº 40, 2010, pp. 115-124.

<sup>256</sup> Se pone de manifiesto su relevancia en GÜEMES BARRIOS, J.J.: “Crecimiento, empleo e igualdad de oportunidades”, en *Economistas*, nº 112, 2007, pp. 23-28.

Corresponsabilidad<sup>257</sup>. 4.- Educación<sup>258</sup>. 5.- Innovación<sup>259</sup>. 6.- Conocimiento<sup>260</sup>. 7.- Salud. 8.- Imagen. 9.- Atención a la Diversidad e Inclusión Social<sup>261</sup>. 10.- Violencia<sup>262</sup>. 11.-Política Exterior y de Cooperación; y, 12.- Tutela del Derecho a la Igualdad<sup>263</sup>.

En definitiva, y como puede advertirse, la LOIVG supondría un despliegue institucional de medidas y acciones sin precedentes y la movilización de una importante cantidad de recursos. Desde el gobierno se invirtieron en este período un total de casi 800 millones de euros en políticas de desarrollo, prevención y represión de este tipo de violencia. Se crearon diversas instituciones sociales de tutela, juzgados exclusivos, fiscalías especiales, las fuerzas y cuerpos de seguridad se especializaron en la materia, servicios forenses, profesionales jurídicos, sociales y asistenciales igualmente fueron especializados en la violencia de género; se establecieron recursos asistenciales y económicos derivados del reconocimiento de nuevos derechos, para ayudar a las mujeres a salir de la situación de violencia en la que vivían.

Conforme a todos estos elementos, las mujeres disponían de más información y recursos para salir del problema de la violencia, contaban con más derechos sociales y económicos para abordar el futuro y de manera paralela, se realizan campañas contra la impunidad del agresor.

---

<sup>257</sup> Sobre la naturaleza clave de la corresponsabilidad, véase FERNÁNDEZ DE CASTRO, P.: “El camino hacia la transversalidad de género, el empoderamiento y la corresponsabilidad en las políticas de igualdad de género”, en *Universitas. Revista de filosofía, derecho y política*, nº 16, 2012, pp. 79-104.

<sup>258</sup> GUERRA PÉREZ, M.I.: “La igualdad de oportunidades y la violencia sexista”, en *Investigación en la escuela*, nº 59, 2006, pp. 45-56.

<sup>259</sup> Al respecto, SÁNCHEZ CABACO, A.: “Igualdad de oportunidades. Sensibilización e innovación”, en AA.VV.: *Innovación, nuevas tecnologías y desigualdad de género*, Salamanca (Amaru), 2005, pp. 11-20.

<sup>260</sup> LÓPEZ NAVAMUEL, M.O.: “Igualdad de oportunidades, sociedad del conocimiento y medioambiente como transversales”, en AA.VV. (Coords. D. Castellano Santamaría, A. Gil Gómez y P. Serrano Magdaleno): *Mujeres: El análisis*, Castellón de la Plana (Universidad Jaume I), 2004, pp. 67-80.

<sup>261</sup> VV.AA.: “Igualdad de oportunidades e inclusión social”, en *Cauces: Cuadernos del Consejo Económico y Social*, nº 37, 2018, pp. 109-115.

<sup>262</sup> Un análisis contemporáneo de su relevancia en IBÁÑEZ MARTÍNEZ, M.L.: “La violencia de género como obstáculo para la igualdad de oportunidades”, en AA.VV.: *Sociedad, violencia y mujer retos para afrontar la desigualdad: una perspectiva biopsicosocial y jurídica*, Salamanca (Amaru), 2005, pp. 91-98.

<sup>263</sup> Por todos, desde el ámbito laboral, MOLINA NAVARRETE, C.: “Del "principio" al "derecho" a la igualdad de oportunidades. Las nuevas leyes de tutela antidiscriminatoria”, en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, nº 251, 2, 2004, pp. 149-206.

Durante este período, más de 53.000 hombres fueron condenados a penas de prisión por violencia de género. Se consiguió una mayor conciencia social sobre el problema de la violencia que se ejerce sobre las mujeres.

De las actuaciones emprendidas y del diagnóstico de la situación, se evidenció que quedaba mucho camino por recorrer<sup>264</sup>. La cantidad de mujeres muertas por este tipo de violencia iba en aumento, ya que los hechos todavía no contaban con la reprobación social<sup>265</sup>.

Siguiendo con el plan de empoderamiento de la mujer, y posibilitar que la misma disponga de una salida digna a la violencia de género<sup>266</sup>, se aprueba el Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre, que regula el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, considerando beneficiario de las ayudas de este Plan, con *derecho a protección preferente*, al colectivo de víctimas de la violencia de género<sup>267</sup>.

Con el mismo objetivo, y para dar acceso a la protección gubernamental a las mujeres que por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos el Consejo de Ministros, en enero de 2009, aprueba el *Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012*<sup>268</sup>.

Este Plan tendría como objetivo “aproximar los recursos a la población inmigrante y crear las condiciones adecuadas para la prevención de este tipo de violencia y la atención desde una perspectiva global, pues la mayor dependencia de estas mujeres hacia su agresor, debido a la falta de redes de apoyo sociales y familiares, origina una mayor inseguridad a la hora de romper con la violencia”. Se articulándose sobre cinco ejes principales:

---

<sup>264</sup> Así, MARTÍNEZ LOZANO, I.M.: “El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)”, en AA.VV. (Dir. A. Ventura Franch y S. García Campá): *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Madrid (Aranzadi Thomson Reuters), 2018, pp. 366-369.

<sup>265</sup> Evaluación de la aplicación de la LOIVG, Medias de protección integral contra la violencia de género. Informe Ejecutivo. <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/va/planActuacion/>

<sup>266</sup>HASANBEGOVIC, C.: “Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, Vol.16, núm. 49, 2019.

<sup>267</sup> Sobre el marco de protección, TEROL GÓMEZ, R.: *Régimen básico de las viviendas protegidas*, Cizur Menor (Aranzadi Thomson Reuters), 2012.

<sup>268</sup> Accesible en: MLA-17-9-07 (mujeresenred.net)

- Información.
- Formación.
- Sensibilización.
- Atención adaptada a las circunstancias de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.
- Medidas estructurales.

De gran importancia para la protección y la actuación policial, se publica el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, que regula el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ). Este Sistema consiste en una aplicación informática integrada, del Ministerio de Justicia, que constituye un único punto de gestión, tanto para la incorporación de datos, como para consultas al Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica y al Registro central de medidas cautelares, requisitorias y sentencias no firmes. En su disposición adicional primera establece la forma de comunicar las órdenes de protección a las Administraciones Públicas competentes en materia de protección social y con acceso directo a las unidades policiales dedicadas a la investigación de los delitos relacionados con la violencia de género y a vigilar el cumplimiento de las medidas de protección.

Con el objetivo de comunicar a todas las instituciones implicadas, incluidas las instituciones policiales las situaciones de los internos, salidas temporales o excarcelaciones de los internos implicados en delitos de violencia de género el 17 de abril de 2009, la Dirección General de Instituciones Penitenciarias pone en funcionamiento el *Protocolo de actuación* para todas las salidas y modificaciones de situación penitenciaria, de personas encausadas o condenadas por este tipo de delitos<sup>269</sup>.

El 28 y 29 de septiembre de 2009, se celebra en Barcelona el *Seminario de Buenas Prácticas Policiales en la lucha contra la violencia de género*<sup>270</sup> organizado por el Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad) y la Generalitat de Cataluña (Departament d'Interior Relacions Institucionals i Participació).

---

<sup>269</sup> Accesible en: [dgip\\_protocolo\\_movimiento\\_penados\\_vdg.pdf](http://dgip_protocolo_movimiento_penados_vdg.pdf) (jzb.com.es)

<sup>270</sup> SANTOS, A.: “Buenas Prácticas Policiales en la lucha contra la Violencia de Género”, en *Rioja2, Página de información en tiempo real*, 2009. Accesible en: [https://rioja2.com/n-49760-2-Buenas\\_Practicas\\_Policiales\\_lucha\\_contra\\_Violencia\\_Genero/](https://rioja2.com/n-49760-2-Buenas_Practicas_Policiales_lucha_contra_Violencia_Genero/)

Paralelamente a este Seminario, se organiza un “taller de trabajo” coordinado por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior e integrado por expertos en materia de violencia de género de la Universidad Autónoma de Madrid (Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad), especialistas del Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Mossos d’Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra, Guardia Urbana de Barcelona, Instituciones Penitenciarias, Ministerio de Igualdad y Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la mujer de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno que, fundamentándose en la experiencia acumulada a lo largo de los años, se encargaron de elaborar el *Manual de Buenas Prácticas Policiales en la lucha contra la violencia de género*<sup>271</sup>.

El 6 de abril de 2009, se publica en el BOE, la decisión del Consejo de Europa, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), con el objetivo de apoyar y reforzar la acción de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua en materia de prevención y lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros.

En su anexo relaciona la lista de las formas graves de delincuencia incluidas en el ámbito de competencia de Europol con arreglo al artículo 4, apartado 1 y en lo que a esta tesis se refiere, están incluidos los siguientes delitos (tráfico de inmigrantes clandestinos, trata de seres humanos, secuestro, retención ilegal y toma de rehenes).

El 30 de noviembre de 2009, comparece en el Senado (ante la Comisión de Interior en sesión conjunta con la Comisión de Igualdad) el Secretario de Estado de Seguridad, Antonio Camacho Vizcaíno, a petición del Grupo Parlamentario Popular en el Senado, para informar sobre las “actuaciones desarrolladas por el Ministerio del Interior en materia de violencia de género”<sup>272</sup>. En su comparecencia, en cuanto lo referido a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, indica que desde la publicación de la LOIVG, las medidas contra la violencia de género se encuentran establecidas en tres grandes bloques:

---

<sup>271</sup> YUGUEROS GARCÍA, A.J.: “Apuntes sobre el manual de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra las mujeres”, en *Ciencia policial. Revista del Instituto de Estudios de Policía*, nº 116, 2013, pp. 77-88.

Manual accesible en: [ae62b3f8-a54c-4728-9221-4b41ab719524](https://www.interior.gob.es/ae62b3f8-a54c-4728-9221-4b41ab719524) (interior.gob.es)

<sup>272</sup> Accesible en: CS0253 (senado.es)

- El incremento de los efectivos.
- La formación especializada.
- La protocolización de la actuación policial y la coordinación interinstitucional.

Con respecto al primero, resalta que el crecimiento de efectivos especializados en la violencia de género entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, en el período 2004-2009 ha experimentado un crecimiento del 267,3%.

En relación con el segundo punto de la actuación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el de la formación especializada, puso de manifiesto a modo de balance que entre los años 2005 y 2009 se dió formación especializada en violencia de género a un total de 112.081 efectivos, a través de las actividades formativas de capacitación, promoción, especialización, actualización y perfeccionamiento. Asimismo indicó el esfuerzo en la formación de los usuarios del VioGén, a nivel central, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad y, concretamente, del GESI, se llevaron a cabo acciones formativas para un total de 720 funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil los cuales fueron, a su vez, responsables de desarrollar la formación en cadena de todos y cada uno de los usuarios del sistema en cada uno de los cuerpos.

A nivel descentralizado, se realizaron 31 acciones formativas, prácticamente en todas las cabeceras de provincia, que llegaron a un total de 2580 alumnos.

Con respecto a la protocolización de la actuación policial puso de manifiesto la firma con la Federación Española de Municipios y Provincias dos acuerdos en esta materia:

- El Protocolo de colaboración y coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de la violencia doméstica y de género.
- El Convenio marco de 2007 en materia de seguridad, que permite la firma de acuerdos específicos entre los ayuntamientos y el Ministerio del Interior para la participación de los cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones de la Policía Judicial.

Con ello, se daba entrada a la posibilidad de que los 60.000 agentes que componen las policías locales tuvieran acceso a la protección y a la investigación de los delitos de violencia de género.

Un mes después, para adaptar las medidas policiales a la aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, en materia de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a favor de la mujer extranjera víctima de violencia de género, se publica la Instrucción Conjunta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y de la Dirección General de Inmigración, de fecha 18 de diciembre, donde se establece tanto el procedimiento como las actuaciones a seguir en las solicitudes de autorización de residencia y trabajo ante las denuncias de una situación de violencia de género contra una mujer extranjera en situación administrativa irregular<sup>273</sup>.

A nivel económico, desde junio de 2008 la inflación acumulada se encontraba en el 5% en relación a los últimos trece años. La abrupta caída entre 2003 y 2008 del precio del petróleo junto con el pinchazo confirmado de la burbuja inmobiliaria, hicieron temer un riesgo de deflación. España alcanzó en 2009 la tasa de inflación más baja en los últimos 40 años, y en marzo de 2009 se producía, por primera vez, *deflación* en España desde que existen datos registrados.

Ello influyó en los presupuestos de 2010; si, en el año anterior -2009-, la partida presupuestaria para la “Igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres” ascendía a 37.697.330 € y la correspondiente a “Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género” a 28.321.180 € con un total presupuestario de 66.018.510 €, para el año 2010, el importe de global de dichas partidas presupuestarias disminuyó un 1,3% respecto del ejercicio precedente.

Durante el primer semestre de 2010, España ejercería la Presidencia de turno de la Unión Europea. Con motivo de dicha presidencia, el Ministerio del Interior, a través de la Secretaría de Estado de Seguridad, organizó en Madrid, los días 9 y 10 de febrero, el *Seminario Internacional de buenas prácticas policiales en prevención y protección de la mujer víctima de violencia de género*, que reunió a expertos policiales y responsables políticos de los Estados miembros y de las Instituciones de la Unión Europea.

La Presidencia española, evidenció un compromiso indiscutible de nuestro país, con la necesidad de hacer frente a un problema que merecía y merece una particular atención y que provocaba y sigue provocando una manifiesta alarma social. La prioridad del Ministerio del Interior se tradujo en el diseño de una específica estrategia cuyos ejemplos más evidentes

---

<sup>273</sup>Esta instrucción conjunta fue incorporada al Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.



eran la reciente creación en 2007 del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén) y el *Manual de Buenas Prácticas Policiales en la lucha contra la Violencia de Género*, en el ámbito de España<sup>274</sup>. Manual que sirvió de documento base para debatir, en el Grupo de Trabajo de Cooperación Policial del Consejo de la Unión Europea (Bruselas). Tras varias reuniones del citado Grupo, el 7 de abril de 2010, se aprobaron los siguientes documentos:

- *Conclusiones del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la mejora de la prevención de la violencia contra las mujeres y de la atención a las víctimas de esa violencia en el marco de la actividad policial*<sup>275</sup>.
- *Manual de la Unión Europea de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra la mujer*<sup>276</sup>.
- *Addenda de contribuciones de los Estados miembros sobre buenas prácticas policiales en materia de violencia contra la mujer*.

Poco después, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea (Consejo JAI) aprobaría los dos primeros documentos, mientras que el Grupo de Trabajo de Cooperación Policial (Bruselas) aprobaba la versión final de la *Addenda*.

El 12 de mayo de 2010, el Presidente del Gobierno, Jose Luis Rodríguez Zapatero daba un giro a su política económica y anunciaba una serie de medidas para reducir drásticamente el déficit público en 2010 y 2011. El Gobierno rompía, así, con su tradicional línea política y ponía en marcha el mayor plan de ajuste social de los últimos treinta años. El grueso del ahorro vendría de la reducción de las retribuciones del personal del sector público y del descenso en la inversión pública estatal. Estos recortes comenzarían a afectar seriamente a las medidas públicas de actuación en favor de las víctimas de violencia de género y sus familias<sup>277</sup>.

Desde el punto de vista normativo, la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, de modificación del Código Penal, establecería la agravante genérica por motivos de sexo, orientación o

---

<sup>274</sup> Accesible en: [http://www.interior.gob.es/documents/642012/1626283/Manual\\_UE\\_Buenas\\_Practicas\\_contra\\_VdG.pdf/ae62b3f8-a54c-4728-9221-4b41ab719524](http://www.interior.gob.es/documents/642012/1626283/Manual_UE_Buenas_Practicas_contra_VdG.pdf/ae62b3f8-a54c-4728-9221-4b41ab719524)

<sup>275</sup> Accesible en: GEN (europa.eu)

<sup>276</sup> Accesible en: Microsoft Word - st07488-re02.es10 (europa.eu)

<sup>277</sup> Accesible en: Recortes presupuestarios: incógnita hasta el jueves | Foros de Economía, hipotecas y bolsa. (euribor.com.es)

identidad sexual para todos los delitos<sup>278</sup>; la pena de prisión podría ser sustituida por trabajos en beneficio de la comunidad o de localización permanente: para los casos de violencia de género, el juez, en base a la gravedad de los hechos, podría acordar en sentencia una pena de prisión y ésta ser sustituida, en la ejecutoria penal, por la pena de localización permanente en lugar distinto y separado al del domicilio de la víctima<sup>279</sup>.

Llegados a este punto, la sensibilización social respecto a la violencia de género en España se encontraba ya muy arraigada. Por ello, el 13 de julio de 2010, el Pleno del Observatorio de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres aprueba su tercer *Informe Anual*, en el que, además de los correspondientes datos estadísticos, destaca la *Encuesta de opinión sobre la violencia de género de junio de 2009*, en la que se muestra dicha sensibilización; para el 91,6% de la población española, la violencia contra las mujeres es algo inaceptable por principio.

Siguiendo con la política de recortes, el gobierno a través del Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre, reestructura los departamentos ministeriales, se suprime el Ministerio de Igualdad y el mismo queda integrado como Secretaría de Estado dentro del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad dirigido por Leire Pajín Iraola, de la que dependerán:

- Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.
- Dirección General para la Igualdad en el Empleo y contra la Discriminación.
- Instituto de la Mujer.

Finalmente a través del Real Decreto 1314/2010, de 20 de octubre, se dispone el cese de María Teresa Fernández de la Vega Sanz como Vicepresidenta Primera del Gobierno, la cual, durante los últimos seis años, fue una de las mayores defensoras de la igualdad entre el hombre y la mujer y la más destacada impulsora de la lucha contra la violencia de género; con su cese, puedo afirmar que se produjo un punto de inflexión y el declive de la protección de la violencia de género en España<sup>280</sup>.

Siguiendo con los recortes iniciados en 2010, por Ley 39/2010, de 22 de diciembre de 2010, relativa a los Presupuestos Generales del Estado para el año 2011, en la partida

---

<sup>278</sup> OREJÓN SÁNCHEZ DE LAS HERAS, N.: *La circunstancia agravante genérica de discriminación por razones de género*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia, 2018.

<sup>279</sup> VV.AA. (Dir. F.J. Álvarez García y J.L. González Cussac): *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010, pp. 53-54.

<sup>280</sup> SIVIANES, R.: “La igualdad es el mayor motor de cambio”, en *Meridian*, nº 36, 2005, pp. 6-10.

presupuestaria destinada a igualdad y a luchar contra la violencia de género sufre un recorte de un 5,6% con respecto al año anterior.

En definitiva, en este período 2007- 2010, las políticas y planes tendentes a erradicar la violencia contra las mujeres e implementar el principio de igualdad de oportunidades desempeñaron un papel fundamental en el desarrollo de la sociedad española. Sin embargo, la crisis financiera global y la consiguiente regresión del estado de bienestar iban a desencadenar unos elevados niveles de desempleo y un profundo recorte en las políticas sociales que, afectarían y contribuirían a la progresiva desintegración del estado de bienestar, poniendo de manifiesto los fenómenos de la desigualdad, la pobreza y la violencia contra la mujer<sup>281</sup>.

Siguiendo la línea ya establecida, a nivel policial, según la base de datos del Consejo General del Poder Judicial, durante este período se presentaron un total de 411.770<sup>282</sup> denuncias por violencia de género; de esta cifra, según la misma fuente, el 90,41% de las mismas estaban presentadas a través de una intervención policial directa (atestados) o indirecta (con la remisión por parte de los juzgados de los partes de lesiones para una investigación policial). La policía se convertiría, así, en uno de los pilares fundamentales en la lucha contra la violencia de género y en la prevención, protección y seguridad de las víctimas.

A nivel social resulta muy significativo el hecho de que hasta finales de los 90, la violencia de género, raramente tenía una cobertura en los medios de comunicación (seguían siendo temas denominados literalmente “asuntos de marido y mujer”, o “violencia doméstica”). Con la aprobación en 2004 de la LOIVG, se generalizó el proceso de concienciación a través de campañas, mayoritariamente televisivas, cuyo objetivo final era sensibilizar a la mayoría de la población española contra este tipo de violencia<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> BETETA MARTÍN, Y.: “La feminización de la crisis financiera global. La regresión del estado de bienestar en España y su impacto en las políticas de igualdad y de erradicación de la violencia contra las mujeres. Nuevos retos”, en *Asparkia: investigación feminista*, n.º 24, 2013, pp. 36-52.

<sup>282</sup> Accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Violencia-domestica-y-Violencia-de-genero/Datos-sobre-Violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-del-CGPJ/>

<sup>283</sup> CAMARERO CALANDRIA, E.; MARCOS RAMOS, M.: “Campañas en televisión contra la violencia de género del Ministerio de Sanidad, Políticas Social e Igualdad (2008-2011). Análisis de contenidos previo al estudio de recepción”, en *Revista Vivat Academia*, Vol.15, 2012, p.17.

En Consejo de Ministros en fecha 28 de enero de 2011, se aprobaría el *I Plan de Igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado y en sus Organismos Públicos*, con los siguientes objetivos:

- Garantizar la igualdad real y efectiva entre mujeres y hombres en el empleo público y en las condiciones de trabajo.
- Conseguir una representación equilibrada de las mujeres y hombres.
- Promover y mejorar las posibilidades de acceso de las mujeres a puestos de responsabilidad.
- Realizar acciones formativas y de sensibilización sobre igualdad de trato y oportunidades.
- Elaborar un Protocolo de Actuación que regule el acoso sexual y el acoso por razón del sexo, incluyendo un procedimiento de prevención y actuación.

Por Resolución de 17 de mayo de 2011, de la Secretaría de Estado de Igualdad, se publicaba el Acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de abril de 2011, por el que se formalizan para ese año la distribución entre las Comunidades Autónomas y ciudades con estatuto de autonomía, de un crédito de 5.000.000 €, destinado a garantizar el derecho a la asistencia social integral a las víctimas de la violencia de género, atendiendo los siguientes fines: 3.500.000,00 euros, para el desarrollo de programas y la prestación de servicios que garantizaran el derecho a la asistencia social integral, incidiendo en las actuaciones dirigidas a la población inmigrante y 1.500.000,00 euros, para el desarrollo del Protocolo de Atención Especializada a Menores Expuestos a Violencia de Género.

Con el fin de proteger, a las mujeres inmigrantes extranjeras, bajo unas condiciones legales más propicias para que las mismas se atrevieran a denunciar a sus agresores, se aprobó la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, que modificaba los artículos 31 bis<sup>284</sup> y 59 bis<sup>285</sup> de

---

<sup>284</sup> RUÍZ SUTIL, C.: “Artículo 31 bis. Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género”, en AA.VV. (Dir. F. Cavas Martínez): *Comentarios a la ley de extranjería y su nuevo reglamento*. Pamplona (Civitas Thomson Reuters), 2011, pp. 517-529.

<sup>285</sup> TREJO CHACÓN, M.F.: “Residencia temporal por circunstancias excepcionales y menores extranjeros”, en AA.VV.: *El novísimo reglamento de extranjería. Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, Murcia (Laborum), 2011, pp. 159-191.

la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social<sup>286</sup>.

Con esta norma se primó la protección de los derechos a la integridad física y moral de la mujer, ante situaciones de violencia de género, así como su derecho a la tutela judicial efectiva, frente a una sanción por estar en situación de irregularidad.

Asimismo, en su artículo 1.3, señalaba que la mujer extranjera que se hallase en situación de irregularidad podría solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, Informe del Ministerio Fiscal que indicara la existencia de indicios de violencia de género.

El 26 de septiembre de 2011, el Ministerio de Justicia implanta en las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI)<sup>287</sup>, de los institutos de Medicina Legal del territorio ministerial, y el *Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género*, de uso sencillo y práctico, que orientará y ayudará a la autoridad judicial y, en su caso, al Ministerio Fiscal, respecto a la adopción de las medidas oportunas.

La Fiscalía General del Estado, en la Circular 6/2011, de 2 de noviembre, marcaría los criterios generales de actuación e interpretación que debían seguir los Fiscales, en cuanto a la competencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, alcance de la dispensa de la obligación de declarar de las víctimas, sobre la problemática de la legitimación del titular de la Delegación del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, y otras cuestiones, algunas civiles, como la relativa a la prohibición de la atribución de la guarda y custodia compartida e individual cuando uno de los progenitores se haya incurrido en un procedimiento penal de violencia de género o doméstica, unificando los criterios de actuación del Ministerio Fiscal respecto de la LOIVG.

---

<sup>286</sup> Sobre el particular, véase BENLLOCH SÁNZ, P.: “Mujeres extranjeras víctimas de la violencia de género: una recapitulación crítica de las políticas y normativa de extranjería”, en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, nº Extra 100, 2012, pp. 141-161.

<sup>287</sup> Accesible en: <http://www.poderjudicial.es/stfls/PODERJUDICIAL/DOCTRINA/FICHERO/11-Valoracion%20del%20riesgo.%20Barbería,%20Eneko-Protocolo%20Médico%20Forense.pdf>

La Circular recogía veinticinco conclusiones, que quedaron encuadradas en los siguientes capítulos:

- a) En cuanto a la competencia, con once apartados, en los que hace referencia a la que corresponde en el caso de los delitos contra los deberes familiares y las relaciones de noviazgo, entre otras.
- b) En cuanto a la dispensa a la obligación de declarar, contiene tres apartados, relativos a los supuestos establecidos en el art. 416 de la LECrim.
- c) En cuanto a la problemática de la personación de la Delegación de Gobierno y Comunidades Autónomas en la causa, se establece un apartado, sobre las legislaciones de las Comunidades Autónomas al respecto.
- d) Del informe del Ministerio Fiscal sobre indicios de violencia de género, el dispositivo electrónico de control del alejamiento, así como sobre la prohibición de aproximación, el cumplimiento simultáneo de prisión e incomunicación y alejamiento, y la irrelevancia del quebrantamiento consentido en relación a la mujer, quebrantamiento y concurrencia de agravantes y la pena de agravación de la patria potestad, se desarrollan otros nueve apartados.
- e) Sobre la cuestión de la prohibición de atribución de custodia compartida o individual al progenitor imputado o procesado en un procedimiento por violencia intrafamiliar y la actuación cuando existen indicios de violencia en un procedimiento civil, se establecería un último apartado, haciendo referencia a la prohibición establecida en el Código Civil y en algunas leyes autonómicas de atribución de la guarda y custodia compartida o individual cuando alguno de los progenitores se haya incurrido en un procedimiento penal de violencia de género o doméstica.

El Real Decreto 1710/2011, de 18 de noviembre, establecería que, en el caso de nulidad del vínculo matrimonial, divorcio o cancelación de la inscripción como pareja registrada, de un nacional de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, con un nacional de un Estado que no lo sea, éste tendrá obligación de comunicar dicha circunstancia a las autoridades competentes. Para conservar el derecho de residencia, deberá acreditarse uno de los siguientes supuestos:

- a) Duración de al menos tres años del matrimonio o situación de pareja registrada, hasta el inicio del procedimiento judicial de nulidad.

b) Otorgamiento por mutuo acuerdo o decisión judicial, de la custodia de los hijos del ciudadano comunitario, al ex cónyuge o ex pareja registrada que no sea ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea ni de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo.

c) Existencia de circunstancias especialmente difíciles como:

1.º Haber sido víctima de violencia de género durante el matrimonio o la situación de pareja registrada.

2.º Haber sido sometido a trata de seres humanos por su cónyuge o pareja durante el matrimonio o la situación de pareja registrada.

d) Resolución judicial o mutuo acuerdo entre las partes que determine el derecho de visita, al hijo menor, del ex cónyuge o ex pareja registrada que no sea ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, cuando dicho menor resida en España y dicha resolución o acuerdo se encuentre vigente.

Durante este período político y fundamentalmente entre 2008-2011, las políticas de género sufrieron un considerable retroceso; la crisis económica y la necesidad de desarrollar políticas de austeridad fueron presentadas como las razones principales para realizar importantes recortes presupuestarios y eliminar estructuras orgánicas institucionales de carácter fundamental.

Paralelamente, la agenda de igualdad también fue reorientada, pasando a ocupar una posición central la *promoción de la maternidad*. Aunque estas nuevas prioridades políticas emergieron en un contexto de crisis, acontecieron en paralelo con la llegada al poder de los partidos conservadores, tanto al gobierno estatal como a diversos gobiernos regionales<sup>288</sup>.

El 20 de noviembre de 2011, se celebran elecciones generales. Es elegido como Presidente del Gobierno Mariano Rajoy Brey, (PP) en sustitución de José Luis Rodríguez Zapatero (PSOE), vuelve al gobierno un partido de corte liberal conservador. De los 350 Diputados elegidos, por primera vez en España más del 35% son mujeres, lo que denota el cambio que

---

<sup>288</sup> LOMBARDO, E.; LEÓN, M.: “Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica”, en *Investigaciones Feministas*, Vol.5, 2015, p.13.

se estaba produciendo paulatinamente en nuestro país y el aumento del protagonismo de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad<sup>289</sup>.

A nivel social, el nuevo gobierno se encuentra con un país sumido en una crisis económica profunda y con más de cinco millones de parados. Los recortes sociales son importantes. El estado de bienestar se resiente.

Durante su debate de investidura, el nuevo presidente anunció recortes en el sector público de al menos 16.500 millones de euros para el año 2012; su objetivo era intentar paliar el déficit público. Indicó además que España estaba asistiendo a un crecimiento nulo, que amenazaba con transformarse en recesión a inicios del 2012.

Por Real Decreto 1826/2011, de 21 de diciembre de 2011, se nombra a Ana Mato Adrover Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. En sustitución de Leire Pajín Iraola, anterior Ministra de Sanidad, Política Social e Igualdad.

En su primera comparecencia ante la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Congreso de los Diputados, anunciaba que iba a trabajar sobre tres cuestiones esenciales:

-reducir significativamente la brecha salarial que aún discrimina económicamente a las mujeres;

-concienciar a la sociedad de la necesidad de acabar con los desequilibrios todavía existentes en muchos hogares conducentes a que sea la mujer la que soporta la mayor parte de las cargas familiares, es decir, la conciliación de la vida familiar y laboral;

-actualizar, modernizar y mejorar las políticas de lucha contra la violencia de género.

En ese sentido puso en valor el trabajo del voluntariado, ya fuera anónimo o realizado por las ONG. Asimismo, anunció la creación de una Comisión Interministerial compuesta por los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Justicia, Interior y Empleo y Seguridad Social, con el objetivo de “lograr la máxima coordinación y abordar todas las medidas a desarrollar por el Gobierno y en las conferencias sectoriales”<sup>290</sup>.

Por lo que hace a los recursos policiales, el 15 de junio de 2012, en la jura de nuevos miembros del Cuerpo Nacional de Policía se hace la entrega de títulos a 1952 profesionales

---

<sup>289</sup>EpData es la plataforma creada por Europa Press para facilitar el uso de datos públicos por parte de los periodistas, con el objetivo tanto de enriquecer las noticias con gráficos y análisis de contexto como de contrastar las cifras ofrecidas por las diversas fuentes. “*Las mujeres en España, en datos y gráficos*”. (epdata.es). Accesible en: <https://www.epdata.es/datos/mujeres-datos-graficos/254>

<sup>290</sup> Accesible en: Diario de sesiones de Comisión de Sanidad y Servicios Sociales (senado.es)



como nuevos agentes de la Policía Nacional. De estos el 21,52% serían mujeres y el 78,48% hombres. Las mujeres comienzan a tener una mayor representación en los puestos de trabajo policiales.

En la Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, la partida presupuestaria destinada a igualdad y a la lucha contra la violencia de género sufre un recorte del 20,7%.

Mientras, el Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea, aprobaba la Directiva 2012/29/UE<sup>291</sup>, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, apoyo y protección de las víctimas de los delitos. Con ella, se atribuye por primera vez de forma expresa una competencia a las instituciones para establecer normas mínimas en materia de derechos de las víctimas de los delitos, en la medida en que ello sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, y la cooperación judicial y policial en asuntos penales con dimensión transfronteriza. La protección a las víctimas de delitos queda definitivamente anclada en el ámbito de la Cooperación Judicial en materia Penal<sup>292</sup>.

En materia de violencia de género, quedaba pendiente de transposición la Directiva 2011/99/UE<sup>293</sup> sobre la orden europea de protección (OEP), como mecanismo entre los Estados miembros que permite el reconocimiento de las órdenes de protección adoptadas como medidas en materia penal. Las víctimas de violencia de género que sean beneficiarias de una orden de protección en materia penal dictada en un Estado miembro, pueden solicitar una orden de protección europea mediante un procedimiento simplificado y acelerado, para que el Estado miembro al que viaja o se desplaza pueda adoptar las medidas de protección que correspondan según lo establecido en la medida judicial del estado del que provenga. La fecha de entrada en vigor según la propia Directiva estaba prevista para el 11 de enero de 2015.

El 29 de octubre de 2012, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad inauguraba en Cáceres el I Encuentro Nacional de Casas de Acogida de víctimas de violencia

---

<sup>291</sup> Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo (boe.es).

<sup>292</sup> DE HOYOS SANCHO, M.: “Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y su transposición al ordenamiento español”, en *Revista General de Derecho Procesal*, nº 34, 2014.

<sup>293</sup> Accesible en: Portal Europeo de e-Justicia - Orden europea de protección (europa.eu)

de género, anunciando la creación de una Red Nacional de Casas de Acogida interconectadas, que facilitase “la movilidad de las mujeres que quieren o necesitan alejarse de su entorno”. Aclaró que “el objetivo es que las víctimas no tengan que abandonar sus domicilios”, si bien reconoció que en diversas circunstancias el hecho es inevitable<sup>294</sup>.

Fruto de la crisis económica que azotaba España, se publicó la Ley 10/2012, de 20 de noviembre, por la que se regulan determinadas tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses. Esta norma supuso un aumento espectacular de determinadas tasas judiciales que, anteriormente, no suponían ningún tipo de coste para el usuario, en su apartado III, indica que, la regulación de la tasa judicial, siendo una cuestión tributaria, también lo es procesal. La tasa parte, por un lado, de que su gestión económica corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y por otro, las competencias del Secretario judicial, serán las de comprobar en cada caso si efectivamente se ha producido el pago de la tasa, previendo para el caso de que no se haya efectuado que no dé curso a la actuación procesal que se solicite<sup>295</sup>.

En relación a este tema, la presidenta del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género denunció que las nuevas tasas judiciales impuestas serían “un freno y un obstáculo” para que las mujeres víctimas de violencia machista denunciaran sus casos ante el Juzgado. Y es que, aunque los casos penales estaban exentos de tasa, las víctimas de violencia de género sí deberían pagarla por las demandas civiles de separación o divorcio de sus agresores que también tramitan los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, lo que podía disuadirlas de denunciar sus casos y desvincularse de sus maltratadores<sup>296</sup>.

Fruto de las críticas, el 22 de febrero de 2013 se aprobaría el Real Decreto-ley 3/2013 modificando el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita: se reconocería a las víctimas de violencia de género el derecho de asistencia jurídica gratuita con carácter inmediato, comprendiendo los gastos de asistencia letrada, de procurador y la exención de tasas judiciales. Pocos días antes, el Consejo de

---

<sup>294</sup> Accesible en: [http://www.mujeresenigualdad.com/Ana-Mato-anuncia-la-creacion-de-una-Red-Nacional-de-Casas-de-Acogida-para-victimas-de-la-violencia-de-genero-\\_es\\_1\\_2063\\_0\\_0.html](http://www.mujeresenigualdad.com/Ana-Mato-anuncia-la-creacion-de-una-Red-Nacional-de-Casas-de-Acogida-para-victimas-de-la-violencia-de-genero-_es_1_2063_0_0.html)

<sup>295</sup> Al respecto, LOZANO SERRANO, C.: “Las tasas judiciales”, en *Revista española de derecho financiero*, nº 158, 2013, pp. 11-24.

<sup>296</sup> Muy particularmente, ver BORGES BLÁZQUEZ, R.: “La justicia sufre Alzheimer. Las tasas judiciales, entre el blanco y el negro hay una escala de grises especial. Referencia a las víctimas de violencia de género”, en *Vlex*, 2016, pp. 125-131. Accesible en: <https://vlex.es/vid/justicia-sufre-alzheimer-tasas-686308177>

Ministros, aprobaba el Anteproyecto de Ley de Justicia Gratuita<sup>297</sup>, reconociendo el derecho a la justicia gratuita de las víctimas de violencia de género, entre otros colectivos.

El 21 de noviembre de 2012, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, del Consejo General del Poder Judicial, publica el balance de siete años de la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, indicando que desde su creación en el año 2005, se instruyeron un total de 963.471 delitos, enjuiciado 71.142 faltas y dictado un total de 137.408 sentencias relacionadas con la violencia de género<sup>298</sup>.

A nivel policial, tras siete años de la entrada en vigor de la LOIVG, según el portal estadístico de la Delegación del Gobierno para la violencia de género, de las 128.477 denuncia para el año 2012, 122.654 eran instruidas a través de atestados policiales<sup>299</sup> y, aunque no existen datos en el portal estadístico del Ministerio del Interior de las víctimas protegidas por las instituciones policiales hasta 2013, en dicho año, el Cuerpo Nacional de Policía ya protegía a 183.390 mujeres, sobre un total de 311.502<sup>300</sup>.

Según estos datos, con la protección de cerca del 60% de víctimas de violencia de género, la implicación de la Policía Nacional constituía, ya, una realidad insoslayable.

---

<sup>297</sup> Accesible en: [https://www.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292366240044?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DNota\\_de\\_prensa\\_Anteproyecto\\_de\\_Ley\\_de\\_Justicia\\_Gratis.pdf&blobheadervalue2=1288777493730](https://www.mjjusticia.gob.es/cs/Satellite/Portal/1292366240044?blobheader=application%2Fpdf&blobheadername1=Content-Disposition&blobheadername2=Medios&blobheadervalue1=attachment%3B+filename%3DNota_de_prensa_Anteproyecto_de_Ley_de_Justicia_Gratis.pdf&blobheadervalue2=1288777493730)

<sup>298</sup> Documento accesible en: Microsoft Word - 20121121 El Observatorio informa siete años JVM (padresdivorciados.es)

<sup>299</sup> Para la obtención de estos datos se ha tenido en cuenta las denuncias por atestados policiales con denuncia de la víctima, atestados policiales presentados por familiares, atestados de intervención directa policial y partes de lesiones, los cuales tras la recepción en sede judicial, son remitidos a las dependencias policiales para su investigación.

<sup>300</sup> Datos extraídos del informe del Ministerio de Interior, Secretaría de Estado de Seguridad, Gabinete de Estudios, “Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género (sistema VDG o VIOGÉN). Diciembre 2013. Accesible en:

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/1626322/Informe+Estad%C3%ADstico+Sistema+VdG+-+Datos+al+31+de+diciembre+de+2013.pdf/e06d3a45-89d1-47dc-a175-779f83a9444d>

**Tabla 10: Víctimas en el sistema VIOGEN (2013)**

Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VdG o VIOGÉN)										Casos Mossos d'Esquadra (1)
INSTITUCIONES	NIVEL DE RIESGO (Casos activos)					CASOS				
	No apreciado	Bajo	Medio	Alto	Extremo	ACTIVOS	INACTIVOS	EN ESPERA	TOTAL	
Cuerpo Nacional de Policía	23.870	7.469	1.426	52	6	32.823	150.555	12	183.390	26.713
Guardia Civil	21.039	4.830	1.140	45	1	27.055	86.542	35	113.632	
Ertzaintza (2)							604		604	
Mossos d' Esquadra (2)							4.342		4.342	
Policía Foral Navarra	259	65	15	1		340	227		567	
PL Andalucía	277	156	99	2		534	875	2	1.411	
PL Aragón										
PL Asturias	238	71	19			328	594		922	
PL Baleares	173	26	1			200	267		467	
PL Canarias										
PL Cantabria	30	24	6	1		61	117		178	
PL Castilla y León	35	17	4			56	66		122	
PL Castilla-La Mancha										
PL Cataluña										
PL Comunidad Valenciana	227	146	34	2		409	249		658	
PL Extremadura										
PL Galicia	126	41	20	1		188	267		455	
PL Madrid	1.695	157	39	3	1	1.895	2.522		4.417	
PL Murcia										
PL Navarra	37	18	7	1		63	5		68	
PL País Vasco										
PL La Rioja	29	5	49	5		88	141		229	
PL Ceuta										
PL Melilla	16	12				28	12		40	
<b>TOTAL</b>	<b>48.051</b>	<b>13.037</b>	<b>2.859</b>	<b>113</b>	<b>8</b>	<b>64.068</b>	<b>247.385</b>	<b>49</b>	<b>311.502</b>	<b>26.713</b>

(1) Los casos de Mossos d'Esquadra recogen una serie de datos enviados automáticamente desde Cataluña (vía servicios web).

(2) Los casos inactivos de Cataluña y el País Vasco reflejan el número de víctimas que, estando recogidas en el Sistema VdG (en otra parte del territorio nacional), en la actualidad residen en alguna de estas dos Comunidades Autónomas.

(Fuente: Informe estadístico, sistema VioGen, Ministerio de Interior, 31 de diciembre 2013).

Mientras, la Ley 17/2012, de 27 de diciembre de 2012, de Presupuestos Generales del Estado Para el año 2013, siguen confirmando la profunda crisis económica que estaba sufriendo España, y las estrictas medidas de recorte económico que, por lo que se refiere a las políticas de igualdad y a las dirigidas a la prevención de la violencia de género, sufrirían una nueva reducción –un 15,7%, menos, respecto al ya mermado presupuesto del año precedente-.

A inicios del año 2013, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad publicaría en su web la *Guía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género* (actualmente, alojada en la página web de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género). La finalidad de dicha guía era la divulgación de las medidas de protección y seguridad, los derechos y las ayudas reconocidas por la ley a las víctimas de violencia de género, además de los recursos asistenciales, de emergencia y apoyo a los que pueden acceder.

Ese mismo año, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género

presentan un nuevo modelo de solicitud de orden de protección para las víctimas de violencia de género<sup>301</sup>.

Casi simultáneamente, se celebraba en Madrid la Conferencia Europea de Buenas Prácticas para erradicar la violencia de género. Esta Conferencia se enmarcó dentro del programa de intercambio de buenas prácticas de la Unión Europea, con el soporte financiero del Programa Europeo PROGRESS de la Comisión Europea. Su objetivo era reforzar el aprendizaje mutuo entre los países participantes y estaba centrado en aquellas medidas políticas y ejemplos concretos a nivel nacional que puedan ser transferibles a los demás estados miembros. El propósito de la participación de España en esta reunión era informar de las oportunidades que ofrecía la implementación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para prevenir y erradicar la violencia ejercida contra las mujeres. España expuso la gestión de la línea gratuita 016, la web de Recursos de Apoyo y Prevención de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, el Servicio de Atención y Protección a las víctimas de violencia de género (ATENPRO) y el sistema de seguimiento por medios telemáticos de las medidas de alejamiento en el ámbito de la violencia de género<sup>302</sup>.

En mayo del mismo año se presentaba en el Congreso de los Diputados, el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2013-2016*<sup>303</sup>, con el objetivo de poner en marcha nuevas medidas destinadas a facilitar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar y a fomentar un mayor equilibrio en la asunción, por parte tanto de hombres como de mujeres, de las responsabilidades familiares. Se pretende así reforzar las actuaciones de concienciación y sensibilización, dirigidas a todos los niveles de la sociedad. Para lograrlo se establecieron diversas iniciativas en torno a cuatro ámbitos de actuación:

- Coordinación interinstitucional.
- Políticas de sensibilización y prevención.
- *Reducción del riesgo de la violencia.*
- Asistencia y acompañamiento para la integración de las víctimas.

---

<sup>301</sup> Accesible en: [http://www.mujeresenigualdad.com/Nuevo-formulario-de-solicitud-de-Orden-de-Proteccion\\_es\\_1\\_2430.html](http://www.mujeresenigualdad.com/Nuevo-formulario-de-solicitud-de-Orden-de-Proteccion_es_1_2430.html)

<sup>302</sup> Accesible en:

[https://www.sanidad.gob.es/en/ssi/violenciaGenero/laDelegacionInforma/pdfs/Conf\\_Europea.pdf](https://www.sanidad.gob.es/en/ssi/violenciaGenero/laDelegacionInforma/pdfs/Conf_Europea.pdf)

<sup>303</sup> Accesible en: [https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/PEIO/docs/BorradorPEIO2013\\_2016.pdf](https://www.inmujeres.gob.es/actualidad/PEIO/docs/BorradorPEIO2013_2016.pdf)

Poco después se celebraba la segunda Conferencia Sectorial de Igualdad, en la que se aprobaría la *Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016*<sup>304</sup>, ratificada por el Consejo de Ministros el 26 de julio.

Este proyecto se estructura en torno a los siguientes principios estratégicos:

- *Integralidad*: con el fin de atender a los tres niveles de prevención: primaria, para reducir la probabilidad de aparición de la violencia en la población, corrigiendo factores de riesgo y reforzando las habilidades personales para afrontarlo; secundaria, dirigida a reducir la prevalencia, asegurando una identificación precoz del problema y procurando una intervención rápida y eficaz; y terciaria, dirigida a reducir las consecuencias negativas articulando programas de recuperación de las personas afectadas.

- *Multidisciplinariedad*: como una exigencia de la actuación de profesionales de distintos ámbitos, con especialización en este campo, que de manera coordinada contribuyan a dar una respuesta concertada y global.

- *Globalidad*: previéndose la movilización de prácticamente todos los departamentos ministeriales y Administraciones públicas.

- *Eficacia y eficiencia*: maximizando las herramientas disponibles y poniendo en valor todos los instrumentos de que dispone el sistema institucional de prevención, asistencia y protección frente a la violencia de género.

- *Mejora continua*: mediante la propuesta de cambios, ajustes y adaptaciones sobre el sistema institucional de prevención, asistencia y protección frente a la violencia de género con el fin de perfeccionarlo progresivamente.

- *Participación*: la *Estrategia* era fruto de la efectiva participación de la sociedad civil, profesionales y movimiento asociativo, representados en el Observatorio Estatal de Violencia Sobre la Mujer.

Dotada con casi 1.559 millones de euros, establece por primera vez entre sus principios de intervención, la *actuación personalizada* de los agentes públicos y privados a las necesidades propias de cada mujer y sus hijos e hijas, promoviendo para ellas respuestas integrales y personalizadas, dadas las distintas situaciones que se pueden presentar.

---

<sup>304</sup> Accesible en:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/estrategiaNacional/docs/EstrategiaNacionalCastellano.pdf>

La *Estrategia*, además, se marca cuatro *objetivos generales*:

- El primero, lograr la ruptura del silencio: la sociedad, en su conjunto, debe seguir expresando su condena rotunda a la violencia que sufren las mujeres, transmitiendo el mensaje de que no hay impunidad para los agresores y actuando para contribuir a lograr una sociedad libre de dicha lacra.
- El segundo, la mejora de la respuesta institucional proporcionada por las distintas Administraciones y organismos públicos y privados en sus respectivos ámbitos de actuación, avanzando hacia las ventanillas únicas y –como ya se había adelantado– realizando *planes individualizados y personalizados*, tanto para las mujeres como para sus hijos e hijas, previendo las intervenciones desde todos los ámbitos profesionales necesarios para alcanzar su recuperación integral. Dichos planes incluirían la valoración de las necesidades, objetivos y recursos necesarios, las derivaciones y los seguimientos periódicos que hubieran de realizarse, y promoverían el establecimiento de sistemas de información compartidos para la atención personalizada de las situaciones de violencia de género; identificarían todos los procedimientos administrativos en los que pudieran estar interesadas las mujeres y sus hijos e hijas en su condición de víctimas de violencia de género, así como la Administración competente para su tramitación y resolución, y promoverían que los procedimientos autonómicos pudieran iniciarse desde los recursos de atención a las víctimas, facilitando que la iniciación de procedimientos del ámbito de competencias de otras Administraciones públicas pudieran iniciarse desde los recursos de atención a las víctimas de su respectiva Comunidad Autónoma.
- El tercero, alineado con el fin de lograr más eficacia y más personalización en la atención a las víctimas, y en respuesta a los planteamientos internacionales, consistente en proporcionar una respuesta propia a los menores y a las mujeres especialmente vulnerables a sufrir violencia de género, evitando dobles y triples revictimizaciones. La situación de desigualdad y discriminación, se une a la vulnerabilidad de la víctima, exponiéndola más. El fin último de todas estas medidas es reducir la incidencia de la violencia en estos grupos y asistirlos adecuadamente.
- El cuarto, la visibilización y atención a otras formas de violencia contra la mujer, como se apuntaba ya desde el ámbito internacional. Junto a la violencia de género, se consideraba importante ir avanzando también en el afrontamiento de otras formas

de violencia sobre aquéllas: los matrimonios forzados, la mutilación genital femenina, la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, el acoso y las agresiones sexuales, requieren que, progresivamente, se vaya realizando un acercamiento a todas estas formas de violencia, desde el ámbito del conocimiento, y, también desde el de la atención especializada. Prácticas como las descritas, así como la inmolación, la mutilación con ácido, los crímenes de honor, la esclavitud y la explotación sexual constituyen formas particularmente crueles e inaceptables de esta violencia.

Por Acuerdo del Consejo de Ministros, de 31 de octubre de 2013, se aprobaba la distribución resultante entre las Comunidades Autónomas y ciudades con Estatuto de Autonomía, del crédito de 4.000.000 € para el desarrollo de programas y la prestación de servicios para garantizar el derecho a la asistencia social integral a las mujeres víctimas de violencia de género.

Por lo que hace al marco regulador de las instancias protectoras, ha de mencionarse la Ley Orgánica 4/2013, de 28 de junio, de reforma del Consejo General del Poder Judicial, por cuanto supondría la integración del principio de igualdad real en la estructura y funcionalidad del CGPJ: y es que el art. 610 crearía la Comisión de Igualdad, que será elegida anualmente atendiendo al principio de presencia equilibrada entre hombres y mujeres, con la función, entre otras, de asesorar al Pleno sobre las medidas necesarias o convenientes para integrar activamente el principio de igualdad entre mujeres y hombres en el ejercicio de las atribuciones del Consejo y, en particular, elaborando los informes previos sobre impacto de género de los Reglamentos y proponiendo medidas para mejorar los parámetros de igualdad en la carrera judicial.

Desde el punto de vista de la organización policial, mediante Orden del Ministerio del Interior INT/28/2013, de 18 de enero de 2013, que desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, se crea la Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer (art. 7.7), que asume la investigación y persecución de las infracciones penales en el ámbito de la violencia de género, doméstica y todos los delitos sexuales con independencia de la relación entre víctima y autor, al igual que la coordinación de la actividad de protección de las víctimas de violencia de género.



De esta Unidad dependerán:

a) La Brigada Operativa Atención a la Familia y Mujer, a la que le corresponde la coordinación de la actuación de la función de investigación y persecución de los delitos cometidos en el ámbito familiar y contra la mujer, así como la de protección de las víctimas en materia de violencia de género.

b) El Gabinete de Estudios, al que corresponde el seguimiento y análisis en el ámbito policial de todos los delitos conocidos, promoviendo iniciativas y medidas dirigidas a la lucha contra el problema social que estas violencias suponen; también, la coordinación con otros organismos nacionales e internacionales con competencia en estas materias.

La Unidad de Familia y Mujer (UFAM) se constituye así, dentro del Cuerpo Nacional de Policía, como único punto de contacto y referencia para los delitos de violencia de género<sup>305</sup>, doméstica y sexual, unificando bajo una misma brigada, las unidades de investigación y protección.

Por otro lado, el 13 de junio de 2013, se aprobaría la Instrucción Conjunta de los Ministerios de Justicia, de Interior, de Hacienda y Administraciones Públicas, de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, sobre el funcionamiento de las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, que constituyen la Red Nacional de Unidades de Violencia sobre la Mujer.

Estas unidades, ya creadas en 2006, veían definidas sus actuaciones en torno a lo establecido en el art. 1.1 de la LOIVG. Con esta nueva instrucción se pretendía dar un paso adelante, incluyendo en su ámbito de actuación la lucha contra la trata de mujeres con fines de explotación sexual, especialmente sobre mujeres y niñas<sup>306</sup>.

Además, se aprobaría el *Plan Director para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos*<sup>307</sup>, que en su apartado noveno incluiría medidas específicas en materia de violencia sobre la mujer y discriminación por razón de sexo u

---

<sup>305</sup> Su naturaleza y funciones se analizarán con detenimiento en el Capítulo III de la presente Tesis Doctoral.

<sup>306</sup> Accesible en:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/instituciones/unidades/docs/InstruccionConjunta2013.pdf>

<sup>307</sup> Publicado por la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 7/2013, de 12 de julio. Accesible en: [http://www.interior.gob.es/documents/642012/1568685/Instruccion\\_7\\_2013.pdf/cef1a61c-8fe4-458d-ae0d-ca1f3d336ace](http://www.interior.gob.es/documents/642012/1568685/Instruccion_7_2013.pdf/cef1a61c-8fe4-458d-ae0d-ca1f3d336ace)

orientación sexual, con la función establecida de dar cuenta a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, de las actividades formativas dirigidas a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Locales, etc. que se realicen en los temas relativos especialmente a prevención de conductas discriminatorias por razón de sexo u orientación sexual o proclives a la violencia de género.

En diciembre de 2013, juraban el cargo los nuevos Comisarios del Cuerpo Nacional de Policía<sup>308</sup>. Cuatro de estos puestos serían ocupados por mujeres (el 16,7 %), con lo que comienza a ser un hecho la representación femenina en la alta dirección del Cuerpo Nacional de Policía que, anteriormente, estaba reservada en exclusiva para al sexo masculino.

#### **4. Recuperación económica, inestabilidad política**

La recuperación económica experimentada a partir de 2014 se reflejaría, también, en los recursos económicos públicos destinados por el Estado español a las políticas de igualdad y a las de prevención de la violencia de género. De esta manera, y aún experimentando - todavía- dichas partidas un recorte en la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, la disminución para dicho ejercicio podría calificarse de “ligera”: el 0,5% que, no obstante, debe contemplarse adicionado a las importantes mermas de los años anteriores.

En este contexto, no puedo dejar de hacer referencia (en tanto forma parte del escenario político, social, jurídico y económico cuya evolución se pretende aquí describir) a la abdicación de Su Majestad el Rey Don Juan Carlos I de Borbón (hecha efectiva por la Ley Orgánica 3/2014, de 18 de junio). Felipe de Borbón pasaba, así, a ser rey de España y Jefe del Estado a partir de la entrada en vigor de dicha ley.

En el ámbito de las instituciones de la Unión Europea, en febrero de 2014, el Parlamento Europeo solicitaba a la Comisión una iniciativa legislativa para la promoción y apoyo a la acción de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas<sup>309</sup>. Se pedía a la Comisión la presentación de una propuesta revisada de

---

<sup>308</sup> Accesible en:

[http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3016797](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/3016797)

<sup>309</sup> Resolución, de 25 de febrero de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres. Accesible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0126+0+DOC+XML+V0//ES>

Reglamento relativo a los datos estadísticos europeos relativos a los delitos con violencia, que previera también un sistema coherente para la recogida de datos estadísticos sobre la violencia de género en los Estados miembros. Además, se pedía al Consejo la aplicación de la “cláusula pasarela”, aprobando con este fin una decisión unánime que defina la violencia contra las mujeres y las niñas (y otras formas de violencia de género) como uno de los ámbitos delictivos indicados en el artículo 83, apart. 1, del TFUE. Asimismo, el Parlamento Europeo reclamaba la promoción de las ratificaciones nacionales al Convenio de Estambul sobre la violencia contra las mujeres, así como la puesta en marcha del proceso de adhesión de la UE al mismo. Finalmente, se solicitaba la presentación, para toda la UE, de una *estrategia* y un *plan de acción* para combatir todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, conforme a lo previsto en 2010 en el *Plan de acción* por el que se aplica el *Programa de Estocolmo*, a fin de proteger concreta y eficazmente la integridad, la igualdad (art. 2 del TUE) y el bienestar (art. 3, apartado 1, del TUE) de las mujeres, en un espacio de libertad, seguridad y justicia<sup>310</sup>, haciendo hincapié en la sensibilización -de las propias mujeres sobre sus derechos y, de los hombres y los niños, desde la más temprana edad, sobre la necesidad de respetar la integridad física y psicológica de las mujeres-, a fin de prevenir dicha violencia, y en el acompañamiento a las víctimas en la definición de un proyecto de vida, incluyendo medidas de apoyo a los niños que han sido testigos de violencia, reconociéndolos como víctimas. La Estrategia debía, asimismo, insistir en una *formación adecuada de los servicios de policía y justicia*, en la que se tengan en cuenta las características específicas de la violencia de género.

El principal hito normativo de 2014 en materia de violencia de género en España viene constituido, en cualquier caso, por la ratificación<sup>311</sup> del Convenio del Consejo de Europa

---

<sup>310</sup> Debe hacerse referencia también, en este punto, a la Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de febrero de 2014, sobre explotación sexual y prostitución y su impacto en la igualdad de género (2013/2103(INI)). Esta Resolución, entre otros muchos elementos, reconoce que la prostitución, la prostitución forzada y la explotación sexual son cuestiones con un gran componente de género y constituyen violaciones de la dignidad humana contrarias a los principios de los derechos humanos, entre ellos la igualdad de género. Señala que debe respetarse la salud de todas las mujeres, incluido el derecho a disponer de su cuerpo y a una sexualidad libre de coacción, discriminación y violencia. Destaca que hay diversos vínculos entre prostitución y tráfico de personas, y reconoce que la prostitución —a nivel y en toda Europa— alimenta el tráfico de mujeres y mujeres menores de edad vulnerables, un alto porcentaje de las cuales tiene entre 13 y 25 años; destaca que, como muestran los datos de la Comisión, la mayoría de las víctimas (62 %) son objeto de trata con fines de explotación sexual, constituyendo las mujeres y las mujeres menores de edad el 96 % de las víctimas, identificadas o supuestas, y que el porcentaje de víctimas de países no pertenecientes a la UE ha aumentado en los últimos años.

Accesible en: <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0162+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>311</sup> Instrumento de 18 de marzo de 2014 (BOE de 6 de junio).

sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011. Con ello, España da un paso adelante en la lucha contra la violencia de género, asumiendo los siguientes objetivos fundamentales:

- Proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
- Contribuir a eliminar toda forma de discriminación contra la mujer y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluyendo el empoderamiento de las mujeres.
- Concebir un marco global de políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
- Promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.
- Apoyar y ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz y adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

Además, el Convenio de Estambul establece una normativa de protección a todas las mujeres y niñas sin discriminación y contiene disposiciones específicas para mujeres y niñas refugiadas y migrantes, introduciendo la posibilidad de otorgarles un permiso de residencia autónomo cuando su estado de residencia depende del de su pareja abusiva.

También en el ámbito nacional, a mediados de 2014 se aprobaba el *Protocolo básico de Intervención contra el maltrato infantil en el Ámbito Familiar*<sup>312</sup>, del Observatorio de la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. El enfoque que se pretende dar, con este documento a la protección de la infancia en España, tiene su centro de gravedad en la prevalencia del interés superior del menor sobre cualquier otra consideración, lo que supone, entre otras cuestiones, que su vida tenga lugar en un entorno familiar adecuado y libre de toda clase de violencia, incluida la violencia de género. Ya el II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016 y la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016 preveían el impulso de adopción, actualización y aplicación de protocolos y otras medidas para mejorar la atención e intervención en los casos de maltrato infantil, incluyendo a los hijos de mujeres víctimas de violencia de género.

De otro lado, por Real Decreto 576/2014, de 4 de julio, se modificaría el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el Sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia, y se crearía el fondo documental de requisitorias. En su artículo único se regula la inscripción de penas y medidas de seguridad impuestas en sentencia no firme por delito o falta y medidas cautelares acordadas que no sean objeto de inscripción en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género, autos de declaración de rebeldía y requisitorias adoptadas en el curso de un procedimiento penal por los Juzgados o Tribunales del orden jurisdiccional penal, anotándose la fecha de notificación cuando la misma se produzca. Además, se indica que, el Ministerio de Justicia autorizará, estableciendo las medidas de seguridad oportunas, el acceso directo a la información contenida en el Registro Central de Penados y en el Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes, siempre que en uno y otro caso se refiera a inscripciones no canceladas, entre otros a la policía judicial, a través de los funcionarios autorizados que desempeñen estas funciones, en tanto sea necesario para el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 549.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, relativas a la averiguación acerca de los responsables y circunstancias de los hechos delictivos y la detención de los autores, con gran aplicación práctica para las unidades especializadas del Cuerpo Nacional de Policía en esta materia.

---

312

Accesible  
[http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/MaltratoInfantil\\_accesible.pdf](http://www.observatoriodelainfancia.mscbs.gob.es/productos/pdf/MaltratoInfantil_accesible.pdf)

en:

Finalizando el año, se aprobaría la Ley 23/2014, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea<sup>313</sup>, de acuerdo con el principio jurídico en el que se basa la justicia penal, conforme al art. 82 del TFUE. El nuevo modelo de cooperación judicial conlleva un cambio sustantivo en las relaciones entre los Estados miembros de la UE, al sustituir las antiguas comunicaciones entre las autoridades centrales o gubernativas por la comunicación directa entre las autoridades judiciales, suprimir el principio de doble incriminación en relación con un listado predeterminado de delitos y regular como excepcional el rechazo al reconocimiento y ejecución de una resolución, a partir de un listado tasado de motivos de denegación. Además, se ha logrado simplificar y agilizar los procedimientos de transmisión de las resoluciones judiciales, mediante el empleo de un formulario o certificado que deben completar las autoridades judiciales competentes para la transmisión de una resolución a otro Estado miembro. El impacto sobre los delitos de violencia de género resulta indiscutible.

En el plano policial, en noviembre de 2014 se celebraba la I Convención Nacional de la Unidad de Familia y Mujer (UFAM), organizada por la Policía Nacional. En su discurso, el Ministro del Interior destacó que la protección de los colectivos más vulnerables, y entre ellos las víctimas de la violencia contra las mujeres, era una de las prioridades de su departamento y del Cuerpo Nacional de Policía, subrayando la importancia de las nuevas UFAM, las cuales, suponen un hito muy destacable en esta respuesta policial de carácter especializado, aglutinando por primera vez en nuestro país bajo un mismo órgano policial la investigación y la protección de las mujeres víctimas de violencia de género y doméstica<sup>314</sup>. Asimismo, recordó que en ese momento existían 110 unidades SAF distribuidas por toda España, con más de 800 agentes, y 173 unidades UPAP con unos 600 agentes especializados en prevención, asistencia y protección, sensibilizados para ofrecer una respuesta a esta problemática y entrenados en habilidades para un correcto asesoramiento y trato a las víctimas. Con estas nuevas medidas, los Servicios de Atención a la Familia se iban a extender a todas las Comisarías Locales de la Policía Nacional, lo que suponía un incremento de 63 nuevas unidades. Con esta iniciativa, se pretendía mejorar la prevención y la investigación de aquellas formas de violencia doméstica, de género o sexual que afectaban a las mujeres.

---

<sup>313</sup> Accesible en:

[https://www.policia.es/org\\_central/judicial/ufam/pdf/normativa/2014\\_ley23\\_o\\_eu\\_proteccion.pdf](https://www.policia.es/org_central/judicial/ufam/pdf/normativa/2014_ley23_o_eu_proteccion.pdf)

<sup>314</sup> Accesible en:

[http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2874556](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2874556)

Con la Ley 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015, coincidiendo con el final de la crisis económica iniciada en 2008 y concluida en 2014, (según la contabilidad nacional establecida, a partir de los datos elaborados por el Instituto Nacional de Estadística –INE-), se produce –por fin- un incremento en las partidas presupuestarias destinadas a las políticas de igualdad y a la lucha contra la violencia de género (+ 2,17%). Por primera vez, figuraría una partida de un millón de euros para la implantación de planes personalizados para las víctimas, destacando además, el aumento de las subvenciones para la atención a mujeres víctimas de trata (de 500.000 a 2 millones de euros). Los programas de asistencia social y las ayudas sociales mantendrían sus importes anteriores.

En los primeros meses del nuevo año, se aprobarían los *modelos* para la remisión al Registro Central para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica de la información que debe inscribirse en el mismo<sup>315</sup>. Asimismo, se firmaba el Acuerdo Marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio del Interior para la organización del intercambio de información de los registros y bases de datos; dicho Acuerdo Marco contempla, como una de las modalidades de este intercambio de información, la conexión entre la Base de Datos de Señalamientos Nacionales del Ministerio del Interior, y las bases de datos del Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes y Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género del Ministerio de Justicia, para la actualización automática de la primera. La información se anota en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género, mediante la transmisión que realiza el Secretario Judicial a través de procedimientos electrónicos, conforme a lo dispuesto en el Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero, por el que se regula el sistema integrado de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.

En cualquier caso, el año 2015 se caracterizaría por la materialización de varias intervenciones legislativas con notable trascendencia en la lucha contra la violencia de género y la protección de las víctimas, tanto desde la perspectiva sustantiva, como desde el plano funcional. En el plano sustantivo, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica el Código Penal: con ella, se introduce una amplia reforma, en la que destaca la

---

<sup>315</sup> Por Orden JUS/375/2015, de 26 de febrero (BOE de 6 de marzo de 2015).

nueva regulación de la suspensión y de la sustitución de las penas privativas de libertad<sup>316</sup>, la introducción de la pena de prisión permanente revisable para aquellos delitos de extrema gravedad (para los que la ciudadanía venía demandando una pena proporcional al hecho cometido) y, muy especialmente, se revisan los delitos de homicidio, asesinato y detención ilegal o secuestro con desaparición, y se amplían los marcos penales dentro de los cuales los tribunales podrán fijar la pena de manera más ajustada a las circunstancias del caso concreto; otra de las novedades de esta reforma es la elevación de la edad del consentimiento sexual a los dieciséis años, de acuerdo con las disposiciones de la Convención sobre los Derechos de la Infancia (1989), y así mejorar la protección que España ofrece a los menores, especialmente frente a la prostitución (la realización de actos de carácter sexual con menores de dieciséis años será considerada, en todo caso, como un hecho delictivo, salvo que se trate de relaciones consentidas con una persona próxima al menor por edad y grado de desarrollo o madurez)<sup>317</sup>. Además:

- Se introduce la discriminación por razón de género como circunstancia agravante de responsabilidad criminal (art. 22.4 CP)<sup>318</sup>.
- Se tipifica el matrimonio forzado (art. 172.bis. CP)<sup>319</sup>.
- Se regula el delito de acoso o acecho, también conocido como *stalking*<sup>320</sup> (art. 172 ter. CP).
- Se modifican los delitos relativos a la intromisión en la intimidad mediante la tipificación del nuevo delito de difusión de imágenes obtenidas con consentimiento de la víctima pero sin autorización para su difusión -*sexting* (art. 197.7 CP)<sup>321</sup>.

---

<sup>316</sup> Sobre el particular, ampliamente, TRAPERO BARREALES, M.A.: *El nuevo modelo de suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad*, Madrid (Dykinson), 2017.

<sup>317</sup> Ver VV.AA.: *Estudios sobre el Código Penal reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*, Madrid (Dykinson), 2015.

<sup>318</sup> CUENCA GARCÍA, M.J.: “Ámbito de aplicación de la nueva circunstancia agravante de discriminación por razón de género (art. 22.4 CP) Análisis doctrinal y jurisprudencia”, en AA.VV. (Coords. E. Velo i Fabregat, D. Vallés Muñío y M.J. Espuny Tomás): *La investigación en derecho con perspectiva de género*, Madrid (Dykinson), 2020, pp. 329-344.

<sup>319</sup> VIDAL GALLARDO, M.M.: “Ilegalidad del matrimonio forzado como manifestación de una forma de violencia de género. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 40, 2016, p. 11.

<sup>320</sup> Sobre esta figura delictiva, ver VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “El delito de *stalking*”, en AA.VV. (Dir. G. Quintero Olivares): *Comentario a la reforma penal del 2015*, Pamplona (Aranzadi), 2015.

<sup>321</sup> Al respecto, COMES RAGA, I.: “El delito de *sexting* en el Código Penal de 2015”, en AA.VV. (Dir. P. Lloria García): *La violencia sobre la mujer en el siglo XXI, género, derecho y TIC*, Pamplona (Aranzadi), 2019, pp. 155-178.



- Se tipifica como delito de quebrantamiento de condena la manipulación de los dispositivos técnicos cuyo objetivo es controlar el cumplimiento de las penas, medidas de seguridad o medidas cautelares (art. 468.3 CP)<sup>322</sup>.
- Se suprimen las faltas, de tal forma que la actual falta de *amenaza* se tipifica como delito leve (art. 171.7 CP) y la actual falta de *coacción* también pasa a tipificarse como delito leve (art. 172.3 CP)<sup>323</sup>.
- Con respecto a las injurias leves y las vejaciones injustas leves, salen del ámbito penal salvo en los casos de violencia de género que pasan a tipificarse como delitos leves (art. 173.4 CP).
- Se incluye *el género* como uno de los motivos que llevan a cometer los llamados delitos de odio contra un grupo o persona determinada (art. 510 CP)<sup>324</sup>.
- Se establece un régimen único de suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad (art. 83.1 CP)<sup>325</sup>. No obstante, en el caso de delitos relacionados con la violencia de género siempre se impondrán las siguientes prohibiciones: prohibición de aproximación a la víctima, prohibición de residencia en un lugar determinado y deber de participar en programas de igualdad de trato y no discriminación (art. 83.2 CP).
- La suspensión de la ejecución de la pena privativa de libertad condicionada al pago de una multa en el caso de los delitos relacionados con la violencia de género únicamente podrá imponerse cuando conste acreditado que entre el condenado y la víctima no existen relaciones económicas derivadas de una relación conyugal, de convivencia o filiación, o de la existencia de descendencia común (art. 84.2 CP).
- Se amplía el ámbito de imposición de la libertad vigilada (art. 106 CP) que se podrá imponer en todos los delitos contra la vida (art. 140 bis), en los delitos de lesiones y maltrato de obra cuando se trata de víctimas de violencia de género (art. 156 ter CP) y en los delitos

---

<sup>322</sup> CUETO MORENO, C.: *El delito de quebrantamiento en el ámbito de la violencia de género*, Madrid (Dykinson), 2017.

<sup>323</sup> VÁZQUEZ CAÑIZARES, J.C.: “La Ley 1/2015 de Reforma del Código Penal, los delitos leves sustituyen a las faltas”, en *Anuario jurídico Villanueva*, nº 10, 2017, pp. 119-140.

<sup>324</sup> Al respecto, GÓMEZ MARTÍN, V.: “Incitación al odio y género”, en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, nº 8, 2016, pp. 1-25.

<sup>325</sup> ROIG TORRES, M.: “La suspensión y la sustitución de las penas privativas de libertad en los delitos relacionados con la violencia de género”, en *Revista de derecho y proceso penal*, nº. 15, 2006, pp. 113-134.

de violencia física o psíquica habitual (art. 173.2 CP)<sup>326</sup>.

Se modifica la dicción literal de la tipificación del delito de trata de seres humanos (art. 177 bis CP) en aras de adecuarlo a la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril de 2011<sup>327</sup>.

En el plano funcional, ha de hacerse referencia a la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. El Estatuto de la Víctima del Delito constituye un catálogo general de los derechos -procesales y extraprocerales- de todas las víctimas de delitos; además, remite a lo dispuesto en la legislación especial respecto a víctimas con especiales necesidades o con especial vulnerabilidad, como es el caso de las víctimas de violencia de género, en virtud de la LOIVG. Como señala su Exposición de Motivos, la protección y el apoyo a la víctima no es sólo procesal, ni depende de su posición en un proceso, sino que cobra una dimensión extraprocera: se basa en un concepto amplio de reconocimiento, protección y apoyo, con la finalidad de lograr la *salvaguarda integral de la víctima*. Con dicho propósito, la norma persigue ofrecer a la víctima las máximas facilidades para el ejercicio y tutela de sus derechos, con la minoración de trámites innecesarios que supongan una segunda victimización; además, otorgarle una información y orientación eficaces sobre los derechos y servicios que le corresponden, la derivación por la autoridad competente, la recepción de un trato humano y la posibilidad de hacerse acompañar por la persona que designe en todos sus trámites, no obstante la representación procesal que proceda, entre otras medidas. De este modo, las actuaciones deberán estar siempre *orientadas a la persona*, lo que exige una *evaluación* y un *trato individualizado* de toda víctima, sin perjuicio del trato especializado que exigen ciertos tipos de víctimas. Ha de destacarse, finalmente, que el reconocimiento, protección y apoyo a la víctima se otorga atendiendo, a su vez, a las especialidades de las víctimas que no residen habitualmente en nuestro país<sup>328</sup>.

La efectividad de estos derechos exige la máxima colaboración institucional, e implica no sólo a las distintas Administraciones Públicas intervinientes y al Poder Judicial sino, también a colectivos de profesionales y a quienes, desde su puesto de trabajo, tienen contacto y se

---

<sup>326</sup> SALAT PAISAL, M.: “La libertad vigilada”, en AA.VV. (Dir. G. Quintero Olivares): *Comentario a la reforma penal del 2015*, Pamplona (Aranzadi), 2015, pp. 203-2012.

<sup>327</sup> VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “La trata de seres humanos tras la reforma del Código Penal de 2015”, en *Diario La Ley*, nº 8554, 2015.

<sup>328</sup> ORDEÑANA GEZURAGA, I.: “Bondades y taras de la reciente ordenación procesal específica sobre la víctima. Análisis crítico del Estatuto de la Víctima (Ley 4/2015, de 27 de abril)”, en AA.VV. (Dir. A.I. Pérez Machío y J. Goizueta Vértiz): *Tiempo de reformas: perspectiva académica y realidad judicial*, Bilbao (Universidad del País Vasco), 2017, pp. 77-102.

relacionan con las víctimas –lo que, desde luego, atañe muy directamente a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado<sup>329</sup>- y, por supuesto, en definitiva, también a la sociedad en su conjunto<sup>330</sup>. Por ello, y como señala la propia Ley 4/2015, resultaba imprescindible dotar a las instituciones de *protocolos de actuación* y de *procedimientos de coordinación y colaboración*, como también el fomento de *oficinas especializadas*, de la *formación técnica, inicial y continuada del personal*, y de la *sensibilización* que el trato a la víctima comporta, sin olvidar la participación de asociaciones y colectivos<sup>331</sup>.

De otro lado, a través de la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, se modificaría la LOPJ, mejorando la tutela judicial de las víctimas de violencia de género. Los elementos de mayor relevancia al respecto son los siguientes:

a) *Medidas en el ámbito de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer:*

-Se promueve la respuesta especializada ante los asuntos de violencia sobre la mujer, al potenciar la posibilidad de extender la jurisdicción de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer a dos o más partidos judiciales dentro de la misma provincia.

-Con la finalidad de incrementar la firme y continua lucha contra la violencia de género, amplía las competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer para conocer en el orden penal de la instrucción de los delitos de delitos contra la intimidad y el derecho a la propia imagen, delitos contra el honor, revelación de secretos, injurias y los delitos de quebrantamiento.

b) Establece que los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses contarán en todo caso con unidades de valoración forense integral.

c) Formación especializada de los operadores jurídicos para desarrollar con eficacia las respectivas funciones que tienen encomendadas.

d) Garantiza que la Estadística Judicial tenga también en cuenta la perspectiva de género y la variable de sexo.

---

<sup>329</sup> BANDRÉS GOLDÁRAZ, E.; MAMAQI, X.: “Estereotipos de género en la policía local que atiende a mujeres que presentan denuncia por violencia de género”, en AA.VV. (Coord. E. Bandrés Goldáraz): *Estudios de Género en tiempos de amenaza*, Madrid (Dykinson), 2021, pp. 400-429.

<sup>330</sup> PÉREZ FERRER, F.: “Luces y sombras sobre la aplicación práctica del Estatuto de la Víctima del delito”, en *Anales del derecho. Universidad de Almería*, vol. 38, nº 1, 2020, pp. 1-27.

<sup>331</sup> En el mismo año, el RD 1109/2015, de 11 de diciembre, desarrollaría el Estatuto y regularía las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito.

Por su parte, la aprobación de la Ley 15/2015, de 2 de julio, de la Jurisdicción Voluntaria (cuyo objeto sería la regulación de los expedientes de jurisdicción voluntaria que se tramitan ante los órganos jurisdiccionales, es decir, todos aquellos que requieran la intervención de un órgano jurisdiccional para la tutela de derechos e intereses en materia de Derecho civil y mercantil, sin que exista controversia que deba sustanciarse en un proceso contencioso) introduce una previsión de singular trascendencia en relación con la violencia de género: la prohibición (Disposición final Primera) de contraer matrimonio a los condenados por haber participado en la muerte dolosa de la pareja de hecho -y no sólo del cónyuge, como hasta entonces-.

Además, a través de la Ley 16/2015, de 7 de julio, se regula el estatuto de miembro nacional de España en EUROJUST, regulando los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior. La importancia de esta norma reside, entre otros aspectos, en la regulación -en estricta concordancia con las previsiones de la normativa de la UE- del cauce de transmisión de información a Eurojust, los supuestos en que dicha transmisión es obligatoria, las excepciones a dicha obligación y el plazo en que deba llevarse a cabo, así como aspectos instrumentales relativos al acceso al sistema de gestión de casos por los distintos integrantes del sistema de coordinación nacional; se hace expresa referencia, entre otros, a los supuestos de delitos de trata de seres humanos (especialmente la trata de mujeres para explotación sexual) y explotación sexual de los niños y pornografía infantil. Se pretende, con ello, mejorar la transmisión de información a Eurojust para aumentar su eficacia operativa, fijando obligaciones claras y definidas para las autoridades nacionales.

Asimismo, con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y por lo que afecta a los menores que se ven envueltos en la violencia de género, se detalla el contenido del derecho fundamental del menor a ser oído y escuchado de acuerdo con lo establecido en el Convenio del Consejo de Europa; se prevé su acceso a mecanismos adecuados y adaptados a sus necesidades para plantear sus quejas ante la figura del Defensor del Pueblo; por último, se regula, como novedad importante, el ingreso de menores en centros de protección específicos, para menores con problemas de conducta en los que esté prevista, como último recurso, la utilización de medidas de seguridad y de restricción de libertades o derechos fundamentales, así como las actuaciones e intervenciones que pueden realizarse sobre ellos. Se desarrolla y refuerza, en definitiva, el derecho del menor a que su interés superior sea prioritario: se trata

de un principio general de carácter interpretativo, de manera que si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma, se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor. La reforma del sistema de protección a la infancia se realizaría, asimismo, por la Ley 26/2015 que afectaría a varias normativas sustantivas: la Ley de Protección Jurídica del Menor, el Código Civil, la Ley de Adopción Internacional, la Ley de Enjuiciamiento Civil y casi una veintena de normas. El propósito de la reforma era adaptar los instrumentos de protección de menores a los cambios sociales, en aras al cumplimiento efectivo del art. 39 CE y los instrumentos internacionales ratificados por España. Por otra parte, su objetivo principal sería introducir los cambios necesarios en la legislación española de protección a la infancia y a la adolescencia que permitieran continuar garantizando a los menores una protección uniforme en todo el territorio del Estado y que constituyera una referencia para las Comunidades Autónomas en el desarrollo de su respectiva legislación en la materia. En lo que a este estudio interesa, ha de destacarse la modificación del sistema de adopción y acogimiento, así como las condiciones de los centros para menores con trastornos de conducta.

Siquiera de manera tangencial, debe hacerse mención de la aprobación del Real Decreto 1110/2015, de 30 de diciembre, por el que se regula el Registro Central de Delinquentes Sexuales. A través de esta norma se complementaría la Ley 26/2015 –antes aludida– de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

También ha de hacerse mención de la reforma operada en la Ley de Enjuiciamiento Civil, por Ley 42/2015, de 5 de octubre, reconociendo (Disposición Final Tercera) el derecho a la asistencia jurídica gratuita a las víctimas de violencia de género y de trata de seres humanos, así como a sus causahabientes en caso de fallecimiento de la víctima, introduciendo como excepción a las personas que hubieran participado en los hechos causantes del reconocimiento de este derecho. Este derecho abarca el asesoramiento y orientación gratuitos, desde el momento previo a la interposición de la denuncia o querrela, y se pierde tras la firmeza de la sentencia absolutoria o tras el sobreseimiento definitivo o provisional, sin la obligación de reintegrar el coste de las prestaciones percibidas hasta ese momento.

En noviembre de 2015 se establecería el marco jurídico<sup>332</sup> para fomentar las relaciones entre España y ONU Mujeres en todas las áreas, incluida la aplicación de actividades, proyectos

---

<sup>332</sup> *Marco de asociación estratégica entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y la Entidad de las Naciones Unidas para*

y programas de cooperación. El Propósito de este Documento es establecer un marco administrativo de aplicación en apoyo de la Cooperación Española a ONU Mujeres y sus programas de asistencia. Con este documento, España daba un paso adelante en el marco internacional en la lucha contra todo tipo de violencia contra las mujeres.

En el ámbito de la actuación policial, se aprobaría la Orden INT/2678/2015, de 11 de diciembre, por la que se modificaba la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, en la que se desarrollaba la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía. Se añadía un nuevo apartado 7 en el artículo 7 que quedaba redactado en los siguientes términos: “La *Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer (UFAM CENTRAL)* asume la investigación y persecución de las infracciones penales en el ámbito de la violencia de género, doméstica y todos los delitos sexuales con independencia de la relación entre víctima y autor, al igual que la coordinación de la actividad de protección de las víctimas de violencia de género”. De esta Unidad (constituída dentro del Cuerpo Nacional de Policía, como único punto de contacto y referencia en esta materia) dependerían:

a) La *Brigada Operativa Atención a la Familia y Mujer*, a la que le corresponde la coordinación de la actuación de la función de *investigación y persecución de los delitos cometidos en el ámbito familiar y contra la mujer, así como la de protección de las víctimas en materia de violencia de género*.

b) El *Gabinete de Estudios*, al que corresponde el *seguimiento y análisis en el ámbito policial de todos los delitos conocidos, promoviendo iniciativas y medidas dirigidas a la lucha contra el problema social* que estas violencias suponen; y la coordinación con otros organismos nacionales e internacionales con competencia en estas materias.

De otra parte, y en el ámbito de la actuación administrativa, el 8 de octubre de 2015 los Ministerios de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, firmaron un *Protocolo de Actuación para la Atención de las Mujeres Españolas Víctimas de Violencia de Género en el Exterior*<sup>333</sup>. Este Protocolo tendría por objeto establecer un marco de colaboración entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el

---

*la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres*, hecho en Nueva York el 29 de septiembre de 2015 (BOE de 16 de noviembre).

<sup>333</sup> Accesible en:

[http://www.exteriores.gob.es/Consulados/MOSCU/es/Consulado/Paginas/Articulos/20191125\\_NOT1.aspx](http://www.exteriores.gob.es/Consulados/MOSCU/es/Consulado/Paginas/Articulos/20191125_NOT1.aspx)

fin de articular la realización de actuaciones en materia de violencia de género que afecte a las mujeres españolas residentes en el exterior.

A pesar de que la recuperación económica llevaba en torno a dos años afianzada en nuestro país, los recursos económicos públicos destinados a la igualdad de oportunidades y a la prevención de la violencia de género se mantendrán, en términos globales, congelados en virtud de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016 (aumenta cerca del 1% la partida destinada a violencia de género, mientras que disminuye en la misma medida la ordenada a las políticas de igualdad de mujeres y hombres).

Ante esta situación la *Plataforma Impacto de Género*, que engloba a 40 asociaciones feministas, denunciaría que el recorte del programa 232B “Igualdad oportunidades entre mujeres y hombres” correspondiente al Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (es decir, con competencias adicionales sobre discriminación de colectivos raciales o étnicos), resultaba contrario al punto 15 de las *Observaciones* del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de Naciones Unidas CEDAW/C/ESP/CO/7-8 del 24 de julio de 2015<sup>334</sup> que, tras recordar al Gobierno de España que las medidas de austeridad adoptadas por el Estado tienen efectos negativos sobre las mujeres, y que en tiempos de crisis deben hacerse esfuerzos especiales para respetar los derechos de las mujeres, sostener y ampliar la inversión y la protección social, especialmente de las mujeres más vulnerables, y evitar medidas regresivas, se recomendaba el restablecimiento del Ministerio de Igualdad -eliminado en 2010-, con recursos humanos y financieros adecuados para iniciar, coordinar y ejecutar las políticas de igualdad de género a un alto nivel, y aumentar los recursos del Instituto de la Mujer, para un enfoque fuerte en derechos de las mujeres, fortalecer la coordinación con las CCAA y fortalecer la cooperación con las organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la igualdad de la mujer<sup>335</sup>.

A 31 de diciembre de 2015, según el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno de Violencia de Género<sup>336</sup>, tras cuatro años (2009-2013) en los que el número de denuncia por este delito había venido sufriendo una regresión bastante considerable -entre otras cosas,

---

<sup>334</sup> CEDAW: La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>335</sup> Accesible en: <http://singeneroddedudas.com/blog/manifiesto-feminista-sobre-los-presupuestos-generales-del-estado-para-2016/>

<sup>336</sup> Accesible en: <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

debido a la crisis económica y al menor número de recursos disponibles-, en los años 2014-2015 el número de denuncias vuelve a repuntar, aunque de forma leve.

**Tabla 11:** Denuncias VG (2009-2015)

Año	Número de denuncias por violencia de género
Año 2009	135.539
Año 2010	134.105
Año 2011	134.002
Año 2012	128.477
Año 2013	124.893
Año 2014	126.742
Año 2015	129.193

Por otra parte, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, publicaba el balance del año 2015, indicando que durante este año se habían instruido un total de 134.070 delitos relacionados con la violencia de género<sup>337</sup>.

**Imagen 3:** Delitos instruidos 2015

#### TIPO DE DELITOS INSTRUIDOS<sup>4</sup>

	DELITOS	
Lesiones. Art. 153 CP	83.641	62,4%
Lesiones. Art. 173 CP	15.400	11,5%
Contra la libertad	10.911	8,1%
Lesiones. Art. 148 y stes. CP	5.305	4,0%
Quebrantamientos De Medidas	5.005	3,7%
Contra la integridad moral	3.026	2,3%
Quebrantamientos De Penas	3.728	2,8%
Contra derechos y deberes familiares	448	0,3%
Contra la libertad e indemnidad sexual	922	0,7%
Homicidio	76	0,1%
Aborto	2	0,0%
Lesiones al feto	0	0,0%
Otros	5.606	4,2%
<b>Total</b>	<b>134.070</b>	

Imagen extraída del balance 2015 publicado por el CGPJ

<sup>337</sup> Accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/>



El año 2016 se caracterizó en España por la inestabilidad de las estructuras legislativa y ejecutiva del Estado: dos procesos de elecciones generales, dos intentos de formar gobierno -con rechazos e intentos de investidura-... La actividad legislativa, en general, y la relativa a la violencia de género, en particular, brillaron por su ausencia, como también destacó la ausencia de iniciativas políticas al respecto. Sólo en el ámbito autonómico se llevarían a cabo actuaciones al respecto<sup>338</sup>.

En cualquier caso, y aún en términos “vegetativos”, cabe hacer referencia a algunas actuaciones administrativas en materia de violencia de género. En este sentido, la Resolución de 22 de febrero de 2016, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio de colaboración con la Comunidad Foral de Navarra para integrar la aplicación telemática que sustenta el punto de coordinación de las órdenes de protección en Navarra, con el *Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género* (Sistema VioGén); o la Resolución de 30 de junio de 2016, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por la que se publica la relación certificada de proyectos a realizar por las CCAA y las ciudades con estatuto de autonomía para la mejora de la coordinación y puesta en marcha de planes personalizados para mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, en el año 2016.

Del mismo modo, y en el ámbito de la actuación policial, en agosto del mismo año se dicta la Instrucción 7/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas, que vendría a sustituir y completar la actuación que sobre las víctimas se venía realizando hasta ese momento -por la Instrucción 10/2007, modificada por la 5/2008-. La nueva Instrucción se centraba en determinar:

- a) Los factores referidos a la violencia sufrida por la víctima.
- b) Las relaciones mantenidas con el agresor.
- c) Los antecedentes del propio agresor y su entorno.
- d) Las circunstancias familiares, sociales, económicas y laborales de la víctima y del agresor.

---

<sup>338</sup> Así, en la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, se aprobaba la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres. Su finalidad declarada sería hacer efectivo el derecho a la igualdad real y efectiva de las mujeres y los hombres, estableciendo y regulando los mecanismos y dispositivos, así como las medidas y los recursos, dirigidos a promover y garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación por razón de sexo, en cualquiera de los ámbitos, etapas y circunstancias de la vida en esa Comunidad Autónoma.

e) La retirada de denuncias, la reanudación de la convivencia y la renuncia de la víctima al estatuto de protección

Además de las medidas de protección policial ya existentes y aparejadas a cada nivel de riesgo, se adoptaba por primera vez, y como novedad, *recomendaciones de seguridad y autoprotección* para la mujer víctima.

Según el Informe de la Unión Sindical Obrera, con motivo del día Internacional para la eliminación de la violencia contra la mujer “*Los continuos recortes en políticas de Igualdad y en la lucha contra la violencia de género producidos en los últimos años, han sido determinantes para el recrudecimiento de la violencia y el descenso de medidas de sensibilización y prevención*”<sup>339</sup>.

Fruto de ello, el Portal estadístico de la Delegación del Gobierno de violencia de género, refleja que los juzgados españoles recibieron un total de 143.535 denuncias por violencia de género, lo que supuso un incremento del 11,1% respecto al año 2015. Casi un 70% de estas fueron presentadas por la propia víctima, directamente en el juzgado o a través de atestados policiales. Las denuncias por intervención directa de la policía (de oficio) se sitúan en el 16,48% de los casos.

A nivel de protección policial, según el Sistema de seguimiento integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén), en el año 2016, la Policía Nacional realizó el seguimiento y la protección de 233.004 víctimas de este delito, sobre un total de 408.694. Según estos datos, se produjo un aumento de 16.530 denuncias en relación al año anterior, la Policía Nacional continuaba con la protección de cerca del 60% de mujeres víctimas de violencia de género a nivel nacional.

## **5. El Pacto de Estado contra la Violencia de Género**

La España del 2017<sup>340</sup>, tras un 2016 de elecciones permanentes, era un país todavía castigado por la depresión económica, con una ciudadanía indignada por la corrupción en la clase política y la banca, y con la emergencia de nuevas fuerzas políticas (Podemos y Ciudadanos) y nuevos liderazgos políticos que ponían en peligro la hegemonía del bipartidismo. La

---

<sup>339</sup> Accesible en: <http://www.uso.es/wp-content/uploads/2016/11/INFORME-VIOLENCIA-DE-G%C3%89NERO-20161.pdf>

<sup>340</sup>VV.AA. (Dir. Ahumada Ruíz, M.; Coord. Penades de la Cruz, A.): *Informe sobre la democracia, España 2017*, Madrid (Fundación Alternativas), 2018.

fragmentación política mantenía, aún, al país en una parálisis legislativa y de reformas casi total<sup>341</sup>. La realidad es que durante ese año, ni el Gobierno, ni los partidos de la oposición, lograron sacar adelante ninguna de las reformas pendientes. Únicamente los Presupuestos permitían al Gobierno mantener una apariencia de estabilidad.

Fruto de complicadas negociaciones políticas, la Ley 3/2017, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2017, incrementaba -por primera vez desde el inicio de la crisis económica de 2008- la partida económica para la lucha contra la violencia de género en un 9,91% respecto al año anterior, alcanzando los 27,73 millones de euros. Con este incremento se pretendía reforzar la asistencia a las mujeres víctimas de malos tratos y a sus hijos, así como mejorar las acciones de sensibilización y prevención contra la violencia machista. Según declaración del Gobierno, publicada en su página web oficial: *“Acabar con la violencia de género es una responsabilidad de todos y juntos de forma responsable hemos de conseguir el Pacto de Estado contra la violencia de género”*<sup>342</sup>.

Según el informe del Foro Económico Mundial de noviembre de 2017<sup>343</sup>, España, en su avance hacia la paridad, había subido cinco puestos en sus esfuerzos por cerrar la brecha de género, debido principalmente a los progresos logrados en el empoderamiento político y la

---

<sup>341</sup> La única actividad normativa y administrativa desarrollada en materia de igualdad y lucha contra la violencia de género durante 2017 se ciñó a:

-Real Decreto 485/2017, de 12 de mayo, por el que se desarrollaba la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

-El 24 de abril de 2017 se dictaba la Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se actualiza la Instrucción 11/2007 de 12 de septiembre, (*Protocolo de actuación Policial con menores*).

-Resolución de 27 de junio de 2017, por la que se publicaba el Convenio marco entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, para el desarrollo de actuaciones de información, prevención y sensibilización en materia de violencia contra la mujer. El Convenio definía el marco de la colaboración entre el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género para el desarrollo de iniciativas, programas, proyectos y acciones conjuntas tendentes a promover la sensibilización y prevención de todas las formas de violencia contra la mujer con la finalidad de erradicar la violencia de género en la sociedad.

-Las Resoluciones de 21 de septiembre, 27 de octubre y 14 de noviembre de 2017, de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, por las que se publicaban para el año 2017 los criterios de distribución, y la distribución resultante entre las CCAA y ciudades con estatuto de autonomía, de diversos créditos para el desarrollo de programas y la prestación de servicios de garantía del derecho a la asistencia social integral a las víctimas de violencia de género, para programas de mejora de la coordinación y puesta en marcha de planes personalizados, para programas de apoyo a víctimas de agresiones y/o abusos sexuales, y para la garantía de la asistencia especializada a menores víctimas de violencia de género.

<sup>342</sup> Accesible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/msssi/paginas/2017/040417presupuestos2017.aspx/>

<sup>343</sup> Accesible en: <https://es.weforum.org/reports>

salud y esperanza de vida, según el ranking global; de esta manera, España se convertía en el vigésimo cuarto país del mundo en superar el desequilibrio de género y avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres. No obstante, hasta ese momento no había mejorado en la participación de la mujer en el mercado laboral, donde se mantuvo en el puesto 54, también perdió cuatro posiciones en el área de legisladoras, altas funcionarias y directivas, hasta situarse en el 68°. En el apartado de igualdad de salarios descendió cuatro escalones, hasta situarse en el puesto 122°, y también bajó cinco lugares en el campo de ingresos estimados, hasta el 60°. Por último, se reportaba un retroceso en el ámbito de los logros educativos, al pasar del puesto 43° al 45°, pese a que en las matriculaciones en educación primaria, secundaria y terciaria (superior) se mantuvieron en el número uno.

Por lo que hace a la violencia de género, a 31 de diciembre de 2017, según el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno de Violencia de Género, el número de denuncias por este delito sufría un repunte considerable (un 16,4% más que en el año anterior), hasta alcanzar las 166.620 denuncias (la cifra anual más alta desde 2004, cuando el Consejo General del Poder Judicial comenzó a contabilizar estos datos). Nunca hasta entonces se habían contabilizado tantos casos<sup>344</sup>, ni siquiera en 2008 y en 2016 -en los que se habían registrado los mayores picos, con más de 142.000 denuncias anuales-.

No obstante todo lo anterior, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobaría por unanimidad -en su sesión del día 15 de noviembre de 2016- una Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a promover la suscripción de un *Pacto de Estado en materia de Violencia de Género*<sup>345</sup>. Tras varios meses de trabajos, el 13 de septiembre de 2017, el Pleno del Senado aprobaba, también por unanimidad, el *Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género*; y, por su parte, el Congreso, en su sesión plenaria del 28 de septiembre de 2017, aprobaba sin ningún voto en contra el *Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género*.

---

<sup>344</sup> Según declaraciones a la prensa de Ángeles Carmona, presidenta, en ese momento, del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ, estas cifras se podían considerar desde dos perspectivas distintas, una negativa y otra positiva. La primera, reflejaba que, todavía, en España, seguían existiendo estos hechos delictivos; la segunda, debía interpretarse en el sentido de que cada vez más mujeres se estaban atreviendo a denunciar y confiaban más en las instituciones .

Accesible en: <https://www.elmundo.es/espana/2018/03/12/5aa66b53268e3e49548b4591.html>

<sup>345</sup> Accesible en: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/igualdad/ficheros/PactodeEstado.pdf>

El Pacto de Estado surge ante la necesidad de una imprescindible y total dedicación conjunta de todo el aparato institucional, administrativo y demás agentes sociales implicados en la lucha contra la violencia machista<sup>346</sup>.

Se configura como un reto de toda la sociedad, una tarea cohorte que requiere una actuación unitaria y la máxima coordinación, colaboración y cooperación, articulándose en los siguientes ejes de actuación<sup>347</sup>:

- El fomento de las acciones de sensibilización social, con especial atención a menores y adolescentes.
- La mejora de la respuesta institucional a través de una mayor coordinación.
- Mejora en la asistencia, ayuda y protección, potenciando y adecuando los recursos existentes y facilitando el acceso a los mismos, en especial a las mujeres más vulnerables.
- Intensificación de la asistencia y protección de menores.
- El impulso de la formación de los distintos agentes implicados para garantizar la mejor respuesta asistencial.
- La visualización y atención de otras formas de violencia, en especial, la violencia sexual, la trata de mujeres con fines de explotación sexual, la mutilación genital femenina y los matrimonios forzados.

A nivel policial, según el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, en el año 2017, la Policía Nacional actuaba en la protección y seguimiento de 222.958 víctimas, sobre un total de 398.536, con un porcentaje de cerca del 60%, seguía siendo un pilar fundamental para la protección de las mujeres frente a este colectivo.

El 1 de junio de 2018 triunfa la primera moción de censura de la democracia. Mariano Rajoy (PP), hasta entonces y desde 2011, Presidente del Gobierno es derrotado por Pedro Sánchez (PSOE), quien será nombrado Presidente del Gobierno. Vuelve al gobierno un partido político de corte progresista, si bien su autonomía política quedaría limitada tanto en la función ejecutiva -por sus socios de gobierno, Unidos Podemos- como en el Parlamento

---

<sup>346</sup> GÓMEZ FERNÁNDEZ, I.: “¿Un pacto de Estado o un pacto constituyente contra la violencia machista?”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº Extra 5, 2017, pp. 93-109.

<sup>347</sup> ALONSO SALGADO, C.: “El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017) y la justicia restaurativa”, en AA.VV. (Dir. A. Figueruelo Burrieza y M. Pozo Pérez): *Retos actuales para la erradicación de la desigualdad y la violencia de género*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2019, pp. 23-25.

donde, además, la viabilidad de las iniciativas legislativas del Gobierno quedaría supeditada al apoyo nacionalista.

El 29 de junio de 2018, el Consejo de Ministros aprueba el *Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030*, adoptada en 2015 por unanimidad de los 193 Estados miembros de Naciones Unidas. En ella, el *Objetivo de Desarrollo Sostenible* número 5 pasa por “Lograr la *igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y a las niñas*”, y busca conseguir la igualdad real de mujeres y hombres, en cuyo ámbito se enmarca la consecución de una sociedad libre de violencia contra las mujeres.

En agosto se aprobaba el Real Decreto-Ley 9/2018, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. A través del mismo se llevaban a cabo modificaciones en la Ley 1/2004, entre las cuales han de destacarse las siguientes:

- Aseguramiento de la inmediata presencia letrada y asistencia a las víctimas, la cual, tendrá también habilitación legal para la representación procesal de aquéllas hasta la designación del procurador o procuradora.
- Designación urgente de procurador o procuradora en los procedimientos que se sigan por violencia de género cuando la víctima desee personarse como acusación particular.
- La acreditación como víctima de violencia de género se materializará a través de una sentencia condenatoria, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, o bien por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género. También –y hé aquí la novedad- podrán acreditarse las situaciones de violencia de género *mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.*
- El importe de las ayudas económicas será equivalente a seis meses de subsidio por desempleo. Cuando la víctima de la violencia ejercida tuviera reconocida oficialmente una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100, el importe será equivalente a doce meses de subsidio por desempleo.

- En materia de asistencia a los hijos e hijas, se añade un nuevo párrafo 2º en el artículo 156 CC, de manera que “Dictada una sentencia condenatoria y mientras no se extinga la responsabilidad penal o iniciado un procedimiento penal contra uno de los progenitores por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor, *bastará el consentimiento de éste para la atención y asistencia psicológica de los hijos e hijas menores de edad, debiendo el primero ser informado previamente*. Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de éstos.”

Resulta necesario traer, aquí, a colación la aprobación del Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021. El Ministerio de Fomento incorporó como beneficiarias preferentes de las ayudas estatales a la vivienda de este plan a las mujeres víctimas de violencia de género<sup>348</sup>.

En el apartado de las políticas, se propondría en el Congreso el *Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2018-2021*, en el que el Gobierno quería dejar reflejado su compromiso con la igualdad efectiva de mujeres y hombres a través del desarrollo de los objetivos y metas planteados en la Agenda 2030, además de tener en cuenta las prioridades descritas en el *Compromiso Estratégico para la igualdad entre mujeres y hombres* de la Comisión Europea 2016-2019. La elaboración de este Plan contó con la participación de todos los departamentos ministeriales implicados en su posterior ejecución. Lamentablemente, nunca entraría en vigor<sup>349</sup>.

De otra parte, si bien desde la perspectiva funcional, la aprobación de la Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género, tendría por objeto la implementación de las medidas establecidas en el Pacto de Estado para la Violencia de Género, en particular las medidas número 159 (que insta a *una formación especializada más amplia tanto de los juzgados especializados en violencia de género, como también de*

---

<sup>348</sup> Además, el Ministerio de Fomento propuso profundizar en esta problemática con objeto de posibilitar una solución inmediata. Para ello, en el marco de la reorientación del Plan Estatal de Vivienda, el Ministerio comenzaría a tratar con las Comunidades Autónomas las medidas para asegurar las soluciones habitacionales urgentes para las víctimas de este delito. Accesible en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/fomento/Paginas/2018/040918vivenda.aspx>

<sup>349</sup> Accesible en: <https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaPlanificacionEvaluacion/PEPlanes.htm>

*los jueces de familia y de menores*), y 160 (relativa al aumento de la *capacitación judicial en Derecho antidiscriminatorio, incluyendo la perspectiva de género y la transversalidad*, en las oposiciones a judicatura, Escuela Judicial y formación continua anual impartida por el Consejo General del Poder Judicial, pasando esta materia a ser obligatoria y evaluable). Asimismo, obligaría a una reforma legal para introducir pruebas específicas en materia de violencia de género, como requisito para concursar a órganos judiciales especializados.

Asimismo, la Instrucción 12/2018, de 28 de septiembre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre *reforzamiento de las actuaciones policiales en materia de valoración de riesgo en los casos de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas*. Con dicha Instrucción se prestaría atención a aspectos estrechamente relacionados con la atención e intervención policial en los diferentes niveles de actuación con las víctimas. Igualmente, incidiría en la necesidad de que *la generalidad de agentes en contacto con víctimas de violencia de género*, no sólo las unidades especializadas, cuenten con los *conocimientos específicos* para la adecuada aplicación del Protocolo de valoración y gestión del riesgo.

Finalmente, se publica la Instrucción núm. 2/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se crea el Centro Nacional de Desaparecidos. Este centro será responsable del control y gestión de calidad de la base de datos nacional de Personas Desaparecidas y Restos Humanos sin Identificar (PDyRH) y que impulsará y coordinará la relación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con el resto de entidades y organismos de las administraciones, las organizaciones que representan a los familiares de personas desaparecidas y otros actores públicos y privados. Las UFAM, son las responsables de la investigación de las desapariciones de menores de edad.

Por lo que a las cifras se refiere, a 31 de diciembre de 2018, según el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, el número de denuncias por este delito fueron muy similares al año anterior (166.961, frente a las 166.620 del año 2017). No obstante, según el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, durante 2018 se produjo un aumento considerable del número de mujeres que ingresaron en el sistema (cerca del 32% con respecto al año anterior), situándose en cifras nunca registradas hasta el momento.

Esta aparente discrepancia se debe a que, si bien durante el año 2018, los juzgados españoles recibieron un total de 166.961 denuncias (lo que implicó un leve aumento del 0,4%), la solicitud de órdenes de protección se incrementó en un 1,75% adoptándose –además– el



69,16% de las mismas (lo que, a su vez, supuso un incremento anual de 1,52 puntos); además, las condenas por este delito aumentaron un 3,1% respecto al año precedente, alcanzando un máximo histórico anual: el 70,45%, con el añadido del incremento de las órdenes de protección solicitadas y las órdenes de protección concedidas<sup>350</sup>.

A través de Resolución de 2 de febrero de 2018, de la Dirección General de la Policía, se crea la Oficina Nacional para la Igualdad de Género en la Policía Nacional<sup>351</sup>, cuyos objetivos serán mantener un conocimiento actualizado de la situación de la mujer en la Policía Nacional, detectar las posibles áreas potenciales de todo tipo de discriminación, avanzar en la adopción de medidas que favorezcan la conciliación de la vida personal y laboral, la corresponsabilidad, así como la mejora de las condiciones de representación y empoderamiento de la mujer en la Policía Nacional. La Policía Nacional, con un incremento del 29% de agentes mujeres, se responsabilizaría en 2018 del seguimiento y protección de 288.519 víctimas -sobre un total de 523.199- lo que suponía mantener la ratio de atención al 60% del total de las víctimas.

El 13 de febrero de 2019 el Congreso de los Diputados rechazaba los Presupuestos Generales del Estado para 2019, por lo que el Presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, convocaría elecciones generales anticipadas para el 28 de abril. Tras varios intentos fallidos para conformar gobierno, en septiembre se publicaba el Real Decreto 551/2019, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de nuevas elecciones, las segundas en un mismo año, que quedan fijadas para el 10 de noviembre.

En semejante contexto, con la aprobación de la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, se introducían modificaciones en el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, añadiendo un nuevo apartado 3 al artículo 216, entre lo que cabe destacar que, en caso de muerte, tendrán derecho a una prestación de orfandad las hijas e hijos de la causante fallecida como consecuencia de violencia contra la mujer, en los términos en que se defina por ley o por los instrumentos internacionales ratificados por España, siempre que se hallen en circunstancias equiparables a una orfandad absoluta, en los términos establecidos reglamentariamente, y no reúnan los requisitos necesarios para causar

---

<sup>350</sup> Accesible en: <http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/>

<sup>351</sup> Accesible en: [https://comaformacion.es/wp-content/uploads/2018/03/OFICINA-NACIONAL-PARA-LA-IGUALDAD-DE-GENERO-EN-LA-POLICIA-NACIONAL\\_1.pdf](https://comaformacion.es/wp-content/uploads/2018/03/OFICINA-NACIONAL-PARA-LA-IGUALDAD-DE-GENERO-EN-LA-POLICIA-NACIONAL_1.pdf)

una pensión de orfandad. Con ello se intenta establecer una mayor protección a los menores frente a los casos más graves de violencia machista<sup>352</sup>.

A través del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación<sup>353</sup>, se intenta, a través de una actuación urgente y necesaria por parte del Estado, paliar la situación de desigualdad laboral por razón de sexo, visible en la *brecha salarial*, que no ha sido reducida hasta el momento<sup>354</sup>. Ante la perspectiva de la Revolución Industrial 4.0<sup>355</sup> -en la que las brechas de género se manifiestan en la infrarrepresentación de las mujeres en las disciplinas de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas y en las que los nuevos puestos laborales creados son, a su vez, los mejor remunerados- se hace imprescindible remover los obstáculos para impedir el acceso y desarrollo de las mujeres en dichos ámbitos del saber; para ello, el art. 1 plantearía la modificación de la Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, y pretende esencialmente extender la exigencia de redacción de los planes de igualdad a empresas de cincuenta o más trabajadores, creando la obligación de inscribir los mismos en el registro que se desarrollará reglamentariamente. Este artículo es complementado con el artículo 6, por el que se modifica el texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto; esta modificación tiene como objetivo definir mejor el tipo infractor correspondiente al incumplimiento de las obligaciones empresariales relativas a los planes y medidas de igualdad. Por otra parte, y mediante la modificación del Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores, el Estatuto Básico del Empleado Público y el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, se

---

<sup>352</sup> RODRIGUEZ INIESTA, G.: “La incidencia de la violencia contra la mujer en la protección de seguridad social de los huérfanos (a propósito de la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer)”, en AA.VV. (Dir. G.L. Barrios Baudor y G. Rodríguez Iniesta): *Derecho vivo de la Seguridad Social*, Murcia (Laborum), 2019, pp. 221-247.

<sup>353</sup> Sobre la materia, ver PASTOR MARTINEZ, A.: “Las Medidas laborales del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1º de marzo de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”, en *Iuslabor*, nº 1, 2019, pp. 187-209.

<sup>354</sup> BERMEJO MANIEGA, S.: “Principales modificaciones Real Decreto-Ley 6/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”, en *Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales*, nº 144, 2019, pp. 54-61.

<sup>355</sup> Ver, en extenso, VV.AA. (Dir. C. García Novoa y D. Santiago Iglesias): *4ª Revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en la sociedad y la economía digital*, Madrid (Aranzadi Thomson Reuters), 2019, Vol. 1, pp. 229-234.

establecen medidas conducentes a la mejora de la corresponsabilidad de mujeres y hombres<sup>356</sup>.

De otra parte, el Real Decreto 259/2019, de 12 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de la Administración General del Estado, vendría a establecer la regulación de las Unidades de Igualdad en las distintas Administraciones públicas, al objeto de la aplicación efectiva del principio de igualdad entre mujeres y hombres en la Administración General del Estado, dentro del marco previsto en el artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Desde la perspectiva de diseño e implementación de políticas de igualdad y de políticas de lucha contra la violencia de género, ha de hacerse forzosa referencia a la presentación, ante el Pleno del Consejo de Participación de la Mujer, del Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2019-2022<sup>357</sup>. En el Plan, consistente en más de 80 medidas organizadas en torno a cuatro grandes ejes (transversalidad de género, nuevo pacto social, ciudadanía y violencia contra las mujeres), destaca la apuesta por la plena inclusión de las mujeres en el nuevo entorno que favorece la revolución tecnológica, con medidas como programas de formación en competencias científicas y TIC en todas las etapas de la vida, así como la creación de un distintivo de igualdad para las universidades y centros de investigación.

En el plano de las medidas de orden funcional, el 15 de enero de 2019 la Secretaría de Estado de Seguridad publicaría la Instrucción 1/2019, sobre el Plan de Acción de Lucha contra los Delitos de Odio<sup>358</sup>, que se actualizaría por la Instrucción 4/2019, a fin de incluir, entre otros elementos, determinados puntos recogidos en la Instrucción 1/2017, sobre el Protocolo de actuación Policial con menores<sup>359</sup>.

---

<sup>356</sup> BALLESTER PASTOR, M.A.: “El RDL 6/2019 para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación: Dios y el diablo en la tierra del sol”, en *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 146, 2019, pp. 13-40.

<sup>357</sup> Órgano colegiado de consulta y asesoramiento con el fin esencial de servir de cauce para la participación de las mujeres en la consecución efectiva del principio de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres y la lucha contra la discriminación por razón de sexo, regulado a través del Real Decreto 1791/2009, de 20 de noviembre

<sup>358</sup> Accesible en:

[https://www.policia.es/miscelanea/participacion\\_ciudadana/normativa/Plan\\_de\\_accion\\_lucha\\_contra\\_los\\_delitosdeodio.pdf](https://www.policia.es/miscelanea/participacion_ciudadana/normativa/Plan_de_accion_lucha_contra_los_delitosdeodio.pdf)

<sup>359</sup> Accesible en:

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/3479677/PROTOCOLO+DE+ACTUACION+C3%93N+DE+LA+S+FUERZAS+Y+CUERPOS+DE+SEGURIDAD+PARA+LOS+DELITOS+DE+ODIO+Y+CONDUCTAS>

De otra parte, en noviembre de 2019 se firmaría la Instrucción conjunta de los Ministerios de Justicia, de Interior, de Trabajo Migraciones y Seguridad Social, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y de Política Territorial y Función Pública, sobre el *funcionamiento* de las Unidades de Coordinación y de violencia sobre la mujer de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares, que constituye la *Red Nacional de Unidades de Violencia sobre la Mujer*. En ella, se establece que las Unidades de Violencia sobre la Mujer desarrollarán, en el ámbito territorial de su provincia o isla, las funciones de:

- Seguimiento y coordinación de los recursos y servicios de la Administración General del Estado para la atención de las situaciones de violencia de género en su territorio.
- Colaboración con las Administraciones autonómicas y locales competentes en materia de violencia de género.
- Seguimiento personalizado de cada situación de violencia de género.
- Realización de las actuaciones referentes a las víctimas mortales y las heridas graves por este delito.
- Participación en las campañas de información, sensibilización y prevención de la violencia de género.
- Promoción y elaboración en la formación y especialización de profesionales.

Por lo que a la actividad policial de protección se refiere, se dicta la Instrucción 4/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 6 de marzo, estableciendo un nuevo Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género, la gestión de la seguridad de las víctimas y seguimiento de los casos a través del sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género<sup>360</sup>. A través de este nuevo protocolo, se incorporan al sistema VioGén, nuevos Formularios de Evaluación de Riesgo (formularios VPR y VPER versión 5.0), que incorporaron las siguientes funciones:

- *mejora en la predicción de reincidencias* de nuevos episodios de violencia;

---

+QUE+VULNERAN+LAS+NORMAS+LEGALES+SOBRE+DISCRIMINACION+3%93N/828725e0-ae87-450e-a1c0-fd8f7dccc246

<sup>360</sup> Accesible en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Guias-y-Protocolos-de-actuacion/Protocolos/Instruccion-4-2019--de-la-Secretaria-de-Estado-de-Seguridad--por-la-que-se-establece-un-nuevo-protocolo-para-la-valoracion-policial-del-nivel-de-riesgo-de-violencia-de-genero--Ley-Organica-1-2004---la-gestion-de-la-seguridad-de-las-victimas-y-seguimiento-de-los-casos-a-traves-del-sistema-de-seguimiento-integral-de-los-casos-de-violencia-de-genero--Sistema-VioGén->

- *identificación y alerta* a la Autoridad judicial y el Ministerio fiscal de, por un lado, los *casos de riesgo de especial relevancia* -susceptibles de evolucionar en violencia más grave, incluso la muerte de la mujer víctima-; y, por otro, de los *casos con menores a cargo de la víctima en posible situación de vulnerabilidad*.

Además, la Instrucción 7/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre incorporación en los atestados por Violencia de Género de diligencia de situación administrativa de la víctima extranjera en situación irregular<sup>361</sup>, según la cual “El sistema de consulta automatizada a través del sistema VioGén de la situación administrativa de la mujer extranjera víctima de violencia de género deberá implementarse a la mayor brevedad posible y, en todo caso, antes del 31 de diciembre de 2019”.

Con un alcance más general, la Instrucción núm. 8/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se publica la *Guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias*, dirigida a dar una mayor transparencia al funcionamiento y actuación de la Policía Nacional ante la ciudadanía. Igualmente, la Resolución de 27 de septiembre de 2019 de la Dirección General de la Policía, por la que se crea la Oficina Nacional de Derechos Humanos en la Policía Nacional.

El análisis estadístico revela que, según el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, en el año 2019 se seguiría produciendo un aumento del número de víctimas que ingresaron en el sistema (cerca de un 9% más que el año anterior), superando las cifras registradas hasta el momento. La Policía Nacional experimenta un incremento en el número de mujeres protegidas (+6,7%), alcanzando la cifra de 307.793, sobre un total de 570.022 (un 55% de las víctimas a nivel global).

Por otra parte, a 31 de diciembre de 2019, según el Portal estadístico de la Delegación del Gobierno de Violencia de Género, el número de denuncias por este delito revela unas cifras

---

<sup>361</sup>Accesible en: <https://tradelex.com/2019/06/07/instruccion-sobre-incorporacion-en-los-atestados-por-violencia-de-genero-de-diligencia-de-situacion-administrativa-de-la-victima-extranjera-en-situacion-irregular/>

La Fiscalía de Violencia sobre la Mujer ya había dirigido (en 19 de enero de 2016) un oficio en el que se señalaba la necesidad de que los atestados por violencia de género en los que se pusiera de manifiesto que la víctima es una mujer extranjera en situación irregular, deberían reflejar con claridad el dato relativo a su situación administrativa, a fin de que se tuviera conocimiento de la misma desde el comienzo de las actuaciones y pudiera ser efectivamente informada de los derechos que le asisten. Esta necesidad fue nuevamente recordada por la Fiscalía mediante escrito de 6 de febrero de 2019.

muy similares al año anterior (168.168, frente a las 166.961 de 2018), lo que supuso un ligero aumento (+ 0,7%). Además, se incoaron 40.720 órdenes de protección y medidas adicionales, lo que representó un incremento del 3,9%. Las medidas de protección decretadas aumentaron exponencialmente con respecto al número de denuncias.

## **6. La situación producida por la crisis sanitaria provocada por la pandemia de SARS CoV-2**

El nombramiento de Pedro Sánchez Pérez-Castejón (PSOE) como Presidente del Gobierno, el 7 de enero de 2020 pone fin a una etapa de inestabilidad política (dos elecciones generales, cuatro años de Gobiernos en precario, una política polarizada, unas instituciones sometidas a la mayor tensión experimentada en décadas, el desafío independentista catalán y, finalmente, la irrupción de los extremismos en la política española).

El 3 de marzo, el Consejo de Ministros inicia la tramitación del Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía de la Libertad Sexual<sup>362</sup>. El proyecto normativo recoge muchas de las demandas del movimiento feminista, y significará la protección integral del derecho a la libertad sexual de todas las personas, así como la erradicación de todas las violencias sexuales, reconociendo que afectan a las mujeres de manera desproporcionada<sup>363</sup>. Con esta ley, se materializa el reproche jurídico a la violencia de género perpetrada *fuera del ámbito de la pareja o expareja*, adaptando la normativa española al Convenio de Estambul<sup>364</sup>. Por lo que se refiere a su ámbito de aplicación, el mismo comprende, sin perjuicio de lo previsto en el Código Penal, las violencias sexuales entendidas como *cualquier acto de naturaleza sexual no consentido, o que condicione el libre desarrollo de la vida sexual en cualquier ámbito público o privado*, entendiéndose que no existe consentimiento *cuando la víctima no haya manifestado libremente por actos exteriores, concluyentes e inequívocos* conforme a las circunstancias concurrentes, su *voluntad expresa de participar en el acto*. La norma ha de constituirse, así, en referente internacional en materia de protección de las mujeres, en

---

<sup>362</sup>Accesible en:

[https://files.mediaset.es/file/10002/2020/03/04/anteproyecto\\_libertad\\_sexual\\_marca\\_de\\_agua\\_3d42.pdf](https://files.mediaset.es/file/10002/2020/03/04/anteproyecto_libertad_sexual_marca_de_agua_3d42.pdf)

<sup>363</sup> ESCANILLA, M.: “No es abuso, es violación; No es no, lo contrario es violación: Demandas sociales recogidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual: ¿resulta necesaria una reforma en materia de delitos contra la libertad sexual?, en *Diario La Ley*, nº 9845, 2021.

<sup>364</sup> PERANDONES ALARCÓN, M.: “Algunas consideraciones sobre el tratamiento de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales en España, a propósito del nuevo Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual”, en *Diario La Ley*, nº 9761, 2020.

tanto busca su protección frente a *todas las violencias sexuales*. En ese sentido, destaca su propósito de carácter *integral*, basado en la prevención, el acompañamiento y la reparación. Es clave en el proyecto normativo poner en el centro *el consentimiento de la mujer*, es decir la libertad sexual. Esta norma, de aprobarse, dará cumplimiento –además- a algunas de las medidas establecidas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017), mejorando el marco del propio Pacto, gracias al ya indicado carácter integral<sup>365</sup>.

El 14 de marzo, por Real Decreto 463/2020, se declara el estado de alarma en España, debido a la situación de crisis sanitaria ocasionada por el Covid-19. Entre las medidas adoptadas, se regula la limitación de la libertad de circulación de las personas (art. 7) que sólo podrían circular por las vías de uso público para la realización de las siguientes actividades:

- Adquisición de alimentos, productos farmacéuticos y de primera necesidad.
- Asistencia a centros, servicios y establecimientos sanitarios.
- Desplazamiento al lugar de trabajo para efectuar su prestación laboral, profesional o empresarial.
- Retorno al lugar de residencia habitual.
- Asistencia y cuidado a mayores, menores, dependientes, personas con discapacidad o personas especialmente vulnerables.
- Desplazamiento a entidades financieras y de seguros.
- Por causa de fuerza mayor o situación de necesidad.
- Cualquier otra actividad de análoga naturaleza que habrá de hacerse individualmente, salvo que se acompañe a personas con discapacidad o por otra causa justificada.

Poco después, el Ministerio de Igualdad impulsa un Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis del COVID-19<sup>366</sup>: su objetivo, velar por la *continuidad de la atención, protección y reparación de mujeres víctimas, proteger al funcionariado que opera dichos servicios, e implementar una fuerte difusión y comunicación de material de uso*

---

<sup>365</sup> LUACES GUTIÉRREZ, A.I.: “Las víctimas necesitadas de especial protección en el estatuto de la víctima del delito, modificaciones introducidas en el anteproyecto de ley orgánica de garantía integral de la libertad sexual”, en AA.VV. (Dirs. P. Martín-Ríos y M. Á. Pérez Marín): *La administración de justicia en España y en América*, . Sevilla (Astigi), 2021.

<sup>366</sup>

Accesible

en:

<https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Paginas/2020/170320-covid-viogen.aspx>

*público* a través de diversos canales de comunicación gubernamentales u otros que permitan cubrir la mayor población posible para enfrentar esta crisis sanitaria, especialmente para las mujeres que pudieran estar en riesgo de sufrir violencia. Entre las medidas adoptadas, han de citarse las siguientes:

- Continuidad atención en Centros de la Mujer y Centros Violencia Sexual.
- Continuidad atención en Casas de Acogida.
- Continuidad de atención casos de violencia extrema.
- Coordinación permanente del Circuito Intersectorial de Femicidio (CIF) para la óptima atención de mujeres.
- Reforzamiento de las posiciones de atención en línea #1455 para turnos diurnos y nocturnos.
- Coordinación con gremio empresarial para implementación de política sobre violencia.
- Lanzamiento de las campañas “Mascarilla 19” (para favorecer la petición de ayuda de las víctimas) y “Hazlo por ellas” (de sensibilización y compromiso del entorno de las mujeres que sufren de violencia).
- Creación canales de comunicación silenciosa: WhatsApp, Chat Web 1455.
- Se mantiene fuerte presencia y sensibilización en redes sociales respecto a la correcta división de las tareas del hogar. Comunicar y dividir las cargas permiten una mejor convivencia.

Además, el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, daría cobertura legal a las siguientes medidas: declaración de *servicio esencial* (art. 1), *normal funcionamiento* de los servicios de información y asesoramiento jurídico 24 horas, telefónica y en línea, así como de los servicios de teleasistencia y asistencia social integral a las víctimas de violencia de género (art. 2); *servicios de acogida* a víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra las mujeres (art. 3); sistema de *seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas cautelares y penas de prohibición de aproximación* en materia de violencia de género (art. 4); medidas relativas al *personal que presta servicios de asistencia social integral* a víctimas de violencia de género, y otras formas de violencia contra las mujeres que, por su naturaleza, se deban prestar *de forma presencial* (art. 5)...



además, y con la finalidad de *prevenir los impactos que el aislamiento domiciliario pudiera tener en el incremento de casos de violencia de género y facilitar el acceso de las víctimas a los servicios de asistencia social integral*, así como la sensibilización de su entorno social y familiar, se preveía que las Administraciones Públicas competentes elaborarán las oportunas campañas de concienciación (art. 6).

En el mes de abril, el Ministerio del Interior refuerza la protección de las víctimas de violencia de género y del personal sanitario con el nuevo “Botón SOS” de la aplicación AlertCops<sup>367</sup> (la nueva funcionalidad graba 10 segundos de los hechos que estén ocurriendo para obtener una respuesta inmediata de las Fuerzas de Seguridad).

Simultáneamente a las actuaciones anteriormente señaladas, la Policía Nacional aprobaba el *Plan de Actuación frente al COVID-19*, mediante el cual se establecían medidas globales para minimizar el impacto de la pandemia en el colectivo policial, encuadradas dentro de estas categorías: medidas organizativas, medidas formativas e informativas, medidas higiénico sanitarias y preventivas propiamente dichas, criterios operativos de actuación ante supuestos casos de COVID-19 y criterios de utilización de medios de protección en situaciones de riesgo. Dicho *Plan* se actualizaría, poco después, por Resolución de 26 de mayo de 2020 de la Dirección General de la Policía<sup>368</sup>; tras la actualización operada en mayo, el *Plan* quedaría articulado en torno a cuatro ejes: a) Vuelta a la actividad (se incluyen las pautas diseñadas para la reincorporación a los centros de trabajo, con un especial tratamiento al personal integrado en colectivos vulnerables; la flexibilización de la jornada y los horarios; y la adopción de medidas organizativas para gestionar la adaptación al Plan para la Transición a una nueva normalidad); b) Medidas preventivas frente a la transmisión del Covid-19; c) Clasificación de actividades (con el fin de garantizar un adecuado ajuste entre las medidas propuestas y los riesgos generados en cada una de las situaciones, se clasifican las actividades en dos grandes grupos: personal sin contacto directo con el público y personal

---

<sup>367</sup> Accesible en: [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11722555](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11722555)

AlertCops es una aplicación gratuita de uso en dispositivos móviles, que proporciona un canal directo con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para comunicar un hecho del que se es víctima o testigo. Permite establecer llamadas y alertas geo-posicionadas para una atención inmediata y habilita un chat directo tipo WhatsApp con el centro de atención de Policía Nacional o Guardia Civil más cercano al usuario, al que se le permite remitir fotos o videos de la situación y recibir ayuda.

<sup>368</sup> Accesible en: [http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11896227](http://www.interior.gob.es/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/11896227)

que presta su servicio en oficinas de atención al público, que contarán con medidas de seguridad reforzadas); d) Medidas específicas para determinadas actuaciones policiales.

El primer estado de alarma concluyó el 21 de junio de 2020.

Durante la denominada “nueva normalidad”, se retomaría de manera paulatina la actividad legislativa. Con ella, se procedería a la aprobación de la Ley 2/2020, de 27 de julio, por la que se modifica el artículo 324 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, estableciendo un plazo máximo de doce meses –desde la incoación de cualquier causa penal- para desarrollar la investigación judicial, medida cuyo impacto en los delitos de violencia de género resulta indiscutible.

Desde la perspectiva de las políticas públicas contra la violencia de género, y en el marco del *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*, el 7 de octubre de 2020, la Ministra de Igualdad, Irene Montero, en la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, anuncia el impulso del *Plan España te protege contra la violencia machista*, con el objetivo de extender y hacer accesibles los servicios de atención integral a todas las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres.

Sólo dos días más tarde, el Gobierno de España declara el segundo estado de alarma con el fin de establecer las medidas necesarias para responder ante situaciones de especial riesgo por transmisión no controlada de infecciones causadas por el Covid-19, resultando de aplicación en el territorio de nueve municipios de la Comunidad Autónoma de Madrid. Concluyó el 24 de octubre. No obstante, el 25 de octubre, por Real Decreto 926/2020, el Gobierno declara el tercer estado de alarma en todo el territorio nacional, que estuvo vigente hasta el 9 de mayo de 2021.

Durante este tiempo, se procedería a la segunda actualización del *Plan de Actuación frente al COVID-19 en la Dirección General de la Policía*<sup>369</sup> (se crea -en cada dependencia policial- la figura del coordinador/a COVID-19 y se diseña un procedimiento de rastreo de contagios y contactos).

De singular relevancia resulta la creación del Área de Derechos Humanos e Igualdad de la Policía Nacional, por Resolución de la Dirección General de la Policía de 3 de noviembre de 2020.

---

<sup>369</sup> Resolución de 3 de noviembre de 2020, de la Dirección General de la Policía.

El 30 de diciembre, el Presidente del Gobierno presentaba el informe de rendición de cuentas en el que se analizaba la evolución del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Gobierno de España a lo largo de 2020. En el mismo, se resaltaba el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Ministerio del Interior, destacando el impulso aplicado sobre el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, de la Secretaría de Estado de Seguridad, introduciendo diversas mejoras: optimización de las valoraciones de riesgo, incorporación en las mismas de los menores, “Botón SOS” en la aplicación AlertCops, siendo el objetivo reforzar los mecanismos de protección a víctimas de la violencia machista.

A 31 de diciembre de 2020, según el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se había producido una disminución de casos próxima al 12% con respecto al 2019; así, de las 168.168 denuncias del año anterior, en 2020 las denuncias se cifraron en 150.804. Se incoaron 35.948 órdenes de protección y medidas adicionales, lo que representó, asimismo, una disminución del 12%. Las medidas de protección disminuyeron en proporción a las denuncias efectuadas. No obstante, según el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, durante 2020, y pese al problema sanitario y el confinamiento domiciliario decretado con el primer estado de alarma, se registraba un incremento del número de mujeres protegidas por el sistema VioGén, alcanzando las 324.072, sobre un total de 613.065; la protección y seguimiento a cargo de la Policía Nacional se sitúa, en dicho ejercicio, en una tasa del 53% del total de las víctimas.

Entre el año 2013 y el año 2020, el número de víctimas de violencia de género en el sistema VioGén, pasó de 311.502 mujeres protegidas a 613.065: se trata de un aumento próximo al 200%. Paralelamente, la implicación de las Policías Locales y Autonómicas en la protección de las víctimas pasa de 12.502 mujeres protegidas por estos cuerpos policiales -es decir, poco más del 4%- a 70.097 -lo que supone un 12% del total de víctimas-. La implicación de los Municipios y las Comunidades Autónomas en la protección de las mujeres víctimas de violencia de género ha sufrido un aumento más que considerable, que se traduce en un crecimiento del 300% con respecto al año en el que se comenzaron a recoger los datos del sistema.

Con la Ley 2/2021, de 29 de marzo, de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación para hacer frente a la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 se abre una nueva fase en la crisis pandémica y en sus implicaciones de anormalidad y parálisis, también institucional: sin perjuicio del establecimiento de un deber general de cautela y protección

que afiance comportamientos de prevención en el conjunto de la población, y con la adopción de una serie de medidas urgentes de prevención, contención y coordinación, dirigidas a garantizar el derecho a la vida y a la protección de salud mientras perdure la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, el poder legislativo prepara al país para el nuevo escenario y sus contingencias, en base a nuevas previsiones que garanticen una mayor eficacia y coordinación en la adopción y aplicación de las medidas que resulten, en adelante, necesarias.

En tal escenario, y por lo que se refiere a la actuación pública en materia de violencia de género, ha de hacerse necesaria referencia a la aprobación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia; de un lado, porque esta norma se relaciona directamente con los compromisos y metas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, así como de la Agenda 2030 en varios ámbitos, y de forma muy específica con la meta 16.2: “Poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños”, dentro del Objetivo 16, relativo a promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas<sup>370</sup>. Las niñas, por su edad y sexo, muchas veces son doblemente discriminadas o agredidas. Por eso en esta ley orgánica tiene en cuenta las formas de violencia que las niñas sufren específicamente *por el hecho de ser niñas*, y establece medidas para abordarlas y prevenirlas, a la vez que se incide en que sólo una sociedad que educa en respeto e igualdad será capaz de erradicar la violencia hacia las niñas; de otro, en tanto que su Disposición Final décima modifica el artículo 1 de la LOIVG, para hacer constar que la violencia de género a que se refiere dicha ley también comprende *la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad*. Se pretende, así, tratar esta violencia –*vicaria*– como un supuesto de violencia de género, y proteger a los menores con medidas más contundentes, como establecer órdenes de protección y alejamiento frente a cualquier situación que pueda resultar peligrosa para ellos. Entre todos los operadores jurídicos, jueces, fiscales, oficinas de ayuda a las víctimas, abogados, así como no jurídicos, psicólogos, médicos, sanitarios, etc., existe a partir de ese momento, la obligación de hacer todo lo

---

<sup>370</sup> RODRÍGUEZ RUÍZ, R.: “Modificaciones operadas en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor por la Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la violencia”, en *La Ley Derecho de Familia*, nº 9761, 2020, pp. 45-55.

posible para intentar dar un apoyo a las víctimas y a los menores y familiares que se puedan ver afectados, a fin de erradicar este tipo de violencia<sup>371</sup>.

Desde la perspectiva funcional, el Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita (y deroga a su precedente, de 2003) viene a adecuar el servicio de asistencia jurídica gratuita a la realidad actual, redundando, a la postre, en una mayor agilidad y mejora de dicho servicio. El objetivo fundamental, es reforzar el derecho a la tutela judicial efectiva de toda la ciudadanía, y por ende, de las víctimas de violencia de género, a través del fortalecimiento del *servicio de asistencia jurídica gratuita*, máximo garante de dicho derecho.

Igualmente, por Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 11 de noviembre de 2021, relativo a la *acreditación de las situaciones de violencia de género*, estableciendo los procedimientos básicos para la acreditación *administrativa* (mucho más sencilla y flexible) de las situaciones de violencia de género por las CCAA y las Ciudades de Ceuta y Melilla, conforme al artículo 23 de la LOIVG.

Desde la perspectiva de la articulación de las políticas públicas y, siquiera, por lo que se refiere a igualdad de mujeres y hombres –en general-, en marzo de 2021 se anuncia la inminencia de un nuevo *Plan Estratégico de Igualdad (2021-2025)*, con el objetivo de introducir la perspectiva de género en todas las políticas públicas, iniciativa que llevaba sin renovarse desde 2016 y que se pretendía aprobar en el segundo semestre del año 2021 si bien, como se dirá más adelante, no se aprobará hasta el 8 de marzo de 2022.

Finalmente, y por lo que hace al diseño de la actividad de protección policial, han de destacarse varias líneas de actuación.

En primer lugar, la definida por la Instrucción 2/21, de 1 de junio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre reforzamiento de las actuaciones policiales en materia de valoración de riesgo en los casos de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas<sup>372</sup>.

En segundo término, y del mismo órgano, la Instrucción 5/2021, de 27 de julio, por la que se establece el *Protocolo de primer contacto policial con víctimas de Violencia de Género*

---

<sup>371</sup> Sobre el tema, en extenso, ver PERAL LÓPEZ, M.C.: *Madres maltratadas. Violencia vicaria sobre hijas e hijos*, Malaga (UMA), 2018.

<sup>372</sup> Accesible en: [http://www.interior.gob.es/ca/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/13394925](http://www.interior.gob.es/ca/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/13394925)

*en situación de desprotección (Protocolo Cero)*<sup>373</sup>. Con el fin de reforzar los protocolos de protección, en las situaciones donde, existiendo un contacto policial con víctimas de violencia de género, por distintos motivos, las víctimas presentan dificultades a la hora de tomar la decisión de interponer denuncia, se deberá poner en marcha un Protocolo *específico* de “primer contacto policial con víctimas de violencia de género en situación de desprotección”, con el objetivo de mejorar los mecanismos que incrementen la calidad de las valoraciones del riesgo que se realizan sin la declaración de la víctima en dependencias policiales.

En tercer lugar, la Instrucción 8/2021, de 21 de diciembre, por la que se establecen medidas para prevenir la violencia de género ocasionada por *agresores persistentes*. En el mismo se establece el control policial preventivo sobre agresores reincidentes de mujeres, recordando que “no solo son capaces de agredir con mayor lesividad a la mujer con quien mantienen una relación sentimental, sino también a otras nuevas parejas a lo largo de su vida”. Entre otros extremos, en el caso de los agresores reincidentes, el Sistema VioGén generará un informe automatizado adicional sobre el tipo de agresor y antecedentes, dirigido a la autoridad judicial y fiscal con independencia del nivel de riesgo obtenido.

Finalmente, resulta conveniente –por sus implicaciones en la actuación protectora y su eficacia- la mención a las actividades de fomento y promoción de la accesibilidad cognitiva de la ciudadanía<sup>374</sup>, mediante acciones para favorecer la lectura fácil y el lenguaje claro en la Policía Nacional, entre otros ámbitos funcionales, en el correspondiente a la Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer.

De otro lado, y en tanto muestra de la aplicación *ad intra* o integrada de la actividad protectora desarrollada por el Cuerpo Nacional de Policía, la aprobación del *Protocolo de Actuación ante supuestos de Violencia de Género en la Policía Nacional*<sup>375</sup>, cuyo objeto es la actuación operativa en los supuestos en los que el presunto autor, víctima o ambos, tengan la condición de personal funcionario en situaciones de servicio activo de la Policía Nacional,

---

<sup>373</sup> Accesible en: INSTRUCCIÓN 5/2021, por la que se establece el protocolo de primer contacto policial con víctimas de violencia de género.

<sup>374</sup> Resolución de 8 de febrero de 2021, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Convenio entre la Dirección General de la Policía y el Instituto Lectura Fácil,

<sup>375</sup> Resolución de 15 de febrero de 2021 de la Dirección General de la Policía. Accesible en: <https://www.h50.es/el-protocolo-especifico-para-policias-implicados-en-violencia-de-genero-limita-sus-accesos-a-bases-de-datos/>

así como el alumnado de los centros docentes dependientes de la Dirección General de la Policía.

Por lo que a la información estadística sobre violencia de género se refiere, a 31 de diciembre de 2020, según el Portal estadístico de la Delegación del Gobierno de violencia de género, durante este año debido al problema del Covid 19 y el confinamiento domiciliario que se produjo fruto del estado de alarma, pese a los esfuerzos institucionales, se produjo una disminución de casi el 12% con respecto al 2019, así de las 168.168 denuncias del año anterior, las denuncias de este año quedaron en 150.804, además se incoaron 35.948 órdenes de protección y medidas adicionales, lo que representó una disminución del 12%. En este período las medidas de protección disminuyeron en la misma proporción al total de las denuncias efectuadas.

Durante el año 2021, con la llegada de las vacunas, fué un periodo de transición hacia una nueva normalidad, desaparece el confinamiento domiciliario, aunque todavía se soportarían cuatro de las seis olas de la pandemia en sus diversas variantes, pero, esta nueva normalidad ha traído consigo la antigua situación, los datos de 2021 vuelven a poner de manifiesto la presentación de una enorme cantidad de denuncias, 162.848 que aunque no supera las cifras de 2019, si que pone de relieve que la incidencia de la violencia de género sigue en pleno auge, con un total de 446 denuncias diarias. Del análisis de las estadísticas facilitadas por el Portal estadístico, se pueden realizar muchos estudios y extraer distintas conclusiones, pero personalmente, me llama la atención que la nacionalidad de las denunciadas sea de casi un tercio mujeres extranjeras (el 66,87% españolas, y el 33,13% extranjeras), por lo que quizás se necesitaría realizar un estudio complementario, ya que la población de mujeres extranjeras en España, según el INE, es de algo más de un 10%, es decir, un porcentaje alejado en casi un 20% de las denuncias presentadas por este colectivo.

A nivel policial, según el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, durante 2021, y pese a la persistencia de la pandemia por COVID-19, el número de mujeres protegidas en el sistema VioGén por la Policía Nacional ha continuado aumentando, alcanzando las 342.115, sobre un total de 659.931; la protección y seguimiento de la Policía Nacional se sitúa, así, en la tasa del 52% de las víctimas a nivel global.

Por último, la implicación de las Policías Locales y Autonómicas en la protección de mujeres sigue, asimismo, en aumento en términos absolutos, pasando de las 70.097 mujeres

protegidas en 2020, a las 82.342 de 2021, y representando el mismo porcentaje del 12% respecto al total del año anterior.

Los datos muestran que el flagelo de la violencia de género se ha recrudecido durante la cuarentena: no tanto los datos estadísticos de las denuncias (dificultadas por las restricciones de movilidad en primer lugar y el desconcierto de la persistencia de la pandemia para los meses siguientes), pero sí el número de mujeres bajo protección policial. Como ha destacado la doctrina, la incomodidad que las medidas de aislamiento ocasionan a nivel general es respondida con un recrudecimiento de la violencia por parte de los varones quienes carecen de la capacidad que detentan las mujeres para adaptarse a situaciones incómodas y que le resultan perjudiciales<sup>376</sup>.

Por último, dentro del marco normativo y principales instrumentos programáticos adoptados por la UE (la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*, el *Compromiso Estratégico para la igualdad entre Mujeres y Hombres 2016-2019*, y la *Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023 del Consejo de Europa*), el Consejo de Ministros ha aprobado el *III Plan Estratégico para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (PEIEM) (2022-2025)*, asentado sobre cuatro grandes ejes de intervención:

- Buen Gobierno.
- Economía para la vida y reparto justo de la riqueza.
- Hacia la garantía de vidas libres de violencia machista contra las mujeres. Y,
- Un país con derechos efectivos para las mujeres).

Si bien tres de sus cuatro ejes abordan los retos y desafíos del cambio social, es el primer eje el que contiene las condiciones y medidas para poder abordar dichos desafíos, para lo que el *mainstreaming* de género será fundamental, puesto que este *Plan Estratégico* para la igualdad se concibe como transversal e interseccional, poniendo la igualdad en el centro de todas las acciones y políticas, tanto del Estado como de los gobiernos autonómicos y resto de administraciones.

Tras dos años de una grave crisis sanitaria, económica y social provocada por la pandemia de la COVID 19, y más seis desde el último *Plan Estratégico de Igualdad (2014-2016)*, el

---

<sup>376</sup> WAGON. M.: “Crisis de los cuidados y violencia contra las mujeres. Un análisis de la repercusión de la pandemia del COVID- 19 en la vida de las mujeres”, en *Argumentos: Revista de crítica social*, 2021, pp. 166-190.



Gobierno da, así, un nuevo impulso a una nueva generación de derechos feministas, traducidos en políticas públicas como instrumento para alcanzar la igualdad real y efectiva de mujeres y hombres, y garantizando el principio de transversalidad en su desarrollo.



**CAPÍTULO III**  
**LA INTERVENCIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL EN LOS CASOS DE**  
**VIOLENCIA DE GÉNERO**



## I. Introducción

Como ya se adelantó en el capítulo precedente, el art. 104.1 de la Norma Fundamental encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la misión de “proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. En desarrollo de tal previsión constitucional, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad concreta los *principios básicos de su actuación* y detalla las *disposiciones estatutarias comunes*<sup>377</sup>. Además, en su art. 29<sup>378</sup> establece que las funciones de Policía Judicial a que hace referencia el art. 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; tales funciones, que vienen concretadas en el art. 6. del RD 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial<sup>379</sup>, consisten en la “averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente”.

Además, como previsión específica relativa a los delitos de violencia de género, y como ya se ha ido señalando a lo largo del presente trabajo, la LOIVG -en su art. 31.3- dispone que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deberán tener en cuenta en sus actuaciones lo preceptuado en el *Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y de Coordinación con los Órganos Judiciales para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica y de Género*”, aprobado en la reunión de 10 de junio de 2004, por la Comisión de Seguimiento de la Implantación de la Orden de protección, y por la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial el 27 de septiembre del mismo año. Este documento regula la actuación de los servicios de policía en relación con la violencia de género en las relaciones de pareja o expareja.

Finalmente, el Código Ético del Cuerpo Nacional de Policía<sup>380</sup>, establece que “el Cuerpo Nacional de Policía, como componente esencial de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tiene la misión de *proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*. El cumplimiento de esta trascendente tarea *exige un difícil equilibrio entre los principios de libertad y seguridad y otros derechos en ocasiones confrontados*, que solo puede ser resuelto en el marco de unos valores éticos claramente definidos”.

---

<sup>377</sup> Capítulos II y III del Título I.

<sup>378</sup> En sede del Título II.

<sup>379</sup> Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial.

<sup>380</sup> Accesible en: <https://s.libertaddigital.com/doc/codigo-etico-del-cuerpo-nacional-de-policia-41912911.pdf>

Desde esta perspectiva, la seguridad de la ciudadanía no se concibe únicamente como un bien constitucionalmente protegido y a preservar en una sociedad democrática como la española, sino que es, al mismo tiempo, un derecho individual *fundamental*, cuyo reconocimiento arranca de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuando se refiere a *la vida y la libertad* de cada persona. Este reconocimiento implica que el compromiso asumido por el Cuerpo Nacional de Policía para mantener la seguridad, permite entender que su función de preservación de la seguridad ciudadana sirve tanto al mantenimiento de la paz social, como a la protección del derecho básico a la dignidad humana (art. 10 CE). Y significa, además, que la propia sociedad debe procurar, para su desarrollo y bienestar, una convivencia ordenada a través de la *seguridad*, al ser ésta uno de los factores que más inciden en la calidad de vida de la ciudadanía. De este modo, se comprende que la protección de los derechos y libertades y el mantenimiento de la seguridad constituyen un ámbito de *responsabilidad compartida* entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en general –y la Policía Nacional, en particular- y la sociedad española misma.

Para concretar, siquiera *a priori*, la relevancia de la actuación de la Policía Nacional<sup>381</sup> con las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas menores, ha de tenerse en cuenta que, en gran parte de las ocasiones, la primera ideación de las víctimas para tratar de hacer efectiva su *seguridad* es, precisamente, acudir a las dependencias de las Comisaría de Policía Nacional o reclamar la personación de los agentes en el lugar en que se encuentren. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -en general- y la Policía Nacional -en particular- constituyen el único recurso público y oficial, de respuesta rápida, personalizada y directa en el propio domicilio o lugar donde se encuentre la víctima.

Según las propias estadísticas policiales, en las *salas del 091* se garantiza la asistencia policial y la atención urgente a cualquier persona que, en general, sufra o presencie algún problema o incidente que afecte a su seguridad o a la de terceras personas. Estas salas constituyen el centro neurálgico de toda Comisaría; los operadores responden rápidamente a las llamadas realizadas por la ciudadanía al teléfono 091, a los propios teléfonos de las centralitas de cada dependencia, y se encargan, asimismo, de recoger la información de las alertas enviadas desde el número 112, remitiendo con urgencia al lugar donde sean necesarios los vehículos patrulla más cercanos, coordinando, además, las actuaciones de los

---

<sup>381</sup> Antes de seguir adelante resulta necesario indicar que, actualmente, se encuentra reconocida tanto la denominación de Cuerpo Nacional de Policía, como la de Policía Nacional, haciendo referencia, ambos, al mismo organismo público; por ello, en el presente trabajo se utilizan ambos términos de forma indistinta.

agentes que se desplacen a la zona. Estas salas del 091 y los Centros Inteligentes de Comunicación y Control del 091 (CIMACC 091)<sup>382</sup>, se extienden por las ciudades de todo el país; reciben una llamada ciudadana de urgencia cada siete segundos, y su gestión eficaz permite que los agentes acudan al lugar donde son requeridos en un tiempo medio inferior a seis minutos.

La extrema rapidez de este servicio lo convierte, además, en el medio más eficaz para atender a las víctimas de violencia de género: se configura como el recurso más próximo a los domicilios, y el que tiene una mayor capacidad de respuesta rápida en el momento en el que tienen que solicitar auxilio urgente, cuando puede estar en peligro la vida de la mujer, su integridad física o la de sus hijos e hijas menores.

En estadios anteriores de la violencia de género -cuando la mujer no ha interiorizado, todavía, que se encuentra ante una situación de violencia, pero necesita información sobre qué hacer ante la situación de asfixia que sufre-, las dependencias de la Policía Nacional son el lugar de referencia al que acudir en busca de información, tanto sobre la posibilidad de interponer una futura denuncia como sobre los derechos asisten a la víctima y los recursos asistenciales disponibles, lo que servirá a la mujer de base para adoptar las decisiones que considere más convenientes.

Como se verá a lo largo de las próximas páginas, las actuaciones de los miembros de la Policía Nacional en materia de violencia de género están encaminadas no sólo a lograr la *inmediatez* de su actuación, sino, también, a establecer una *actitud empática* con respecto a la víctima. Esto exige disponer una *formación especializada* tanto en el área de los procedimientos y de los medios disponibles, como en conocimientos y sensibilización sobre este tipo de violencia (etiología de la violencia de género, estereotipos, estructura social que la sustenta, etc.) a fin de dar una asistencia *integral y de calidad*, que proporcione a la víctima la confianza necesaria para poder exponer todos los aspectos de la violencia que padece.

---

<sup>382</sup> El objetivo marcado en el Plan Estratégico de la Policía Nacional para el período 2017-2021, “Transformación de las Salas 091 en Centros Inteligentes de Mando de Comunicación y Control 091”, en adelante CIMACC-091, está intrínsecamente unido al Proyecto Séneca, desarrollado por la Oficina del Programa SIRDEE de la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, de la Secretaría de Estado de Seguridad, en colaboración con la Jefatura Central de Logística e Innovación y la Comisaría General de Seguridad Ciudadana. El Proyecto SENECA consiste, básicamente, en la implantación de una herramienta de gestión de sucesos en la mayoría de las Salas 091 del territorio nacional que, junto al avance imparable de la tecnología, han posibilitado, principalmente en los años 2016 y 2017, la concentración de Salas 091 a nivel provincial en la práctica totalidad del territorio nacional.

## **II. La *especialización* de la intervención de la Policía Nacional en los supuestos de violencia de género: un proceso evolutivo de desarrollo orgánico y funcional**

### **1. Introducción**

En 1986 se aprobaba la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCSE), que integró los anteriores cuerpos de Policía Nacional y Cuerpo Superior de Policía; ambos se fusionaron en un solo cuerpo o unidad policial, el Cuerpo Nacional de Policía (en adelante CNP). Con ello, se buscaba solucionar los problemas de coordinación entre ambos cuerpos y homogeneizar dos cuerpos policiales con funciones similares, al objeto de conseguir un incremento de la efectividad del servicio prestado. El Cuerpo Nacional de Policía surge, así, con la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de la ciudadanía y garantizar la seguridad pública, mediante el desempeño, junto con la Guardia Civil, de las siguientes funciones (art. 11):

- a) Velar por el cumplimiento de las leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.



En todo caso, corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones en las capitales de provincia y en los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine.

Según la distribución competencial realizada por el art. 12 de la LOFCSE, al Cuerpo Nacional de Policía le serán encomendadas las siguientes funciones, de forma exclusiva, en todo el territorio nacional:

- a) La expedición del Documento Nacional de Identidad y de los Pasaportes.
- b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros.
- c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración.
- d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia del juego.
- e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga.
- f) Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los tratados o acuerdos internacionales sobre las leyes, bajo la superior dirección del Ministerio del Interior. Mediante Interpol y Europol.
- g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones.
- h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

## **2. La creación de los Servicios de Atención a la Mujer (SAM) y Grupos de Menores (GRUME)**

El nuevo CNP, crea –asimismo, en 1986- las Unidades de Servicio de Atención a la Mujer (SAM), unidades especializadas cuya función era la investigación en la lucha contra la violencia de género -entonces denominada *violencia doméstica*-.

Las primeras Unidades se crearían en las ciudades de Madrid y Barcelona.

En sus inicios, los citados SAM estaban compuestos por mujeres, inspectoras del Cuerpo Nacional de Policía, que se desplazaban a las distintas comisarías para atender a las víctimas. Más tarde, debido al incremento del número de casos, se creó en Madrid el Grupo de Delitos Sexuales y Malos Tratos, encuadrado dentro de la Brigada Provincial de Policía Judicial,

cuyos componentes se dedicaban, como unidad especializada, a la investigación y esclarecimiento de esa modalidad delictiva.

Paralelamente a los Servicio de Atención a la Mujer, también en el año 1986, el Cuerpo Nacional de Policía, creó las Unidades especializadas en menores, (GRUME) también incardinadas en las Brigadas Provinciales de Policía Judicial.

El primer GRUME fue creado en la ciudad de Barcelona. Al mismo, siguieron otros en Madrid, en el mismo año, y otro en Valencia, un año más tarde (1987). Ya en el año 1988 se crearían los de Granada y Zaragoza, para seguir creciendo y estableciéndose en casi la totalidad de las capitales de provincia y algunas otras ciudades con especial incidencia en temas relacionados con menores.

Las funciones de los GRUME eran dobles:

- En primer lugar, la protección de los *menores víctimas* de cualquier tipo de maltrato, bien sea físico (incluido el abuso sexual), como el psicológico.
- En segundo lugar, la protección y la actuación sobre los *menores infractores*, investigando los delitos a víctimas menores de edad en temas relacionados con la violencia doméstica, el abandono y la desprotección o los abusos sexuales.

Los GRUME, trabajan en colaboración con Instituciones públicas y privadas, relacionadas con la problemática de menores, (Fiscalía de Menores, Servicios Sociales primarios de los Ayuntamiento y con la Consellerias de Bienestar Social de las Comunidades Autónomas) tanto desde su protección, como víctimas de violencia doméstica, como de cualquier otro delito del que fueran víctimas, así como cuando las actuaciones se realizan en reforma, por ser los propios menores los autores de los delitos.

Es importante remarcar aquí la importancia de la aparición y actuación de los GRUME, ya que, en vista del incremento que se estaba produciendo, de la problemática existente y acuciante en relación con la violencia de género, los menores estaban necesitados de especial protección, tanto desde su perspectiva de víctima, como de autores de los delitos (“recordar que un menor maltratado se convierte en maltratador”<sup>383</sup>).

---

<sup>383</sup> JANIN, B.; “Las marcas de la violencia, los efectos del maltrato en la estructuración subjetiva”, en *Cuadernos de psiquiatría y psicoterapia del niño y del adolescente*. Sociedad Española de Psiquiatría y Psicoterapia del Niño y del Adolescente, (SEYPNA). Madrid núm 33-34, 2002 ps. 149-172

### **3. Los Servicios de Atención a la Familia (SAF)**

En el ámbito del Primer Plan de Acción contra la Violencia Doméstica (1998-2000), y en el seno del Cuerpo Nacional de Policía, se crearía el Servicio de Atención a la Familia (SAF), con el objetivo de reunir en un mismo servicio a las unidades del SAM y del GRUME, a fin de dar un nuevo impulso a la protección policial, tanto de las mujeres como de los menores a su cargo. El Servicio de Atención a la Familia, además, ya no se dirigiría, sólo, a brindar asistencia y atención preferente a mujeres y menores, sino a todos los sectores de población vulnerables, también personas ancianas y personas con discapacidad. A través de este servicio se deseaba brindar a las ciudadanía un nuevo modelo “asistencial” caracterizado, fundamentalmente, por:

- el trato personalizado;
- el tratamiento integral de la unidad familiar;
- la atención especial a las mujeres, menores, mayores y personas con discapacidad;
- el servicio permanente las 24 horas al día y desde un único edificio;
- la actuación mediante grupos mixtos (hombres y mujeres) en posición de igualdad en el desarrollo de sus funciones;
- la formación especializada y continua;
- la publicación de manuales informativos; y,
- la coordinación, a través de protocolos de colaboración, con otros servicios, instituciones y cuerpos policiales.

Este servicio se caracterizaba, así, por el propósito de brindar un tratamiento integral a la familia en la que se ha detectado algún problema o conflicto sociofamiliar. La actuación policial da paso a la actuación de los servicios sociales competentes y, en su caso, a la autoridad judicial. El SAF se estructura como un sistema abierto que trabaja en colaboración con otros servicios públicos. En su organización no se incorporan trabajadores o equipos sociales sino que colaboran con ellas. Las situaciones problemáticas detectadas se derivan a los servicios sociales básicos o de atención primaria de la Administración local, los servicios especializados de la Administración autonómica o a las entidades públicas o privadas que actúan en estos ámbitos.

De nuevo, puede observarse cómo la actividad de estos cuerpos se aproxima a la actividad de prestación social, alejándose de su clásica función represora con la que, todavía y en no pocas ocasiones, se identifica a la policía.

Con la creación de los SAF, la Dirección General de la Policía dió un paso adelante buscando la especialización y sensibilización de los efectivos policiales que trabajaban en esta especialidad; desde ese momento, reforzó la ya establecida formación de las antiguas SAM, extendiéndola a todos los agentes que trabajaban en las unidades especializadas en violencia contra la mujer SAF. El objetivo de estas unidades era aportar pautas *de prevención, detección y actuación* frente a estos delitos, así como desarrollar herramientas para la atención, manejo y *tratamiento a las víctimas y personas de su entorno*, y *actualizar los conocimientos sobre la legislación* existente y las modificaciones normativas.

Como ya se ha advertido, dentro de los SAF quedaron integradas las antiguas unidades de SAM y GRUME, asumiendo una actuación exclusiva cuando la violencia era ejercida por el hombre sobre la mujer, existiendo o habiendo existido una relación sentimental entre ellos, independientemente si la violencia era física, psicológica o sexual, y adecuando toda su actuación a la nueva normativa que se iba sucediendo.

Pero además, asumían también la competencia en el ámbito de la violencia doméstica intrafamiliar, así como la violencia contra los menores por parte de sus progenitores y viceversa, violencia de la mujer contra el hombre, violencia entre personas del mismo sexo (intragénero), violencia contra las personas mayores dependientes y otras personas que convivan en el mismo domicilio familiar.

Por último, asumieron la competencia en materia de actuación frente a la *violencia sexual* (independientemente de la edad de víctimas y autores), como un tipo de maltrato a la mujer o a los menores, en tanto se les obligue a realizar actos sexuales en contra de su voluntad. La violencia sexual puede tener diversas manifestaciones: el abuso, la agresión, la violación... pero, también, el acoso o los tocamientos no deseados, así como el exhibicionismo ante menores.

A las Unidades SAF, al igual que a las anteriores SAM, dedicadas a la investigación de los delitos de su especialidad, se les daba cuenta de todas las órdenes de protección emitidas por las autoridades judiciales, con remisión de copia de la mismas. Los SAF, así, coordinaban todas las órdenes dictadas en su ámbito territorial de actuación, con conocimiento de las personas y lugares que son objeto de protección, de las personas sobre las que recaía la orden,

y de las incidencias que ocurrían, a fin de impulsar las medidas necesarias para su cumplimiento, persecución de los infractores, e investigación de los delitos.

En el momento de su creación se pusieron en marcha 110 Servicios de Atención a la Familia, repartidos en toda la geografía española, con casi 900 agentes especializados, a cargo de las mismas. Su finalidad era prestar una atención preferente, asistencia y protección a las mujeres que han sido objeto de comportamientos violentos en el ámbito familiar y atenuar, en la medida de lo posible, los efectos de dicho maltrato, así como realizar las investigaciones correspondientes con respecto a los hechos delictivos, persecución de los autores y realizar las primeras valoraciones de riesgo dentro del sistema VioGén.

#### **4. La creación de las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección (UPAP)**

Atendiendo, tanto a las modificaciones legales producidas (en materia de responsabilidad penal de menores<sup>384</sup>, para fortalecer la seguridad ciudadana, combatir la violencia doméstica y favorecer la integración social de los extranjeros<sup>385</sup>, así como la relativa a la orden de protección para las víctimas de violencia doméstica y el protocolo para su implantación<sup>386</sup>), como a otras iniciativas en proceso de tramitación (pero que abocarían, poco después, en nuevos instrumentos normativos en materia de violencia de género<sup>387</sup>), el CNP se vio en la urgente necesidad de crear Unidades de Prevención, Asistencia y Protección contra los Malos Tratos a la Mujer (en adelante, UPAP).

En el año 2003, la Dirección General de la Policía desarrollaría un proyecto por el que se crearían, en las Comisarías del CNP, las UPAP, las cuales, desde el inicio, contaban con policía especializada en la protección de las víctimas de violencia de género; llevarían a cabo las actuaciones generales de análisis, control y evaluación de todos los delitos denunciados y relacionados con este tipo de violencia, tanto respecto de las víctimas como de sus agresores.

---

<sup>384</sup> Por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil y, sobre todo, por la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

<sup>385</sup> A través de la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

<sup>386</sup> De acuerdo con la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica. El Protocolo es accesible en: [https://www.policia.es/org\\_central/judicial/normativa/protocolo\\_orden\\_protec\\_violencia\\_domestica.pdf](https://www.policia.es/org_central/judicial/normativa/protocolo_orden_protec_violencia_domestica.pdf)

<sup>387</sup> Así, el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica y, sobre todo, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Para poder realizar su función, se establecieron unas *Normas provisionales de actuación policial para la aplicación de las órdenes judiciales de alejamiento y protección a las víctimas*<sup>388</sup>; según dichas normas, las actuaciones policiales de las UPAP, con respecto a las mujeres víctimas de delitos relacionados con la violencia de género, sobre las que se hubiera dictado judicialmente Orden de Protección eran las siguientes:

- se le informaba sobre la existencia y recepción de la *orden judicial de protección, indicando además sobre los efectos y alcance de la misma*;
- se las informaba sobre las *medidas básicas de autoprotección*;
- se les facilitaba un teléfono de contacto, con un *agente protector asignado*, a quien avisar en caso de urgencia;
- igualmente, y para el caso de que, por parte del agresor, se produjera un quebrantamiento de condena o de la medida cautelar establecida en la Orden de Protección, se le daría a la víctima la *información relativa a las actuaciones policiales* realizadas sobre el hecho.

El personal de las UPAP tenía la función de *asesorar, auxiliar y acompañar* a la víctima del maltrato durante la tramitación de los correspondientes procedimientos policiales y judiciales, en coordinación con otros servicios asistenciales y sociales.

A finales de 2004, a los pocos meses de la llegada al Gobierno de España del Partido Socialista Obrero Español, se aprobaría la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOIVG). Esta norma, clave, establecería en su art. 31 que “el Gobierno establecerá, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, *unidades especializadas en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas*”, así como que, en su actuación “habrá de tener en cuenta el *Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de la violencia doméstica y de género*”. Además, y con el fin de hacer “más efectiva la protección de las víctimas”, se incluía en el ámbito de aplicación del precepto a las policías autonómicas, a la vez que se ordenaba al Gobierno promover “las actuaciones necesarias para que *las Policías Locales*, en el marco de su colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado,

---

<sup>388</sup> Accesible en: <https://www.seguridadpublica.es/2013/11/normas-provisionales-sobre-actuacion-policial-para-la-aplicacion-de-las-ordenes-judiciales-de-alejamiento-y-proteccion-las-victimas-de-la-violencia-domestica/>

*cooperen* en asegurar el cumplimiento de las medidas acordadas por los órganos judiciales” en tales casos.

Para adaptarse a las modificaciones establecidas en la LOIVG, la Comisión Técnica de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial, aprobaría –seis meses después- el *Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género*<sup>389</sup>.

Para poder realizar dicha función, el Consejo de Ministros aprobaría –en diciembre de 2006- el *Catálogo de Medidas Urgentes contra la Violencia de Género*<sup>390</sup>, que contemplaba la creación de una aplicación informática para el seguimiento, control y supervisión de los casos de violencia machista.

Entre las funciones de protección asignadas, y a fin de evitar posibles situaciones de riesgo, se establecía el mantenimiento de un contacto permanente con la persona objeto de protección, un control periódico y selectivo sobre los lugares, zonas o áreas frecuentadas por la persona denunciada, y se canalizaba y desarrollaba toda la información operativa sobre víctima y autor en coordinación con los demás servicios policiales, especialmente con el SAF.

Con respecto al agresor, se le informaba sobre la existencia y recepción de la Orden de Protección, sobre los efectos y alcance de la misma, así como de las limitaciones de derechos que contiene; asimismo, se le informaba sobre las actuaciones policiales subsiguientes en caso de incumplimiento de la orden en cualquiera de sus extremos, que llevaba aparejada su inmediata detención y puesta a disposición judicial, por un delito de quebrantamiento de condena o de medida cautelar, con arreglo a la disposición judicial que conllevará dicha Orden.

En el ámbito interno policial, cuando las unidades UPAP recibían la comunicación de la Orden de Protección, se informaría de la misma a la Sala de operaciones del 091, para constancia y traslado, si procediera, a las dotaciones policiales desplegadas sobre los lugares afectados por la misma (domicilios, lugares de trabajo y ubicación de los centros escolares de hijos e hijas, fundamentalmente), remitiendo copia de la orden a las Comisaría del

---

389

Accesible

en:

[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/profesionalesInvestigacion/juridico/protocolos/docs/Protocolo\\_Actuacion\\_Fuerzas\\_Cuerpos\\_Seguridad\\_Coordinacion\\_Organos\\_Judiciales.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/profesionalesInvestigacion/juridico/protocolos/docs/Protocolo_Actuacion_Fuerzas_Cuerpos_Seguridad_Coordinacion_Organos_Judiciales.pdf)

<sup>390</sup>Accesible

en:

[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/otrasMedidas/pdf/Medidas\\_Urgentes\\_lucha\\_contra\\_Violencia\\_Genero\\_aprobadas\\_CMinistros\\_15\\_12\\_2006.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/otrasMedidas/pdf/Medidas_Urgentes_lucha_contra_Violencia_Genero_aprobadas_CMinistros_15_12_2006.pdf)

Distrito de la residencia de la mujer víctima o del resto de personas protegidas por la citada orden (hijos e hijas, u otros familiares directos) o donde se ubiquen los lugares a los que no debiera acercarse el agresor (los ya indicados).

Los funcionarios policiales de la UPAP, desarrollaban y gestionaban toda la información operativa procedente de otros servicios policiales, con respecto a las víctimas de su demarcación; además, mantenían el control de las áreas de vida cotidiana de la mujer y de las zonas frecuentadas por el agresor, llevando una relación actualizada sobre las personas protegidas, así como de sus agresores sobre los que se había dictado una orden de alejamiento, con expresión de las vicisitudes de su control y cumplimiento. Periódicamente, se mantenía informada a la Autoridad Judicial ordenante sobre la situación, evolución y circunstancias, que afectaban al contenido de la Orden de Protección, especialmente en casos de reanudación de la convivencia, traslados de residencia, renuncia de la víctima al estatuto de protección, u otras que pudieran ser de interés para el conocimiento judicial.

A efectos de conocimiento, seguimiento y control, se elaboraba un módulo estadístico específico sobre datos referentes a solicitud de órdenes de protección, concesión de órdenes de alejamiento y de protección, detenciones por incumplimiento de órdenes de alejamiento, así como de todas las incidencias que ocurran con respecto a la víctima-autor. En este sentido, y en 2007, el Ministerio del Interior -a través del Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), adscrito a la Secretaría de Estado de Seguridad- desarrollaría el *Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia de Género* (VioGen<sup>391</sup>).

A nivel de Comunidades Autónomas, provincias y localidades donde se encontraba presente el CNP (Jefaturas Superiores, Comisarías Provinciales, Locales y de Distrito), se crearon las distintas unidades UPAP, acordes con las necesidades concretas, y con *agentes especialistas* en ese tipo de delitos (en situación de servicio activo o, también, en situación de segunda actividad con destino<sup>392</sup>) que desarrollaban tareas *exclusivas de asistencia y protección a las víctimas* de violencia de género. El eslogan de las UPAP era “prevenir, asistir y proteger”, realizando su función a través de contactos telefónicos y personales de forma permanente (24 horas, 365 días al año), con la función de detectar y actuar ante las posibles situaciones de riesgo que se produjeran.

---

<sup>391</sup> Accesible en: <http://www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/sistema-viogen>

<sup>392</sup> La situación de segunda actividad viene regulada en el art. 66 de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.



Esta atención personalizada realizada por las UPAP, estaba dirigida a todas las mujeres que:

- *sufrieran violencia* por parte quien fuera o hubiera sido su cónyuge o persona ligada a ella por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia (según la definición del art. 1.1 de la LOIVG),

-que *denunciaran* los hechos ocurridos, y

-a cuyo favor se dictará por el Juzgado una *Órden de Protección*, con medidas de alejamiento y de prohibición de comunicación para el agresor.

A los agentes integrantes de las Unidades UPAP se les dotó de teléfonos móviles personales a cargo de la Dirección General de la Policía, con el propósito de poder mantener el *contacto permanente* con las víctimas asignadas y, así, dar respuesta urgente y en cualquier momento a los requerimientos realizados por las mismas. A éstas también se proporcionó -de acuerdo con su nivel de riesgo, y si ellas así lo deseaban- un terminal con tres áreas de marcación rápida limitado a tres niveles de comunicación<sup>393</sup>:

En el primer nivel, el contacto era directo *con el agente de policía encargado de su protección*;

en el segundo nivel, la comunicación se realizaba directamente *con la Sala del 091*, para los casos en que se requiera de una intervención policial urgente e inmediata o en aquellos otros casos en los que resulte imposible contactar con el policía encargado de realizar la labor de prevención y protección;

en el tercer nivel, la comunicación iba dirigida a la *Sala de Coordinación Operativa de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana*, atendida permanentemente durante las 24 horas del día y desde donde se daba una respuesta directa a los requerimientos realizados por este tipo de víctimas desde cualquier parte del territorio nacional.

Otra de las funciones que tenían asignadas las UPAP era la de servir de *enlace entre las mujeres y los servicios administrativos y asistenciales* (Centro Mujer 24 horas, Casas de acogida, oficinas de atención a las víctimas), realizando además de forma personalizada los acompañamientos que fueran necesarios, en base a su nivel de protección, para la asistencia judicial, psicológica, asistencial, tramitación de los correspondientes procesos

---

<sup>393</sup> Desde 2010, corresponde a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género la titularidad del Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO), encargándose de su gestión la Federación Española de Municipios y Provincias. Al mismo se hizo ya referencia en el Capítulo II de la presente Tesis Doctoral.

administrativos, policiales y penales en el juzgado, así como en todas las situaciones personales, en que dichas mujeres necesitaran de la protección policial.

Finalmente, las UPAP también mantenían el *control en torno a la actividad familiar y profesional del agresor*, a fin de que éste cumpliera con los términos de la Orden de Alejamiento.

Para el ingreso en las Unidades especializadas UPAP, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía debían superar un proceso de *selección* y, posteriormente, un *curso de formación* en el que se tenían en cuenta conocimientos, madurez profesional, empatía, así como habilidades sociales y comunicativas. Entre los objetivos de estos cursos, estaban lograr que el personal especializado consiguiera *mejorar la actuación preventiva*, dotar de *mayor eficacia a las medidas de protección* de la mujer contra posibles agresiones, *optimizar la respuesta policial inmediata* y crear un *clima de confianza* entre las víctimas y la policía que, a la postre, facilitara la denuncia.

Paralelamente a las UPAP, seguían funcionando los SAF, en tanto unidades de investigación de los delitos relacionados con la violencia de género, doméstica y sexual. Las primeras, dependientes de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana; los segundos, de la Comisaría General de Policía Judicial.

Estas dos estructuras mantenían competencias coincidentes, si bien operando desde distintos ámbitos, por lo que se hizo patente la *urgente necesidad de su unificación*.

## **5. La evolución hacia una protección integral: creación de Unidades UFAM<sup>394</sup>**

En enero de 2013, y con el propósito de dar un nuevo impulso a la lucha contra los delitos relacionados con la violencia de género, el Ministerio de Interior aprobaría la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, en la que se creaba, en el seno del CNP, la Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer, estableciendo un *Coordinador Nacional* (que asume la investigación y persecución de las infracciones penales en el ámbito de la violencia de género, doméstica y todos los delitos sexuales con independencia de la relación entre víctima y autor, al igual que la coordinación de la actividad de protección de las víctimas de violencia

---

<sup>394</sup> Accesible en: [http://www.interior.gob.es/ca/prensa/noticias/-/asset\\_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2874556](http://www.interior.gob.es/ca/prensa/noticias/-/asset_publisher/GHU8Ap6ztgsg/content/id/2874556)

<http://www.interior.gob.es/ca/prensa/noticias/>

de género). La Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer se constituía, así, en el único punto de contacto y referencia en esta materia.

Tanto los SAF y las Unidades UPAP pasaban a depender de la Comisaría General de Policía Judicial, y dentro de ella, de la nueva unidad, siendo éste el preludio de la fusión de ambas unidades.

El 24 de noviembre de 2014, tras un corto período de transición, el Ministro del Interior inauguraba la *I Convención Nacional de la Unidad de Familia y Mujer (UFAM)*, a la que asistieron cerca de 300 agentes de toda España, especializados en la lucha contra la violencia de género y la protección de las víctimas de estos delitos. En dicho acto, se subrayaba la importancia de la creación de la nueva Unidad de Familia y Mujer de la Policía Nacional, que suponía “un avance muy destacable en la respuesta policial de carácter especializado” pues, por primera vez, se aglutinaban bajo la dirección de un mismo órgano policial *la investigación y la protección* de las víctimas de violencia de género y doméstica, así como la protección e investigación de los delitos relacionados con los menores de edad (con las GRUME).

Con las nuevas UFAM se pretendió contribuir a una mejora en la intervención de los servicios policiales implicados<sup>395</sup>, aumentando su eficacia y su calidad, a través de una mayor coordinación, ofreciendo una atención integral, continuada y especializada a las mujeres víctimas de violencia de género, doméstica y sexual. En definitiva, el objetivo sería coordinar mejor todos los recursos disponibles y ofrecer una atención integral, continua y especializada a la víctima.

Con la creación de las UFAM, se intentaba dar un nuevo impulso también al Sistema VioGén, estableciendo una red de recursos e información, que mediante la predicción de riesgo, permitía el seguimiento y la protección integral de las víctimas de violencia de género. A la configuración actual del Sistema VioGén se dedicará un epígrafe específico en páginas posteriores del presente Capítulo.

Por otra parte, ante la inminencia de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2015, de Reforma del Código Penal, también se pretendía incrementar las incidencias y las medidas de protección sobre los menores dependientes, tanto de la víctima como de su agresor ya

---

<sup>395</sup> A 31 de diciembre de 2014, existían en España:

- 110 Unidades de Investigación SAF, con más de 800 agentes;

- 173 Unidades UPAP, con alrededor de 600 agentes especializados en prevención, asistencia y protección.

que, a partir de ese momento, también se determinaban medidas de protección sobre los menores, tomando como base el nivel de riesgo asignado a la mujer víctima.

A 31 de diciembre de 2014, VioGen tenía registrados 354.484 casos de violencia de género, de los cuales casi 53.000 se consideraban “casos activos” con seguimiento y protección, en los distintos niveles de riesgo. Respecto a las valoraciones del riesgo, desde su puesta en funcionamiento en 2007 hasta 2014, año de creación de las UFAM, se habían cumplimentado más 1.682.000 formularios de valoración policial de riesgo.

Para materializar todos estos cambios, la Dirección General de la Policía aprobó la Orden INT/2678/2015, de 11 de diciembre -modificando la Orden INT/28/2013, de 18 de enero, en la que se desarrollaban la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía-. La nueva norma modifica el art. 7, introduciendo un nuevo apartado 7, con el siguiente tenor:

“La Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer.

Asume la investigación y persecución de las infracciones penales en el ámbito de la violencia de género, doméstica y todos los delitos sexuales con independencia de la relación entre víctima y autor, al igual que la coordinación de la actividad de protección de las víctimas de violencia de género.

De esta Unidad dependerán:

a) La Brigada Operativa Atención a la Familia y Mujer, a la que le corresponde la coordinación de la actuación de la función de investigación y persecución de los delitos cometidos en el ámbito familiar y contra la mujer, así como la de protección de las víctimas en materia de violencia de género.

b) El Gabinete de Estudios, al que corresponde el seguimiento y análisis en el ámbito policial de todos los delitos conocidos, promoviendo iniciativas y medidas dirigidas a la lucha contra el problema social que estas violencias suponen; y la coordinación con otros organismos nacionales e internacionales con competencia en estas materias.

Se constituye, dentro del Cuerpo Nacional de Policía, como único punto de contacto y referencia en esta materia.”

Se creaba, a nivel nacional, como indica la norma, un *gabinete de estudios* para analizar los delitos en este ámbito y promover iniciativas dirigidas al problema social que genera la violencia de este tipo.

Finalizado el período de transición, el 11 de diciembre de 2015 desaparece la figura del Coordinador Nacional y se establece definitivamente la nueva unidad policial; la Jefatura de la Unidad Central de Atención a la Familia y Mujer (UFAM), instaurada en el seno de la Comisaría General de Policía Judicial, *se presentan finalmente las Unidades UFAM*, asumiendo las competencias de investigación, protección y seguimiento de los casos de violencia de género, los malos tratos en el ámbito familiar y los delitos contra la libertad sexual, siempre que no sean cometidos a través de las nuevas tecnologías (que serían asumidas por las Unidades de Investigación Tecnológica, pero con el apoyo técnico de las UFAM). En ese momento y en tan solo un año, el catálogo de agentes dedicados en exclusiva a esta especialidad aumentó en 300 efectivos, pasando de los 1.400 componentes provenientes de la fusión SAF, UPAP, GRUME a 1.700 agentes (dato que permite una visión global de la gran implicación y esfuerzo que estaba realizando el CNP para la defensa y protección frente a la violencia de género).

En el año 2017, dos años después de su consolidación, se realizaron dos cursos de Especialización y Actualización en Violencia Doméstica y de Género, además de otros dos cursos de teleformación en esta materia, formándose más 800 agentes, todos ellos componentes del Cuerpo Nacional de Policía con destino a dichas Unidades, a fin de dar a los agentes una mayor concienciación y especialización en la materia.

En la actualidad<sup>396</sup>, existen 173 UFAM repartidas por todas las Comisarías de Policía Nacional de toda España, con más de 2000 agentes dedicados a la investigación y protección de los delitos relacionados con la violencia de género, doméstica y sexual, así como la investigación y protección de los delitos en los que los menores son autores o víctimas relacionados con esta materia; por otra parte, también se investigan los hechos relacionados con delitos de *bullying* en centros educativos de todo el país de toda la nación.

### **III. El Sistema informático VioGén<sup>397</sup>**

#### **1. Primeros pasos en la implantación del Sistema VioGén**

Como ya se señaló en el Capítulo II de la presente Tesis Doctoral, el 15 de diciembre de 2006, el Consejo de Ministros aprobaba un *Catálogo de Medidas Urgentes*<sup>398</sup> para la

---

<sup>396</sup> A fecha de cierre de la presente Tesis Doctoral, los datos actualizados corresponden a 31/12/2021.

<sup>397</sup> Accesible en: <http://www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/sistema-viogen>

<sup>398</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/medidas\\_urgentes\\_contra\\_VdG\\_2006.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/medidas_urgentes_contra_VdG_2006.pdf)

creación de una “nueva aplicación informática en la que se incluyeran todos los datos para el seguimiento de los casos de violencia de género, que fuera común para todos los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a fin de establecer un punto de referencia para la mejora de la eficacia de la protección de las víctimas, mediante el establecimiento de un sistema único para el seguimiento de los casos de maltrato. Este sistema tenía como objetivo crear una visión global y permanente de las circunstancias que vivían las mujeres víctimas y establecer un sistema de protección para evitar nuevas agresiones.

Posteriormente, mediante la Orden INT/1911/2007, de 26 de junio de 2007<sup>399</sup>, se crearía el fichero de datos de carácter personal, denominado *VioGén*, aplicación web de ámbito nacional, a la que tendrían acceso los órganos judiciales del orden penal, los recientemente creados Juzgados de Violencia sobre la Mujer, las unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de policía judicial especializadas en la violencia de género, instituciones penitenciarias y las secciones de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno con funciones sobre la materia.

Esta herramienta iba a permitir, por primera vez en nuestro país, llevar a cabo, en cada caso, un proceso de *valoración policial del riesgo*: para cada víctima que interpusiera denuncia por este tipo de delitos, el sistema realizaría una *evaluación del nivel de riesgo de sufrir un nuevo episodio* de violencia como del denunciado, por parte del mismo agresor<sup>400</sup>.

En el sistema VioGén se recopilaría, además, toda la información policial y judicial que se generará en torno a la víctima y al agresor, además de los datos personales, familiares, órdenes de alejamiento, domicilio, trabajo, teléfono de contacto, ingreso en centros de acogida, traslados intercentros de la mujer o ingreso penitenciario del autor, en su caso.

Este sistema de protección policial estaba a cargo de una Unidad Central (la Unidad Central de Participación Ciudadana y Programas -actualmente, UFAM CENTRAL-) cuya competencia, a nivel nacional, consistía en desarrollar las actuaciones de *control y evaluación de la información recopilada para cada una de las víctimas y sus respectivos agresores*. Además, a la Comisaría General de Seguridad Ciudadana (de la que dependían las UPAP) correspondían las funciones de *planificación, coordinación, desarrollo y control de las estrategias para la prevención* de los delitos relacionados con la violencia de género.

---

<sup>399</sup> Accesible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2007/06/29/pdfs/A28260-28261.pdf>

<sup>400</sup> Protocolo para la Valoración Policial del Nivel de Riesgo de Violencia sobre la Mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, aprobado por la Instrucción 10/2007, de 10 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad.

En julio de 2007 se firmaba el *Convenio de colaboración entre los Ministerios de Justicia e Interior*<sup>401</sup> para la participación de ambos Ministerios en el *Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género*. Con la firma de este convenio, el Ministerio Fiscal se incorporaba al sistema.

A nivel interno, el Ministerio de Interior, emitiría -para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- la Instrucción 10/2007<sup>402</sup>, en cumplimiento de lo establecido en el art. 31 de la LOIVG: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad actuarán *conforme al Protocolo de Actuación y de Coordinación con los Órganos Judiciales para la Protección de la Violencia Doméstica y de Género*, aprobado por la Comisión Nacional para la Implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y por la Comisión Nacional de Coordinación de Policía Judicial.

Se creaba, así, el primer *Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia sobre la mujer en los supuestos de la LOIVG*.

En este protocolo, se estimaba que siempre que se tuviera conocimiento de un episodio de violencia de género, la actividad policial se dirigirá a determinar:

- a) Los factores referidos a la violencia sufrida por la víctima.
- b) Las relaciones mantenidas con el agresor.
- c) Los antecedentes del propio agresor y su entorno.
- d) Las circunstancias familiares, sociales, económicas y laborales de la víctima y el agresor.
- e) La retirada de denuncias, la reanudación de la convivencia y la renuncia de la víctima al estatuto de protección concedido.

La *valoración de la situación de riesgo de violencia contra la mujer* (Valoración Policial del Riesgo, VPR 1.0) y su evolución (Valoración Policial de la Evolución del Riesgo, VPER 1.0), se realizaría empleando herramientas y formularios normalizados aprobados al efecto por la Secretaría de Estado de Seguridad, y disponibles en el “Sistema de Seguimiento Integral de los casos de violencia de género”, al que los funcionarios actuantes podían acceder a través de la INTRANET corporativa del Cuerpo de Seguridad correspondiente, para este caso (Policía Nacional).

---

<sup>401</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/convenio\\_interior\\_justicia\\_2007.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/convenio_interior_justicia_2007.pdf)

<sup>402</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/ses\\_instruccion\\_10\\_2007.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/ses_instruccion_10_2007.pdf)

El Sistema asignaba automáticamente uno de los siguientes niveles: “no apreciado, bajo, medio o ‘alto’, del que se tenía que hacer constar en diligencias el resultado de tal valoración.

Para los casos en los que el riesgo resultante fuera “medio o alto”, existía obligación de informar de ello a la víctima y, en todos los casos, había de informarle sobre las medidas policiales de protección acordadas.

El resultado de aquellas valoraciones, se tenían que actualizar de dos formas:

Valoraciones periódicas:

- Nivel “alto”, semanalmente.
- Nivel “medio”, quincenalmente.
- Nivel “bajo”, mensualmente.

También se realizarán nuevas valoraciones en los siguientes casos:

- A solicitud de la Autoridad Judicial.
- A solicitud del Ministerio Fiscal.
- Cuando se conozcan cambios significativos en las circunstancias y/ o conducta de la víctima o del agresor.

Con la entrada en vigor de la Instrucción 14/2007 de la Secretaría de Estado de Seguridad, se modificaría la Instrucción 10/2007, en cuanto al tiempo en que se realizarían las valoraciones periódicas, quedando establecido de la siguiente forma:

- Nivel “alto”, cada siete días.
- Nivel “medio”, cada treinta días.
- Nivel “bajo”, cada sesenta días.

Además, en octubre de ese mismo año, la Secretaría de Estado de Seguridad actualizaría y mejoraría las versiones de VioGén, con la versión VPR 1.1.

Posteriormente, a través de la Instrucción 5/2008<sup>403</sup> de 10 de julio, de la Secretaría de Estado de Seguridad, se modificaba el anexo de la Instrucción 10/2007, dando una nueva redacción al protocolo de actuación; en el mismo se modificaría el propio Protocolo para la valoración

---

<sup>403</sup>Accesible

en:  
[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/profesionalesInvestigacion/seguridad/protocolos/pdf/Instruccion\\_n\\_5\\_2008\\_Secretaria\\_Estado\\_Seguridad\(18\\_julio\\_2008\).pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/profesionalesInvestigacion/seguridad/protocolos/pdf/Instruccion_n_5_2008_Secretaria_Estado_Seguridad(18_julio_2008).pdf)



policial del nivel de riesgo de violencia sobre la mujer en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004 y su comunicación a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal. Pocos meses más tarde, se modificarían, asimismo, las bases de datos de VioGén, dando lugar a la VPER 2.0 y, posteriormente -tras un período de verificación- vería la luz la VPR 2.0.

A través de la Orden INT/68/2008 (de modificación de la Orden INT/1911/2007), se permitiría que las Policías Autonómicas, las Policía Locales y la Administración Penitenciaria entrasen a formar parte del Sistema VioGén y que pudieran interactuar en el mismo, a través de la firma individual por cada institución y su vinculación al Protocolo de colaboración con el Ministerio de Interior.

En los años posteriores, las diversas instituciones y cuerpos policiales autonómicos y locales, a través de sus departamentos de interior o corporaciones correspondientes, se irían incorporando paulatinamente al sistema VioGén. Como ejemplos: la Generalitat de Cataluña, en 2009<sup>404</sup>; los Órganos Judiciales del Orden Penal en 2010<sup>405</sup>; y, finalmente, tras dos años de grandes problemas técnicos, se incorporaría al Sistema VioGén, el primer cuerpo de Policía Local de Córdoba, siendo éste el punto de inicio para la paulatina incorporación de numerosos cuerpos de policía local (que, como paso previo a la incorporación, debían firmar el Protocolo de Colaboración y Coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de la violencia doméstica y de género, de 13 de marzo de 2006, concretando por escrito los procedimientos y las formas de colaboración en materia de violencia de género, incluido el reparto de víctimas, entre la Policía Local y el Cuerpo Policial de ámbito estatal desplegado en esa demarcación).

Asimismo, las bases de datos VioGén, tras la experiencia acumulada, se irían mejorando paulatinamente. En 2010 se pondrían en funcionamiento la VPR 3.0, la VPER 3.0, y la VPR 3.1, que irían mejorando la capacidad de predicción del riesgo

---

<sup>404</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/convenio\\_colaboracion\\_MI\\_Mossos.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/convenio_colaboracion_MI_Mossos.pdf)

<sup>405</sup> Accesible en: [http://www.jzb.com.es/resources/convenio\\_colaboracion\\_MI\\_CGPJ\\_02\\_2010.pdf](http://www.jzb.com.es/resources/convenio_colaboracion_MI_CGPJ_02_2010.pdf)

## 2. Consolidación y perfeccionamiento del Sistema VioGén

### 2.1. Introducción

La modificación del Código Penal (por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo) -con la que se introducen diversas modificaciones afectantes a la violencia de género<sup>406</sup>-, junto a la aprobación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito -que señala que “los hijos menores y los menores sujetos a tutela, guarda y custodia de las mujeres víctimas de violencia de género o de personas víctimas de violencia doméstica, tendrán derecho a las mismas medidas de asistencia y protección establecidas para las mismas”-, hacían necesaria la adaptación del Sistema VioGén a la nueva normativa. Para ello, se dictaría la Instrucción 7/2016, estableciendo un nuevo *Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de seguridad de las víctimas*, modificando –igualmente- la base de datos VioGén y el cuestionario de la valoración policial de riesgo.

Básicamente, la valoración seguiría manteniéndose como el instrumento empleado por el Sistema VioGén para determinar el nivel de riesgo (tras la modificación, los distintos niveles de riesgo quedarían establecidos en: Extremo, Alto, Medio, Bajo y No apreciado).

Por otra parte, el Sistema incorporaría otra novedad: en la VPER, se presentan dos modalidades distintas de evolución del riesgo: *Con Incidencia* (se utiliza cuando se produce un hecho significativo, como una nueva denuncia, un quebrantamiento o se haya recopilado información sobre la víctima, el agresor y su relación, de la que no se disponía cuando se cumplimentó la VPR inicial) y *Sin incidencia* (que se utilizará siempre que, después de la denuncia, el tiempo transcurra sin que ocurran nuevos hechos significativos y sin que aparezca nueva información relevante). Finalmente, el tiempo en que se tenía que actualizar el resultado de aquellas valoraciones, quedaría establecido así:

- Nivel “Extremo”, antes de las 72 horas.
- Nivel “alto”, antes de los 7 días.

---

<sup>406</sup> Se incorpora el género como motivo de discriminación en la agravante de comisión del delito, se amplía el ámbito de la medida de libertad vigilada, entre otros, cuando se trate de víctimas de violencia de género (artículo 156 ter), desaparecen las injurias leves y las vejaciones injustas de carácter leve quedando al margen del ámbito penal, salvo en los casos de violencia de género y doméstica. Además se introducen nuevos tipos penales relacionados con la violencia de género, “El delito de hostigamiento o acecho (artículo 172 ter), ciberacoso (apartado 7 del artículo 197), la manipulación de los dispositivos técnicos utilizados para controlar las penas y medidas de seguridad se convierten en delito de quebrantamiento de condena (apartado 3 del artículo 468).

- Nivel “medio”, antes de los 30 días.
- Nivel “bajo”, antes de los 60 días.

Siguiendo la línea de mejora progresiva del Sistema, y tras un período de prueba de seis meses -en los que se operaba con las versiones anteriores y una de prueba del nuevo Sistema-, se pusieron en funcionamiento las versiones VPR 4.0 y la VPER 4.0, cambiando de forma radical el sistema de preguntas, aumentando el número de las mismas y agrupándolas por especialidad (de características del hecho, del autor, de la víctima y otras circunstancias como se verá en apartados posteriores de esta tesis).

A nivel operativo, la Instrucción 12/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, supuso un reforzamiento de las actuaciones policiales, prestando atención a aspectos estrechamente relacionados con la atención e intervención policial en los diferentes niveles de actuación con respecto a las víctimas. Igualmente, dicha Instrucción incide en la necesidad de que la generalidad de agentes en contacto con víctimas de violencia, cuenten con los conocimientos específicos para la adecuada aplicación del Protocolo de valoración y gestión del riesgo, dando un impulso a la implicación de todos los agentes de Policía Nacional en esta modalidad delictiva.

En junio de 2018, la Secretaría de Estado de Seguridad, con el objetivo de dar un nuevo impulso a la protección de las mujeres, publica la Instrucción 4/2019, con los siguientes objetivos:

- Mejorar en la predicción de reincidencia de nuevos episodios de violencia.
- Identificar y alertar a la Autoridad judicial y al Ministerio fiscal de los *casos de riesgo de especial relevancia*, por cuanto son susceptibles de evolucionar en violencia más grave, incluyendo por primera vez –incluso- la posibilidad de la muerte de la víctima, así como los casos con menores a cargo de la mujer, y su posible situación de vulnerabilidad.

Por primera vez se hace explícita en el sistema VioGén la probabilidad de la *muerte de la mujer* víctima de este delito y la *vulnerabilidad de los menores* a su cargo.

Además, con esta nueva Instrucción se lleva a cabo una nueva mejora del sistema actual de predicción del riesgo VioGén, viendo la luz las versiones VPR 5.0 y VPER 4.1, que en la actualidad siguen vigentes.

Finalmente con la Instrucción 5/2021, la Secretaría de Estado de Seguridad establece el primer protocolo dirigido a dar un mayor énfasis al *primer contacto policial con las víctimas de violencia de género en situación de desprotección*, el llamado *Protocolo cero*, con el que se pretende:

- Canalizar de manera adecuada la información relativa a minimizar el riesgo de las víctimas en situación de posible desprotección y que manifiestan su deseo de no denunciar hechos que pueden ser constitutivos de un delito en el marco de la violencia de género.
- Describir las pautas policiales operativas y documentales en el tratamiento específico de ciertos casos de violencia de género, ya sea en el lugar de la intervención como en dependencias policiales, así como recomendaciones de seguridad para quienes intervengan en primer lugar.
- Impartir instrucciones sobre aspectos formativos que se deben implementar por parte de las FFCCSE<sup>407</sup> para la adecuada actualización del personal policial que regularmente realiza este tipo de actuaciones.

El objetivo es el conocimiento y análisis de situaciones en que, existiendo un contacto policial con víctimas, no obstante -y por distintos motivos-, algunas presentan dificultades a la hora de tomar la decisión de interponer denuncia. Los datos obtenidos, en caso de ser delictivos o que pongan a la víctima en una situación de desprotección, podrán ser incluidos en el Sistema VioGén para mejorar e incrementar los mecanismos de calidad de las valoraciones del riesgo que se realizan sin la declaración de la víctima en dependencias policiales, siendo éstos una pieza clave en la activación de los protocolos de protección.

## 2.2. *¿Qué es el sistema VioGén?*

Como ya se ha dicho, se trata de una *aplicación informática*, integrada dentro del Sistema de Aplicaciones y Redes para las Administraciones (en adelante, SARA<sup>408</sup>), cuyo objetivo es realizar un *seguimiento integral de la víctimas de violencia de género y de sus hijos menores*, ofreciendo la protección con independencia del lugar del territorio nacional en el que residan y garantizando, además, que, ante cualquier movimiento domiciliario de

---

<sup>407</sup> Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

<sup>408</sup> Accesible en: <https://www.larioja.org/tecnologia-comunica/es/administracion-electronica-f28f1/informacion/red-sara-sistema-aplicaciones-redes-administraciones>

aquellas, las mismas sigan conservando su nivel de protección, con respecto al riesgo que presenten en cada momento.

Con ello, se aglutinan en un único sistema a todas las instituciones implicadas en la asistencia y protección de las mujeres víctimas de violencia de género. De esta forma, ante el cambio domiciliario de una mujer, sea cual sea el instituto armado que tenga competencia sobre dicho territorio, es posible el seguimiento y protección ya que -al estar toda la información integrada en una misma base de datos, así como hechos y circunstancias que rodean a la víctima- con la sola reasignación del caso concreto, la institución que asuma las competencias dispone de todos los datos sobre el hechos, riesgo y medidas a adoptar para la prevención de nuevas agresiones.

En el momento de redactar el presente Capítulo (finales del año 2021) en el Sistema VioGén, se encuentran habilitados 24.000 agentes de Policía Nacional y Guardia Civil, 640 pertenecientes a las distintas policías autonómicas y 2.300 policías locales. Además, están habilitados para trabajar en el Sistema 9.000 Jueces, Fiscales y funcionarios/as dependientes del Ministerio de Justicia –expertos/as del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses y personas empleadas en las Oficinas de atención a víctimas-.

El Sistema cuenta también con mil usuarios dependientes de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, y otros 111 pertenecientes a las unidades de coordinación que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género tiene en cada Comunidad Autónoma y provincia, lo que da una idea del alcance y dimensiones de la misma.

### **2.3. Objetivos**

El Sistema VioGén, establece los siguientes objetivos:

- Aglutinar a las diferentes instituciones públicas que tienen competencias en materia de violencia de género.
- Integrar toda la información de interés que se estime necesaria.
- Hacer predicción del riesgo.
- Atendiendo al nivel de riesgo, realizar seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional.

- Efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del “Subsistema de Notificaciones Automatizadas”, cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la víctima.
- Buscando, finalmente, establecer una tupida red que permita el seguimiento y protección de forma rápida, integral y efectiva de las mujeres maltratadas, y de sus hijos e hijas, en cualquier parte del territorio nacional.

#### **2.4. Cómo opera VioGén<sup>409</sup>**

Todas las denuncias relativas a la violencia de género tienen que ser dadas de alta de manera manual e inmediata en el sistema, mientras la víctima se encuentra, todavía, en dependencias policiales.

El/la agente responsable de la instrucción, realiza el alta de todos los datos personales de las partes implicadas (autor y víctima) para, posteriormente, integrar los datos del hecho y de la denuncia y, a continuación, *realizar la primera Valoración Policial de Riesgo (VPR)*. Esta valoración policial de riesgo aglutina los datos aportados por la víctima, autor, testigos y los datos técnicos que puedan aportar los agentes intervinientes en la actuación o los que constan en las bases de datos policiales y que tengan que ver con el hecho, y está compuesta por una batería de preguntas relativas al autor, a la víctima, a los hechos... constando de dos preguntas subjetivas finales que debe contestar, en primer lugar, la víctima y, en segundo lugar, el agente que está realizando la valoración (cuestiones cuyas respuestas tienen un peso específico en el resultado final)

---

<sup>409</sup> Accesible en: <http://www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/noticias-y-eventos>

**Imagen 4:** VPR 4.1 – VPER 4.1

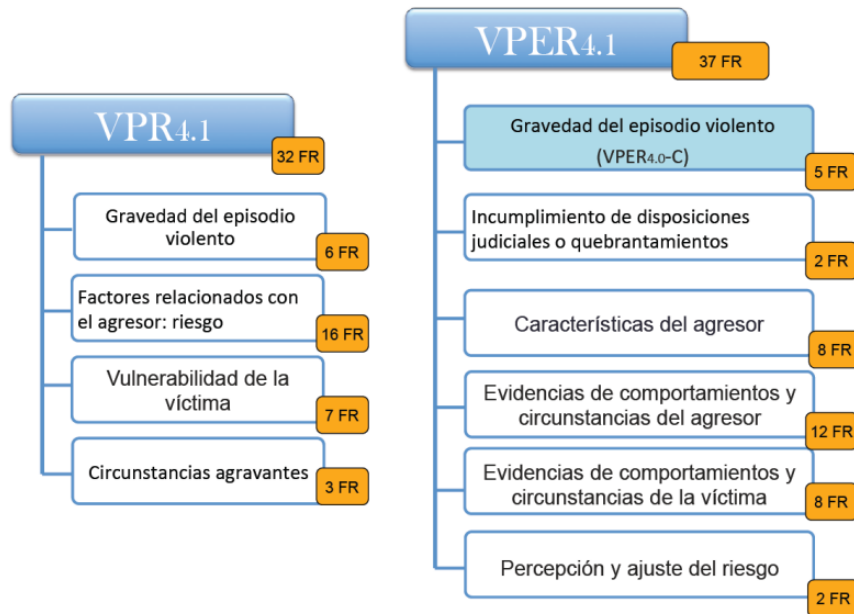


Gráfico 4 extraído del Manual del Ministerio de Interior sobre la violencia de género de 2018<sup>410</sup>

Una vez finalizado todo el proceso, el sistema da un resultado correspondiente a los cinco niveles de riesgo considerados –y ya referidos- (No apreciado, Bajo, Medio, Alto y Extremo), prescribiendo, además, las medidas de protección policial a aplicar y las medidas de autoprotección que deben de adoptar la víctima y sus hijos/hijas menores.

En ese momento, a cada víctima se le asigna el *agente protector*, que quedará registrado en el sistema en relación con la víctima, como agente de referencia de protección en todo el proceso, entregando el número de teléfono institucional del mismo, para que la pueda ponerse en contacto (las 24 horas del día, los 365 días del año), ante cualquier incidencia relacionada con el hecho de la denuncia u otros que se vayan produciendo posteriormente.

De esta forma, el Sistema VioGén permite que toda la información quede agrupada y pueda ser consultada por todas las instituciones públicas que tengan competencias en materia de violencia de género, pudiendo integrar toda la información de interés que se estime necesaria, hacer nuevas *predicciones del riesgo ordinarias* (tal como se encuentren establecidas) y *extraordinarias* ante hechos que la motiven, realizar seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional, así como emitir avisos, alertas y

410

Accesible

en:

<http://www.interior.gob.es/documents/642012/8791743/Libro+Violencia+de+G%C3%A9nero/19523de8-df2b-45f8-80c0-59e3614a9bef?mslkid=44127627c6fc11ec99acaa80cd2b7792>

alarmas a través del Subsistema de Notificaciones Automatizadas cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la víctima.

### 2.5. ¿Qué predicciones realiza VioGén<sup>411</sup> ?

La valoración policial del riesgo (VPR o VPER) no es, ni más ni menos, que *un algoritmo digital*, constituido por un formulario con diversos ítems y que, en base a unos datos estadísticos, arroja un resultado a modo de predicción a través del riesgo estimado en el que se puede encontrar una mujer víctima de violencia de género.

Entre los datos que se introducen en el sistema cabe señalar: los referidos a la violencia recibida; las relaciones de afectividad que ha mantenido con el agresor; la referencia a los hijos e hijas; los antecedentes del propio agresor y su entorno; qué circunstancias rodean a las situaciones personales del agresor y la víctima (tanto las familiares, como las sociales, económicas y laborales); investigar si han existido denuncias previas y su posterior retirada; si ha existido incremento de violencia; si ha habido planes de divorcio, reanudación de la convivencia tras denuncias anteriores, o la renuncia de la mujer a las medidas de protección concedidas.

Además, el sistema permite realizar consultas a su base de datos con el objeto de permitir su *seguimiento integral* y facilitar el trabajo de los diferentes especialistas policiales que tienen encomendadas su prevención y protección, e incluir y consultar los datos de las mujeres amenazadas en un repositorio común, y hacer continuas evaluaciones del riesgo para ir adoptando las medidas adecuadas a cada caso para su protección. De este modo, el sistema facilita la *detección anticipada de situaciones de riesgo potencial* para las mujeres lanzando, en su caso y tras la preceptiva confirmación por la Unidad Policial responsable, los correspondientes mensajes que permitan alertar a todos los profesionales implicados, a fin de conseguir un rápido restablecimiento de la seguridad e intentar aminorar los niveles de riesgo a los que esté sometida, a fin de mejorar sus niveles de seguridad<sup>412</sup>.

---

<sup>411</sup> OLACIREGUI RODRIGUEZ, P., “Análisis de las herramientas de evaluación y gestión del riesgo desde una perspectiva de género”. Universidad de Zaragoza. Tesis Doctoral. 2020

<sup>412</sup>GONZALEZ ÁLVAREZ, J.L., LÓPEZ OSSORIO, J.J., RODRIGUEZ DÍAZ, M.R.,URRUELA CORTÉS,C., “Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género. Sistema VioGén”Behavior & Law Journal, Madrid Vol. 4, n. 1, 2018 ps 29-40



## 2.6. ¿Qué datos se necesitan y cuándo se hace una nueva valoración?<sup>413</sup>

### 2.6.1. Primera estimación (datos y Valoración Policial de Riesgo VPR)

La primera evaluación de la situación de riesgo la realizará el personal que tome la declaración a la mujer o el que instruya las diligencias policiales y se vaya a ocupar de las investigaciones. Esta valoración se hará siempre utilizando la herramienta informática del Sistema de Seguimiento Integral y el formulario de VPR5.0-H, que es la que actualmente se encuentra en vigor.

El elemento más relevante para realizar una valoración policial de riesgo es la *recogida de datos suficientes y contrastados*, para que el resultado de la valoración sea fehaciente y permita informar con fiabilidad a cada uno de los indicadores. Hay que tener en cuenta que, en la mayoría de los casos, la primera -e incluso, en ocasiones, la única- fuente de datos de la que se dispone, son las apreciaciones y manifestaciones de la propia víctima.

Si ha existido intervención policial en el lugar de los hechos, también se recogerá la información aportada por los funcionarios policiales actuantes que, aunque puntual, por su presencialidad, puede dar una visión de las reacciones del autor con respecto a la intervención policial, una observación sobre el lugar de los hechos (domicilio) e, incluso, el comportamiento o las reacciones del autor, víctima y sus hijos menores e incluso mayores de edad en momento de la intervención.

Se recogerán además los datos objetivos sobre los hechos, bases de datos policiales (por intervenciones sin denuncia o por denuncias previas, la retirada de denuncias, actuaciones policiales donde no ha existido denuncia ni se ha podido observar actuación delictiva), antecedentes policiales o judiciales, ya sean con respecto a la misma mujer o con otras parejas del autor, todo lo cual nos aportará datos sobre la personalidad del autor y su posible peligrosidad.

Durante la tramitación de las diligencias, se pueden hacer tantas valoraciones como se precisen en razón de que se vaya accediendo a la información de los hechos ocurridos, del resultado fehaciente sobre los hechos denunciados. Todo ello, a efectos de que la activación de las medidas policiales de protección tengan la mayor fiabilidad que pueda lograrse, ya

---

413

que esto afecta a la respuesta del resto de operadores jurídicos (Ministerio Fiscal, asistencia letrada, órganos jurisdiccionales) para solicitar o decretar –según corresponda- las medidas de protección necesarias para la efectiva protección de la mujer denunciante y sus hijos menores.

En primer lugar, ante un nuevo caso de violencia de género, el personal que instruya el atestado o tome la denuncia deberá entrar en el sistema VioGén:

**Imagen 5:** *El sistema VIOGEN, introducción.*



Imágen 5. Extraída a través de la visualización del sistema.

Una vez dentro del sistema, se debe comenzar introduciendo todos los datos personales, tanto del autor como de la víctima; el sistema, en primer lugar, lleva a cabo una búsqueda con los datos introducidos y determina si han existido denuncias previas, -entre las mismas partes o de/frente a cualquiera de ellas, o las dos, o respecto de otras víctimas o agresores-.

**Imagen 6:** *El sistema VIOGEN, datos de filiación.*

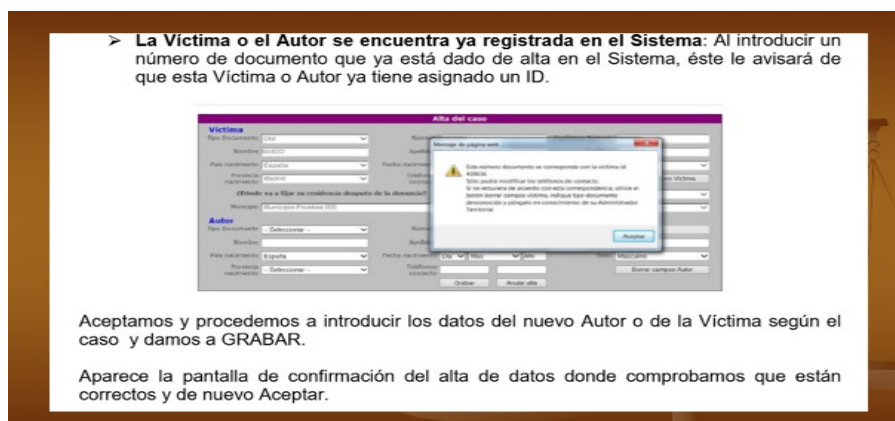


Imagen 6. Extraído a través de la visualización del sistema.

Una vez se encuentran grabados los datos personales y los datos de la denuncia, el sistema conduce a la página donde se deben introducir los datos del hecho, siendo importante estadísticamente los siguientes elementos: quién comunicó el hecho, quién interpuso la denuncia y como llegó la noticia a las autoridades policiales, si la denuncia conlleva la detención del autor, existencia de hijos menores agredidos o presentes en el momento del hecho, personas especialmente vulnerables que hayan sido agredidos, tipo de relación, etc.

**Imagen 7:** *El sistema VIOGEN, hechos.*

**UNA VEZ GRABADA LA DENUNCIA PASAREMOS A GRABAR EL HECHO**

**Nueva victimización/ Registro de denuncia**

Una vez se han registrados los datos básicos de filiación tanto de la Víctima como del Autor, pasaremos a la grabación de los datos correspondientes a la Nueva Victimización o Denuncia.

Form fields: APELLI\_1, APELLI\_2, PRUEBA, ID, VICTIMA, AUTOR, ID, APELLI\_1, APELLI\_2, NOMBRE\_1

Form fields: Fecha, Relación / Víctima, Tipo de hecho, Lugar, Hora, ¿Se cometió en presencia de menores de edad?, ¿Se cometió en presencia de personas con alguna discapacidad?, Otros personas agredidas por este hecho?

Es importante marcar a través de quien se tuvo conocimiento de esta denuncia: Víctima, denuncia de tercera persona, acción policial de oficio... No olvide marcar la hora en la que se realiza la denuncia ni tampoco si tendrá como consecuencia la detención del autor.

Imagen 7. Extraído a través de la visualización del sistema.

A partir de aquí resulta necesario completar campos personales, fecha, relación entre denunciante y denunciado, tipo de hecho que se ha producido, dónde se ha producido el hecho, etc., tal como se aprecia a continuación:

**Imagen 8:** *El sistema VIOGEN, datos de la relación.*

**UNA VEZ GRABADA LA DENUNCIA PASAREMOS A GRABAR EL HECHO**

**VICTIMIZACIÓN**

Como se ve, la denuncia o victimización ya aparece registrada y vamos a completarla con el registro de los hechos que motivaron la denuncia.

Form fields: Fecha hora denuncia, Fecha, Hora, Relación Víctima-Autor, Tipo de hecho, País, Provincia, Municipio, Entidad Menor, ¿Se cometió en presencia de menores de edad?, ¿Se cometió en presencia de personas con alguna discapacidad?, Otros personas agredidas por este hecho?

Es necesario completar todos los campos que aparecen en la ficha:

- o Fecha
- o Relación Víctima-Autor
- o El tipo de hecho quebranta alguna orden de protección
- o Tipo de hecho
- o País donde se produce el hecho
- o Provincia donde se produce el hecho
- o Municipio donde se produce el hecho
- o Entidad menor (si la hubiera)
- o ¿Se cometió en presencia de menores de edad?
- o ¿Se cometió en presencia de personas con alguna discapacidad?
- o **Otras personas agredidas por este hecho.**

Imagen 8. Extraído a través de la visualización del sistema.

Después de introducir todos los datos personales y los relativos a los hechos, el sistema evalúa si han existido hechos anteriores -si es una valoración policial de riesgo-, o se trata de una *evolución del riesgo* con o sin incidente, como cuando se producen quebrantamientos de condena (posteriormente, se tratará con detalle los casos de evolución del riesgo, tanto cuando éstos se tienen que realizar de forma *ordinaria*, por el paso del tiempo, o *extraordinaria*, cuando se tiene conocimiento de nuevos hechos, por orden judicial, etc.).

**Imagen 9:** El sistema VIOGEN, VPR.

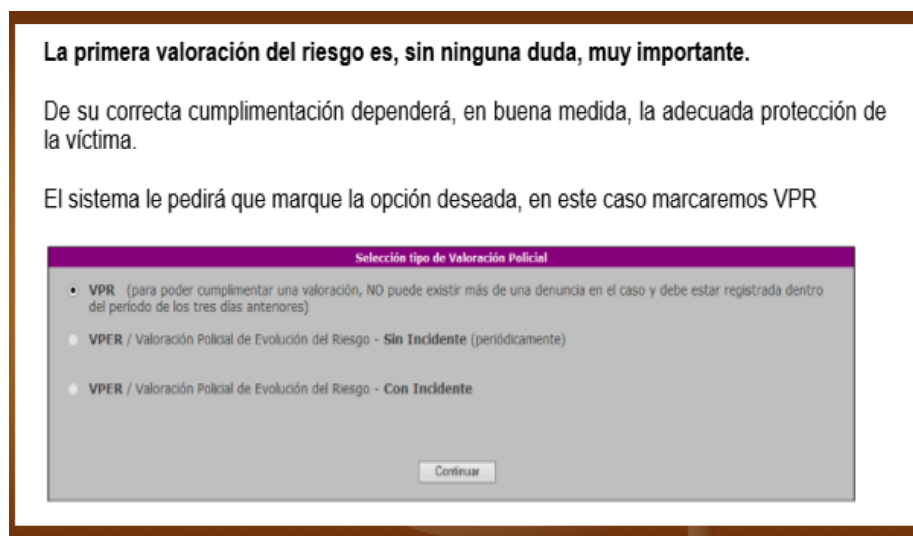


Imagen 9. Extraído a través de la visualización del sistema.

Finalmente, el sistema conduce a la cumplimentación del formulario<sup>414</sup>.

En primer lugar, se pregunta al agente acerca de la fuente o fuentes de las que proviene la información que va a utilizar para la valoración del riesgo. Como ya se ha indicado, la fuente principal es la víctima, pero también hay que contar con la información aportada por los agentes intervinientes respecto al autor, así como manifestaciones de vecinos, testigos o familiares, y, de contarse con ellos, los informes técnicos (como la inspección técnico-ocular, partes médicos, o informes de profesionales como los de los Servicios Sociales que ya conozcan el caso).

En este momento es esencial que toda la información que se obtenga sea lo más fiable y contrastada posible. Dentro de la valoración, se deberán indicar todas las fuentes que se hayan utilizado; los formularios de valoración del riesgo actuales, tras la modificación operada en enero de 2019, son los de la GUÍA DE PROCEDIMIENTO VPR 5.0-H, inicial VPER 4.1-S, sin incidente, VPER 4.1-C, con incidente, los cuales se deben cumplimentar

<sup>414</sup> Accesible en: <https://violenciadegenerotic.files.wordpress.com/2019/05/instruccion-4-2019.pdf>

sin realizar preguntas directas a la víctima, ya que muchas mujeres pueden minimizar la situación que soportan, (debido al clima de violencia en el que están inmersas) y otras, debido al momento puntual de nerviosismo y angustia que sufren en el acto de la intervención policial, (la maximizan), excepto que exista algún indicador concreto que, por su naturaleza o por las limitaciones de la información disponible, exija la realización de preguntas concretas y directas. Seguidamente, se describirán los 35 indicadores de riesgo contemplados en el Formulario, agrupados en 5 grandes factores o dimensiones temáticas. La mayoría de los indicadores se pueden considerar actuariales o históricos. Su objetivo es señalar un conjunto de indicadores de riesgo, agrupados en factores de análisis, situados en algún punto de la historia biográfica de las personas. Los indicadores incluidos han demostrado su asociación probabilística y empírica con la violencia y resultan cruciales a la hora de comprender el riesgo actual y futuro, aunque con limitaciones temporales<sup>415</sup>.

**Imagen 10:** El sistema VIOGEN, VPR, los datos.

Fuentes de información		Victima <input checked="" type="checkbox"/>	Agresor <input type="checkbox"/>	Testigo(s) <input type="checkbox"/>	Otras (informes técnicos, médicos, etc...) <input type="checkbox"/>
F01.-¿Ha existido algún tipo de violencia por parte del agresor?		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>		
F02.-¿Ha empleado el agresor armas u objetos contra la víctima?		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>		
F03.-¿La víctima recibe o ha recibido amenazas o planes dirigidos a causar daño físico/psicológico?		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	No se sabe <input type="radio"/>	
F04.-¿Ha existido una escalada en la gravedad y/o la frecuencia de las agresiones o las amenazas de violencia en los últimos 6 meses?		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	No se sabe <input type="radio"/>	
F05.-Celos exagerados, control y/o acoso en los últimos seis meses.		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	No se sabe <input type="radio"/>	
F06.-¿Ha mostrado el agresor alguno de estos comportamientos en el último año?		Abrir			
F07.-En los últimos seis meses, ¿existen indicios de problemas en la vida del agresor?		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	No se sabe <input type="radio"/>	
F08.-¿El agresor tiene antecedentes penales y/o policiales?		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>		
F09.-¿Se da actualmente alguna de estas circunstancias en el agresor?		Abrir			
F10.- Factores de vulnerabilidad de la víctima ¿Se da actualmente alguna de estas circunstancias en la víctima?		Abrir			
F11.- Circunstancias agravantes		Abrir			
F12.- La mujer piensa que el agresor es capaz de agredirla con mucha violencia o incluso matarla.		Si <input type="radio"/>	No <input type="radio"/>	No se sabe <input type="radio"/>	

Grabar

Imagen 10. Extraído de la visualización del sistema.

Los campos a cumplimentar están estructurados en 12 bloques con los siguientes factores:

- Factor 1: Historial de violencia

Se recogen, aquí, aquellos indicadores que guardan relación con la historia de violencia de la pareja, sin ceñirse exclusivamente al último episodio, sino que se han de valorar todos los hechos de violencia acaecidos que hayan sido manifestados en la denuncia. Si sólo se tuviera en cuenta el último episodio acontecido, no se reflejaría la complejidad del caso, pues podría

<sup>415</sup> LOPEZ OSSORIO, J.J., “Estudio sobre la validez predictiva del protocolo de valoración policial del riesgo. Elementos predictivos” VIII Congreso Internacional de Psicología Jurídica y Forense: libro de abstracts. 2014, págs. 192-193

quedar excluida información relevante para la valoración del riesgo de la víctima. Dentro de esta categoría *se valora la existencia de diferentes tipos de violencia (psicológica, física, sexual y amenazas), su gravedad y progresión en el tiempo.*

-Indicador 1. Vejaciones, insultos y humillaciones (violencia psicológica)

Manifestaciones verbales que minan la autoestima de la mujer, la desvalorizan, humillan o provocan un estado de sufrimiento, tensión o miedo. Suele tratarse de comentarios u observaciones degradantes por su inferioridad o apariencia física, insultos, tratarla como una niña pequeña, mirar con desprecio, coerciones, gritos y estallidos verbales de violencia.

-Indicador 2. Violencia física

Cualquier acto no accidental que provoque daño físico o enfermedad en la víctima, o le coloque en situación de grave riesgo de padecerlo. Ejemplos: zarandeos, empujones, patadas, bofetadas, golpes, puñetazos, tirar objetos con violencia, mordiscos, estrangulación, estableciéndose según los hechos que se han producido en *leves, graves o muy graves.*

-Indicador 3. Sexo forzado

Cualquier comportamiento o solicitud del agresor en que la víctima sea presionada para realizar prácticas sexuales no consentidas, a través de la fuerza, coacciones o amenazas, evitando así males mayores. Valorar la gravedad o intensidad de la violencia sexual, que también se encuentra en situaciones de carácter *leve, grave o muy grave.*

-Indicador 4. Empleo de armas u objetos contra la víctima

La respuesta a este indicador se dará en función de si el agresor ha empleado cualquier arma u objeto susceptible de causar daño para agredir/amenazar a la víctima. En caso afirmativo, entre arma blanca, arma de fuego y otros objetos, pudiendo señalarse varias opciones.

-Indicador 5. Existencia de amenazas o planes dirigidos a causar daño a la víctima

Este indicador valora la existencia de manifestaciones por parte del autor, a la propia víctima o a otras personas, de deseos, impulsos o comportamientos dirigidos a causar cualquier daño a la víctima, independientemente del modo o medio en el que se realice (personalmente, correo electrónico, llamadas o mensajes telefónicos). Por *plan dirigido* se entiende que el agresor ya ha llevado a cabo actos preparatorios como parte de un plan para causar daño a la víctima (por ejemplo, si recientemente ha adquirido algún tipo de arma u otro material, ha hablado con otras personas sobre actuaciones violentas en el futuro, modificación de horarios y rutinas para asegurar los daños). En el caso de vulneración intencional de dispositivos de

control telemático de medidas y penas de alejamiento (pulseras electrónicas de proximidad) también se señalará este indicador.

-Indicador 6. En los últimos seis meses se registra un aumento en la escalada de las agresiones o las amenazas.

En este indicador se tiene en cuenta la evolución de la historia de violencia en la pareja en los últimos seis meses (como referente orientativo) y, más concretamente, el incremento de la frecuencia o la gravedad de los episodios agresivos. La respuesta será afirmativa si se ha producido incremento de la gravedad de las agresiones o de las amenazas, respecto a lo contemplado en los indicadores previos. Se considera también un aumento en la gravedad aquellos casos en los que:

. El agresor ha comenzado a agredir o amenazar a la víctima delante de los hijos o de terceras personas y/o en lugares públicos y antes no lo hacía.

. Las agresiones o las amenazas se dan estando o habiendo estado la mujer embarazada: por ejemplo, la mujer manifiesta que antes sólo la insultaba pero que en la última semana la ha pegado dos veces causándole moratones; o la mujer refiere que hace dos días su marido la humilló delante de su familia mientras paseaban, algo que nunca había ocurrido antes en público.

- Factor 2: Características del agresor

Aquí se recogen aquellos indicadores que guardan relación con el perfil agresivo y delictivo, con la situación específica y con las circunstancias que rodean e influyen al agresor. Se tienen en cuenta comportamientos violentos en determinados periodos temporales (referentes orientativos), antecedentes penales y/o policiales (históricos), circunstancias estresantes y otros factores de riesgo personales relacionados con la inestabilidad y su agresividad.

-Indicador 7. En los últimos seis meses, el agresor muestra celos exagerados o sospechas de infidelidad.

Este indicador evalúa si el agresor muestra celos exagerados e irracionales sobre la víctima, o tiene sospechas de infidelidad de ésta. Estos celos y/o sospechas se manifiestan por comportamientos, comentarios o expresiones, ya sea directamente a la víctima o a través de terceras personas, que expresan la sospecha o una inquietud de que la pareja haya mudado o mude su cariño hacia otra persona.

-Indicador 8. En los últimos seis meses, el agresor muestra *conductas de control*.

El *control* se define como la limitación, inspección, vigilancia o registro que hace el agresor en diferentes ámbitos de la vida de la víctima, independientemente de sus características y el mecanismo por el que se ejecuta el control.

-Indicador 9. En los últimos seis meses, el agresor muestra conductas de acoso.

El acoso (en el ámbito del formulario del propio sistema VioGén) se define como el seguimiento y hostigamiento voluntario, malicioso y repetido del autor, que amenaza la seguridad de la víctima. Suele ser mucho más frecuente una vez que la relación se ha terminado, y en ocasiones se lleva a cabo de forma insistente y reiterada.

-Indicador 10. Existencia de problemas en la vida del agresor en los últimos seis meses.

Evalúa la existencia de *estresores* en la vida del agresor en los últimos 6 meses; es decir, acontecimientos o sucesos que hayan supuesto una alteración en el estado anímico del agresor, que hayan contribuido a que éste se muestre más nervioso de lo habitual, ansioso, preocupado y/o agresivo. Un estresor, al desestabilizar emocionalmente a la persona, puede propiciar que se produzca una agresión violenta.

-Indicador 11. En el último año, el agresor produjo daños materiales.

Este indicador incluye cualquier tipo de conducta constitutiva de daños realizada por el autor sobre los bienes propios, de la víctima, de ambos, o del entorno de la víctima.

-Indicador 12. En el último año se registraron faltas de respeto a la autoridad o sus agentes.

Este indicador incluye cualquier tipo de conducta, física o verbal, que constituya una falta de respeto a la autoridad o a los agentes de la autoridad. La transgresión de los mecanismos de control social formal está relacionada con un elenco de características de los agresores de mayor riesgo de reiteración antinormativa y delictiva.

-Indicador 13. En el último año agrede físicamente a terceras personas y/o animales.

Este indicador incluye cualquier tipo de conducta que constituya una agresión física a terceras personas (incluidos otros miembros de la familia; especialmente a los hijos) y/o animales. Por ejemplo, el agresor ha golpeado a la hermana de la víctima cuando ésta le impedía hablar con su mujer; o el agresor, después de haber tenido un percance con otro



conductor, sale del coche directo hacia él y le golpea, percances con profesores en el colegio a consecuencia de reuniones de los hijos, con los vecinos por problemas de convivencia, etc.

-Indicador 14. En el último año existen amenazas o desprecios a terceras personas.

Este tipo de conductas se deben extender más allá del ámbito familiar independientemente de que hayan finalizado en denuncias o no. Por ejemplo, el agresor insulta a un camarero por olvidarse de ponerle el azucarillo con el café; o el agresor desprecia a la cajera del supermercado llamándola lenta e inútil al considerar que tarda más de lo que debe en cobrarles.

-Indicador 15. Existen antecedentes penales y/o policiales del agresor.

Este indicador alude al conocimiento de los antecedentes policiales o penales del agresor por cualquier tipo de delito en el pasado.

-Indicador 16. Existen quebrantamientos previos (cautelares o penales).

Se debe especificar si existen quebrantamientos previos de medidas cautelares o penales por cualquier tipo de delito (no sólo por violencia de género).

-Indicador 17. Existen antecedentes de agresiones físicas y/o sexuales.

Estos antecedentes tan específicos pueden estar relacionados con cualquier persona en el pasado.

-Indicador 18. Existen antecedentes de violencia de género sobre otra/s pareja/s.

En beneficio de la adecuada protección de la víctima, también se incluye que el agresor cuente con antecedentes en un país extranjero, independientemente de la fuente de dicha información (fuente oficial o allegados del agresor, incluyendo a la víctima).

-Indicador 19. El agresor presenta un trastorno mental y/o psiquiátrico.

Se recomienda marcar este indicador aunque sólo se tenga constancia del diagnóstico por la víctima o el propio agresor, aunque el agente no haya tenido todavía acceso al informe técnico pertinente.

-Indicador 20. El agresor presenta intentos o ideas de suicidio.

Se llega al convencimiento de la existencia de episodios de intentos previos de suicidio o ideas recurrentes de acabar con su vida. Este indicador también se puede señalar cuando su conocimiento proceda de expresiones que ha trasladado a terceros (o víctima).

-Indicador 21. El agresor presenta algún tipo de adicción.

Se considerará que el autor abusa del alcohol, medicamentos o sustancias tóxicas cuando consuman dichas sustancias de forma habitual, desmedida, o grandes cantidades en determinados momentos, de tal forma que esta conducta le genere problemas (no cumplir con responsabilidades familiares o laborales, detenciones, agresiones físicas o peleas). Por sustancias tóxicas se entienden todas aquellas drogas que alteran el funcionamiento normal del organismo, tanto legales como ilegales.

-Indicador 22. El agresor presenta antecedentes familiares de violencia de género o doméstica.

Este indicador incluye antecedentes o situaciones de maltrato (tanto denunciadas como no denunciadas) en la familia del agresor. Por ejemplo, se tiene el convencimiento de que el padre del agresor maltrata o maltrataba a la madre, o al propio agresor.

-Indicador 23. El agresor tiene menos de 24 años.

Se debe consignar este indicador cuando el denunciado tenga en el momento de los hechos 23 años o menos. Este apartado se incluyó en la versión 5.0 de la VPR, Instrucción 4/2019 de Secretaría de Estado de Seguridad, ya que según los estudios realizados para la elaboración de la misma, los agresores entre 14 y 23 años, tenían una reincidencia en la reproducción de los hechos delictivos, de una tasa superior a los autores con mayor edad.

- Factor 3: Vulnerabilidad de la víctima

Aquí se contemplan factores e indicadores que guardan relación con el perfil de la víctima, con su situación específica y con las circunstancias que rodean e influyen sobre la vulnerabilidad de la misma. Se recogen también indicadores que guardan relación con las dinámicas de interacción dentro de la relación de pareja entre víctima y agresor, evaluando, por un lado la intención de la víctima para/con su relación a partir del momento de la denuncia.

-Indicador 24. Existencia de algún tipo de discapacidad, enfermedad física o psiquiátrica grave.

Se debe señalar ya sea física, como ceguera o sordera; o mental, como la discapacidad intelectual. Con independencia de que la víctima esté incapacitada judicialmente o no certifique su discapacidad, también se indican aquellas que requieren atención médica

regular y/o medicación habitual. Por ejemplo, la víctima es diabética, necesita diálisis, tiene cáncer, fibromialgia, etc.

-Indicador 25. Víctima con ideas o intentos de suicidio. Esta información debe ser exploradora con el tacto que corresponde y se debe atender a lo explicado para el caso del agresor.

En caso positivo, además de utilizar esta información para la valoración del riesgo, debe recomendarse una derivación especializada y contactar con los especializados (servicios sociales, Centro Mujer 24 horas y Oficina de atención a la víctima) a fin de que se le pueda prestar una atención urgente y adecuada.

-Indicador 26. La víctima presenta algún tipo de adicción o conductas de abuso de tóxicos (alcohol, drogas y tóxicos).

Se considerará que la víctima abusa del alcohol, medicamentos o sustancias tóxicas cuando consume dichas sustancias de forma habitual, desmedida o grandes cantidades en determinados momentos, de tal forma que esta conducta le genere problemas (no cumplir con responsabilidades familiares o laborales, detenciones, agresiones físicas o peleas). Por sustancias tóxicas se entienden todas aquellas drogas que alteran el funcionamiento normal del organismo, tanto legal como ilegal.

-Indicador 27. La víctima carece de apoyo familiar o de red social.

La víctima se encuentra sola en su situación de maltrato, no pudiendo acudir a familiares, amigos, asociaciones, o grupos de apoyo.

-Indicador 28. Víctima extranjera.

En el caso de que la mujer no sea española, podrá acogerse a los siguientes derechos:

En el caso de mujeres extranjeras que tengan la condición de familiares de ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Para conservar el derecho de residencia deberá acreditar que ha sido víctima de violencia de género durante el matrimonio o situación de pareja registrada, circunstancia que se considerará acreditada de manera provisional cuando exista una orden de protección a su favor o informe del Ministerio Fiscal en el que se indique la existencia de indicios de violencia de género, y con carácter definitivo cuando haya recaído resolución judicial de la que se deduzca que se han producido las circunstancias alegadas.

En el caso de mujeres no comunitarias, podrá obtener autorización de residencia y trabajo una vez dictada una orden de protección a favor de la mujer o, en su defecto, cuando exista un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.

Los hijos e hijas menores de edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer a sus propias necesidades, que sean titulares de una autorización de residencia por reagrupación familiar, conservarán la autorización de residencia por reagrupación familiar y dependerá, a efectos de su renovación, del miembro de la familia con el que convivan.

Si la mujer se encuentra en situación irregular, podrá presentar la solicitud de autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales a su favor y al de sus hijos e hijas menores de edad o que tengan una discapacidad y no sean objetivamente capaces de proveer sus necesidades, siempre que exista una orden de protección a favor de la mujer o un informe del Ministerio Fiscal que aprecie la existencia de indicios de violencia de género, la cual, implicará la posibilidad de trabajar, por cuenta ajena o por cuenta propia, en cualquier ocupación, sector de actividad y ámbito territorial.

- Factor 4: Circunstancias relacionadas con los y las menores

Los tres indicadores que forman parte de este nuevo factor están destinados a conocer si la víctima tiene a su cargo menores (ya sean biológicos o no) y si éstos pueden estar en situación de vulnerabilidad por su exposición a la violencia en el hogar.

-Indicador 29. La víctima tiene a su cargo menores de edad.

En el domicilio conviven hijos e/o hijas menores de edad (con independencia de que sean de los dos miembros de la pareja o de uno sólo). También resulta relevante si los hijos no conviven con el agresor (por separación u otras circunstancias).

-Indicador 30. Existencia de amenazas a la integridad física de los menores.

Debe ser tenido en cuenta el supuesto de que la víctima o terceras personas hayan percibido de forma directa este tipo de comportamientos explícitos por parte del agresor y dirigidos a los menores, directa o indirectamente, no precisando que las amenazas sean de muerte.

-Indicador 31. La víctima teme por la integridad de los menores.

La víctima tiene la convicción y el temor de que el agresor pueda causarles algún daño. Se trata de un indicador que presenta un componente más subjetivo que el anterior, dando cuenta de esta convicción por parte de la mujer denunciante.

- Factor 5: Circunstancias agravantes

Este factor valora diferentes aspectos sobre la calidad de la relación entre víctima y agresor. Más concretamente, se debe indagar sobre la concurrencia de alguna de las circunstancias que se contienen en los indicadores siguientes.

-Indicador 32. La víctima ha denunciado a otros agresores en el pasado.

Tal extremo deberá confirmarse mediante la consulta de las bases de datos al efecto, independientemente de que posteriormente se retiró la denuncia o no declaró en sede judicial.

-Indicador 33. Se han registrado episodios de violencia lateral recíproca.

La aplicación de este indicador exige una atención especial, dado que en ningún caso podrá preguntarse a la víctima de manera literal, sino que será labor del agente inferir este tipo de comportamiento a partir de los datos previamente obtenidos y recogidos en el atestado policial sobre las conductas de la víctima antes, durante y después de los episodios de violencia del agresor. A la hora de valorar este indicador será importante tener muy en cuenta aquellos casos en que las víctimas, precisamente por su condición de tales, minimizan la violencia o incluso se auto inculpan para exonerar a sus agresores.

-Indicador 34. La víctima ha expresado al agresor su intención de romper la relación hace menos de seis meses.

Como en el resto de indicadores con plazo temporal, el mismo es orientativo y lo importante es conocer si la víctima ha explicitado al agresor esta decisión.

-Indicador 35. La víctima piensa que el agresor es capaz de agredirla con mucha violencia o incluso matarla.

Se pretende registrar el grado de conciencia que tiene la mujer sobre la gravedad de su situación actual, y de lo que espera que pueda llegar a ocurrir, en base a sus experiencias con el agresor y a la capacidad agresiva que le atribuye. Este indicador resulta especialmente importante debido a que, en muchas ocasiones, las víctimas presentan dificultades para describir de manera aislada los indicadores de riesgo; sin embargo, sí son capaces de realizar una valoración global del riesgo autopercebido.

Integrada toda la información en el sistema, el programa asignará automáticamente uno de los siguientes niveles:

**Imagen 11:** *El sistema VIOGEN, resultado de la valoración.*



Imagén 11. Elaboración propia a través de la visualización del sistema.

Cada uno de los niveles llevará aparejadas unas medidas policiales de protección de aplicación inmediata, disponiendo desde ese mismo momento la asignación de los medios humanos y materiales necesarios para ejercerla desde un primer momento, comunicando a la víctima de las medidas policiales de protección acordadas. Asimismo, el sistema adopta unas medidas de autoprotección en base al nivel de riesgo obtenido. En todos los casos se informará a la víctima de las medidas policiales de protección acordadas.

En ese momento se produce la asignación del agente protector del Grupo UFAM PROTECCIÓN, quien tendrá una entrevista personal con la víctima, indicando todas las medidas a adoptar, dándole el número de teléfono personal, para que pueda ponerse en contacto con él/ella (24 horas - 365 días al año), respecto de cualquier tema relacionado con la violencia de género sufrida.

Para finalizar este apartado, resta añadir que, con respecto a la violencia de género y la posible prevención de la violencia más extrema (muerte de la víctima) la incorporación en el año 2019 del nuevo formulario VPR5.0-H, se mejora la clasificación óptima y eficiente del riesgo de reincidencia y violencia más grave, pero además se introduce un nuevo *Formulario Dual*, que es muy sensible al riesgo potencial de violencia extrema, los *Casos identificados por el Protocolo Dual* van a ser calificados como de “especial relevancia”,

“menores en situación de vulnerabilidad”, y “menores en situación de riesgo”, los cuales van a ser destacados mediante Diligencias automatizadas que el sistema generará sin intervención adicional del agente, y cuyos destinatarios últimos serán la autoridad judicial y el Ministerio Fiscal, a las que se insta la práctica de evaluaciones adicionales en el ámbito forense.

### *2.6.2. Valoración policial de Evolución del Riesgo VPER*

Para mantener actualizada la evaluación del riesgo, el personal funcionario o unidades encargadas de la protección de las víctimas llevarán a cabo periódicamente nuevas valoraciones, realizando, de ser necesario, nuevas entrevistas con la víctima y personas de su entorno, para ello la protección a las víctimas cumplimentan periódicamente un formulario específico de seguimiento: el VPER4.1-S “Sin incidente”.

Este formulario se utiliza cuando sea pertinente sin que haya conocimiento de ningún incidente desde la aplicación de la VPR5.0-H, el mismo se encuentra dividido en 4 bloques o dimensiones temáticas con un total la mayoría de los indicadores son evolutivos y señalan el conjunto de acciones que tanto el agresor como la víctima realizan tras la denuncia y la orden de protección, los cuales, pueden agravar la situación de peligro y consecuentemente de riesgo hacia la persona de la mujer.

Los indicadores establecidos para el formulario VPER4.1-S son los siguientes:

- Bloque 1. - Características y comportamientos del agresor
- Indicador 1. En los últimos 6 meses muestra celos exagerados o sospechas de infidelidad.
- Indicador 2. En los últimos 6 meses muestra conductas de control.
- Indicador 3. En los últimos 6 meses muestra conductas de acoso.
- Indicador 4. Está fugado o en paradero desconocido.
- Indicador 5. Tiene antecedentes penales o policiales (elemento a comprobar en las bases de datos policiales).
- Indicador 6. Existe quebrantamiento de medidas (cautelares/penales) tanto denunciadas como no denunciadas.

- Indicador 7. Presenta un trastorno mental/psiquiátrico (se comprobarán los exámenes psicológicos).
- Indicador 8. Muestra intentos o ideas de suicidio.
- Indicador 9. Presenta algún tipo de adicción o conductas de abuso de tóxicos (alcohol, drogas o fármacos).
- Indicador 11. Existen trámites judiciales de separación o divorcio no deseados por el agresor.
  - BLOQUE 2.-Evidencias de comportamientos positivos del agresor desde la última valoración
- Indicador 12. Se ha distanciado de la víctima.
- Indicador 13. Muestra respeto a la víctima, sin ánimo de venganza contra ella ni su entorno.
- Indicador 14. Exterioriza una actitud respetuosa hacia la ley y de colaboración con los agentes.
- Indicador 15. Muestra arrepentimiento.
- Indicador 16. Se acoge a programas de ayuda.
- Indicador 17. Cumple con el régimen de separación y cargas familiares.
- Indicador 19. Tiene una situación laboral y económica estable.
- Indicador 20. Cuenta con apoyo social y familiar favorable.
  - BLOQUE 3.-Evidencias de comportamientos y circunstancias de la víctima desde la última valoración.
- Indicador 21. Ha reanudado la convivencia con el agresor estando en vigor medidas de alejamiento.
- Indicador 22. No declara sobre episodios denunciados, o si lo ha hecho, posteriormente manifiesta su deseo de retirar la denuncia y/o de rechazar la protección.
- Indicador 23. Realiza actividades que van en contra de su propia seguridad (encuentros con el agresor, rechaza o abandona la casa de acogida, etc.).



- Indicador 24. Existencia de algún tipo de discapacidad, enfermedad física o psiquiátrica grave.
- Indicador 25. Carece de apoyo familiar o social favorable.
- Indicador 26. Muestra intentos o ideas de suicidio.
- Indicador 27. Presenta algún tipo de adicción o conductas de abuso (alcohol, drogas o fármacos).
- Indicador 28. La víctima tiene a su cargo menores de edad.
- Indicador 29. Existe conflicto motivado por las responsabilidades o cuidado de los hijos.
  - BLOQUE 4.-Percepción y ajuste del riesgo.
- Indicador 30. La víctima considera que su nivel de riesgo actual es (pregunta totalmente de respuesta subjetiva por la mujer y que junto con todo lo demás, podremos hacer una evaluación global del nivel de percepción del riesgo que presenta la mujer).
- Indicador 31. ¿Está usted de acuerdo con el riesgo apreciado por la víctima? (Es una pregunta por la cual el evaluador, con los datos objetivos que posee y su propia valoración personal, realiza su propia apreciación sobre la evolución del riesgo. En caso de contraposición con la consideración de la mujer con respecto a la evolución de riesgo, se abrirá una ventana, donde habrá que exponer de forma justificada, su propia apreciación del hecho.

Integrada toda la información en el sistema, el programa asignará nuevamente y de forma automáticamente uno de los niveles de riesgo ya referenciados para la VPR5.0-H.

Tanto si se ha cumplimentado el formulario VPR5.0-H, ante una denuncia inicial, como si se ha cumplimentado un formulario VPER4.1-S, sin incidente, la actualización procederá por el mero cumplimiento de determinados plazos, porque se haya recopilado nueva información sobre la víctima, sobre el agresor o se hayan conocido nuevas circunstancias puedan afectar a la valoración del riesgo.

Por lo que hace a los plazos, la duración de los mismos dependerá del nivel de riesgo asignado:

- Nivel extremo, antes de setenta y dos horas.

- Nivel alto, antes de siete días.
- Nivel medio, antes de treinta días.
- Nivel bajo, antes de sesenta días.
- Nivel No apreciado, antes de noventa días.

Para los casos de *especial relevancia*, debido a que el sistema introduce un elemento de mayor vulnerabilidad de la mujer, se establece que no se puede realizar una nueva valoración de riesgo antes de siete días, excepto que ocurran nuevos hechos o se produzcan circunstancias excepcionales que modifiquen la situación personal.

Por último también se realizarán nuevas valoraciones a solicitud del órgano jurisdiccional o del Ministerio Fiscal.

El segundo de los formularios de evolución de riesgo policial, es el VPER-C “Con incidente” el cual, se utiliza ante una nueva denuncia o incidencia de carácter violento (en la práctica actual el formulario que se utiliza en estos supuestos es VPR5.0-H bajo la denominación de VPER-C para diferenciar ambos momentos).

### 2.6.3. *Qué medidas de protección se aplican en cada nivel de predicción de riesgo*<sup>416</sup>

Para el caso del nivel de riesgo no apreciado, serán de aplicación las siguientes medidas de protección:

#### a) De gestión del caso en VioGén:

La Unidad policial especializada o la que gestione el caso, se ocupará de que los datos contenidos en el mismo sean correctos y se encuentren debidamente actualizados, especialmente, identificación completa, correcta y actualizada de agresor y víctima, así como contacto y domicilio de ambos y demás datos de interés. Igualmente deberá evitar y en su caso subsanar duplicidades de casos, así como IDs de víctimas y agresores, principalmente, al objeto de garantizar una adecuada protección de las primeras.

#### b) De tipo informativo y asistencial:

---

<sup>416</sup> Accesible en: <https://violenciadegenerotic.files.wordpress.com/2019/05/manual-vper.-instruccion-4-2019.pdf>

Las mismas medidas, de tipo orientativo, informativo y asistencial, que para cualquier otro ciudadano denunciante. Especialmente, información detallada de los recursos disponibles en su demarcación, tanto oficinas de atención a la víctima del delito (ámbito de Justicia) como servicios sociales y facilitar recomendaciones en medidas de autoprotección.

Para el caso del nivel de riesgo bajo, procederán las siguientes:

- De tipo Operativo, Informativo y Asistencial para la *víctima*:
  - Facilitar a la víctima números de teléfono de contacto permanente (24 horas) con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad más cercanos.
  - Realizar contactos telefónicos esporádicos con la víctima.
  - Comunicación al agresor de que la víctima dispone de un servicio policial de protección.
  - Recomendaciones sobre autoprotección y modos de evitar incidentes.
  - Información precisa sobre el servicio de teleasistencia móvil.
  - Derivación de la víctima hacia los servicios sociales y asistenciales que correspondan a su domicilio, recomendándole encarecidamente que se informe de los recursos a su disposición, especialmente los que tengan que ver con su seguridad: puntos de encuentro, viviendas de acogida, etc.
  - Informar a la víctima sobre las recomendaciones que, para este nivel de riesgo, se establecen en el diseño del Plan de Seguridad.
  - Si el agresor tiene licencia de armas, requerir para que las entregue voluntariamente al cuerpo policial actuante, así como las armas que posea.
  - Indagar con la víctima para conocer momentos de recepción y contenido de resoluciones judiciales que se hayan podido emitir en el ámbito civil (régimen de custodia, visitas, adjudicación de la vivienda, etc) las cuales puedan repercutir en el grado de afectación/potencial peligrosidad del agresor y por tanto en el contexto de la protección de la víctima y sus hijos.
- De tipo Operativo e Informativo sobre el *agresor*:
  - Comunicación al agresor de que su caso se encuentra sometido al control/protección policial y en su caso el contenido y alcance de la orden de protección acordada judicialmente.

- Si tuviera armas y licencia de armas, requerir la entrega voluntaria de las mismas a la unidad policial actuante.
- Si la autoridad judicial lo acuerda, se concretará el acompañamiento policial al domicilio a fin de la recogida de sus enseres personales.
- A fin de garantizar un mejor control del agresor y la seguridad de la víctima, se puede difundir a las Unidades policiales de seguridad, la ficha y datos del agresor.

Para el caso del nivel de riesgo medio, deberá aplicarse:

- De tipo Operativo, Informativo y Asistencial para la *víctima*:
  - Vigilancia ocasional y aleatoria en domicilio y lugar de trabajo de la víctima.
  - Comprobación periódica del cumplimiento de la orden de alejamiento por el agresor.
  - Controles esporádicos en la entrada/salida de los centros escolares de los hijos e hijas.
  - Acompañamiento a la víctima en actuaciones de carácter judicial, asistencial o administrativo, cuando se considere que puede existir algún tipo de riesgo para la propia mujer.
  - Entrevista personal por el responsable o por personal de la Unidad policial encargada de su protección.
  - Informar sobre las recomendaciones que, para este nivel de riesgo, se establecen en el diseño del Plan de Seguridad.
  - Comprobación periódica del cumplimiento de las medidas judiciales de protección.
  - Entrevista con personal de Servicios Asistenciales que atienden a la víctima / Puntos de Atención Municipal, para identificar otros modos efectivos de protección.
  - Traslado de la víctima para ingreso en un centro de acogida si fuera necesario.
- De tipo Operativo e Informativo *sobre el agresor* :

- Instar a la Fiscalía el seguimiento obligatorio del agresor, a través de la asignación de un dispositivo telemático de control.
- Comprobación periódica del cumplimiento por parte del agresor de las medidas judiciales de protección impuestas, lo que incluirá control ocasional del mismo en domicilio, lugar de trabajo y otros que frecuente.
- Tener actualizada la base de datos sobre domicilio, trabajo y localización actuales.
- Para aquél que disfruten de permisos penitenciarios y/o excarcelaciones, entrevista con él, a fin de informarle de que su caso se encuentra sometido a control policial, así como contrastar información sobre sus datos de contacto y localización actuales.

Para el caso del nivel de riesgo alto:

- De tipo Operativo, Informativo y Asistencial *para la víctima*:
  - Vigilancia frecuente y aleatoria en domicilio y lugar de trabajo de la víctima, así como en entrada/salida de centros escolares de los hijos e hijas.
  - Si no lo ha hecho, insistir a la víctima en su traslado a un centro de acogida o al domicilio de un familiar durante los primeros días, especialmente si no se ha procedido a la detención del autor.
  - Instar el seguimiento obligatorio del agresor mediante dispositivos electrónicos.
  - Control esporádico de los movimientos del agresor.
  - Informar a la víctima sobre las recomendaciones que, para este nivel de riesgo, se establecen en el diseño del Plan de Seguridad.
  - Contactos esporádicos con personas del entorno de la víctima: vecinos, familia, trabajo, lugares de ocio.
  
- De tipo Operativo e Informativo *sobre el agresor*:
  - Además de todas las medidas de los niveles anteriores, contactos y control aleatorio con personas del entorno del agresor: vecinos, familia, trabajo, lugares de ocio.

Para el caso del nivel de riesgo extremo:

- De tipo Operativo, Informativo y Asistencial *para la víctima*:
  - Vigilancia permanente de la víctima, hasta que las circunstancias del agresor dejen de ser una amenaza inminente.
  - Control intensivo de los movimientos del agresor, hasta que deje de ser una amenaza inminente para la víctima.
  - En su caso, vigilancia en entrada/salida centros escolares de los hijos.
  - Diseño de un plan de seguridad personalizado para cada víctima, sobre las medidas que, para este nivel de riesgo, se establecen en el catálogo del Plan de Seguridad.
- De tipo Operativo e Informativo *sobre el agresor*:
  - Control intensivo de los movimientos del agresor, hasta que deje de ser una amenaza inminente para la víctima.

Por otra parte, como ya se ha comentado, de forma automática, el sistema VioGén, en determinadas circunstancias, genera las siguientes diligencias: las *diligencias de especial relevancia*, las de *menores en situación de vulnerabilidad*, y las de *menores en situación de riesgo*, de las cuales no se puede realizar nueva valoración en 7 días, excepto si existe nuevo incidente o nueva denuncia, como se explicará a continuación.

- “Diligencia de especial relevancia”

Tras la práctica de la valoración con la información disponible, si el sistema detecta una especial combinación de indicadores que aumentan de manera significativa la probabilidad de que el agresor ejerza sobre la víctima violencia muy grave o letal, de forma automática, da como resultado el “Caso de especial relevancia”. El mismo se sustenta en estudios empíricos llevados a cabo por la Secretaría de Estado de Seguridad en España – Ministerio del Interior, sobre supuestos reales de homicidios de mujeres por violencia de género. Los estudios practicados han permitido, en el contexto de las condiciones presentes de los casos analizados, aislar determinados factores de riesgo críticos o relevantes, así como determinadas combinaciones de estos y asociarlos al resultado final de muerte violenta de la mujer a manos de su pareja o expareja. Los datos obtenidos en dicha investigación son consistentes con los encontrados en estudios internacionales.

Las conclusiones de las investigaciones referidas han sido incorporadas al Sistema VioGén, de tal manera que tanto el Formulario VPR (valoración policial del riesgo), como el VPER-C (valoración policial de la evolución del riesgo CON INCIDENCIA) cuentan con un

proceso dual de valoración del riesgo (valoración del riesgo de reincidencia violenta grave y valoración del riesgo de homicidio). Así, cuando el Sistema VioGén genera un caso de especial relevancia, significa que en el mismo se observan factores de riesgo, en combinaciones diversas, que multiplican por ocho la probabilidad de reincidencia violenta con resultado de muerte para la víctima y asimismo puede aumentar el resultado del nivel de riesgo.

- “Diligencia de menores en situación de vulnerabilidad”.

En el presente caso, tras la práctica de la valoración con la información disponible, si el sistema detecta, al igual que en la anterior, una especial combinación de indicadores que apuntan a que los menores de edad a cargo de la víctima pueden encontrarse en situación de especial vulnerabilidad, Ej: (indicador I-29 “La víctima tiene a su cargo menores de edad” en combinación con algunos otros, como, I-30 “Existencia de amenazas a la integridad física de los menores” o I-31 “La víctima teme por la integridad de los menores”) genera de forma automática esta diligencia indicando la situación de vulnerabilidad detectada.

- “Diligencia de menores en situación de riesgo”.

Para este caso concreto, e igual que en los anteriores, cuando tras la práctica de la valoración con la información disponible, el sistema detecta una especial combinación de indicadores que apuntan a que la violencia ejercida por el agresor sobre la víctima podría extenderse a otras personas cercanas a esta, especialmente hacia los menores de edad a su cargo, da como resultado de forma automática este tipo de diligencia.

El resultado de la diligencia de menores en situación de riesgo se sustenta en el estudio exhaustivo de las circunstancias que suelen estar presentes en episodios reales violentos graves o letales llevados a cabo por agresores de violencia de género contra menores a cargo de sus víctimas.

Tanto el análisis de los casos de homicidios de menores sucedidos en España en el contexto citado desde que hay registros y llevado a cabo desde la Secretaría de Estado de Seguridad – Ministerio del Interior, como la investigación científica nacional e internacional especializada en la materia, coinciden, pese a la extraordinaria complejidad del fenómeno, en la identificación de un patrón básico de elementos críticos presentes en algunos supuestos, que se traduce en alto riesgo para las personas cercanas a la víctima de violencia de género, especialmente los menores.

En dicha diligencia, se recomienda a la autoridad judicial y fiscal, la práctica de Valoración Forense adicional sobre los menores y resto de implicados en el Caso y/o unidad familiar por organismo competente en el ámbito de la Administración de Justicia, al objeto de complementar la Valoración Policial y en su caso determinar las medidas de gestión del riesgo más pertinentes, así como la adopción de las medidas de protección que se consideren oportunas en relación con los menores a cargo de la víctima y presentes en el caso concreto. Además, se indica, que en el caso de practicarse dicha Valoración Forense o adoptarse medidas de protección sobre los menores, se solicita de la Autoridad Judicial/Fiscal, a la mayor brevedad, su comunicación a la Unidad policial de asignación del caso e instrucciones si proceden, para que la protección policial se adapte a la situación real..

Como ejemplo final para documentar esta última situación, la combinación de indicadores podría ser la siguiente: (indicador I-29 “La víctima tiene a su cargo menores de edad” en combinación con algunos de los dos o los dos indicadores siguientes presentes en el Caso, I-30 “Existencia de amenazas a la integridad física de los menores”, I-31 “La víctima teme por la integridad de los menores” en relación con los indicadores del agresor, I-19 “Presenta un trastorno mental/psiquiátrico” e I-20 “Presenta ideas o intentos de suicidio”. En este caso que se ha tomado como ejemplo, la “diligencia de menores en situación de riesgo” aparecería de forma automática en el sistema.

#### *2.6.4. Medidas de autoprotección ante una nueva agresión cuando la víctima tiene menores a su cargo. Plan de Seguridad Personalizado<sup>417</sup>*

El Plan de Seguridad Personalizado (en adelante, PSP) se extraerá por primera vez con la primera VPER, con independencia del nivel de riesgo. Tras la celebración de la vista judicial en su caso, la salida o no del agresor del domicilio, la adopción o no de medidas judiciales, etc., los agentes actuantes conocen entonces los datos necesarios para la adecuada confección del PSP. El mismo se deberá confeccionar para cada víctima de forma individualizada, de tal manera que todas y cada una de las Medidas que contiene son susceptibles de activarse o no, por decisión del agente actuante, en relación a la peligrosidad del hecho, del autor, o de la vulnerabilidad de la mujer. Se puede seleccionar o deseleccionar apartados enteros o bien medidas concretas dentro de cada apartado.

---

<sup>417</sup> Instrucción 4/2019 de Secretaría de Estado de Seguridad



Los agentes actuantes deberán prestar especial atención a la hora de confeccionar el PSP a aquellas opciones que: NO sean posibles/factibles/asumibles, adecuadas o idóneas para la víctima, en concreto, en atención a sus particulares circunstancias, (características físicas, posible discapacidad, edad, puesto de trabajo, menores o su cargo, edades de estos, tipo de vivienda, habilidad y frecuencia en el uso de redes sociales, nivel formativo en general, arraigo familiar y/o social, disponibilidad económica, etc ...).

El PSP cobra fuerza y sentido como herramienta para autoprotección real de la víctima cuando este ha sido confeccionado adecuada, rigurosa y proactivamente por el agente interviniente y las Medidas de autoprotección que contiene guardan sentido y coherencia con el estilo de vida de la víctima en particular.

Cuando se confeccionen posteriores VPER, se podrá extraer de nuevo el PSP, si se considera necesario en base a la variación de las circunstancias.

#### Apartado 1: relacionado con el teléfono móvil.

- Cambiar el número de teléfono y solicitar a la compañía prestadora del servicio que sus datos no sean incluidos en ficheros ni guías de acceso público.
- Bloquear las llamadas y resto de comunicaciones con el agresor a través de cualquier aplicación o cuenta (whatsapp, RRSS, etc.)
- No atender llamadas de números desconocidos.
- Tener siempre activada la geolocalización sólo en caso de que el agresor no conozca el nuevo número de móvil.
- Guardar en el teléfono móvil o en papel los números de emergencia policiales en lugar preferente, (112, 091, 062 y 092, vinculados a teclas de marcación rápida en el caso de grabación en el móvil).
- Guardar en el teléfono móvil o en papel los teléfonos de asistencia en la demarcación: unidad de violencia, oficina de atención a víctimas, casa de acogida, asociaciones de víctimas, servicios médicos, así como cualquier otro de confianza.
- Instalar la app AlertCops (del Ministerio del Interior) en el teléfono móvil y explorar su manejo en la opción específica violencia de género.

#### Apartado 2: relacionado con las nuevas tecnologías de la información, comunicación y las redes sociales.

- Restringir acceso a sus perfiles.
- Utilizar perfiles con "Nick" en lugar de mostrar el auténtico nombre.
- No aceptar solicitudes de acceso o de amistad de desconocidos o del entorno del agresor.
- Evitar difundir información personal en sus perfiles, (fotografías, vídeos, localizaciones, amistades, etc.) e informar a sus contactos del riesgo de que ellos a su vez difundan dicha información.

Apartado 3: relacionado con las medidas de autoprotección personal, con carácter general para todas las víctimas.

- Adoptar rutinas de seguridad en los desplazamientos y salidas para desarrollar cualquier actividad cotidiana.
- Identificar a los vecinos/amigos de más confianza para que puedan ser contactados en caso de emergencia. Informarles de la situación y pedirles que llamen a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad si advierten la presencia del agresor o si oyen gritos o sonidos propios de un ataque violento.
- No acudir a encuentros con el agresor.
- Portar fotocopia de las disposiciones judiciales de protección o alejamiento dispuestas a su favor.
- Interesarse por la realización de cualquier tipo de formación en: defensa personal, gestión segura de redes sociales y aplicaciones móviles u otros que redunden en favor de su seguridad y autoconfianza.
- En caso de cambio de domicilio, comunicarlo exclusivamente al Cuerpo de Seguridad encargado de su protección y, en su caso, a personas sólo de su absoluta confianza

Apartado 4: planificación de rutina de huida en caso de intento de nueva agresión para todas las víctimas.

- Salir rápidamente del domicilio.
- Si no se puede salir, confinarse en lugar seguro, encerrarse en habitación segura portando teléfono móvil y llamar a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

- Pedir auxilio a través de ventanas e incluso, de ser seguras, utilizarlas como vías de escape.
- Mantenerse alejada de las habitaciones y dependencias del domicilio donde puedan guardarse objetos contundentes o peligrosos (cocina, garaje, gimnasio, etc.).
- Tener preparada una bolsa de emergencia, por si es necesario abandonar el domicilio precipitadamente y esconderla en lugar seguro (la casa de un vecino o amigo), evitando el entorno de familia y amigos del agresor. La bolsa podría incluir, para la víctima y, en su caso, menores a su cargo: documentos esenciales (de identidad, relacionados con la vivienda, etc.) tarjetas bancarias o sanitarias, llaves (domicilio, vehículo, lugar de trabajo) dinero en efectivo, medicamentos y/o prescripciones, prendas de vestir, dispositivo móvil, etc.

Apartado 5: medidas de autoprotección ante nueva agresión, sólo cuando la víctima tiene menores a su cargo.

- Enseñarles a salir de la habitación cuando se produzca un hecho violento.
- Cuando los menores tengan edad suficiente, enseñarles un sitio seguro donde dirigirse fuera de casa, estableciendo una ruta segura donde poder encontrarse de nuevo tras el episodio violento.
- Disponer de una habitación segura en la casa, preferiblemente con cerradura y teléfono y enseñarles a ir a ese lugar ante un episodio violento (es necesario subrayar la importancia de estar seguros).
- Avisar a los menores de qué es una situación violenta (a menudo no la identifican fácilmente), acordando una palabra o gesto concreto clave que se pueda usar para que los niños comprendan que deben pedir ayuda.
- Enseñar a los menores a pedir ayuda a vecinos de confianza, familiares, etc. para que estos a su vez alerten a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Enseñar a los menores a ponerse en contacto con Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tanto a través del teléfono fijo de casa, como a través del teléfono móvil, cuando no les vea el agresor.
- Es necesario que sepan que deben decir su nombre completo y dirección a Fuerzas y Cuerpos de Seguridad así como mensaje memorizado sencillo en caso de llamar.

También que deben dejar el teléfono descolgado para evitar una llamada de vuelta y por tanto una situación más peligrosa.

- Practicar con los menores estas estrategias para que puedan ejecutarlas con destreza.
- Informar al Colegio de la situación y, en su caso, de las Medidas judiciales en vigor, al objeto de que el centro adopte las medidas oportunas, entre otras evitar convocar a reuniones de padres a ambos a la vez.

Apartado 6: medidas de autoprotección sólo en caso de que el agresor haya abandonado el domicilio.

- Cambio o refuerzo de cerradura en la entrada y/o instalación en otras habitaciones o ventanas.
- Dejar las llaves puestas por dentro de casa cada vez que se esté dentro.
- Instalación de video-porteros y/o mirillas con buena visibilidad.
- Añadir luces adicionales en el exterior.
- Instalación de sistemas de alarma conectados con Centro de Recepción de Alarmas.

Apartado 7: medidas de autoprotección, sólo en el lugar de trabajo.

- Informar al responsable de su situación.
- Solicitar cambio de centro o de horario de trabajo y que se garantice la confidencialidad de los datos.
- No utilizar las mismas rutas de traslado al centro de trabajo y regreso a casa.
- Procurar desplazarse acompañada de personas o compañeros de confianza.
- Mostrar en el entorno de personal de seguridad y de confianza fotografías recientes del agresor.
- Mantener fotocopia de disposiciones judiciales de protección/alejamiento en el lugar de trabajo.

## **IV. La actuación de la Policía Nacional<sup>418</sup> en los supuestos de violencia de género**

### **1. Procedimiento operativo en los casos de atención *urgente***

Por lo que a la actuación *urgente* se refiere, tras recibir una llamada de auxilio en el CIMACC 091 requiriendo presencia policial, el operador de Sala, a través de la geolocalización del vehículo policial del Grupo de Seguridad Ciudadana más cercano al domicilio o lugar donde se ha requerido la actuación, comunica el hecho a dicho vehículo, trasladando a los agentes todos los datos disponibles en ese momento. Mientras dicho vehículo se dirige al lugar de los hechos, se recaban detalles sobre la víctima y el presunto agresor, según los datos disponibles, con la finalidad de llegar al lugar con la máxima información posible y, por tanto, pudiendo planificar la metodología más adecuada de actuación policial para cada caso concreto.

### **2. La actuación policial *de oficio* en el lugar de los hechos**

Tratándose de un supuesto de violencia de género, y tras el conocimiento de los hechos - bien sea a través de llamada a la Sala de Operación CIMACC, o por requerimiento directo de la víctima, o de cualquier persona-, los agentes personados deberán llevar a cabo una serie de actividades valorativas, que se detallan a continuación.

a) Deberán, en primer lugar, realizar *una estimación previa* del supuesto fáctico en el que se encuentran las personas implicadas, así como de la infracción penal que se haya cometido: en base a ello, se adoptarán todas las *medidas de autoprotección* necesarias para garantizar tanto la seguridad de los propios efectivos policiales como la de la mujer y a sus hijos e hijas menores.

b) Es fundamental realizar una primera *inspección ocular* sobre el escenario donde se han producido los hechos (especialmente cuando estos se producen en el domicilio) para determinar desorden, objetos rotos, signos de violencia, de abandono o descuido, así como cualquier evidencia que pueda contribuir a una primera apreciación de los hechos.

c) La inspección ocular realizada por los primeros agentes personados en el lugar del hecho deberá, en caso necesario, ser ampliada mediante la realización de un *reportaje fotográfico*, realizado por la Unidad Investigadora UFAM, a través de una nueva inspección ocular; el

---

<sup>418</sup> Antes de continuar, resulta necesario indicar que, actualmente, se encuentra reconocida tanto la denominación de *Cuerpo Nacional de Policía*, como la de *Policía Nacional*, haciendo referencia, ambos, al mismo organismo público; por ello, en el presente trabajo se utilizan ambos términos de forma indistinta.

registro fotográfico así realizado irá acompañado de croquis o de los elementos auxiliares necesarios para la investigación policial y posterior instrucción judicial.

d) En los casos más graves, será necesario –además– que los miembros especializados de la Policía Científica realicen una *inspección técnica policial* del lugar de los hechos, levantando el acta correspondiente que se adjuntará al atestado, todo ello conforme a lo establecido en el art. 326, apartados dos y tres, de la LECrim. En este caso, harán constar en el acta la descripción del lugar del delito, la disposición y estado en que se hallen los objetos que en él se encuentren, daños, situación de las personas residentes, y todos los detalles técnicos que sean necesarios para la investigación policial; asimismo, procederán a la recogida de huellas o vestigios de naturaleza biológica cuyo análisis pueda contribuir al total esclarecimiento de los hechos.

e) Paralelamente, los miembros de la UFAM, realizarán un *informe vecinal* para determinar el conocimiento que el vecindario tenga sobre los hechos que estaban ocurriendo, datos que pueden ayudar a establecer indicios sobre la *eventual habitualidad* de la situación de violencia, o si, por el contrario, se trata de un hecho puntual. Este momento de protagonismo de los vecinos, que relatan de forma espontánea todo lo que saben, debe darse con la máxima celeridad, pues la experiencia revela que tal disposición se diluye rápidamente en el tiempo.

La actuación con la víctima, en líneas generales, se encuentra establecida en el *Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los Órganos Judiciales*, al que ya se hizo referencia en páginas anteriores, y cuyo contenido se detallará a continuación.

a) Si la llamada se produce desde el domicilio, a la llegada de los agentes actuantes, lo fundamental es *separar de forma física a la víctima y al autor de los hechos*, de forma que éste no pueda observar, ni escuchar, las palabras de aquélla, facilitando de esta forma la libre comunicación de ésta última. Dicha separación se lleva a cabo mediante técnicas prácticas sutiles, invitando a cualquiera de las partes –por ejemplo, el presunto agresor– a acompañar a los agentes hasta una habitación contigua, o al vehículo policial, para comprobar datos de identidad, mientras otro agente permanece en la vivienda con la víctima.

b) Debe lograrse la *declaración espontánea de la víctima*, dejándola en todo momento hablar libremente sobre los hechos, sin interrumpirla.

c) Una vez se tiene conocimiento del delito perpetrado, se debe aportar serenidad, ofreciendo a la víctima la posibilidad de acompañarla (por una dotación del Cuerpo Nacional de Policía

de uniforme o de paisano) hasta un centro asistencial sanitario (si presenta lesiones físicas o síntomas de gran nerviosismo), o acompañarla hasta las dependencias policiales ya que en un primer momento la posibilidad de que esté dispuesta a declarar es alta, debido a la indignación que siente por el hecho sufrido: la experiencia demuestra que, con el paso del tiempo, las posibilidades de que la víctima se acoja a su derecho a no declarar (art. 261.1º de la LECrim) aumentan<sup>419</sup> llegando, en muchas ocasiones, a negarse a acudir a dependencias policiales –e, incluso, a personarse ante el órgano judicial-).

### **2.1. La declaración de la víctima**

La opinión antes expresada encuentra su apoyo en la *Macroencuesta del Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad* del año 2015<sup>420</sup>, en la que se pone de manifiesto que, de toda la violencia que en el ámbito de la pareja o ex pareja sufren las mujeres en España, sólo el 28,5% llega a conocimiento del juez; de tal manera, si descontamos el 6,4% de las encuestadas que no contestan, el 65% de esa violencia permanece *oculta* y ello es debido no sólo al silencio de la propia víctima sino, también, al de los familiares, vecinos y amistades que conocen esa situación y, sin embargo, callan. No se puede llegar a otra conclusión, si tenemos en cuenta que, según la misma fuente, el 81% de las mujeres víctimas han contado su situación alguna vez a parientes, personas allegadas y vecinos, y que el 50,15% han acudido a alguna vez a un servicio médico, refiriendo situaciones distintas y poco creíbles de la lesión o situación personal en la que se encuentran.

Estos datos han evolucionado de forma positiva, ya que la más reciente *Macroencuesta del Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad* del año 2019 indica, como dato importante, que el 62,2% de las mujeres de 65 o más años que han sufrido violencia por parte de alguna pareja ha denunciado o buscado ayuda formal o informal, frente al 85,6% de las de 16 a 64 años. Esto indica que *las mujeres más jóvenes tienen más conciencia de la violencia que sufren y la denuncian en muchas más ocasiones*, lo que puede considerarse un avance en la ruptura del silencio y en la concienciación social.

---

<sup>419</sup> Así se desprende del informe anual de la Fiscal de Sala Coordinadora contra la Violencia Sobre la Mujer, presentado con motivo de la apertura del nuevo Año Judicial, que destaca un incremento en 2012 de este tipo de casos, hasta alcanzar la cifra más alta de la serie estadística. En total fueron 138, el 56,79 por ciento de las 243 retiradas de acusación registradas en materia de violencia de género.

<sup>420</sup> Accesible en:

[http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/en/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro\\_22\\_Macroencuesta2015.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/en/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/pdf/Libro_22_Macroencuesta2015.pdf)

Por todo ello, es tan importante la actuación *policial*. En la mayoría de las ocasiones y ante una situación de riesgo, la víctima no tiene otra opción de respuesta rápida, más que la llamada al 091, con la que una dotación de la Policía Nacional se personará en pocos minutos en su domicilio, se hará cargo de la situación y, ante las manifestaciones recibidas, actuará conforme a derecho, con respecto al autor, a la protección de la víctima y a sus hijos e hijas menores.

Hay que tener en cuenta –además– que, desde el punto de vista psicológico, la mujer puede sufrir el “síndrome de la mujer maltratada”, definido por Walker y Dutton<sup>421</sup>, que se define como “una *adaptación a la situación adversa* caracterizada por el incremento de la *habilidad* de la persona *para afrontar estos estímulos adversos y minimizar el dolor*, además de presentar distorsiones cognitivas, como la minimización, negación o disociación; por el cambio en la forma de verse a sí mismas, a los demás y al mundo, que puedan llevarla a *normalizar su situación y no interponer denuncia*”.

Por ello, como se viene indicando, la primera toma de contacto con la policía es tan esencial: hay que crear un clima de máxima confianza, ya que la víctima puede encontrarse en una situación en la que presente una *dependencia emocional de su agresor*, que ha hecho que pierda la confianza en sí misma y, lo que es más grave, piensa en *una mayor credibilidad de su agresor* frente a la sociedad (considera que a ella no la creerá nadie, debido a que su opinión se encuentra anulada). Además, ha de tenerse en cuenta que, en numerosas ocasiones, la denuncia de la víctima se inhibe al pensar en la posibilidad de ser privada de la custodia de sus hijos e hijas por su falta de recursos económicos.

El clima de confianza, la empatía, el *feedback*, el atender a las preocupaciones de la víctima –aunque puedan parecer banales–, preguntar sobre su situación y la de sus hijos, pero dejando que sea ella la que de forma espontánea nos vaya informando de los hechos, será la única forma de que lleguemos al conocimiento, al menos básico, de la situación que ha atravesado y de la situación en la que se encuentra, y podamos –así– crear la base de *seguridad* suficiente para que tome el siguiente paso: acompañarnos hasta las dependencias policiales para interponer la consiguiente denuncia.

En el caso de que la mujer, pese a todo, no quisiera declarar, además de realizar toda la intervención sobre el lugar de los hechos, testigos, hijos e hijas menores y demás situaciones

---

<sup>421</sup> WALKER, L.; *El Síndrome de la Mujer Maltratada*, en Biblioteca de Psicología. Desclée de Brouwer Editores. Zaragoza. 2012



que se realicen en base a los hechos ocurridos y que podamos apreciar, es importante tomar nota de todas las manifestaciones espontáneas que la mujer nos haya referido y de otras que hayamos podido observar (como su estado anímico, ropa rota, desorden en la vivienda, síntomas de lucha, nerviosismo y situación anímica que presente) ya que se trata de una información efímera muy importante para ponernos en situación sobre los hechos.

## ***2.2. El traslado de la víctima para recibir atención sanitaria***

De otra parte, es importante que la mujer sea trasladada al centro de salud correspondiente a fin de que se realice un informe facultativo sobre posibles lesiones para adjuntar al atestado policial y, en caso de presentar una situación de urgencia médica, solicitar la presencia de una dotación SAMU, para que la víctima sea asistida con la mayor celeridad posible.

## ***2.3. Valoración del riesgo y establecimiento de medidas***

Por su relevancia, tanto para la aportación al posterior atestado policial, como para establecer las medidas policiales que deban adoptarse en cada caso, así como el orden de prioridad que deba asignarse al seguimiento de las mismas, se realizarán acciones de averiguación para determinar la existencia y la intensidad de la situación de riesgo para la víctima, para ello:

- Se informará a la misma de su derecho a la asistencia jurídica en los términos que se detallan en el anexo I del Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género<sup>422</sup>.
- Se procederá a la inmediata y exhaustiva escucha activa de la mujer y de los posibles testigos que pudieran existir, para que todos los datos queden perfectamente indicados en el atestado policial.
- Se recabará urgentemente, si se observan indicios de la existencia de infracción penal, información de los vecinos y personas del entorno familiar, laboral, escolar, Servicios Sociales, Oficinas de asistencia a la víctima, acerca de cualesquiera maltrato anteriores por parte del presunto agresor, así como de su personalidad y posibles adicciones; a tal efecto se consultará con la base de datos del sistema

---

<sup>422</sup> Accesible en: Microsoft Word - Protocolo coordinación violencia doméstica.doc (igualdad.gob.es)

VioGén, donde están disponibles todos los datos sobre agresiones dentro de este ámbito tanto del agresor como de la víctima.

- Se verificará la existencia de intervenciones policiales y/o denuncias anteriores en relación con la víctima o el presunto agresor, así como los antecedentes de este último y posibles partes de lesiones de la víctima remitidos por los servicios médicos, en los que la mujer no ha interpuesto ningún tipo de denuncia.

A tal efecto, la Secretaría de Estado de Seguridad establece la Instrucción 5/2021, titulada *Protocolo del primer contacto policial con víctima de violencia de género en situación de desprotección*, llamado *Protocolo cero*. El motivo se debe principalmente, al incremento -a lo largo del año 2021- de casos de mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas, y en la que, en su gran mayoría de los casos (casi el 80 %) no constaban denuncias previas contra el presunto agresor.

En dicha Instrucción (y en referencia a la Instrucción 4/2019, por la que se estableció un nuevo *Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo*), se explicita que: “cuando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FFCCSE) tengan conocimiento o suficientes indicios de hechos que pudiesen constituir un delito relacionado con la violencia de género, se realizarán *cuantas gestiones de investigación resulten necesarias* para esclarecer lo sucedido”. Además, añade que “en el caso de no contar con las manifestaciones o declaraciones de la víctima, así como de ninguna otra persona, *se procederá igualmente de oficio*, llevando a cabo las mismas actuaciones o diligencias así como la valoración policial del riesgo. Estos supuestos de ausencia de denuncia deben hacerse constar expresamente a la Autoridad Judicial y Fiscal”.

Esta Instrucción 5/2021 está orientada, precisamente, al supuesto de ausencia de denuncia de la víctima –que, como se viera en páginas anteriores es, lamentablemente, frecuente-, y su objetivo es incrementar la calidad y cantidad de información disponible para el personal de las UFAM encargado de realizar las evaluaciones policiales del riesgo sobre los hechos y circunstancias relacionados con sucesos de violencia de género, evitando así la pérdida de información imprescindible para este fin.

Para ello, indica que, en el desarrollo de las primeras actuaciones operativas se recabará la información necesaria del conjunto de personas implicadas con la mayor premura y precisión posible, así como de todo lo apreciado y conocido por la fuerza actuante.

Una vez en dependencias policiales, los agentes actuantes, trasladarán toda la información recogida, a través de un atestado policial conforme a los modelos y procedimientos establecidos; con el objetivo de que quede recogida toda la información documental necesaria sobre indicadores de riesgo y de sus circunstancias.

La Policía Nacional, a tal efecto, ha previsto formularios específicos para la recogida de información procedente de la actuación policial, para la posterior confección de comparencias, diligencias de informe u otros, que se deban de realizar a fin de poder poner en conocimiento del juzgado los hechos de su actuación, por los que fueron requeridos.

La intervención experta, proactiva y rigurosa del personal de la Policía Nacional interviniente es imprescindible durante los procedimientos del *Protocolo Cero*. A tal fin, el Cuerpo Nacional de Policía va a llevar a cabo las acciones formativas destinadas al personal de las unidades de Seguridad Ciudadana de modo que, antes de la actuación *in situ*, tengan presentes todos los aspectos relevantes del *Protocolo* sobre los que van a ser consultados posteriormente para la instrucción de las diligencias penales (en su caso), así como la importancia que puede tener para la seguridad de las víctimas los aspectos técnico-operativos que se desarrollen.

El Sistema VioGén, alojado en el seno de la SES<sup>423</sup>, y su Dirección Técnica -en el Servicio Central de Violencia de Género, perteneciente a la Dirección General de Coordinación y Estudios- ha realizado los cambios correspondientes para garantizar el correcto registro de los supuestos de activación del Protocolo de Valoración Policial del Riesgo, *Protocolo Cero*. En el mismo, se aloja toda la información y documentación necesaria a disposición de los distintos Cuerpos de Seguridad integrados en el sistema con la finalidad de facilitar e incrementar el conocimiento y actuaciones realizadas conforme a cada persona integrada en él.

#### **2.4. Actuaciones con los hijos menores en situación de desamparo<sup>424</sup>**

Como elemento previo para abordar este apartado hay que tener en cuenta que los niños y niñas, hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género, *son víctimas también* de esa

---

<sup>423</sup> Secretaría de Estado de Seguridad.

<sup>424</sup>VV.AA. Manual de atención para los niños y niñas de mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar. ORJUELA LOPEZ, L.; HORNO GOICOECHEA, P.;(Coods). Save the children. Madrid. 2019

Accesible en: <http://www.cop.es/uploads/PDF/MANUAL-DE-ATENCION-A-MENORES-VICTIMAS-DE-VIOLENCIA-DE-GENERO-EN-EL-AMBITO-FAMILIAR.pdf>

violencia, y como tales deben ser atendidos y contemplados por el sistema de protección. Lo son, porque sufren agresiones directas en muchas ocasiones, porque presencian la violencia entre sus padres y/o –simplemente- porque viven en un entorno de relaciones violentas y abuso de poder. Este contexto que justifica, legitima y desencadena la violencia, es parte de las relaciones afectivas y personales, internalizando un modelo negativo de relación que daña su desarrollo. Ven y sufren, respectivamente, a una madre maltratada y un padre maltratador, en vez de protector, y así se encuentra reflejado en el Código Penal, tras la reforma de la Ley 1/2015.

La atención integral a los niños y niñas hijos de las mujeres víctimas de violencia de género debe ser abordada *desde una perspectiva de género y una perspectiva de derechos*, tanto para su análisis, como para las propuestas de atención a estas mujeres y a sus hijos e hijas. Ello implica que la intervención policial inicial -en cuanto a su protección- es fundamental, para que posteriormente puedan los servicios sociales y de protección incorporar medidas orientadas a promover la equidad de género, centradas en los derechos de los menores, dándoles una visión diferenciada a la violencia en la que viven, y ofreciéndoles el reconocimiento de la autonomía social y personal que se merecen y a la que tienen derecho; finalmente -si es necesario- deberán ser incluidos en los programas de orientación para la prevención, atención y erradicación de las situaciones de violencia, para que éstas no sean reproducidas por ellos mismos en su vida adulta.

Por todo ello, desde la actuación policial y basándonos, como punto inicial, en los tres indicadores que forman parte de la Valoración Policial de Riesgo y están destinados a conocer si la víctima tiene a su cargo menores (ya sean biológicos, o no), y si estos/as pueden estar en situación de vulnerabilidad por su exposición a la violencia en el hogar, se debe de recoger toda la información sobre los mismos y su posible estado de vulnerabilidad.

También habrá que investigar sobre los hijos e hijas que no convivan con el agresor (por separación, divorcio u otras circunstancias), para determinar la existencia de amenazas a su integridad física. Y es que, tanto el hecho de que la víctima -o terceras personas- hayan percibido de forma directa o indirecta este tipo de comportamientos explícitos por parte del agresor y dirigidos a los/las menores -violencia vicaria- (no siendo preciso que las amenazas sean de muerte) -por ejemplo, cuando el agresor le ha dicho a la denunciante que “un día de estos te voy ha hacer daño donde más te duele”- como, si independientemente de estos factores, la mujer teme por la integridad de los menores o tiene la convicción de que el agresor pueda causarles algún daño -y esto le causa gran temor-, son elementos esenciales

que el investigador policial de la UFAM tendrá en cuenta para iniciar una investigación dirigida a la protección de dichos menores, haciéndolo constar en todos los elementos de intervención para su investigación posterior.

Además, y sin ir más allá, la exposición a la violencia de género en el ámbito doméstico también se ha demostrado causante de efectos negativos en la infancia, cualquiera que sea la edad de los niños y de las niñas que la padecen<sup>425</sup>.

Estas alteraciones observadas, aplicables al patrón descrito en las niñas y los niños que son víctimas directas de abusos, se empieza a incluir dentro de los tipos de maltrato infantil al hecho de estar expuesto el menor a violencia de género en el propio hogar<sup>426</sup>.

Por todo ello adquiere gran importancia la actuación policial en los casos más graves, donde la vulnerabilidad de los menores les haya llevado a una situación de indefensión, de abandono, o incluso de peligro para su vida, por lo que la actuación de la Policía -en general- y la UFAM -en particular- irá dirigida a comunicar a la Fiscalía de Menores la situación en la que se encuentran éstos, procediendo de forma inmediata y preventiva a su puesta bajo la protección de los servicios de la Comunidad Autónoma en la que se encuentren.

### **3. Actuaciones y recepción de la denuncia.**

En este momento, haya existido o no intervención policial previa, es esencial que el agente policial que vaya a recepcionar la denuncia tenga en cuenta que la mujer que tiene ante si ha sufrido, muy posiblemente, una situación personal en la que su agresor ha anulado su personalidad, como consecuencia de la violencia psicológica a la que ha estado sometida durante un largo período de tiempo -incluso años-, sin -tan siquiera- ser consciente de tal circunstancia, hasta que se han desencadenado los malos tratos físicos de forma virulenta, o se ha maltratado a sus hijos o hijas.

---

<sup>425</sup> AGUILAR REDORTA, L.; “Los hijos: víctimas directas de la violencia de género”. en *Curso de experto universitario en malos tratos y violencia de género*. Fundación UNED. 2006.

Se producen diversos problemas físicos (retraso en el crecimiento, alteraciones en el sueño y alimentación, la disminución de habilidades motoras...), graves alteraciones emocionales (ansiedad, ira, depresión, baja autoestima, trastorno de estrés postraumático), ciertos problemas cognitivos (retraso en el lenguaje, afectación en el rendimiento escolar), numerosos problemas de conducta (escasas habilidades sociales, agresividad, déficit de atención-hiperactividad, inmadurez, agresividad, delincuencia, tóxico dependencias).

<sup>426</sup> *Ibidem*.

En la toma de declaración, y desde un principio -para evitar que la mujer, en el momento de la interposición entre en situación de pánico escénico-, hay que buscar un lugar con cierta intimidad, sin contacto con otros denunciantes, y donde sea atendida por una sola funcionaria o funcionario de policía, creando un clima de confianza y de empatía, ya que va a contar elementos muy íntimos sobre su vida, que le producirán (en muchas ocasiones) vergüenza y estupor, y de los que –incluso- se siente culpable<sup>427</sup>.

Es importante personalizar el trato (presentación del agente y empleo del nombre de la víctima-interlocutora); que dirija la conversación una sola persona; la escucha atenta y activa (manteniendo contacto ocular, sin interrumpir, y evitando pasar largos periodos mirando o escribiendo en el ordenador o en la libreta); asimismo, animar a que no se contengan episodios de llanto o de rabia –es decir, facilitando su expresión-.

Una vez que la víctima se encuentra en un estado adecuado para relatar lo sucedido, sería pertinente informarle de cómo se va a desarrollar la declaración, explicando cuáles serán los pasos a seguir. Con ello, se evitará la sensación de incertidumbre y temor que suelen tener las víctimas, por desconocimiento o prejuicios sobre el funcionamiento de las rutinas policiales y/o judiciales. Esta tarea de información puede alcanzar también a explicaciones sobre los recursos asistenciales a su disposición. Todo ello irá encaminado a iniciar el procedimiento de empoderamiento de la mujer a fin de intentar evitar que abandone su declaración o que se presente a los pocos días de interponer una denuncia a retirar la misma, renunciando a continuar con el proceso judicial o tras una orden de alejamiento reanude la relación con su pareja o expareja<sup>428</sup>.

Debe destacarse que el objetivo de la toma de declaración es *obtener los máximos datos posibles de los hechos ocurridos*. Por ello, el agente de policía que realice la entrevista no tiene que perder el control de la comunicación; no obstante, resulta muy importante resaltar que, en un principio, hay que dejar a un lado el interrogatorio policial y realizar una sutil *guía del relato espontáneo* que nos ofrecerá la víctima, ya que será la mejor forma de conseguir la mayor información posible, incluso cuando la situación anímica de la mujer presente un cuadro de alteración muy alto o psicológicamente se encuentre sobrepasada por los hechos. De esta manera, será necesaria la intervención de *dos agentes de policía* (uno, que realice la comunicación verbal, el *feedback* y las posteriores preguntas sobre hechos que

---

<sup>427</sup> Guía de procedimiento. Accesible en: <https://violenciadegenerotic.files.wordpress.com/2019/05/instruccion-4-2019.pdf>

<sup>428</sup> YUGUEROS GARCIA, A. J.; “Mujeres que han padecido malos tratos en las relaciones de pareja: el ciclo de la violencia”. en *Revista Poiésis*. Medellín núm 30, 2015, pp 13-19.

no hayan quedado claros, o que sean necesarios para la investigación policial; y otro, que realice las tareas de ir tomando nota de todo lo relatado –datos que, incluso, pueden surgir desordenados- para posteriormente confeccionar el atestado); esta dinámica será muy importante para no interrumpir el relato de la mujer. Igualmente, es importante no sufrir interrupciones de personas ajenas a la declaración que puedan quebrar el relato en un momento dado, pues su reanudación posterior será inviable al haberse roto la situación de intimidad.

Para ello, antes de comenzar, es importante, para la actuación policial, solicitar el documento nacional de identidad, a fin de poder tomar todos los datos de filiación sin someterla a ningún interrogatorio previo.

Finalmente, tanto si la intervención se ha producido de oficio (por llamada al CIMACC), como si la denuncia es presentada por la propia víctima, algún familiar, atestado policial iniciado por tener conocimiento directo de los hechos, parte de lesiones o por la intervención de cualquier servicio asistencial que pone en conocimiento cualquier hecho delictivo en este ámbito, se procederá con la iniciación de un *Atestado Policial*, que deberá tener unos *contenidos mínimos* -que se abordan a continuación- y que son, de una parte, obligatorios y, de otra, necesarios para tener una información lo más completa posible del delito que se ha producido a través del conocimiento certero de los hechos ocurridos.

### ***3.1. Contenidos relativos a la víctima***

#### ***3.1.1. Manifestación de la víctima***

Con antelación al inicio de las declaraciones, se informará a la víctima de su derecho a solicitar la defensa jurídica especializada y gratuita en violencia de género -y que la misma esté presente en todas las fases de su declaración, de forma inmediata- o bien a designar un abogado o abogada de su elección. Si lo solicita la víctima, se requerirá la presencia de Letrado/a perteneciente al Servicio de Guardia de 24 horas, allí donde exista este recurso y en la forma en la que se preste, permitiéndole en este caso conocer el contenido del atestado.

Se le preguntará a la víctima, en primer lugar, acerca de los datos que permitan realizar gestiones inmediatas tendentes a garantizar su propia seguridad y la de sus hijos e hijas. Se tendrá muy presente la situación de los mismos, y el lugar donde se encuentren en esos momentos, por si fuera necesaria una actuación de urgencia y de protección hacia los mismos.

Un dato importante será saber sobre la situación y paradero del agresor, para proceder a su localización y, en su caso, detención.

Asimismo, se le preguntará sobre la existencia de lesiones y, en caso positivo:

- si ya ha sido asistida en algún centro sanitario -si dispone de parte médico de asistencia, se adjuntará a la denuncia-;
- en otro caso, se le ofrecerá la posibilidad de ser trasladada a un centro sanitario para recibir atención médica, adjuntando a la denuncia el parte médico que se emita;
- si, finalmente, la víctima no desea ser trasladada a un centro sanitario, se reflejarán por escrito, mediante diligencia, las lesiones aparentes que puedan apreciarse y se solicitará a la víctima la realización de fotografías de las mismas para unirlas a la denuncia.

También se le preguntará si ha sido asistida por los servicios sociales (municipales, centros de atención a la mujer, oficinas de atención a la víctima) y, en caso afirmativo, se adjuntarán al atestado los informes elaborados por los trabajadores sociales y psicólogos de estos servicios que faciliten la actividad probatoria, si son aportados por la víctima o facilitados por los servicios sociales, dejando constancia expresa de la autorización de la víctima a tal efecto o haciendo constar su existencia si no se pudiera disponer de ellos.

Teniendo en cuenta la situación emocional de la víctima, se reitera que, en todas las fases de investigación policial, se deberá respetar que ésta *se exprese de manera espontánea*, sin ser interrumpida en el relato de los hechos, procurando que la declaración sea lo más exhaustiva y detallada posible.

Una vez efectuada la declaración espontánea, se deberá completar el atestado con la mayor información posible y, en todo caso, se requerirá de la víctima la información que se relaciona a continuación -sin perjuicio de la posibilidad de formular otras preguntas que se consideren necesarias para completar la investigación policial-:

- Datos de la víctima, su agresor e hijos/as:
  - Domicilio y teléfono de contacto, importante donde va a residir, aun de forma temporal tras la denuncia, a efectos de ejercer la protección policial.
  - Filiación del agresor o agresores.
  - Domicilio y teléfono/s.



- Relación familiar, afectiva o de otro tipo entre la víctima y el agresor.
- Tiempo de convivencia.
- Profesión y situación laboral del agresor.
- Centro de trabajo.
- Situación económica del mismo.
- Comportamiento del agresor en el cumplimiento de las cargas familiares.
- Descripción del temperamento del agresor.
- Estado de salud (enfermedades, tratamientos médicos, etc).
- Adicciones, toxicomanías, etc del agresor.
- Lugares que frecuenta.
- Armas que posea (si conoce si su tenencia es legal o ilegal, y si debe portar armas debido a su trabajo).
- Vehículos que utiliza el agresor.
- Fotografía actualizada de la víctima o víctimas.
- Fotografía actualizada del presunto agresor.
- Componentes del grupo familiar, en su caso, especificando si existen hijos, comunes o no, y si conviven con la pareja o no. Datos de identidad y edad de los mismos.
- Existencia de procedimientos civiles de separación o divorcio y, en tal caso, juzgado en el que se han tramitado o se están tramitando y medidas que se han adoptado en relación con el uso de la vivienda y la custodia de los hijos, si los hubiera.
- Situación laboral y económica de la víctima.
- Dependencia económica, en su caso, de la víctima respecto del agresor.
- Situación laboral y económica de otras víctimas que convivan con ella (ascendientes, descendientes, personas especialmente vulnerables...).
- Lugares que frecuenta la víctima o víctimas (lugares de trabajo, ocio, colegios, etc.).

- Datos de la vivienda y patrimoniales.
  - Régimen matrimonial (ganancial, separación de bienes o cualquier otra situación legal o personal).
  - Tipo de vivienda familiar (propiedad, alquiler, etc.).
  - Medidas de seguridad con que cuenta la vivienda.
  - Situación de la vivienda (en comunidad o aislada).
  - Otras viviendas de su propiedad, o del agresor.
  - Vehículos propiedad de la víctima.
  - Familiares o amigos que puedan prestarle cualquier tipo de ayuda.

También se le informará de su derecho a no declarar, de acuerdo con lo establecido en el art. 261 de la LECrim, ya que la no información de dicha dispensa podrá derivar en la nulidad de la denuncia pues, según lo establecido en diversas sentencias del Tribunal Supremo, es necesaria tal advertencia previa<sup>429</sup>.

Insistir en que hay que tener en cuenta que, si el hecho ha ocurrido en el domicilio y en presencia de menores, ha de hacerse constar en el atestado, incluyendo la referencia a la relación de parentesco con el autor, y la edad. Téngase en cuenta que los menores son legalmente considerados *víctimas de la violencia de género* tras la aprobación y entrada en vigor de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito (art. 2.b.1º) en los términos establecidos en la misma.

Es fundamental que, durante toda la intervención policial, se haga lo posible para crear un clima de seguridad en el que la mujer no se sienta culpable de la violencia que sufre, poner de manifiesto que se le da credibilidad y no se pone en duda su interpretación de los hechos, sin emitir juicios de valor, e intentando restar reparos o temor a la revelación del maltrato por la víctima. También es importante ayudarla a pensar y a ordenar sus ideas sin construir su relato, así como a tomar decisiones, alertándole de los riesgos y aceptando su elección, sin imposiciones y sin caer en actitudes paternalistas/maternalistas.

---

<sup>429</sup> STS (Penal) 385/2007, de 10 de mayo, recurso 2154/2006; STS (Penal) 294/2009, de 28 de enero, recurso 756/2008; STS (Penal) 160/2010, de 5 de marzo, recurso 2209/2009; vinculando el artículo 261 de la LECrim a la obligación que tiene el Juez con el art. 416. Así, la STS (Penal) 385/2007 de 10 de mayo, recurso 2154/2006, indica que “carecería de todo sentido que se excluyera a la policía de las obligaciones que se imponen expresamente al Juez de Instrucción...”

Por último, si hay testigos de referencia y tras la denuncia, ha de realizarse un sucinto *informe vecinal*, aportando los datos de interés que nos comuniquen respecto al hecho que se persigue.

Todos estos datos son de suma importancia, debido a que una posible orden de alejamiento judicial posterior facilita en gran medida los elementos de protección policiales que se deban de realizar en aras de una mayor seguridad de la víctima y de sus hijos e hijas menores. Asimismo, la información obtenida proporcionará una visión global de la situación de vulnerabilidad o apoyo familiar en el que se encuentra la mujer agredida, la necesidad urgente de solicitar una vivienda de protección o de establecer cualquier otra medida a fin de establecer una protección adecuada a su situación personal.

### 3.1.2. *Hechos*

La descripción de los hechos se realizará cronológicamente, de forma clara y concisa, aunque siempre expresados con las propias palabras de la víctima, sin modificar sus expresiones en atención a la eventual crudeza de las mismas.

Importante es la descripción del lugar de los hechos, y las fechas de acaecimiento -aunque sean aproximadas-, así como los motivos por lo que sucedieron los hechos, el tipo de maltrato sufrido -físico, psicológico o moral- con el mayor número de detalles que recuerde, huyendo de expresiones genéricas y reflejando lo más fielmente posible las palabras utilizadas, los insultos, las amenazas, etc., así como las acciones producidas. Si en las agresiones se ha utilizado algún tipo de arma o elemento para aumentar el daño producido, si se ha producido rotura de mobiliario, así como si los hijos e hijas menores han recibido algún tipo de maltrato o amenaza, habitualidad de todos estos hechos... igualmente, si ha formulado denuncias anteriores, en qué momento –en su caso- y ante quién interpuso dicha denuncia y si, debido a ello, goza de alguna *orden de protección* (en caso negativo, con el propósito de ofrecerle la posibilidad de solicitar dicha *orden* u otra medida de protección o seguridad), así como del contenido, tramitación y efectos de las mismas. En caso de que la víctima desee solicitar la *orden de protección*, se cumplimentará dicha solicitud y se remitirá al Juzgado competente junto con el atestado. Si el hecho se ha producido ante la presencia de hijos menores, o algún miembro de la unidad familiar o conviviente ha sido, igualmente, objeto de malos tratos por el denunciado, se le informará de la posibilidad de solicitar *orden de protección* también para tales víctimas.

Finalmente, se le preguntará sobre si existen testigos que puedan corroborar los hechos denunciados, tanto familiares como vecinos o amigos, solicitando la filiación de los mismos y los teléfonos de contacto, a fin de ser citados para tomarles la declaración pertinente sobre los hechos.

### **3.2. Respecto al varón-autor**

#### *3.2.1. Actuaciones.*

Para concretar las actuaciones del autor de los hechos, habrá que establecer varios momentos de la actuación policial.

En primer lugar, a la llegada al lugar de los hechos, dicha actuación deberá seguir los parámetros correspondientes al delito cometido, como ya se ha indicado para la víctima: la separación entre las partes será fundamental. A estos efectos, el Código Penal sólo considera *delitos leves* los insultos y vejaciones, por lo que todos los demás ilícitos penales para estos casos son considerados como *menos graves o graves*, de tal modo que *procederá la detención preventiva policial* (para ello, deberá procederse conforme a lo establecido en los arts. 118 –situación de investigado no detenido- o 520 de la LECrim, según proceda).

Pero, además, en el momento de la detención se tendrán en cuenta otros elementos que pueden influir en la declaración de la víctima (la actitud que tenga ante a la misma, miradas agresivas, amenazadores), así como la oposición o no a ser detenido, los comentarios que haga en el momento de la detención con respecto a la víctima, los que haga en el mismo sentido durante su traslado a Comisaría o durante su estancia en la misma... todo lo que manifieste de forma espontánea delante de los funcionarios policiales debe de ser reflejado en atestado policial, ya que, si bien *no* son elementos fundamentales que puedan *operar en contra de la presunción de inocencia*, son indicios muy importantes que no deben perderse, ya que no suele reproducirse en momentos posteriores.

También habrá de conducirse al agresor al centro médico correspondiente, en caso de que presente lesiones, se encuentre en algún estado de alteración psicológica, anímica o presente síntomas de violencia, rabia o afección de agresión extrema.

La detención deberá llevarse a caabo en la forma *que menos perjudique al detenido*, su persona, reputación y patrimonio, absteniéndose los agentes del CNP de realizar ningún tipo de comentario personal sobre los hechos.

Como ya se ha señalado, el detenido será *informado* -de modo que le sea comprensible y de forma inmediata- de los hechos que se le imputan y las razones motivadoras de su privación de libertad, así como de los derechos que le asisten y especialmente de los ya indicados del artículo 520 de la LECrim.

Todas las actuaciones llevadas a cabo con el detenido, se harán constar por *diligencias*, que se unirán al atestado, conforme a lo establecido en el artículo 292 de la LECrim.

Con respecto a las armas que posea, se procederá a su incautación de forma preventiva, solicitando al detenido su entrega de forma voluntaria o, en caso contrario, solicitando tal medida a la autoridad judicial -conforme al art. 334 LECrim-, aun cuando no se hayan utilizado para el delito que nos ocupa ya que, ajustándonos, al art. 67 de la LOIVG, el Juez podrá acordar, respecto de los inculcados en delitos relacionados con la violencia a que se refiere dicha norma, la *suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas*, con la obligación de depositarlas en los términos establecidos por la normativa vigente. Este extremo se hará constar en diligencias, quedando dichas armas depositadas en la correspondiente Intervención de Armas de la Guardia Civil.

Si el detenido o inculcado por violencia de género, debiera usar armas por razón de su profesión, se le comunicará a sus superiores, quienes participarán en estas circunstancias, haciéndolo constar en el atestado policial, las cuales serán recogidas por sus superiores y depositadas bajo su custodia, incorporando el acta de recogida y depósito en el atestado policial.

La segunda fase de la intervención policial sobre el autor de los hechos, viene referida a las *diligencias de investigación* sobre el mismo. En este apartado, se hará referencia a todos los elementos referentes al autor de los hechos, que reflejarán todo lo relativo a la vida del agresor, y -además- servirán para aportar datos técnicos a la Valoración Policial de Riesgo, para que la misma resulte lo más objetiva posible: se está haciendo referencia a aquellos indicadores que guardan relación con el *perfil agresivo y delictivo*, con la *situación específica* y con las *circunstancias que rodean e influyen al agresor*. Veamos.

En primer lugar, se consultarán los antecedentes penales y policiales del autor de los hechos; así, a través de las bases de datos policiales obtendremos información sobre actuaciones relativas a hechos violentos en los que haya intervenido y que reflejen circunstancias estresantes que se estén produciendo (laborales, personales o sanitarias), así como otros

factores de riesgo personales relacionados que le puedan producir inestabilidad y agresividad.

Con respecto a su actitud hacia la víctima, habrá de indagarse si ha existido una escalada de celos exagerados o sospechas de infidelidad que el autor le haya reprochado en algún momento, y que sean causa de esa escalada de violencia o de un aumento en el control (como limitaciones, inspección, vigilancia, escrutinio del teléfono móvil, e incluso registros) o acoso que haya cometido el autor con respecto a la víctima.

Deberá realizarse una investigación sobre posibles *estresores* en la vida del agresor, como podrían ser problemas de trabajo o personales, solicitud de divorcio, proximidad del juicio por la custodia de los hijos, etc., que hayan llevado a una desestabilización emocional y un aumento en la escalada de violencia.

Se hará constar, además, si durante la detención o en las bases de datos policiales constan conductas físicas o verbales que constituyan una *falta de respeto a la Autoridad o sus Agentes*. La trasgresión de los mecanismo de control social formal están relacionados con un elenco de las características de los agresores de mayor riesgo de reiteración antinormativa y delictiva<sup>430</sup>; en el mismo sentido, también se indagará sobre la agresión física, amenazas, coacciones a terceras personas y/o agresiones a animales.

Respecto de los posibles antecedentes penales y policiales del agresor, es relevante la existencia de antecedentes de violencia de género sobre la misma víctima, o sobre otras mujeres, en sucesos anteriores que hayan sido denunciados, o sobre los que haya existido intervención policial, haciendo constar los quebrantamientos de medidas cautelares o de sentencias penales en que haya incurrido, antecedentes de agresiones físicas, o sexuales, antecedentes de delitos de exhibicionismo, así como la posible existencia de alguna orden de protección sobre otras parejas anteriores, familiares o sobre la propia víctima.

Si resultara posible, se aportará la información que se consiga sobre posibles trastornos mentales y/o psiquiátrico que pueda tener el agresor, actuaciones sobre intentos de suicidio o ideas de suicidio, adicciones a alcohol, medicamentos, o sustancias tóxicas o estupefacientes. Esta información podrá ser aportada por cualquier fuente personal o recabada de bases de datos oficiales. También resulta de relevancia la información sobre

---

<sup>430</sup>LÓPEZ PUERTA, R.; “Teorías del control social”, en Crimipedia, Centro Crimina para el Estudio y Prevención de la Delincuencia, Edif Hélike. Elche, 2015. Accesible en: <http://crimina.es/crimipedia/topics/teorias-del-control-social/>

antecedentes familiares de violencia de género o doméstica (incluyendo antecedentes o situaciones de maltrato -tanto denunciadas como no denunciadas- en la familia del agresor).

### *3.2.2. Comparecencia y manifestación del denunciado en Comisaría*

Llegados a dependencias policiales, se reseñará su filiación completa.

La toma de manifestación del denunciado deberá ir dirigida a un *conocimiento exhaustivo de los hechos* y a facilitar la investigación policial, así como a la resolución que haya de adoptar la Autoridad Judicial, tras la lectura de derechos como detenido y asistido por el Letrado correspondiente, realizando todas las diligencias relativas a la detención.

Las respuestas proporcionadas por la víctima han de ser *contrastadas* con la formulación de otras tantas preguntas al denunciado, lo que permitirá esclarecer los hechos objeto de la investigación.

Se le requerirá para la entrega voluntaria de las armas de fuego que posea, así como las guías de pertenencia, si no se han incautado anteriormente.

No obstante todo lo anterior, mi experiencia de ocho años como Jefe de Grupo de la UFAM demuestra que los autores, una vez asesorados por su defensa legal, se acogen habitualmente a su derecho a no declarar en sede policial (art. 520 de la LECrim).

## **3.3. Respecto a los testigos**

### *3.3.1. Testigos en la fase de investigación de la Policía Nacional*

Desde el punto de vista de la investigación policial, ha de partirse de la premisa inicial: la violencia de género es un fenómeno *delictivo* que se produce en el núcleo de una relación familiar; en este *entorno doméstico*, el sufrimiento se produce para todos los miembros de la familia, además de la mujer; lo padecen, aunque sea de forma callada, los hijos e hijas menores y los ascendientes o personas dependientes que conviven en el domicilio.

Por ello, en la investigación de los delitos de violencia de género, de una u otra forma, todos los testigos con los que podemos contar pueden tener una mayor o menor *vinculación con una de las partes*, ya que pueden ser familiares o hijos de la víctima y/o del agresor, con lo que, aunque la carga de subjetividad es más o menos acentuada y evidente, resultan cruciales para poder establecer y completar los hechos denunciados por la víctima, ya que en algunas

ocasiones, ésta no referirá la totalidad de todos los hechos (por miedo, por la dependencia emocional, por el sentimiento de culpa que pesa sobre ella, por la dependencia económica de su agresor, por temor a perder a sus hijos, por miedo a una violencia vicaria... elementos de los que ya nos hemos ocupado en páginas anteriores, y que pueden determinar la obtención de una información sesgada).

A esos efectos y a nivel policial existen varios *tipos de testigos*:

- Los testigos *presenciales*, que en la mayoría de los casos serán los familiares a que se ha hecho referencia.
- Amigos o amigas de la pareja, o de la víctima, que hayan podido observar hechos de violencia puntuales.
- Vecinos, que hayan podido observar igualmente hechos puntuales en lugares comunes del edificio, escalera, ascensor, etc.
- Testigos *de referencia* (a los que la víctima les haya contado los hechos de violencia que ha sufrido).
- Testigos *de referencia vecinal* quienes, aunque no hayan presenciado nada, sí que han podido oír golpes, sollozos y gritos de forma habitual o puntual.

Con respecto a los testigos, resulta importante que la primera dotación de Policía Nacional que llegue al lugar de los hechos tome nota de los datos de filiación completa de quienes manifiesten haber presenciado la agresión, cuando ésta no se ha producido o no lo ha hecho en su totalidad en el interior del domicilio, así como de los familiares que se encuentren en el lugar y puedan aportar manifestaciones de hechos de los que han sido testigos presenciales o de referencia.

No obstante lo anterior, la propia Exposición de Motivos de la LO 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales, pone de manifiesto cómo la experiencia diaria muestra, en algunos casos, las reticencias de la ciudadanía a colaborar con la policía judicial y con la Administración de Justicia en determinadas causas penales, y ello, ante el temor a sufrir represalias. De esta manera, y con no poca frecuencia, será difícil contar con testimonios y pruebas muy valiosas en los procesos policiales y judiciales. De esta manera, el legislador da una respuesta normativa adecuada para garantizar la salvaguarda de quienes, como testigos o peritos, deben cumplir con el deber constitucional de colaboración con la justicia. No obstante, tales garantías establecidas en favor de testigos



y peritos no pueden gozar de un carácter absoluto e ilimitado, sino que ha debido mantenerse “el necesario equilibrio entre el derecho a un proceso con todas las garantías y la tutela de derechos fundamentales inherentes a los testigos y peritos y a sus familiares”. En este sentido, el sistema implantado *confiere al Juez o Tribunal la apreciación racional del grado de riesgo o peligro y la aplicación de todas o alguna de las medidas legales de protección que considere necesarias*, previa ponderación, a la luz del proceso, de los distintos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos: así, junto a las medidas de protección y garantías del justiciable (arts. 2 y 3) la LO 19/1994 contiene una serie de *medidas complementarias de protección* dirigidas a la protección de testigos y peritos que habrán de aplicar, cada uno en su esfera, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Ministerio Fiscal y la Autoridad Judicial (art. 4).

De otra parte, y en cuanto a los *testigos*, nada impide que la Policía Nacional -como Fuerza de Seguridad del Estado, en su función de policía judicial- cuando tenga conocimiento del grave peligro en que se encuentren aquéllos, sus bienes o familiares allegados, pueda tomar alguna/s de las medidas legales previstas (a las que se pueden unir las de oír al testigo en declaración en un lugar distinto de la sede policial, para asegurar su anonimato); posteriormente, se comunicarán todas estas circunstancias a la Autoridad Judicial, que será quien, en última instancia, decidirá la continuidad de las medidas adoptadas por las Fuerzas de Seguridad, su modificación o cesación.

También, como indica la LO 19/1994, los testigos podrán ser trasladados a la sede judicial en vehículos oficiales y, una vez allí, se les reservará una habitación custodiada. En circunstancias excepcionales podrá facilitárseles, incluso, nueva identidad y medios económicos para cambiar de residencia o trabajo.

### 3.3.2. Declaración de testigos

En su declaración se hará constar la siguiente información:

En primer lugar se reseñará su filiación completa.

Después de la identificación y constancia de cada uno de ellos en el cuerpo del atestado, se procederá a la *formulación de aquellas preguntas tendentes al esclarecimiento de los hechos y confirmación de las declaraciones formuladas por la víctima y el presunto agresor*. Y en todo caso, al menos las siguientes:

- Si fue testigo ocular o de referencia.
- Descripción de los hechos por él/ella conocidos.
- Conocimiento de otros supuestos similares ocurridos con anterioridad.
- Si, en algún momento con anterioridad, ha tenido que prestar ayuda a la víctima.
- Comportamiento habitual de víctima y agresor en la comunidad donde residan, si el testigo reside en ella.
- Relación con la víctima y el agresor.

#### ***3.4. Intervención y declaración de los agentes policiales que hayan intervenido en auxilio de la víctima***

El escenario o lugar de los hechos también es muy importante, ya que en caso necesario, el agente de Policía Nacional que interviene, como ya se ha indicado, puede realizar fotografías de elementos importantes que queden reflejados en el atestado policial y ayuden a la autoridad judicial a tener una referencia visual de los hechos ocurridos, si no fuera suficiente, se acordonaría la zona y se avisará a los policías de las unidades de Policía Judicial para realizar una inspección ocular en el lugar de los hechos o a los de Policía Científica para realizar una *inspección técnico-policial* más específica, ya que estos últimos –además– levantarán acta y reflejaran hechos, circunstancias y elementos específicos importantes para la investigación policial y judicial, así como la recogida de indicios que se precisen y que se incorporarán al atestado.

Una vez en Comisaría, resulta imprescindible que se consignen las declaraciones detalladas e individualizadas de cada agente policial que haya intervenido en auxilio de la víctima con indicación de las diligencias y actuaciones realizadas por cada policía interviniente.

Cuando el atestado policial se inicie como consecuencia de actuación *directa* policial y posterior traslado de la mujer a dependencias policiales, *la diligencia de intervención policial, deberá figurar al comienzo del atestado* y se realizará a través de una *Diligencia Inicial*, donde los agentes aportarán todos los datos y elementos de su intervención (posteriormente, la intervención de la mujer se realizará a través de *Acta de declaración específica*).

### ***3.5. Diligencias policiales de verificación y comprobación de la denuncia***

La funciones de Policía Judicial vienen determinadas en el artículo 282 de la LECrim y en el Título III del Libro VII de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (en adelante LOPJ). Así, el artículo 547 de la LOPJ establece que la Policía Judicial tiene por objeto, y será obligación de todos quienes la componen: averiguar los delitos públicos que se cometieren en su territorio o demarcación; practicar, según sus atribuciones, las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir a los delincuentes, y recoger todos los efectos, instrumentos o pruebas del delito de cuya desaparición hubiere peligro, poniéndolos a disposición de la Autoridad Judicial.

El atestado debe recoger, igualmente, las diligencias que sean necesarias para reflejar las actuaciones que hayan practicado la Policía Judicial y la Policía Científica para la averiguación y comprobación de los hechos denunciados.

En estas diligencias se recogerán los resultados de la inspección ocular técnico-policial (si ha existido la intervención de la Policía Científica, por producirse el hecho en domicilio o exista escenario del delito) y se reseñarán todos aquellos medios de prueba que conduzcan al esclarecimiento de los hechos y se documentará, siempre que sea posible mediante fotografías u otros medios técnicos (vídeo, etc.) que permitan a la Autoridad Judicial una mayor inmediatez en la apreciación de los hechos y las circunstancias concurrentes.

Como parte integrante de estas diligencias, se deberá elaborar el acta correspondiente al informe vecinal para hacer constar cuantos datos puedan ser de utilidad, como antecedentes de los hechos ocurridos. En concreto, sobre la conducta que abarque las relaciones entre agresor y víctima, noticias sobre agresiones anteriores y conceptualización pública de pareja en la sociedad, citando las fuentes (no es necesaria su identificación personal).

### ***3.6. Diligencia de medidas cautelares adoptadas para protección de la víctima.***

Con respecto al delito que nos ocupa, una vez realizada la entrevista previa en comisaría, las actuaciones irán encaminadas, a ejercer desde el primer momento la protección de la mujer así como de sus hijos e hijas menores, realizando el traslado al centro de salud, si lo necesita,

a fin de determinar las posibles lesiones físicas que pueda presentar en todas las zonas de su cuerpo, y certifique, además, el estado emocional en que se encuentra<sup>431</sup>.

Se confeccionará -a través de la base de datos VioGén-, la valoración policial de riesgo y, en base al nivel de riesgo obtenido, se informará a la Autoridad Judicial de las medidas policiales adoptadas de manera cautelar para proteger a la víctima, cuando exista riesgo para ella, hasta tanto se dicte por aquélla la correspondiente resolución.

En el caso de que la víctima cambie de domicilio, se elaborará una diligencia reservada con destino a la Autoridad Judicial en la que consten los datos de éste último, no reflejando los datos del nuevo domicilio en ningún otro apartado del atestado policial.

### ***3.7. Diligencia de remisión del atestado al órgano judicial***

En el mismo se hará constar la fecha y hora de remisión, si pasa a disposición el detenido y además los documentos remitidos.

- Parte facultativo de las lesiones de la víctima y/o fotografías de las mismas.
- Solicitud de la orden de protección.
- Diligencia de detención e información de derechos (si la hubiera).
- Informes de los servicios sociales, centros de atención a la mujer u oficinas de atención a la víctima, si hubieran sido aportados por ella o por los referidos centros o servicios.
- Citación de víctimas y testigos.
- Cualquier otra diligencia que no conste en el cuerpo del atestado.

Las diligencias de inspección ocular se documentarán, siempre que sea posible, mediante fotografías u otros medios técnicos (vídeo, etc.) que permitan a la Autoridad Judicial una mayor inmediatez en la apreciación de los hechos y las circunstancias concurrentes.

La Unidad instructora de Policía Nacional, unidad UFAM, adoptará las medidas necesarias, de acuerdo con la Autoridad Judicial, a fin de asegurar la presencia de la víctima, su representante legal, el denunciado o presunto agresor y de los posibles testigos, ante la

---

<sup>431</sup> Hay que tener en cuenta que en muchas ocasiones la víctima se presenta en dependencias policiales y no ha existido ni llamada ni intervención previa, siendo el momento de la denuncia, el primer contacto policial con la víctima.

Autoridad Judicial competente (Juzgado de Violencia sobre la Mujer, Juzgado de Instrucción de Guardia ), que vaya a conocer del asunto.

A estos efectos, durante la tramitación del atestado se recabará la mayor cantidad de datos que puedan llevar a la identificación, localización y control del presunto agresor (filiación, teléfonos, domicilios, trabajos, lugares frecuentados, vehículos, fotografías, cintas de vídeo, etc.), de tal forma que se pueda proceder a su detención o se garantice su citación ante la autoridad judicial.

La Unidad Policial dispondrá lo necesario para evitar la concurrencia en el mismo espacio físico del agresor y la víctima, sus hijos y restantes miembros de la familia. En todo caso la actuación de la Policía Judicial tendrá en cuenta los criterios que establezca la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial

Pero para hacernos una idea más exacta y establecer la magnitud de la importancia de la institución de la Policía Nacional dentro de todo el sistema, solo recordar que de las 593.088 mujeres víctimas de este delito, según la estadísticas del Sistema de seguimiento integral en los casos de Violencia de Género para el año 2021<sup>432</sup>, 307.438 son protegidas por este cuerpo, lo que corresponde al 51% del total de víctimas del país lo que, a la postre, significa que más de la mitad de los casos por actos violentos o agresiones de cualquier tipo basadas en la situación de desigualdad, en el marco de relaciones de dominación del hombre sobre la mujer que tienen como consecuencia, daño físico, sexuales, psicológicos, amenazas, coacciones, privación de libertad, o cualquiera de los delitos relacionados con la violencia de género, tienen una *respuesta e intervención inmediata a través de la actuación de las unidades especializadas de Policía Nacional*, las ya referenciadas UFAM investigación, seguida de una protección integral a través de la UFAM Protección, sea adoptada o no, una medida de protección judicial con respecto a la misma<sup>433</sup>.

---

<sup>432</sup> Accesible en: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-mujer/estadisticas/14621>

<sup>433</sup> Accesible en: <https://violenciadegenerotic.files.wordpress.com/2019/05/manual-vper.-instruccion-4-2019.pdf>

**Imagen 12:** Casos registrados en el sistema VIOGEN (2021).

Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema VioGén)									
INSTITUCIONES	NIVEL DE RIESGO (Casos activos)					CASOS			VÍCTIMAS
	No apreciado	Bajo	Medio	Alto	Extremo	ACTIVOS	INACTIVOS	TOTAL	
Cuerpo Nacional de Policía	11.630	11.965	2.874	240	8	26.717	315.398	342.115	307.438
Guardia Civil	11.937	11.683	4.177	265	3	28.065	207.409	235.474	214.021
Ertzaintza (1)							1.629	1.629	1.500
Mossos d' Esquadra (1)							8.226	8.226	7.516
Policía Foral Navarra	149	107	64	8		328	1.910	2.238	2.020
U.A. de Galicia	108	143	23			274	1.230	1.504	1.272
PL Andalucía	2.253	1.302	230	4		3.789	11.888	15.677	13.497
PL Aragón	9	1				10	30	40	34
PL Asturias	206	178	38	1		423	2.551	2.974	2.543
PL Baleares	176	169	36			381	1.983	2.364	2.030
PL Canarias	268	216	13	1		498	748	1.246	1.000
PL Cantabria	114	59	12	1		186	660	846	735
PL Castilla y León	351	208	35			594	1.322	1.916	1.538
PL Castilla-La Mancha	128	69				197	500	697	614
PL Cataluña									
PL Comunidad Valenciana	1.685	1.289	335	25		3.334	11.402	14.736	12.314
PL Extremadura	13	3	2			18	10	28	25
PL Galicia	205	148	37	2		392	1.371	1.763	1.468
PL Madrid	1.641	1.045	331	17		3.034	19.240	22.274	19.858
PL Murcia	267	177	22	1		467	268	735	634
PL Navarra	235	200	20	4		459	1.352	1.811	1.608
PL País Vasco									
PL La Rioja	42	20	103	9		174	611	785	668
PL Ceuta	40	58				98	558	656	575
PL Melilla	15	15	1			31	166	197	180
<b>TOTAL</b>	<b>31.472</b>	<b>29.055</b>	<b>8.353</b>	<b>578</b>	<b>11</b>	<b>69.469</b>	<b>590.462</b>	<b>659.931</b>	<b>593.088</b>
							<b>CASOS BAJA</b>	<b>675</b>	
							<b>CASOS EXTRANJERO</b>	<b>9.455</b>	
							<b>TOTAL CASOS</b>	<b>670.061</b>	

Casos Mossos d'Esquadra enviados (vía servicios web) desde Cataluña

**79.063**

(1) Los casos inactivos de Cataluña y el País Vasco reflejan el número de víctimas que, estando recogidas en el Sistema VioGén (en otra parte del territorio nacional), en la actualidad residen en alguna de estas dos Comunidades Autónomas.

Imagen 12, extraída del Informe estadístico del Ministerio del Interior (VioGén) año 2021

### 3.8. Conocimiento de los hechos.

En este apartado se abordarán las posibilidades reales que tiene la Policía Nacional de tener conocimiento sobre los delitos de violencia de género.

En primer lugar, como ya se ha señalado en el apartado anterior, el caso más común es la recepción de una llamada al 091 por parte de la propia víctima, de sus hijos e hijas, o de los vecinos que escuchan gritos de auxilio, llantos o golpes que hacen intuir que se está produciendo un maltrato físico, así como ruido de rotura de enseres personales y mobiliario dentro del domicilio; y, en los casos en que la agresión se produce en la vía pública, cuando han podido observar de forma directa las agresiones.

En segundo lugar, muy importante y así lo indican las cifras, es la presentación en dependencias policiales de la mujer para interponer la consecuente denuncia. Así queda avalado por los datos estadísticos aportados por el Observatorio contra la Violencia

Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), actualizado a fecha 20/04/2022, con referencia a fecha 31/12/2021 y que se presentan a continuación:

**Tabla 12:** Denuncias por su origen (2021).

Origen de la denuncia	Número de denuncias por violencia de género
Presentada directamente por víctima	96.280
Presentada directamente por familiares	7.863
Atestados policiales - con denuncia víctima	1.231.015
Atestados policiales - con denuncia familiar	25.620
Atestados policiales - por intervención directa policial	268.850
Parte de lesiones	194.719
Servicios asistencia-Terceros en general	47.180

Tabla 12, elaboración propia a través de los datos extraídos del portal estadístico Delegación de Gobierno contra la violencia de género

Con estos datos se puede apreciar que, en cualquiera de las opciones que se presentan y debido a la actual situación de la Policía Judicial como investigadora de la prácticamente mayoría de delitos que se producen y, además, para este delito concreto –junto con la obligación institucional de realizar en todos los atestados la valoración policial de riesgo (excepto en las denuncias presentadas en los juzgados)-, *la práctica totalidad de las denuncias tienen una intervención directa o indirecta por los agentes policiales*. Si tenemos en cuenta que -como se ha indicado- el 51% de las mujeres protegidas son responsabilidad de la Policía Nacional, por vivir en su demarcación, también el 51% de las denuncias han sido elaboradas por la propia Policía Nacional y por el mismo motivo.

En tercer lugar, se aprecia que, de las 1.871.527 denuncias presentadas, *solamente el 0,4% del total son presentadas directamente por algún familiar*, coeficiente muy bajo que da a entender la falta de cooperación familiar para este tipo de hecho.

En cuarto lugar, frente a este dato, se pone de manifiesto otro, éste esperanzador: el incremento progresivo que vienen experimentando las denuncias ejercidas por terceros (como son: Servicios sociales, Oficinas de Atención a la víctima, Centros asistenciales y facultativos, etc.) lo que evidencia tanto el aumento de la concienciación social cuanto la cooperación institucional

## 4. Los delitos de violencia de género

### 4.1. Las conductas

En primer lugar, cabe hacer referencia a la existencia de la *agravante de género* como motivo de discriminación, según el art. 22.4 CP. Esta circunstancia viene ya referenciada en algunas sentencias del Tribunal Supremo (Penal), como la 565/2018, de 19 de noviembre (Rec 10279/2018), o la 420/2018, de 25 de septiembre (Rec. 10235/2018).

Con respecto a las *lesiones*, el art. 148.4 CP establece un *agravamiento de la sanción penal* si las lesiones del art. 147.1 CP se producen a quien fuese o hubiese sido esposa, o mujer que estuviese o hubiese estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia; en tal caso, la pena podrá ser de prisión de dos a cinco años, atendiendo al resultado causado o riesgo producido. La distinción con el art. 153 CP es que, para apreciar este precepto, el menoscabo psíquico o la lesión han de ser constitutivas de delito leve del art. 147.2 CP, lesiones de menor gravedad pues, de ser de mayor entidad, serían de aplicación los arts. 147.1 y 148.4 CP.

El delito de *maltrato físico o psíquico en el ámbito familiar* se encuentra regulado en el art. 173.1 CP, distinguiendo el realizado por el hombre contra mujer (o violencia de género en el ámbito familiar) del comprendido en el art. 173.2 CP, o realizada por el hombre o mujer contra algunos de los sujetos que también compone el círculo de convivencia familiar (violencia doméstica).

En el apartado 4 del art. 171 CP se sancionan las *amenazas leves* a la esposa o mujer que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, y amenazas leves a una persona especialmente vulnerable que conviva con aquél, de manera que los sujetos activos y pasivos son los mismos que los comprendidos en el delito del art. 173.1 CP y, por tanto, se dan por reproducidas las consideraciones realizadas respecto de dicho precepto y tipo penal.

El delito de *coacciones leves* del artículo 172.2 CP igualmente *ve agravada la pena por razones de género* cuando el autor es el varón contra la mujer que esté o haya estado ligada a él por una relación de afectividad aún sin convivencia.

Se considera delito de *quebrantamiento* (en materias de violencia de género), según el apartado 3 del artículo 468 del CP, la inutilización o perturbación en el funcionamiento normal de los dispositivos técnicos que hubieran sido dispuestos para controlar el cumplimiento de penas, medidas de seguridad o medidas cautelares, o el hecho de no



llevarlos consigo, u omitir las medidas exigibles para mantener su correcto estado de funcionamiento.

Finalmente, y no, por esto, menos importante, ha de hacerse referencia a las conductas encuadrables en tipos delictivos genéricos y para los que la norma penal, no considera la violencia de género (ex art. 1 LOIVG) como parte del tipo penal (homicidio, asesinato, lesiones graves, lesiones al feto, abuso sexual, agresión sexual, etc) aunque pueda operar sobre ellas la agravante de género del art 22.4 CP (a la que se hizo referencia al principio del presente epígrafe) a consideración del órgano jurisdiccional.

El tratamiento jurídico de la violencia sexual por razón de género<sup>434</sup> es una cuestión supranacional; y es que, en el ámbito jurídico internacional, en su contexto, se ha investigado y analizado de forma multidisciplinar este tipo de violencia, llegando a determinar sus causas y sus consecuencias, a la vez que ha conseguido identificar una nueva conceptualización del fenómeno universal.

Así, en el año 2007, desde Naciones Unidas, se publica un Informe de investigación realizado a varios Estados concretos. En él, se destacan los logros obtenidos en dichos Estados por la implementación de políticas de igualdad de género, pero se observa que ello no es óbice para que continúe la violencia contra la mujer. Es decir, las políticas de empoderamiento a la mujer como políticas de igualdad no reducen la violencia contra la misma.

En nuestro país, a pesar de tener importante legislación en materia de protección a las víctimas (de delitos) , no obstante, no se ha incorporado la esencia básica de la protección de estos delitos frente a la violencia de género. Y ello es porque tenemos una Ley integral, con una regulación restrictiva, que reduce su ámbito de aplicación al exclusivo contexto de las relaciones de pareja o ex pareja, tasando los supuestos y no incluyendo como penas específicas cuando se produce en ese contexto. Por otra parte, nuestra jurisprudencia, hasta el momento presente, tampoco recoge el evolucionado tratamiento jurídico internacional de la violencia de género en particular respecto de la agresión sexual. Sencillamente, porque no se ha considerado su contextualización hasta ahora.

---

<sup>434</sup> CARRERAS PRESENCIO, A.I.; “La agresión sexual en el contexto de la violencia de género”. en *Diario La Ley*. Wolters Kluwer. Madrid, núm 9154, Sección Doctrina. 2018.

Este cuestionamiento es extensible a los demás delitos como homicidio<sup>435</sup>, lesiones al feto y lesiones graves, indicadas en este apartado.

Y es que, en la violencia de género, no basta con que el agresor sea, o haya sido, la pareja sentimental de la mujer que ha sufrido la violencia; la violencia debe constituir *una manifestación de la discriminación*, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres o, más exactamente -y aplicado ello a cada caso concreto-, una manifestación de discriminación, desigualdad o poder de un determinado hombre sobre una mujer igualmente determinada, aunque en su reflejo en el Código Penal no quede recogido como tal y deba de ser interpretada en vía judicial.

#### ***4.2. Asistencia a la víctima con relación al delito sufrido***

Este apartado va referido a la atención a las mujeres que se personan en dependencias policiales, con una idea bastante vaga e incierta sobre el propósito de declarar, y que refieren de manera imprecisa desavenencias conyugales, desánimos, situaciones de desasosiego y mala convivencia conyugal, sin concretar, en principio, ninguna situación de maltrato.

A las mismas, tras una escucha proactiva, se les informará de todas las medidas asistenciales y de prevención que vienen establecidas en la LOIVG. A este respecto, se les dará información sobre las medidas que la ley prevé para su protección, los derechos y ayudas que las normas les reconocen, los recursos de atención, de emergencia, de apoyo y recuperación integral, así como la forma de acceso a los mismos (Centros Mujer 24 horas, Oficinas de Atención a las Víctimas, Centros y Casas de acogida, Centros de Salud...).

Desde la Policía Nacional, se informa de los recursos de asistencia social integral que existen en la provincia tanto para la víctima como para sus hijos e hijas menores, donde le podrán prestar apoyo, atender a su emergencia y recuperación integral, donde recibirán el asesoramiento tanto penal como psicológico, y de las actuaciones penales o civiles que pueden emprender, sus derechos, así como los recursos de alojamiento, recursos psicológicos disponibles para que salgan de la situación de asfixia que sufren y consigan su recuperación integral.

---

<sup>435</sup> RODRIGUEZ SÁNCHEZ, M.A.; “Asesinato, violencia de género, caciquismo, política. El crimen de Don Benito”. en *Reescrituras del género negro: estudios literarios y audiovisuales*. Dykinson. Madrid. 2022, pp. 113-121

Asimismo se le informa de su derecho a una asistencia gratuita y del acceso a asistencia letrada especializada en violencia de género desde el primer momento de la intervención, lo que comprende asesoramiento por parte de letrado/a, asistencia pericial gratuita y la reducción del 80% de los derechos arancelarios de los documentos notariales.

También tiene derecho a recibir ayudas económicas (ingreso mínimo vital, renta activa de inserción –RAI-), los requisitos que deben cumplirse, así como la prioridad en el acceso a viviendas protegidas, viviendas públicas y residencias públicas de mayores, cambio de residencia, derechos laborales, etc., cuando así lo necesiten. En el caso de que sean funcionarias públicas, pueden ver reducida su jornada laboral, acceder a una reordenación del tiempo de trabajo, un cambio de destino, incluso la excedencia para garantizar su protección. Todo lo anterior, en el caso de que los Servicios Sociales correspondientes las consideren víctimas de violencia de género. (En los documentos específicos para las víctimas de violencia de género se indica, además, los servicios e instituciones públicas a las que pueden acudir para solicitar información y asesoramiento, así como la dirección y teléfonos de contacto de cada una de ellas).

También se le informará de su derecho a formular denuncia sobre las situaciones sufridas (si se consideran delictivas), así como de que tal denuncia dará lugar a que se inicie un procedimiento judicial, elemento muchas veces controvertido ya que, en algunos casos, las mujeres manifiestan su deseo de que el autor no tenga conocimiento de la denuncia, y preguntan reiteradamente qué le va a ocurrir a él.. este momento resulta extremadamente delicado, y la agente o el agente de policía que atiendan a la víctima han de actuar con tacto y habilidad suficiente para que ésta no se sienta intimidada y pueda proseguir con el proceso que la alejará, definitivamente, de la violencia soportada.

A continuación habrá de explicarle, también, que, en el caso de que decida interponer denuncia, tiene derecho a solicitar una Orden de Protección, así como el significado de la misma, las medidas de protección que la Autoridad Judicial puede acordar a su favor y de sus hijas o hijos. Este momento es, asimismo, difícil, ya que a menudo las mujeres presentan un temor -infundido por sus agresores- de que van a perder a sus hijos y su domicilio.

Para romper esta barrera psicológica, el agente de policía explicará en qué consisten las *medidas que se pueden adoptar* y que son las siguientes:

En el orden penal:

Desalojo del agresor del domicilio familiar; prohibición de aproximarse; prohibición de residir en determinada población; prohibición de comunicarse con ella y sus hijos e hijas por cualquier medio, de acercarse a determinados lugares, centro de trabajo, centro escolar, etc.; poder establecer su domicilio como protegido, omitiendo datos del mismo -en el caso de que cambie de residencia habitual-; o la prohibición de tenencia y porte de armas para su agresor.

Además, en el orden civil:

La víctima tiene derecho al disfrute de la vivienda habitual, que se le atribuya la guardia y custodia de sus hijas/os menores, la suspensión de la patria potestad para el agresor y el régimen de visitas, la fijación de la prestación de alimentos y cualquier otra medida para apartar a ella misma y a los menores de un peligro o para evitarles perjuicios de cualquier tipo, así como la escolarización inmediata de las hijas e hijos, en caso de cambio de residencia por causa de violencia de género.

Con respecto a la nacionalidad de la mujer que denuncia ser víctima de violencia de género, la LOIVG (art. 17, que regula la garantía de los derechos de las víctimas) establece: “1. Todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, tienen garantizados los derechos reconocidos en esta Ley”. La Orden de Protección a las mujeres extranjeras, les permite solicitar un permiso de residencia independiente -si tenían uno por “reagrupación familiar” vinculado al permiso de residencia del agresor- cuando el motivo de la separación es la situación de malos tratos sufrida y el Juzgado le concede una Orden de Protección.

Si es una mujer extranjera, no comunitaria y en situación ilegal, tiene derecho, una vez concedido el estatuto de víctima de este delito -bien judicialmente, o a través de Fiscalía o de los Servicios Sociales-, a solicitar un permiso de residencia y trabajo por situación excepcional, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

## **5. Actuaciones posteriores. Protección y seguimiento de los casos**

### ***5.1. Actuaciones con respecto a la mujer víctima***

El *Manual de Procedimiento* (Diciembre 2015) de las Unidades de Familia y Mujer, establecía que el personal de la UFAM dedicado a la protección realizará este cometido de forma *estable y exclusiva*. Este Manual ha sido modificado posteriormente (junio 2018) y,

cuando se refiere al personal dedicado a la protección de víctimas únicamente dice que realizará este cometido de forma *estable* –desaparece, pues, la referencia a la “exclusividad” contenida en el anterior Manual, si bien, como puede advertirse, se mantiene la *estable relación entre las víctimas y su agente protector, que será único para todo el proceso*-.

Como análisis previo, hay que indicar que los agentes de Policía Nacional dedicados a la protección han de tener en cuenta que, tras la denuncia e interpuesta la orden de protección, cuando una víctima de violencia de género se planteó o decidió denunciar seguramente fue porque su situación llegó a ser insostenible o insoportable (en no pocas ocasiones, esto sucede porque, desde el ámbito sanitario, se llama la atención de la víctima sobre las consecuencias altamente perjudiciales para su salud –física, psíquica y social- del tipo de violencia que soportaba, con lo que finalmente la víctima -tras soportar un momento de gran tensión emocional- se decide a presentar la denuncia). Desde el punto de vista psicológico, cuanto más tiempo haya estado la víctima soportando la situación de violencia, más problemas personales habrá podido desarrollar, llegando a las dependencias policiales con la carga de todos ellos.

El seguimiento de las mujeres víctimas de violencia de género comienza tras la denuncia, momento en que los agentes de UFAM-investigación ha realizado un primera valoración policial de riesgo (VPR 5.0, procedimiento que, como ya se ha descrito, está reglamentado actualmente conforme a la Instrucción 4/2019 de Secretaría de Estado de Seguridad)

Finalizado el proceso de denuncia, la mujer víctima pasará a *entrevistarse con su agente policial protector*; en este primer encuentro hay que tener en cuenta diversos aspectos:

- El objetivo de las intervenciones deben orientarse a *proporcionar apoyo y protección incondicionales y a romper el aislamiento social* que ha permitido la aparición del maltrato.
- Durante la entrevista hay que mantener una actitud comprensiva; aclarar todas las dudas que manifieste sobre las medidas de protección y recursos accesibles, indicarle además cómo va a funcionar el sistema de protección (entrevistas telefónicas o personales periódicas), que va a ser acompañada en todos los procesos judiciales y en las asistencias sociales en los que necesite protección, se le indicará cual es el recorrido judicial que se va a seguir -juicio rápido en fecha muy próxima-, las medidas judiciales que se pueden adoptar -orden de alejamiento, régimen de visitas, régimen económico matrimonial provisional, adopción de medidas sobre la pensión

de sus hijos menores, etc.-, cuál es el nivel de riesgo que tiene en ese momento y las medidas de protección que se van a adoptar y las de autoprotección que se deben de interiorizar y establecer.

- Mostrarse receptivo/a, dejando hablar y escuchando con atención, cuidando el lenguaje verbal y corporal, para crear un clima de confianza.
- Facilitarle el número de teléfono móvil de su agente protector, con el que se podrá poner en contacto permanente durante el tiempo que tenga establecidas las medidas judiciales de protección. También, recibirá junto con los derechos establecidos por la LOIVG, los teléfonos donde se puede dirigir para el caso de cualquier eventualidad de emergencia que se produzca –fundamentalmente, el 091, para cualquier asistencia que necesite intervención rápida-.
- En el caso de que el autor se encuentre detenido, se informará a la víctima de este hecho, así como del día y la hora en el que se va a celebrar el juicio rápido, citándola para su personación en el mismo.

A partir de ese momento y finalizada la entrevista, según el nivel de riesgo que tenga cada mujer, y teniendo en cuenta las circunstancias adicionales (autor detenido, autor en paradero desconocido, convivencia con la mujer, etc.) *se iniciará su acompañamiento* hasta su domicilio, centro de atención social, a recoger a sus hijos menores o cualquier otro lugar a la que tenga que acudir y necesite protección policial.

A la mañana siguiente -o el día que se haya establecido por el órgano judicial para el juicio rápido-, el agente protector acompañará a la mujer hasta el juzgado, a fin de *llevar a cabo su protección y tener información de primera mano, tanto del proceso judicial, como de las medidas de protección interpuestas* por el Juzgado.

Una vez finalizado el juicio y dictada, en su caso, la Orden de Protección, hay que tener en cuenta que a las mujeres les sigue costando comunicarse sobre la situación en la que se encuentran, siendo habitual que -a menudo- sientan temor, vergüenza, minimicen la gravedad y peligrosidad de su situación, se resistan a reconocerla y/o lleguen a culparse de la misma y del sufrimiento infligido a sus hijos –incluso, a su agresor-. En esta situación es cuando en muchas ocasiones piensan en retomar la convivencia con éste. A diferencia de las víctimas de otros delitos -que suelen estar convencidas de la necesidad y conveniencia de dar el paso de denunciar-, muchas de las mujeres que se encuentran en situaciones de maltrato y son víctimas de violencia de género no terminan de estar convencidas de que

denunciando se vayan a solucionar sus problemas; es más, desde la denuncia, y puestas en marcha las medidas judiciales, ya no reconoce su vida... se siente, sola, se siente culpable, experimenta una situación de disonancia cognitiva, anhela que todo termine y volver a la normalidad de su vida -e incluso volver a su vida anterior, la cual había normalizado y minimizado los riesgos que estaba sufriendo- y, en contra de su propia seguridad, acoge en su domicilio (sin comunicar a su agente protector y en contra de la orden de alejamiento) a su agresor.

De ahí que sea muy importante para el agente protector, *empatizar con estas víctimas*, poniéndose en su lugar, y dedicando tiempo a las entrevistas personales periódicas y haciéndole saber que se encuentra a su disposición para cualquier circunstancia relacionada con su situación e, incluso, la posibilidad de recibir llamadas en momentos de pánico o de sentimientos de autoculpabilidad.

En este sentido el/la agente policial ha de intentar establecer una buena relación interpersonal con la persona protegida, facilitando en ocasiones que se desahogue lo necesario para entenderse con ella y ayudarla a comprender la nueva situación que está viviendo, intentando en todo momento auxiliarla para manejar las situaciones de conflicto interno a las que se enfrenta.

Toda esta situación, creará el caldo de cultivo necesario para que las continuas evaluaciones de la *evolución* del riesgo –VPER, que el agente protector ha de realizar de forma obligatoria-, se ajusten lo más posible a la *situación real de las mujeres protegidas*.

Hay que recordar que, como la vida misma, las situaciones cambian y evolucionan por lo que las valoraciones policiales de evolución de riesgo tienen que encontrarse *actualizadas en todo momento*, por lo que el Protocolo establece de manera taxativa los períodos de actualización a los que ya se hizo referencia (nivel extremo: cada 72 horas; nivel alto: cada 7 días; nivel medio: cada 30 días; nivel bajo: cada 60 días; nivel no apreciado: cada 90 días).

Asimismo, habrán de llevarse a cabo otras valoraciones –*extraordinarias*- a petición de la Autoridad Judicial, del Ministerio Fiscal o, de carácter urgente, cuando se conozcan cambios significativos en la vida de la víctima o del agresor.

La mujer, además, puede disponer de otras medidas de protección como el Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO)<sup>436</sup> consistente en proveerla de un dispositivo móvil que le permita *entrar en contacto en cualquier momento con un Centro atendido por personal especializado en violencia de género*. Además, ante situaciones de emergencia, el personal del Centro está preparado para dar una respuesta adecuada a la crisis planteada, bien por sí mismos/as o movilizando otros recursos humanos y materiales. Además, desde el Centro de Atención se contacta periódicamente con las usuarias del servicio con el objetivo de realizar un seguimiento permanente de su situación y acompañarlas en el proceso de recuperación integral. Para la gestión del Servicio, el Ministerio de Igualdad, titular el mismo, suscribe con carácter anual, un Convenio de Colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias. Pueden solicitar el servicio las víctimas de la violencia de género que cumplan los siguientes requisitos:

- No convivir con la persona o personas que les han sometido a maltrato.
- Participar en los programas de atención especializada para víctimas de la violencia de género existentes en su territorio autonómico.

Este nuevo servicio de asistencia de telefonía móvil, dotado de sistema de localización GPS, permite a las mujeres víctimas contactar con el Centro de Atención a las Mujeres Víctimas, que se encuentra en funcionamiento permanentemente. Solamente oprimiendo un botón tienen acceso a él.

Por otra parte, si judicialmente se ha adoptado la medida de colocar al agresor un *sistema de seguimiento* por medios telemáticos<sup>437</sup> para el cumplimiento de medidas cautelares de

---

<sup>436</sup> El Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO), es una modalidad de servicio que, con la tecnología adecuada, ofrece a las víctimas de violencia de género una atención inmediata, ante las eventualidades que les puedan sobrevenir, las 24 horas del día, los 365 días del año y sea cual sea el lugar en que se encuentren.

El servicio se basa en la utilización de tecnologías de comunicación telefónica móvil y de telelocalización.

<sup>437</sup> El Sistema de Seguimiento se articula de acuerdo con las pautas y reglas que, en su caso, haya establecido la Autoridad Judicial que acuerda su utilización y de conformidad con lo dispuesto en dos Protocolos de Actuación:

- Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género, aprobado por medio del Acuerdo suscrito entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado, el 11 de octubre de 2013.

- Protocolo de actuación en el ámbito penitenciario del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género, aprobado por medio del Acuerdo suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Fiscalía General del Estado, el 19 de octubre de 2015.



alejamiento, el inculpado será equipado con un transmisor dotado de una unidad de rastreo GPS, fijado bien a su muñeca o al tobillo. También, a la víctima, se le equipa con un dispositivo GPS, que rastrea constantemente movimientos y ubicación, con tecnología GPS. En una situación de emergencia la víctima puede utilizar el botón establecido al efecto, para efectuar una llamada saliente a un número predeterminado de emergencia.

El Ministerio de Igualdad tiene contratada la prestación del servicio del Sistema de Seguimiento con una empresa privada (Telefónica Movistar) que es la encargada de realizar las tareas relacionadas con la monitorización, operación e instalación de los dispositivos del Sistema de Seguimiento y control de las alarmas. Estas tareas son desarrolladas por el Centro de Control COMETA, que es el que se relaciona con los órganos judiciales, el Ministerio Fiscal y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El centro de control está operativo las 24 horas del día todos los días del año.

El Centro de control COMETA, está en continuo contacto cuando se generan avisos de emergencia:

- porque el autor ha entrado en zona de exclusión fija, como puede ser el domicilio de la víctima;
- cuando se viola la zona de exclusión móvil, referida a la distancia o posición entre el condenado y la víctima;
- por detección de proximidad, cuando entre los dispositivos hay una distancia inferior a 500 metros;
- cuando se produce una rotura del dispositivo que lleva el inculpado e, incluso, si se ha quedado sin batería o cuando el brazalete que porta se ha distanciado unos metros respecto al dispositivo de localización GPS;
- cuando la víctima pulsa el botón del pánico -y recibe de inmediato una llamada de voz para verificar el motivo-.

Toda esta nueva realidad, fenómeno difuso y complejo para la mujer, le produce la sensación de estar sometida a nuevas presiones, en especial en ciudades y poblaciones medias y pequeñas, donde los episodios de proximidad fortuita del agresor -y, muchas veces, inadvertida por la propia víctima- pueden dar lugar a continuas alertas en su dispositivo telemático -y en el del inculpado-, ello seguido de las llamadas desde el 091 y policía protector/a, todos ellos interesándose por su salud y bienestar. Esta situación implica graves

consecuencias en la salud de la mujer, a corto y a largo plazo (ansiedad y estrés, que conducen -además, y de forma indirecta- a una victimización secundaria) por lo que no pocas veces, la víctima querrá renunciar a portar el dispositivo telefónico –dejándolo a propósito en su propio domicilio-.

Por todo ello, el agente protector debe explicar muy detalladamente las situaciones que pueden darse, así como la reacción de protección que se va a desencadenar en cada momento, para que la mujer interiorice el funcionamiento de las medidas protectoras y se empodere también frente al estrés causado por las mismas.

## ***5.2. Actuaciones con respecto al agresor***

Los agentes de Policía Nacional dedicados a la protección tienen que tener en cuenta que, tras la denuncia e interpuesta la orden de protección, con respecto al agresor se pueden presentar diversas situaciones que deben ser tenidas en cuenta:

- que el agresor y la víctima estuvieran compartiendo domicilio, por lo que el agresor tiene que establecer uno distinto;
- que tengan domicilio distintos, pero el del agresor esté dentro del área de exclusión establecida por la Orden de Protección, por lo que igualmente el agresor deberá determinar otro domicilio;
- que agresor y víctima tengan domicilios distintos y fuera del área de exclusión de la orden.

Por ello, es muy conveniente que, una vez establecida la orden de protección y las medidas de alejamiento, el/la agente protector/a, se ponga en contacto con el agresor por los siguientes propósitos:

- obtener información actualizada de su nuevo domicilio, número de teléfono, lugar de trabajo y cuantos datos pueda ofrecer voluntariamente para mantener el sistema actualizado;
- explicarle el significado de la Orden de Protección ya que, aunque tal como viene legalmente establecido le habrá sido explicado en el momento de su interposición judicial (tanto en el momento procesal, como por su abogado posteriormente), la praxis profesional en la Jefatura de la UFAM me ha demostrado que, transcurridos varios días y una vez pasados los momentos de tensión, de estrés y ansiedad que

también sufre el agresor -fruto de la actuación policial, detención, su paso por los calabozos, traslado a dependencias judiciales y su posterior toma de declaración y juicio rápido-, algunos de ellos no saben realmente cómo actuar, ya que se les ha generado y transmitido tal cantidad de información en tan corto espacio de tiempo, que difícilmente han podido procesarla;

- hacer saber al agresor que su ex-pareja disfruta de protección policial que va a estar presente y operante en todo momento;
- para advertirle de que cualquier acercamiento a la víctima, o a los lugares establecidos en las medidas de alejamiento, conlleva un *quebrantamiento de condena o medida cautelar* y que, de no ser esporádica, *conllevará una nueva detención*.

Finalmente se realizarán controles periódicos u ocasionales sobre la vida del agresor, a fin de verificar que está cumpliendo con la Orden de Protección y las medidas de alejamiento, ya que en ocasiones, con la connivencia de la mujer, éstas no se cumplen.

### **5.3. Actuaciones con familiares y testigos**

#### *5.3.1. Introducción*

Para comenzar este apartado, y a diferencia de los anteriores, resulta necesario hacer una primera aproximación de lo que el Derecho procesal define como la figura del *testigo*. Es la persona que declara ante un Tribunal sobre hechos que conoce y que son considerados relevantes por alguno de los litigantes para la resolución del asunto objeto de controversia. Dicha declaración recibe el nombre de *testimonio*. Este medio de prueba existe tanto en materia civil y laboral, como en materia penal, aunque la respectiva regulación difiere en algunos aspectos.

El testigo puede ser *presencial* o *no presencial* (aquél que declara sobre algo que ha oído o le han contado, y que en términos policiales llamaremos “testigo de referencia”).

La *testifical* es una de las distintas pruebas que pueden proponerse en un proceso judicial. Su validez y peso probatorio dependerá de la credibilidad del testigo, que a su vez depende de una serie de factores, como la afinidad o enemistad que pueda tener con alguna de las partes.

No obstante, y sin perjuicio de esta primera aproximación, la figura del testigo se encuentra regulada en la Ley de Enjuiciamiento Civil (en adelante, LEC), en los artículos 361 y ss., estableciendo las siguientes reglas:

*-Idoneidad para ser testigos* (art. 361): podrán ser testigos todas las personas, salvo las que se hallen permanentemente privadas de razón o del uso de sentidos respecto de hechos sobre los que únicamente quepa tener conocimiento por dichos sentidos. Los menores de catorce años podrán declarar como testigos si, a juicio del Tribunal, poseen el discernimiento necesario para conocer y para declarar verazmente.

*-Imparcialidad* (art. 367): el Tribunal preguntará inicialmente a cada testigo, en todo caso, además de los datos de filiación, si tiene algún interés en la causa, el ser o haber tenido algún tipo de vinculación familiar, de amistad o de relación sentimental con el autor de los hechos, así como si ha tenido alguna relación laboral susceptible de provocar intereses comunes o contrapuestos o si, por otra parte, tiene algún tipo de interés directo o indirecto en el asunto de que se trata, todo ello a fin de determinar la parcialidad o imparcialidad del mismo.

En el proceso penal, el testigo está obligado a decir verdad, debiendo ser informado de tal obligación y advertido de las penas previstas en el CP para el caso de su incumplimiento. Ese compromiso de veracidad deberá manifestarse solemnemente mediante juramento o promesa de contestar la verdad, que precederá siempre al interrogatorio; el incumplimiento de esta obligación de veracidad sólo hará nacer responsabilidad por falso testimonio respecto del que se prestare en juicio y siempre que sean mayores de 14 años (arts. 458 a 461 CP). El régimen de actuación de los testigos en el ámbito penal se encuentra regulado en los artículos 175.5º, 410 a 455, 661, 716 y 967 de la LECrim.

### *5.3.2. Familiares y testigos presenciales*

En los casos de violencia de género, y a lo que a esta Tesis interesa, pueden diferenciarse dos tipos de testigos:

- Vecinos que han presenciado alguna agresión puntual en accesos cercanos al domicilio
- Familiares que podrían haber tenido conocimiento de la situación de violencia que sufría la mujer y, no obstante -como ya se mostró gráficamente en páginas anteriores-, y no han interpuesto denuncia sobre los hechos.

Los primeros son importantes para el agente protector, ya que de forma esporádica, a través de un informe vecinal, puede verificar la presencia del autor en el domicilio de la víctima.

Los segundo resultan relevantes a los efectos de tenerlos como contactos telefónicos cercanos a la víctima, a fin de poder realizar investigaciones cuando ésta deje -por diversos motivos- de atender a las llamadas de su agente protector; de esta manera, podrá ser localizada y verificar que se encuentra en perfectas condiciones, así como el cumplimiento correcto de las medidas de protección y alejamiento judicialmente establecidas.

## **6. Buenas prácticas policiales para combatir la violencia de género<sup>438</sup>**

El *Manual de Buenas Prácticas Policiales para combatir la violencia de género* surge del *Programa de Estocolmo*, aprobado en diciembre de 2009 por el Consejo de la UE, que señaló que, una de las prioridades políticas de la Unión es centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos, asegurando el respeto y la integridad de las libertades fundamentales. Y de manera muy particular, en relación con las personas vulnerables, porque *“todas las formas de discriminación son inaceptables”*. Por todo ello, y junto con otras medidas, el Consejo proclamó que *“la UE brindará apoyo práctico y promoviera las mejores prácticas para proteger y evitar la violencia y la discriminación contra los grupos vulnerables, como es el caso de las mujeres”*<sup>439</sup>.

En este Manual se define la buena práctica policial en materia de violencia de género, *“como toda actividad o conjunto de actuaciones policiales, enmarcadas en una estrategia o plan de acción más global que, bajo premisas de eficacia, calidad y excelencia en el servicio, están dirigidas a impedir conductas violentas contra la mujer por parte de su pareja o ex pareja, así como a articular las medidas de protección y asistencia necesarias para impedir que la víctima vuelva a sufrir nuevas agresiones”*.

Dicho Manual pretende ser un *marco de referencia* en la actuación de los servicios y unidades policiales implicadas en la lucha contra la violencia de género, desde una

---

438

Accesible

en:

[https://www.mimp.gob.pe/files/programas\\_nacionales/pncvfs/Proyecto\\_Apoyo\\_Asociacion\\_Juristas/Manual\\_de\\_Buenas\\_Practicas\\_Policiales\\_en\\_materia\\_de\\_VG.pdf](https://www.mimp.gob.pe/files/programas_nacionales/pncvfs/Proyecto_Apoyo_Asociacion_Juristas/Manual_de_Buenas_Practicas_Policiales_en_materia_de_VG.pdf)

<sup>439</sup>Accesible en: Documentos de referencia:ENFOPOL 60, documento del Consejo de la Unión Europea número 7488/2/10 REV 2, de fecha 9 de abril de 2010 (20.04) (OR en) (CUE, 2010a), y ENFOPOL 94, documento del Consejo de la Unión Europea número 8310/10, de fecha 9 de abril de 2010 (12.04) (OR en) (CUE, 2010b), denominados, asimismo: “Manual de Buenas Prácticas policiales para combatir la violencia contra las mujeres” y “Conclusiones sobre la mejora de la prevención de la violencia contra las mujeres y la atención a las víctimas”, respectivamente. Consta de una introducción, seis apartados y las conclusiones.

perspectiva integral, fomentando el intercambio de información, conocimiento y experiencias entre los diferentes Estados miembros, con el fin de alcanzar los siguientes objetivos:

- Reconocer, determinar, difundir y aplicar buenas prácticas policiales en la prevención e investigación de estos delitos y en la protección de las mujeres víctimas, facilitando una respuesta conjunta, homogénea y coordinada de las diferentes unidades policiales de los Estados miembros ante este grave problema social, que presenta características similares en todos ellos.
- Garantizar la eficacia, calidad y excelencia en las actuaciones de las Unidades Policiales encargadas del seguimiento, asistencia y protección a las mujeres maltratadas.
- Optimizar los recursos policiales necesarios para prevenir, investigar, erradicar y actuar contra la violencia de género, así como para proteger a las mujeres víctimas y a los menores que convivan bajo su tutela y cuidado.
- Desarrollar e implantar herramientas y procedimientos innovadores que permitan estimar y predecir el nivel del riesgo al que estén sometidas las víctimas y, en base a dichas informaciones, establecer medidas de protección que contribuyan a evitar que sufran nuevas agresiones.
- Reforzar y promover la colaboración y cooperación entre los diferentes actores intervinientes, es decir, la Justicia, unidades policiales, servicios sanitarios, servicios sociales y asistenciales y la sociedad civil, estableciendo sistemas ágiles y eficaces de intercambio de información.
- Compartir experiencias y buenas prácticas, que mejoren la actuación coordinada entre las unidades o servicios policiales encargados de luchar contra este tipo de violencia en los diferentes Estados miembros.
- Promover la formación, capacitación y especialización de los profesionales de las unidades policiales que trabajan con víctimas de violencia de género.

El Manual comprende una serie de medidas, consensuadas por distintos cuerpos de policía de la Unión Europea<sup>440</sup>, para implementar mejores medidas de prevención e investigación y una mejora en la atención a las mujeres víctimas de estos delitos.

En su definición de la *violencia* -fiel reflejo de lo preceptuado en la Declaración de Naciones Unidas, sobre la eliminación de la violencia contra la mujer<sup>441</sup>- recoge un concepto más amplio que el del artículo 1 LOIVG (que, como es sabido, restringe la violencia contra las mujeres solamente a las producidas en el ámbito de las relaciones de pareja o expareja).

También precisa que la actividad policial está destinada de forma *estratégica* a prevenir estas conductas ilícitas y proteger a las mujeres, siendo los servicios policiales los responsables de hacer cumplir la Ley, independientemente de la Administración a la que pertenezcan.

Otro de los elementos que persigue es optimizar recursos, procurar la excelencia de los servicios policiales y fomentar la cooperación entre los agentes jurídicos implicados, ofreciendo una formación especializada de calidad en la materia.

Finalmente, el Consejo de la UE realiza las siguientes recomendaciones:

- Que los modelos policiales de los países que firman el convenio, tengan en cuenta, las prácticas idóneas de lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres sugeridas en el Manual.
- Que se estudie la posibilidad de crear una red de puntos de contacto nacionales para el desarrollo de la cooperación internacional entre los servicios policiales competentes en la materia, así como para el intercambio de información y buenas prácticas. En España la AECID<sup>442</sup>, ha venido apoyando en los últimos años diversas acciones para prevenir la violencia de género y promover la atención integral de las mujeres y niñas desde un enfoque de derechos, en coordinación con organismos internacionales, instituciones y mecanismos de igualdad de los países socios así como organizaciones de mujeres, colectivos feministas y de la sociedad civil en general.
- Actualmente se está creando un punto de contacto a nivel nacional, coordinado a través del Ministerio de Igualdad, Ministerio de Interior, Secretaría de Estado de

---

<sup>440</sup> Este Manual es fruto del intercambio de experiencias de expertos policiales de catorce Estados miembros de la Unión Europea: Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>441</sup> Resolución 48/104, de 20 de septiembre de 1993

<sup>442</sup> Agencia Española de Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Seguridad, en el que a nivel de Policía Nacional, estará integrado en el Gabinete de Estudios de la Unidad Central de las UFAM. A fecha abril de 2022, se han dado las instrucciones precisas para su nombramiento que se encuentra en proceso.

- Que se mejoren sus capacidades para combatir la violencia contra las mujeres y prestar apoyo y protección a las víctimas, así como sus mecanismos para facilitar la interacción y el intercambio rápido de información entre las autoridades competentes, garantizando así una respuesta global.
- Que se refuercen la colaboración entre sus órganos judiciales, el ministerio fiscal, los servicios policiales y otros actores pertinentes, como las ONG, a efectos del intercambio de información y de buenas prácticas relacionadas con la violencia contra las mujeres, con medidas preventivas y con la protección de las víctimas.
- Con respecto a la formación, que se propicie la formación especializada del personal de policía que trabaja con las víctimas y que fomente una estrecha colaboración y cooperación con la Escuela Europea de Policía (CEPOL).

Sobre la actuación policial, el Manual se propone como modelo para las instituciones y Administraciones Públicas.

En España, tal como se ha venido explicando a lo largo del presente Capítulo (y del precedente), la adaptación se ha producido de manera progresiva, culminando con la creación de las UFAM en 2014 y la Unidad Central -con un Gabinete de Estudios-, como unidades policiales especializadas en la lucha contra la violencia de género, con función exclusiva cuando la violencia la ejerce del hombre sobre la mujer dentro de una relación sentimental actual o pasada, con consecuencias de violencia física, psicológica o sexual y *grooming*, dependientes de la Comisaría General de Policía Judicial.

Estas Unidades son las que trabajan de forma continua y directa en este delito y están dotadas de capacidades sociales y comunicativas, así como de habilidades en el manejo de las emociones. La formación de su personal es *completa*, implementando planes de formación específicos sobre conocimientos jurídicos especializados, normas de conducta profesional y procedimientos de intervención policial; asimismo, dicha formación es *especializada*, ya que estos y estas agentes son quienes realizan directamente tanto la investigación de los delitos como la protección directa, específica y continuada con las mujeres víctimas de violencia de género.



Sobre las dependencias policiales (espacios físicos), cabe señalar que las estancias están adaptadas de manera que se garantiza la confidencialidad; se separa, siempre, a la víctima de su agresor, no sólo físicamente, sino también, visualmente.

El traslado de las víctimas ya sean mayores o menores, se realiza en vehículos adecuados, preferentemente en vehículos policiales “K”, sin distintivo policial para garantizar la confidencialidad de la víctima.

Con respecto a la *prevención*, como agentes especializados en la materia, imparten cursos, conferencias, charlas en centros educativos y sanitarios, y colaboran activamente en las *Comisiones sobre la violencia de género* -de las Delegaciones o Subdelegaciones de Gobierno- y en las *Comisiones Técnicas Judiciales de las Audiencias Provinciales en materia de violencia de género*, así como en instituciones públicas y privadas, dedicadas a la violencia de género que así lo soliciten.

En cuanto a las mujeres, además de todo lo dicho, se aplicarán medidas preventivas para la detección rápida de casos de violencia contra las mujeres, e identificar sus causas, así como determinar los factores de especial vulnerabilidad que puedan tener un impacto sobre la seguridad y la calidad de vida de las mujeres y los menores que vivan en este contexto de violencia, conforme a las medidas establecidas en la Valoración Policial de Riesgo.

A partir del riesgo medio, y con la entrada en vigor de la Instrucción 4/2019, ya referenciada, se insta del Ministerio Fiscal -en los atestados policiales- la posibilidad de implantar medios telemáticos en los agresores que permitan establecer sistemas de vigilancia e información para estos casos violentos, para un mayor control de los aquéllos, bajando con objetividad el potencial riesgo de un quebrantamiento para la víctima. Asimismo, los/las agentes protectores remiten *diligencias de vulnerabilidad y de especial vulnerabilidad* en relación a los menores que sufren estos delitos.

De otra parte, son los encargados de recibir las notificaciones de las instituciones penitenciarias, cuando el infractor salga con permiso temporal o definitivo, a fin de reactivar las medidas de protección y avisar a la mujer de la salida.



## **APÉNDICE**

### **ESTUDIO DE CAMPO SOBRE LA ACTUACIÓN DE LOS Y LAS AGENTES DE POLICÍA NACIONAL CON DESTINO EN LAS UFAM**



## **I. Consideraciones previas**

Una de las primeras cuestiones que llaman la atención tras el análisis realizado es, sin duda, el cambio operado en nuestro país en lo que se refiere a la lucha contra la violencia de género. Ese cambio, que comienza con la aprobación y entrada en vigor de la Constitución Española, y se acelera en los últimos veinte años, resulta un fenómeno notable pues, en relativamente pocos años (teniendo en cuenta que el fenómeno tiene sus raíces en los albores de la humanidad, con la consolidación del modelo social patriarcal) las perspectivas social, política y legal respecto de la violencia machista han cambiado sustancialmente. Resulta muy importante, de hecho, el cambio sufrido por la percepción social de esta violencia, cambio debido sin duda -entre otras circunstancias- a los planes de sensibilización adoptados al efecto.

Ha quedado, asimismo, manifiestamente claro que para los y las profesionales de la Policía Nacional que atienden casos de violencia de género, la asistencia a la víctima es lo primordial: se está ante una persona vulnerable, que posiblemente lleve años sufriendo malos tratos de todo tipo, que necesita una atención dispensada con empatía, actitud de escucha y de acogimiento, y que, en no pocas ocasiones, precisa –también- que se atienda prontamente a su seguridad personal, y a la de sus hijos e hijas, así como cualquier otra persona vulnerable que conviva con ella.

La LOIVG, fue un punto de inflexión en el abordaje de este problema, constituyendo un antes y un después en la atención a las mujeres, estableciendo medidas de implementación de carácter integral y multidisciplinar encaminadas a que las mujeres puedan salir de la situación en la que se encuentran y adquirir el empoderamiento personal y social perdido tras años de malos tratos.

También han constituido elementos relevantes los planes de sensibilización dirigidos a la población, y también a los profesionales, quienes cada vez están más y mejor cualificados y concienciados en este campo.

En lo referente a la protección y seguridad, como ya se ha indicado, se cuenta con dispositivos digitales de última generación, que suponen un plus de seguridad para las víctimas, como han quedado detallados a lo largo de este trabajo, aunque tengan un mayor o menor alcance efectivo.

Esta Tesis, poniendo el énfasis en la intervención de la Policía Nacional, también ha querido dar una visión de la clara perspectiva multidisciplinar que afecta a las áreas de conocimiento de los estudios interdisciplinarios de género, así como los mismos integrados en el ámbito del trabajo social, la psicología social, la criminología y el derecho, principalmente.

En este apéndice se quiere dar una respuesta *empírica* a los objetivos propuestos en esta Tesis Doctoral y, con ello, confirmar o refutar la hipótesis de partida relativa al esfuerzo que debe hacer la sociedad para erradicar la violencia de género y, en concreto, verificar si el trabajo realizado por la Policía Nacional está dando el fruto pretendido o, en su caso, se necesita de un mayor ahínco para erradicar este tipo concreto de violencia.

## **II. Hipótesis y objetivos del análisis empírico realizado**

### **1. Introducción**

Como ha quedado reflejado en los Capítulos anteriores, la Policía Nacional cumple un papel importante en la lucha contra la violencia de género, tal como viene definida por el art. 1 LOIVG especialmente, en el ámbito urbano -que es donde desempeña su cometido-. Como ya se ha señalado a lo largo de esta Tesis, en muchas ocasiones, las mujeres víctimas de esta violencia realizan llamadas o se personan en las dependencias policiales de su localidad, por ser el CNP el único organismo público con una capacidad de respuesta *rápida y de emergencia* y con una atención *permanente*. Otras veces, acuden también a la Policía Nacional para solicitar información sobre sus derechos, o cualquier otro aspecto derivado de la problemática que están padeciendo.

Ante esta realidad, cualquier conclusión teórica extraída precisa de un contraste fáctico. A este respecto, cabe citar las valoraciones -muy positivas- reflejadas en estudios sociométricos realizados por iniciativa privada<sup>443</sup> y basados en los criterios de mejor valoración expresados por la ciudadanía española -en general-. No obstante, y habida cuenta de la importancia cuantitativa y cualitativa de los recursos empleados, resulta necesario conocer la valoración *de las víctimas* acerca del servicio que les ha dispensado, o les sigue facilitando, la Policía

---

<sup>443</sup> Como en el caso de la encuesta realizada por *SocioMétrica* para el Diario *El Español*, y publicada en dicho medio en fecha 11/01/2022. Accesible en: [https://www.elespanol.com/espana/politica/20220111/ejercito-guardia-civil-policia-instituciones-valoradas-sindicatos/640686037\\_0.html?msclkid=6ce9534dc6cc11eca71cc06d14156048](https://www.elespanol.com/espana/politica/20220111/ejercito-guardia-civil-policia-instituciones-valoradas-sindicatos/640686037_0.html?msclkid=6ce9534dc6cc11eca71cc06d14156048)

Nacional cuando han requerido sus servicios en tales circunstancias. Asimismo, es relevante conocer la opinión de *los propios agentes del CNP* que desarrollan su trabajo en este ámbito.

## **2. Planteamiento de la investigación de campo**

### **2.1. Hipótesis y objetivos**

La *hipótesis* de partida sería la siguiente: la Policía Nacional presta un servicio de calidad en general, y extensible al ámbito de la violencia de género en las relaciones de pareja o expareja.

El *objetivo general*: analizar la valoración de, por un lado las mujeres víctimas y, por otro, la de los y las Policías Nacionales que las asisten. De acuerdo con lo anterior, los *objetivos específicos* de estudio serán:

- *primer objetivo específico*: conocer la opinión y valoración de las mujeres víctimas de violencia de género en las relaciones de pareja o ex pareja;
- *segundo objetivo específico*: analizar el grado de sensibilidad y profesionalidad de los agentes de la Policía Nacional especialistas en la materia, en el ámbito de la violencia de género, así como su opinión sobre el servicio que prestan.

### **2.2. Metodología de la investigación: aspectos instrumentales**

#### **2.2.1. Consideraciones preliminares**

Como ya se ha indicado el diseño de este estudio es de carácter mixto: observacional-transversal, para la muestra de los y las Policías Nacionales porque, a través de un cuestionario, se les interroga acerca de unos temas concretos, en un determinado momento de su trabajo, registrando la información sobre los sujetos participantes sin cambiar nada, ni manipular el entorno natural en el que existen.

Sin embargo, en lo que se refiere al análisis de las víctimas, el diseño será longitudinal, ya que en las distintas Macroencuestas oficiales recogidas por el Ministerio de Igualdad (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género) desde el año, se indaga sobre cuestiones que afectan a un período de varios años de sus vidas en los que se pueden tomar

notas de los cambios, realizar observaciones y detectar cualquier tipo de cambio que ocurra en las características de sus participantes.

Ambos estudios, y para el tema que nos ocupa, se realizan de forma no experimental, sino meramente descriptiva, sin analizar las causas ni los efectos, ni las consecuencias del mismo.

### *2.2.2. Introducción*

La demarcación de la Policía Nacional se encuentra establecida -a nivel nacional y preferentemente- en grandes urbes, por lo que esta investigación, tiene el objetivo que las muestras que se tomen, representen de forma general al conjunto de la población de estas ciudades y al conjunto de agentes que prestan sus servicios en las mismas.

Por otra parte se quiere conservar el anonimato y la confidencialidad de las personas intervinientes, salvaguardando la identidad de quienes han hecho posible el estudio.

A nivel de la Unidades de Familia y Mujer (UFAM) de la Policía Nacional, las mismas se encuentran presentes, como ya se explicó, en todas las Comisaría de Policía, y funcionan como un servicio policial integral en el ámbito de la violencia de género, doméstica y sexual. Todos los agentes integrantes son personal especializado con capacidad para atender, escuchar y comprender a todas las víctimas, en tanto servicio cercano, de respuesta rápida y con un horario establecido las 24 horas del día los 365 días del año.

Como es sabido, este personal recoge la denuncia, investiga y presta la protección que necesite la víctima conforme a la valoración de riesgo, si bien, en los casos en los que solo requiera información sobre su situación, se le asesora sobre el funcionamiento policial y se le da información sobre el proceso y los recursos disponibles, poniendo a su disposición, los intérpretes de idiomas extranjeros que necesite o de lengua de signos si son necesarios, poniendo extremo cuidado a las personas con discapacidad necesitadas de especial atención.

Finalmente, como ya se ha señalado en el Capítulo precedente, se trabaja en coordinación con el resto de operadores jurídicos o instituciones sociales que tienen competencia en esta materia.



### 2.2.3. Recogida de datos

#### a) De las mujeres víctimas de violencia de género

En cuanto a las mujeres objeto de investigación, surgió –desde el comienzo- un problema operativo: pasar un cuestionario *directo* a las víctimas de violencia de género podía suponer una *victimización secundaria* que es indispensable evitar. De otra parte, se corría el riesgo de que la actuación del propio doctorando -como miembro activo de la Policía Nacional- contaminara de algún modo los resultados y hallazgos.

Es por esto que se ha optado por hacer propios los datos proporcionados por la *Macroencuesta de Violencia sobre la Mujer*, realizada por el Ministerio de Igualdad (Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género) del año 2019<sup>444</sup>, a fin de obtener una muestra totalmente objetiva, más fiable y menos agresiva para con las víctimas.

La *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer* es la operación estadística más relevante que se realiza en España sobre este tipo de violencia. Además, es la única estadística oficial para medir la prevalencia de la violencia contra las mujeres. Se realiza aproximadamente cada cuatro años, desde 1999, y está incluida en el Plan Estadístico Nacional, que es el principal instrumento ordenador de la actividad estadística de la Administración General del Estado. La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género ha sido la encargada de su elaboración en las ediciones de 2011, 2015 y 2019. La *Macroencuesta*, a cuyos datos se ha acudido en este estudio, es la sexta que se realiza en España. Su principal objetivo era conocer el porcentaje de mujeres de 16 o más años, residentes en España, que habían sufrido o que sufrían –en el momento de realización de la encuesta- algún tipo de violencia por el hecho de ser mujeres. De forma más específica, los principales objetivos –explícitos- de la *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019* eran:

- estimar la prevalencia de la violencia contra la mujer en España, tanto la producida en el ámbito de la pareja actual o de parejas pasadas, como la sufrida por las mujeres fuera del ámbito de la pareja, distinguiendo entre violencia física, sexual, psicológica y económica -en el caso de la violencia en la pareja-, y entre violencia física y sexual en el caso de la violencia ejercida por terceras personas. También se investigó el acoso sexual y el *stalking*;
- conocer los tipos de agresores más frecuentes, obtener información sobre la denuncia, la búsqueda de ayuda formal e informal, la satisfacción con la ayuda recibida,

---

<sup>444</sup><https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/Macroencuesta2019/home.htm?mselkid=0833ded5c21b11ec872570f75d5ed6b0>

recabar información relacionada con hijos e hijas de las víctimas -especialmente los menores- en relación a su presencia durante los episodios de violencia, y conocer las consecuencias de la violencia sobre la salud física y mental de las mujeres afectadas.

En el año 2015, el cuestionario de la *Macroencuesta* se modificó de forma relevante en relación con las ediciones anteriores (1999, 2002, 2006, 2011). Con este cambio –que, principalmente, tomó como referencia las *Directrices para la Producción de Estadísticas de Violencia contra la Mujer*, elaboradas por la División de Estadística de la ONU- se buscó medir con mayor rigor la realidad de la violencia contra las mujeres en España. A través de la *Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019* se profundizaría en este proceso de mejora, además de reconfigurarse adecuadamente para posibilitar la consideración de más dimensiones de la violencia, en sintonía con los requerimientos estadísticos del Convenio de Estambul y respondiendo a varias medidas establecidas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

#### *b) De los y las agentes de la Policía Nacional*

Para la recogida de datos se ha recurrido a un cuestionario estándar de preguntas, en su gran mayoría cerradas. Dichos cuestionarios han sido administrados a nivel nacional a miembros de las UFAM, a través de una plataforma, no oficial, *on-line*; esta operativa ha permitido realizar una valoración amplia del grado de sensibilización, profesionalidad, satisfacción y utilidad social del trabajo policial, así como las posibles carencias de medios personales y materiales de las Unidades en las que trabajan. En la encuesta se ha incluido a policías de cualquier escala profesional, tanto del Área de Investigación, como la de Protección, como a quienes dirigen ambas, sin diferenciar entre hombres y mujeres.

Asimismo, se han cumplimentado 139 cuestionarios a nivel personal, todos ellos anónimos, siendo informadas las personas respondientes en el propio cuestionario del objeto que se pretendía, y de la voluntariedad de la respuesta al mismo, sin que haya intervenido en el proceso la institución en forma alguna, y advirtiéndoles que los datos obtenidos serían empleados a los solos efectos de la presente Tesis Doctoral; asimismo, se informaba de que las personas respondientes daban su consentimiento implícito para la utilización de los resultados a los efectos indicados, de forma única y exclusiva.

### 3. Resultados

#### 3.1. Las víctimas: recurso a los resultados de la Macroencuesta de Violencia de Género

El 21,7% de las mujeres que han sufrido VFSEM<sup>445</sup> por parte de su pareja, actual o pasada, ha denunciado<sup>446</sup> (la propia mujer, u otra persona o institución) alguna de estas agresiones ante la policía o el juzgado. Los porcentajes resultan muy dispares, especialmente si se diferencia entre la violencia en la pareja *actual* y en parejas *pasadas*: el 5,4% de las mujeres que han sufrido VFSEM de la pareja actual y el 25,0% de las mujeres que han sufrido VFSEM de alguna pareja pasada han denunciado. Si se atiende en exclusiva a las que han sufrido violencia física y/o violencia sexual, el porcentaje de denuncia es algo mayor, alcanzando el 32,1% o el 12,5% en el caso de la pareja actual y 34,3% en el caso de parejas pasadas.

Analizando de manera pormenorizada la información sobre la denuncia, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han tenido conocimiento de la violencia ejercida por la pareja actual en el 5,4% de los casos. En el 83,5% de los casos ha sido la propia víctima la que informó a la Policía, mientras que en el 16,5% de los supuestos sería otra persona la que informó. En relación a la violencia ejercida por parejas pasadas, la Policía o la Guardia Civil han tenido conocimiento en el 23,7% de los casos. En el 80,4% de los supuestos ha sido la propia víctima quien informó a la Policía, mientras que en el 19,5% ha sido una tercera persona la que informó.

A las mujeres que afirman que la Policía tuvo conocimiento de algunos de los episodios de violencia en la pareja, se les pregunta por la **satisfacción con la atención recibida**. El 62,2% de las mujeres que denunciaron la violencia de parejas pasadas están bastante o muy satisfechas, frente al 25,1%, que se manifiestan bastante o muy insatisfechas. Para las mujeres que han sufrido violencia por parte de la pareja actual, la frecuencia muestral de las que denunciaron a la Policía es muy baja, así que el análisis de su satisfacción con la atención prestada por la Policía ha de realizarse con precaución. De todas formas, se observa que se

---

<sup>445</sup> VFSEM= Violencia física, sexual, emocional o miedo, de acuerdo con el acrónimo utilizado en la *Macroencuesta*.

<sup>446</sup> Este porcentaje es inferior al de la *Macroencuesta 2015* (28,6%). No obstante, hay que señalar que los porcentajes no son comparables porque en la *Macroencuesta 2015* no se derivaba a este módulo a quienes habían sufrido violencia emocional. Si en 2019 se calcula el porcentaje de denuncia de las mujeres que han sufrido violencia física, sexual o miedo de alguna pareja, éste alcanzaría el 28,7%, idéntico al de 2015. Por tanto, no hay cambios en la tasa de denuncia entre la edición de 2015 y la de 2019.

repite el mismo patrón que en el caso de la violencia en parejas pasadas, es decir, **la satisfacción con la atención prestada por la Policía es mayoritaria.**

En el cuestionario también se preguntan los **motivos para estar insatisfecha con la atención recibida.** En el caso de la violencia infligida por la pareja actual, la frecuencia muestral de quienes han dicho que están bastante o muy insatisfechas es demasiado pequeña para poder hacer inferencia estadística de los motivos para dicha insatisfacción. En el caso de las que han sufrido violencia de parejas pasadas y han estado insatisfechas con la atención recibida de la Policía, el motivo más citado es el relativo a que ésta hizo poco por resolver su caso o no estaba interesada (52,4%), seguido de los motivos “Le hicieron sentir culpable de lo sucedido” y “No la pusieron a salvo/no la protegieron” (que son citados, ambos, por el 42,8% de las mujeres). El 36,2% manifiesta que la Policía no le informó sobre los servicios de apoyo y las opciones de ayuda, y el 35,3%, que la Policía no la creyó. Un 30,3% menciona que la Policía intentó convencerla de no presentar cargos<sup>447</sup>.

A aquellas mujeres que, o no han informado a la Policía, o -si lo han hecho- ha sido a través de una tercera persona, se les preguntaba si interpusieron denuncia en el Juzgado. Entre las que han sufrido violencia de su pareja actual, en la muestra solo pueden referirse dos casos de denuncia en el Juzgado, por lo que no se puede hacer inferencia estadística. Entre las mujeres que han sufrido violencia de parejas pasadas, un 4,8% interpusieron la denuncia en el Juzgado, bien la propia mujer (3,1%), bien otra persona o institución (1,7%).

A las mujeres que no han denunciado ellas mismas, ni en la Policía ni en el Juzgado la violencia sufrida de sus parejas o exparejas, se les pregunta por los **motivos para no denunciar.** En el caso de las mujeres que han sufrido violencia de la pareja actual, el motivo más citado para no denunciar es haberlo resuelto sola (49,1%) o el no dar importancia a la violencia sufrida (46,4%). En el caso de las mujeres que han sufrido violencia de parejas pasadas, el motivo más citado para no denunciar es haberlo resuelto sola (53,4%) y haber terminado la relación (31,8%). El carecer de recursos económicos propios es citado por un porcentaje muy bajo de mujeres (2,6% en el caso de la pareja actual y 3,1% en el de parejas pasadas).

Si se analiza la respuesta a esta pregunta de las mujeres que han sufrido violencia física o sexual de sus parejas y que no han denunciado, ellas mismas, ni en la Policía o Guardia Civil

---

<sup>447</sup>Es necesario tener en cuenta que la denuncia puede haber tenido lugar hace muchos años o haberse producido en otro país, por lo que no deben interpretarse estos resultados como un reflejo de la atención actual de la Policía en España.

ni en el Juzgado, los motivos esgrimidos para no denunciar no varían mucho con respecto a los citados por quienes han sufrido VFSEM. Para el caso de violencia en la pareja actual, el 47,2% menciona haberlo resuelto ellas solas, y el 37,3% considera que lo sucedido tuvo muy poca importancia.

Los porcentajes de quienes no han denunciado por miedo al agresor (10,6%) o por vergüenza (11,4%) son algo más elevados. El 5,4% no denunciaron por carecer de recursos económicos. En el caso de las mujeres que han sufrido violencia física o sexual de parejas pasadas el motivo más citado para no denunciar es el haberlo resuelto sola (48,5%) y el haber terminado la relación (32,1%). Son algo mayores que en el caso de las que han sufrido VFSEM de parejas pasadas los porcentajes de quienes dicen no haber denunciado por miedo al agresor (15,6%) o por vergüenza (16,6%). El 4,2% no denunció por carecer de recursos económicos.

### ***3.2. Resultados de las encuestas realizadas a los agentes de Policía de las UFAM***

#### *3.2.1. Características de la muestra*<sup>448</sup>

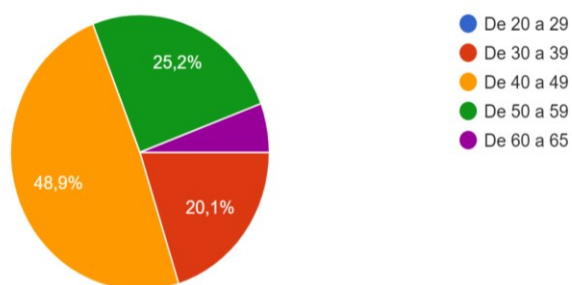
El total de personas componentes de la muestra tomada para este estudio (139) son Policías Nacionales que prestaban servicio en las Unidades de Familia y Mujer (UFAM) en marzo de 2022. No se ha realizado discriminación alguna por escalas, ni por categorías profesionales. Teniendo en cuenta que actualmente el número total de puestos de trabajo en estas unidades se encuentra catalogado en 1426 agentes, y que no se encuentran ocupadas todas las plazas -por cambios de destino, ascensos, jubilación o pases a segunda actividad-, la muestra obtenida, bien puede representar el 10% del total de policías que se encuentran destinados/as y realizando su trabajo en estas unidades en toda España y, por lo tanto, debe entenderse representativa –y, por ello, extensibles los resultados a la totalidad de miembros-

---

<sup>448</sup> Todas las figuras que se muestran a continuación son de elaboración propia, a través de los datos obtenidos de la encuesta realizada.

Figura 1

Edad



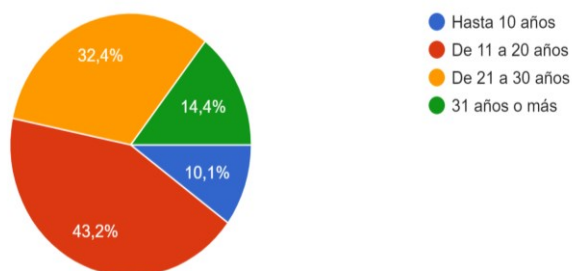
Como se puede observar, la figura 1 representa el rango de edad de los y las agentes de Policía participantes en la encuesta:

- Entre 30 y 39 años, el 20,1%: 28 policías.
- Entre 40 a 49 años, el 48,9%: 68 policías.
- Entre 50 y 59 años, el 25,2%: 35 policías.
- Entre 60 y 65 años, el 5,8%: 8 policías.

Es de destacar que no existe ningún agente de menos de 30 años de edad que preste sus servicios en las unidades UFAM, siendo el grupo más numeroso, el de agentes entre 40 y 49 años (representa casi la mitad del total).

Figura 2

Años de servicio en la Policía Nacional

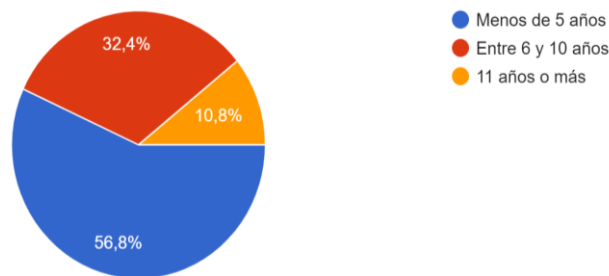


La figura 2 muestra los años de servicio que llevan las personas encuestadas en la Policía Nacional desde la fecha de su ingreso en la Institución.

- Hasta 10 años, 10,1%: 14 policías.
- De 11 a 20 años, 43,2%: 60 policías.
- De 21 a 30 años, 32,4%: 45 policías.
- Más de 31 años, 14,4%: 20 policías.

Figura 3

Años de servicio en la UFAM

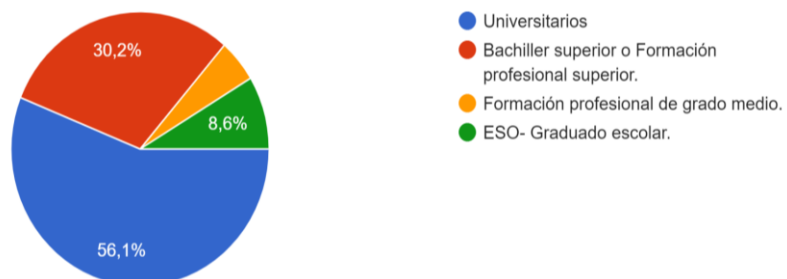


La figura 3 hace referencia a los años de servicios prestados *en las unidades UFAM*.

- Menos de 5 años, 56,8%: 79 policías.
- Entre 6 y 10 años, 32,4%: 45 policías.
- De 11 años o más, 10,8%: 15 policías.

Figura 4

Estudios realizados



La figura 4 se refiere al *nivel académico alcanzado* por los agentes de esa unidad.

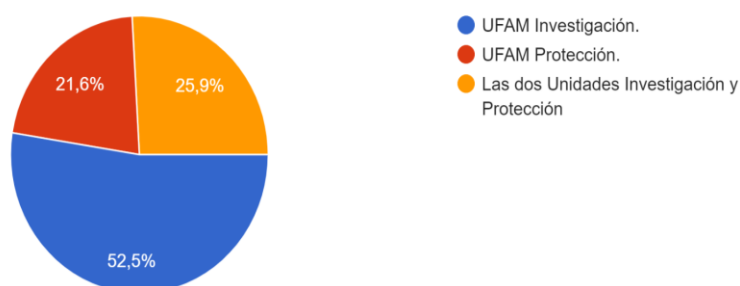
- El 56,1% tiene estudios universitarios (78).
- El 30,2%, estudios de bachillerato superior o formación profesional superior (42).
- El 5%, estudios de formación profesional de grado medio (7).
- El 8,6%, tiene estudios de Graduado escolar o ESO (12).

Como primera aproximación relativa al perfil de las personas encuestadas, cabe decir que los y las componentes de la UFAM son policías con una amplia experiencia profesional (la mayoría, con edades comprendidas entre 40 y 49 años, de los cuales más de tres cuartas partes llevan trabajando en la Policía entre 11 y 30 años) y que la casi totalidad cuenta con estudios universitarios o de formación profesional grado superior (86,3%), si bien destaca el dato de que más de la mitad (el 56,1%) llevan *en estas unidades menos de 5 años*.

Esta inversión en los resultados, se tratará de resolver de forma transversal a lo largo de este análisis.

Figura 5

Servicio en el que está destinado



La figura 5 muestra el *puesto de trabajo desempeñado* dentro de la UFAM.

- El 52,5% trabajan en las unidades de investigación (73).
- El 21,6% en las unidades de protección (30).
- El 25,9% corresponde a los jefes o responsables de unidad que realizan su función tanto en protección como en investigación (36).



### 3.2.2. El criterio manifestado por los y las agentes

Figura 6

¿Qué cree usted que es la violencia de género?

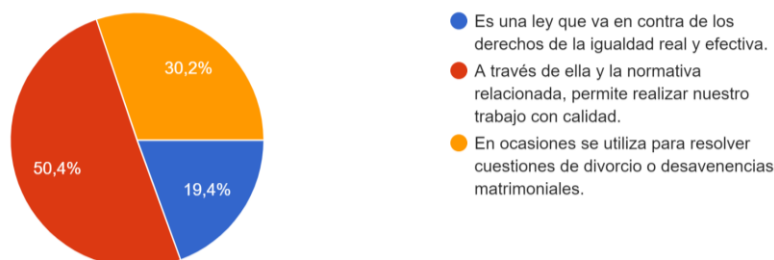


En relación con la figura 6, debe advertirse que, ante una pregunta genérica sobre la violencia de género, se han diseñado las respuestas de una forma extremadamente antagónica entre sí, pero intentando reflejar las ideas que surgen en el entorno social y que, por estar presentes en torno al problema de la violencia de género, no deben desconocerse. De esta manera, se ha buscado no dejar espacio a opiniones intermedias que pudieran haberse expresado. Esto ha sido así para facilitar que afloraran más fácilmente eventuales respuestas estereotipadas, o instauradas en el ideario social; y, al contrario, para hacer emerger las respuestas concienciadas y libres de prejuicios ante esta problemática, concienciación fruto de la formación y la experiencia profesional acumulada a lo largo de la carrera profesional. Así, se ha querido -de una forma indirecta- reflejar el nivel de convicción de los miembros de las UFAM frente a las manifestaciones más claras de la desigualdad, subordinación y de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres.

- El 81,3%, opinión abrumadoramente mayoritaria, indica que es una lacra social que vulnera los derechos humanos de las mujeres (113).
- El 11,5%, en franca minoría, considera que se utiliza como elemento para sacar ventaja en los procesos de divorcio y separación (16).
- Para el 7,2% -elemento residual, pero no por ello menos importante- se trata de un proceso que ha ocurrido siempre y que no tiene solución (10).

Figura 7

Qué opinión le merece la Ley 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y su adaptación al Convenio de Estambul.

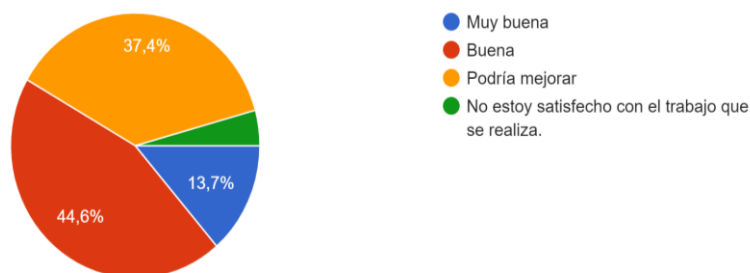


En relación con los resultados puestos de manifiesto con la figura 7 -de igual manera que en el caso anterior, y siguiendo la misma línea-: ante la pregunta sobre la opinión que les merece la LOIVG, y su adaptación al Convenio de Estambul, se han propuesto dos respuestas antagonistas basadas en cuestiones objetivas que solo pueden observar los profesionales que se dedican a esta función, con los datos que se obtienen de las investigaciones, pero que a la par, son, también, estereotipos sociales predominantes en el ideario colectivo; asimismo, se propone una tercera respuesta en la que se quiere expresar la importancia de dicha ley para la función policial específica.

- El 50,4% de las personas encuestadas manifiestan que “A través de ella y la normativa relacionada, permite realizar su trabajo con calidad” (70), con lo que se revela como la opinión mayoritaria: la importancia de la LOIVG para la función policial.
- El 30,2% indica que “En ocasiones se utiliza para resolver cuestiones de divorcio y desavenencias matrimoniales (42). En este epígrafe, han surgido prejuicios que no se querían hacer tan explícitos en relación a la pregunta anterior (que era una pregunta mucho más directa) y que se tratará en el apartado de conclusiones.
- El 19,4% relaciona que es una ley que va en contra de los derechos de la igualdad real y efectiva (27).

Figura 8

Satisfacción de la labor de su trabajo en la UFAM



La figura 8 muestra los resultados relativos a la opinión de los y las agentes sobre su trabajo y la satisfacción personal con su función en las Unidades UFAM.

- El 13,7%, manifiesta que su nivel de satisfacción es muy bueno (19).
- El 44,6%, indica que su nivel de satisfacción es bueno (62).
- El 37,4%, indica que el trabajo que se realiza en las UFAM es mejorable (52).
- El 4,3%, manifiesta no estar satisfecho con el trabajo que se realiza (6).

Siendo la opinión mayoritaria que el nivel de satisfacción es bueno o muy bueno (58,3% de las personas encuestadas), es importante reseñar, asimismo, que el 41,7% manifiesta su insatisfacción o expresa la capacidad de mejora que todavía tiene esta función policial para poder llegar al nivel de excelencia necesario, con la que contribuir a erradicar la lacra social de la violencia de género.

Figura 9

Considerando que la utilidad social es aquel atributo de servicios requeridos para considerar que una población ha podido satisfacer el mínimo de sus necesidades.

¿Cuál cree usted que es la utilidad social de su trabajo en las UFAM?

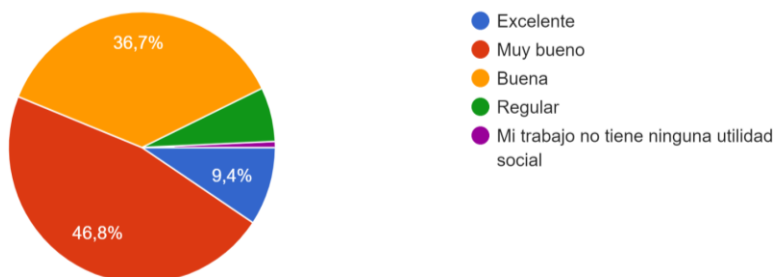


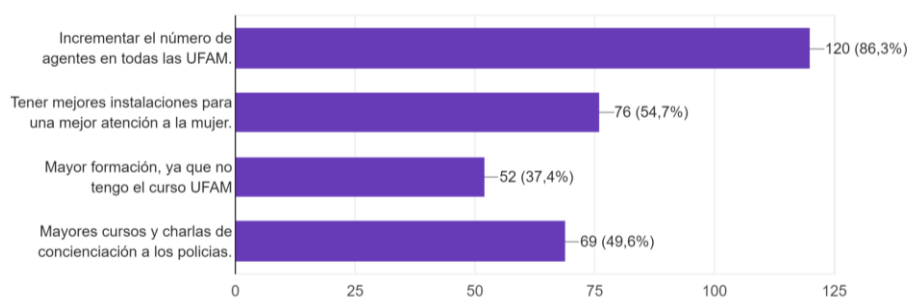
Figura 9: la pregunta está configurada sobre la base por la que la Policía, como parte integrante del conjunto de la sociedad, tiene que ser considerada un agente profesional especializado que defiende de forma global la calidad de vida de la colectividad. Desde esa perspectiva, su función -en general, y para el tema que nos ocupa- constituye el vértice de la pirámide de la protección social y puede ser un generador de conciencia cívica; por ello se propone esta cuestión para intentar determinar, según la opinión de los y las agentes, cuál es la utilidad social del trabajo que realizan, como atributo, para que la población atendida haya podido ver satisfechas sus necesidades sociales.

- El 9,4%, manifiesta que la utilidad social de su trabajo es excelente (13).
- El 46,8%, indica que el nivel de utilidad social es muy bueno (65).
- El 36,7%, considera que el nivel de utilidad social es bueno (51).
- El 6,5%, valora su nivel de utilidad social como regular (9).
- Ninguna respuesta negó utilidad social al trabajo realizado.

La concienciación social de los agentes sobre esta materia es evidente; en sus respuestas se aprecia la interiorización de la utilidad social como elemento fundamental del desarrollo de su trabajo: así lo expresa un abrumador 92,9%, al indicar que el nivel de utilidad social es bueno, muy bueno o excelente, frente al 6,5% que estima que su trabajo tiene baja utilidad social.

Gráfico 1

Qué medidas cree usted que serían necesarias arbitrar para prestar, en sus caso, un mejor servicio a las mujeres víctimas de violencia de género. Señale las que considere necesarias.



En el gráfico 1, se muestran los resultados de respuesta a una pregunta abierta, con cuatro respuestas cerradas, pero de disposición o respuesta múltiple, para que las personas encuestadas puedan determinar qué medida o medidas serían necesarias para mejorar el servicio que prestan.

En el mismo, se puede apreciar que la falta de personal es manifiesta para un 86,3% de las personas respondientes, y que la calidad de las instalaciones precisa de mejoras (54,7%), encontrándose éstas entre las principales medidas a adoptar.

En segundo lugar, se encuentran las charlas de concienciación y la formación específica, también muy valoradas como necesarias para que los y las agentes puedan realizar su trabajo con mayor calidad (con un 49,6% y 37,4%, respectivamente).

Finalmente se ha establecido una pregunta abierta en la que los agentes policiales puedan expresar libremente las cuestiones que creen necesario abordar, con un doble objetivo: en primer lugar, mejorar el servicio que se presta; y, en segundo lugar, obtener una mayor satisfacción personal de su trabajo. A esta cuestión han respondido 118 policías, con un total de 200 respuestas diferenciadas sobre 22 ítems comunes, agrupados por temáticas para poder tener una visión global de los resultados (que se presentan a continuación):

<b>RESPUESTAS AGRUPADAS POR TEMÁTICAS</b>	<b>Nº</b>	<b>PORCENTAJE</b>
Ampliar los recursos humanos	47	23,50%
Mayor formación	25	12,50%
Mayor especialización	22	11%
Ampliar los recursos materiales	20	10%
Formación de equipos multidisciplinares con otros servicios	10	5,00%
Mejores instalaciones que garanticen la privacidad	10	5%
Mayor valoración profesional	9	4,50%
Mayor reconocimiento de la especialidad UFAM	9	4,50%
Servicio 24 horas	7	3,50%

Mejor delimitación competencial	7	3,50%
Mayor reconocimiento laboral	6	3%
Mayor dotación presupuestaria para las UFAM	6	3%
Ampliar las actuaciones contra la denuncia falsa	4	2%
Cursos de motivación profesional	3	1,50%
Mejor evaluación de los candidatos UFAM	3	1,50%
Mejores leyes que protejan a la Policía en su actuación	3	1,50%
Compensación por el exceso de horario	2	1%
Apoyo psicológico para los policías ufam por sobrecarga emocional	2	1%
Mayor igualdad de la norma	2	1%
Menor burocracia para la recepción de denuncias	1	0,50%
Ampliar ViogGén a las denuncias de violencia doméstica y sexual	1	0,50%
Mayores medios para la mujer	1	0,50%

Para concretar y sistematizar las conclusiones extraíbles de todas las cuestiones que se han planteado, se han agrupado las respuestas en tres grandes apartados:

A) Reivindicaciones sobre la mejora de la actividad policial, *para prestar un mejor servicio*:

- Ampliar los recursos humanos.
- Mayor formación.
- Mayor especialización.
- Ampliar los recursos materiales.
- Formación de equipos multidisciplinares con otros servicios.

- Mejores instalaciones que garanticen la privacidad.
- Servicio 24 horas.
- Mayor dotación presupuestaria para las UFAM.
- Cursos de motivación profesional.
- Mejor evaluación de los candidatos UFAM.
- Apoyo psicológico para los policías UFAM por sobrecarga emocional.
- Menor burocracia para la recepción de denuncias.
- Ampliar VioGén a las denuncias de violencia doméstica y sexual.
- Mayores medios para la mujer.

Tales reivindicaciones representan el 79% del total de respuestas recibidas. En ellas, queda de manifiesto la concienciación de todos los agentes de las unidades especializadas UFAM, en la relevancia del papel que desempeñan en la atención, protección y seguimiento de los casos de violencia de género en las relaciones de pareja o expareja, así como su preocupación por que esta actividad siga mejorando hacia un servicio de calidad dentro de su ámbito de actuación. Con ello, se busca que la labor de asistencia y protección se realice de forma más eficiente buscando *especialidad, más y mejores medios* personales y materiales, así como *una mayor implicación con los agentes jurídicos y sociales* involucrados en esta materia, para que todo ello redunde en una mejor atención a las víctimas de violencia de género que se presenten en busca de ayuda policial, o a aquéllas que soliciten la actuación policial inmediata y de emergencia, configurándose la Policía Nacional en general y las UFAM en particular, en el eje de actuación sobre el que gire la protección de la mujer.

#### B) Reivindicaciones *profesionales*:

- Mayor valoración profesional.
- Mayor reconocimiento de la especialidad UFAM.
- Mejor delimitación competencial.
- Mayor reconocimiento laboral.
- Mejores leyes que protejan al agente de policía en su actuación.
- Compensación por el exceso de horario.

Este segundo apartado representa el 18% de las respuestas recibidas. Ha de entenderse, en mi opinión, que tales reivindicaciones no representan, sólo, un fin en sí mismas, sino que además, con ellas, lo que se trata es de mejorar la posición laboral de los policías que prestan estos servicios para, a la postre, *poder mejorar su capacidad para resolver los problemas de la especialidad* que se les presentan. El propósito final de la reivindicación, así, sería *mejorar la posición del/de la agente de policía, para así poder mejorar el servicio que presta a la ciudadanía y, en particular, a las mujeres víctimas de violencia de género.*

C) *Estereotipos sociales:*

- Ampliar las actuaciones contra la denuncias falsas.
- Mayor igualdad de la norma.

Este tercer apartado se ha titulado “estereotipos sociales”, definidos éstos como el *conjunto de creencias compartidas socialmente sobre las características, cualidades, habilidades de una persona que provocan sentimientos de pertenencia o de rechazo en general* y, para lo que aquí nos ocupa, la violencia de género; serían aquellas prácticas sociales o derivadas de las creencias de cualquier tipo, que resultan discriminatorias hacia las mujeres y que representan un grave impedimento para poder acabar con la violencia que sufren día tras día.

En este apartado, la Policía -como fiel reflejo de la sociedad en que se inserta- no puede actuar correctamente si da la impresión de estar al margen de la misma, alejándose de la cultura, pensamiento, tradiciones y modo de pensar del medio en que trabaja. Y esto también queda reflejado en el cuestionario sobre el que se ha realizado este estudio: aunque sólo representa el 3% de las opiniones, considero que -en general- constituye un fiel reflejo del pensamiento social (este extremo, no obstante, debería ser objeto de un estudio específico que excede el marco de la presente Tesis).

### **III. Conclusiones**

Como ha quedado de manifiesto a lo largo de los apartados anteriores, la Policía Nacional - en general- y las unidades especializadas UFAM –en particular- desarrollan un importante papel en la atención, protección y seguimiento de los casos de violencia de género.

En la hipótesis que se planteaba en este apéndice, como punto de partida, se afirmaba que las UFAM prestan un *servicio de calidad* en su ámbito de actuación y esta labor de asistencia



y protección se realiza *de forma eficiente* y se configura como *el eje sobre el que gira la asistencia y protección a la mujer víctima de estas acciones*.

Para confirmar esta afirmación provisional, se habían diseñado dos objetivos globales:

-En primer lugar, interesaba conocer la opinión de las mujeres víctimas de violencia de género sobre la actuación policial recibida cuando requieren su intervención.

-Por otra parte era necesario analizar el grado de sensibilidad, implicación y profesionalidad que tienen los agentes de la Policía Nacional de las UFAM en el ámbito de la violencia de género.

En cuanto a la primera cuestión, cabe tener en cuenta que la opinión de las mujeres sobre la actuación policial (los resultados obtenidos a través de la *Macroencuesta*) lo son *a nivel general policial* y no representan exactamente la satisfacción de las mujeres con respecto a la Policía Nacional. Se trata de la opinión general sobre la atención de los distintos cuerpos policiales de España e, incluso, tal como se ha advertido en el apartado correspondiente, puede significar, satisfacción o desagrado con la actuación de policías de otros países, cuando la víctima es extranjera o incluso cuando la atención ha sido realizada con una distancia temporal que nos sitúa incluso fuera del ámbito de aplicación de la LOIVG o de otras leyes complementarias o ampliatorias de la misma.

Debido a la problemática puesta de manifiesto por los distintos Centros Mujer 24 horas de la Comunidad Valenciana, los cuales (como ya se indicó en páginas anteriores) plantearon la posible victimización secundaria que podría suponer para las víctimas responder a un cuestionario de estas características, no ha sido posible realizar una encuesta concreta desde cuyos resultados se pudiera determinar la satisfacción o descontento de las mujeres ante la actuación concreta de las unidades UFAM. Es por ello que se han perdido opiniones relativas a cuestiones tan importantes como:

-la atención personalizada en dependencias policiales;

-la atención de policías sin especialización o con una especialización básica, que cumplen otras funciones (como las de protección en la puerta de las comisarías, los procesos de derivación desde otros servicios policiales -como las Oficinas de Denuncias- a las UFAM);

-la necesidad de que la atención en el momento de la denuncia sea realizada por un varón o una mujer;

-la opinión y conocimiento que tienen las mujeres sobre los protocolos de denuncia, sobre los protocolos de vigilancia y seguimiento, y si éstos interfieren, y de qué manera, en su vida cotidiana.

Todo ello, a fin de poder realizar nuevas indicaciones sobre mejores protocolos que puedan ser menos intrusivos en la vida de las mujeres víctimas de este delito y que, a la postre, favorezca la denuncia.

Pero con la información que se ha podido conseguir a través de la *Macroencuesta* analizada y trayendo a colación sólo los datos que interesan a los objetivos ya expuestos, ha de señalarse que, de las mujeres que denunciaron –o cuyo episodio de violencia de género llegó de otro modo a conocimiento de las unidades policiales-, el 62,2% se sentían bastante o muy satisfechas con la atención policial recibida; el 12,7% estaban conformes o les pareció adecuada la información o el trato recibido; y el 25,1% manifestó que estaban bastante o muy insatisfechas.

Por todo ello se llega a la conclusión final de que, con un porcentaje del 74,9%, la satisfacción que tienen las mujeres sobre la atención recibida por la policía, es mayoritariamente buena.

En cuanto a los motivos que aludieron quienes se manifestaban insatisfechas con la atención recibida, el motivo más citado es el relativo a que “la policía hizo poco por resolver su caso o no estaba interesada”, seguido de que “la hicieron sentir culpable de lo sucedido y no la pusieron a salvo, no la protegieron” o que “la policía no le informó sobre los servicios de apoyo y las opciones de ayuda”, que “no la creyeron” o que “la policía intentó convencerla de no presentar cargos”. Tales datos han de tomarse con ciertas reservas, por las razones ya aludidas (víctimas extranjeras que pueden referir episodios ocurridos en otros países, o víctimas de parejas pasadas que pueden referirse a episodios ocurridos antes de la LOIVG y el marco normativo de desarrollo).

Por último, recordar –asimismo- que esta *Macroencuesta* es la realizada en el año 2019, y que, con posterioridad a esta fecha, la actuación policial con las víctimas de violencia de género también ha sufrido una evolución. Al respecto, debe recordarse la Instrucción 4/2019 de la Secretaría de Estado de Seguridad, la cual hace mención expresa, incluso, a los supuestos sin denuncia, pero en la que la Policía tengan indicios suficientes de hechos que pudiesen constituir un delito relacionado con la violencia de género; en tales casos, y *de oficio, debe de realizar todas las gestiones necesarias para esclarecer los hechos, proteger*

*a las víctimas y detener a los autores.* De otra parte, la Instrucción 5/2021 (que establece, según se vió, el denominado *Protocolo Cero*), también establece que, *de oficio*, se canalizará la información obtenida por las patrullas policiales de seguridad ciudadana, sobre datos que obtengan de hechos que puedan ser constitutivos de violencia de género, ya sea obtenidas en el lugar de la intervención o en dependencias policiales, hacia las unidades especializadas UFAM, a fin de que se realicen valoraciones de riesgo sobre víctima y autores y pongan en conocimiento de la autoridad judicial y fiscal, datos de los posibles hechos delictivos producidos.

En lo relativo a la encuesta realizada a los agentes del Cuerpo Nacional de Policía, y como primera inferencia, debe llamar la atención que, entre los y las agentes de las UFAM (con una amplia experiencia profesional, de edad madura, con estudios universitarios o profesionales de nivel superior), una amplia mayoría lleve en estas unidades *menos de 5 años*. Esta inversión en los resultados, queda ampliamente justificada en las reivindicaciones manifestadas: solicitudes de personal, medios, recursos, apoyos personales y psicológicos, poco reconocimiento laboral y personal, trabajo con una gran carga emocional diaria...; y que, todo ello unido, haga que -tras un período de tiempo sufriendo dicha carga psicológica y las carencias aludidas- su permanencia en dichas Unidades no se extienda más de cinco años, con la pérdida de un capital humano muy valioso, preparado y experimentado.

Con respecto a su labor, los miembros de las UFAM presentan un elevado grado de sensibilidad y concienciación frente a la violencia contra las mujeres ya que, como se ha constatado, el 81,3% opina que es una es una lacra social que vulnera los derechos humanos.

Otra cuestión importante está relacionada con la LOIVG. La mayoría de los agentes encuestados, el 50,4%, han referido que se trata de una buena herramienta para las Fuerzas de Seguridad, ya que a través de ella se permite realizar el trabajo policial con eficiencia y calidad, siendo -como ya se ha indicado en esta Tesis- una norma pionera y paradigmática a nivel mundial, en la que quedan *codificados* todos los derechos de las mujeres víctimas de la violencia de género. No obstante, una cuestión preocupante -y que debería ser fruto de otro estudio- es que el 30,2% de los agentes manifieste que el recurso a la LOIVG se está utilizando para resolver asuntos de divorcio o desavenencias matrimoniales; si bien este resultado no desautoriza ni invalida, en absoluto, la importancia y eficacia de la norma, sí es un dato que debería ser tenido en cuenta, para determinar si hay mujeres -y qué porcentaje- que puedan hacer un uso de la misma en fraude de ley.

En el ámbito de la satisfacción laboral, son de destacar dos elementos muy importantes: en primer lugar, la existencia de una opinión mayoritaria (el 58,3%) para quien su satisfacción laboral puede definirse como buena o muy buena; este elemento es relevante porque la satisfacción laboral está íntimamente relacionada con el compromiso y con la productividad, de los y las policías<sup>449</sup>, creando un clima laboral óptimo que ayuda a mejorar la atención y calidad del servicio que se presta a las víctimas.

Pero, por otro lado, no es menos importante la opinión crítica del 41,7% de los agentes entrevistados, que opinan que el trabajo que se realiza es mejorable o, directamente, que no están satisfechos con su trabajo. De gran importancia para el trabajo policial es exaltar las virtudes y señalar los errores pero, para el caso que nos ocupa, considero que este dato se encuentra en relación con los resultados que surgen en las preguntas siguientes (referidos a la falta de personal, la mejora de las instalaciones, mejoras en la formación profesional y en la formación motivacional y de concienciación) y que hacen que este trabajo se realice con una gran presión por la falta de medios materiales y personales, unido –además- a la gran carga emocional que, como ya se ha señalado, tienen que soportar a diario los agentes de las UFAM y que, en ocasiones, les lleva a padecer el *síndrome del quemado*<sup>450</sup>.

En lo referente a la utilidad social del trabajo de la Policía Nacional, en general, y de las unidades UFAM, en particular, el 92,9% (es decir, la práctica totalidad de los agentes encuestados) se encuentra totalmente concienciado de la utilidad *personal* que, para las mujeres a las que atienden y protegen, tiene su función, y la importancia de la utilidad *social* del trabajo policial para la ciudadanía en su conjunto. Y es que, entre los roles sociales que hacen que una sociedad democrática y basada en el imperio de la Ley, como la española, funcione, está (de manera imprescindible) el desarrollado por la Policía, como garante de los derechos y libertades.

---

<sup>449</sup> RICO, R.; SÁNCHEZ GARCIA, J.C.: “Satisfacción Laboral”, en AA.VV.: *Manual de prácticas de psicología organizacional*, Salamanca (Amarú), 1997, pp. 173-190.

<sup>450</sup> El “síndrome del quemado” es un estado de agotamiento mental, emocional y físico causado por el estrés prolongado y excesivo, que sobreviene cuando la persona se siente sobrecargada e incapaz de satisfacer lo que se espera de ella. Ese estrés continuo provoca una pérdida de interés y de motivación por cumplir el rol que se desempeña. Al respecto, por su interés, VELASCO RODRÍGUEZ, J.: *Efectos psicoemocionales de la exposición profesional al sufrimiento humano: revisión sistemática y metaanálisis*, Trabajo Final de Máster, Universidad de Córdoba, 2022; accesible en: <https://helvia.uco.es/handle/10396/22514>

Para un estudio aplicado a la Guardia Civil, véase: GARCÍA-GUIRAO, N.M.: *El estrés laboral (burnout) como riesgo psicosocial en la Guardia Civil: un estudio exploratorio*, Tesis Doctoral, Universidad de Murcia. Accesible en: <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/117505>

Por lo que hace al 6,5% de respondientes que piensan que la utilidad social de su trabajo es baja, considero que esta opinión está relacionada con los datos relativos a algunas de las respuestas dadas a las preguntas anteriores (“la violencia de género ha ocurrido siempre y no tiene solución” -7,2%-, o con la insatisfacción de su trabajo en la UFAM -4,3%-) y que podría coincidir con las carencias ya aludidas que hace que algunos agentes de Policía hayan abocado a un estado de agotamiento emocional.

En el ámbito de las demandas, dos son las que han aflorado de manera patente: la falta de personal y la mejora de las instalaciones; ambas vienen siendo constantes en todo el estudio de campo. En relación a la primera, en todas las unidades UFAM, a nivel nacional, en diversas reuniones se ha puesto de manifiesto la necesidad de ampliar un catálogo de puestos de trabajo, que se encuentra en precario debido a la cantidad de trabajo que se realiza y la urgencia de las necesidades que se cubren (agresiones sexuales, violencias de género de diversos riesgos -los más preocupantes: riesgo extremo y alto-, bullying en colegios, menores desaparecidos), todo él necesitado de una respuesta rápida, urgente y adecuada, con un personal siempre escaso. Y esto, unido al dato –ya referido al inicio de este apéndice- de que el catálogo no se encuentra totalmente cubierto a fecha de enero de 2022, lo que hace que el trabajo en estas Unidades se desarrolle en un ambiente de constante presión y que deriva en estrés para el personal que las ocupa.

En el caso de la formación, es necesaria la especialización y sensibilización de todos los agentes de Policía que ocupan estos puestos de trabajo, tanto en la implementación de la elaboración de los cuestionarios de violencia de género, como los protocolos de actuación, instrucción de diligencias y atención a las víctimas.

Por otra parte, como se advirtió en el apartado relativo a los estudios realizados, podemos apreciar que el 86,3% de los encuestados tienen estudios profesionales de grado superior o universitarios, por lo que la solicitud de mayor formación no obedece a carencias académicas, sino al grado de exigencia que los y las agentes se auto imponen para prestar el mejor servicio y con la mayor calidad posible a las mujeres a las que atienden.

Por último, en el cuestionario abierto afloran todos los elementos que se han indicado a lo largo de estas conclusiones. Para los miembros de las UFAM encuestados -debido a la implicación que tienen con respecto a la labor que realizan y las consecuencias positivas que esto tiene para las mujeres que atienden- se manifiesta su preocupación, principalmente, por la mejora de la actividad policial, lo que redundaría en la prestación de un mejor servicio

(79%); la segunda preocupación más importante que ponen de relieve está relacionada con las reivindicaciones profesionales, que -como ya he indicado- no son un fin en sí mismo, sino que su propósito último es la mejora de la capacidad de respuesta de estas unidades especializadas, lo que, a su vez, también redundaría en una mejor prestación del servicio y una mejor atención a las mujeres. Finalmente, el tercer apartado propuesto -estereotipos sociales-, revela cómo algunos agentes de Policía, como fiel reflejo de la sociedad, refieren un sentir social que -a día de hoy- quiero entender *marginal*; considero que tal pensamiento estereotipado quedaría superado a través de las oportunas acciones reivindicadas por los propios agentes (mayor formación y sensibilización), extremo que puede hacerse extensivo a la sociedad en su conjunto.

Para finalizar, decir que la hipótesis de partida se ha confirmado: los agentes de policía de las unidades especializadas UFAM realizan una gran labor asistencial, además de sus funciones propias de investigación y protección a la mujer víctima de violencia de género. Así queda reflejado en la *Macroencuesta* realizada a las mujeres en 2019, en la que el 74,9% manifiesta su satisfacción por el servicio que han recibido, si bien no puede obviarse que todavía existe bastante margen de mejora.

Con respecto a la opinión de los propios agentes de Policía de la UFAM, también queda evidenciada su alta implicación en su cometido, no obstante lo cual -aunque los niveles de satisfacción también son amplios y mayoritarios- a través de sus reivindicaciones, manifiestan la necesidad de una mejora para poder prestar su trabajo con mayor calidad.

Esperemos que la aplicación de las Instrucciones 4/2019 y 5/2021 (*Protocolo cero*), unida a un incremento en la dotación de personal (petición generalizada), mejores medios materiales y la mayor especialización de los y las agentes, como elementos fundamentales, redunde en una mejora del servicio y que el mismo pueda ser considerado como una prestación de servicio de excelencia, ya que ello contribuirá a la erradicación del propio fenómeno de la violencia de género. Considero que el sufrimiento que soportan las víctimas bien merece la mejora de la función policial y la mejora de la visión de estos hechos por la sociedad en su conjunto.

#### IV. Recomendaciones

Primera. Es lamentable que, aunque de forma residual, los estereotipos relacionados con la consideración social de la violencia de género sigan obstaculizando su erradicación; es más, la discriminación sigue existiendo y así se ha constatado a través de las más de 160.000 denuncias anuales que se registran, en promedio, en los últimos años, así como en la media -desde 2012- de 47 víctimas mortales al año. Es decir, pese a los esfuerzos institucionales, los resultados que cabría esperar no llegan; es necesario incidir en la *prevención* y, para ello, es necesaria, principalmente, una buena educación, mediante el aprendizaje de valores como la igualdad y el respeto, así como una actitud activa y positiva para el cambio de los estereotipos sociales. A este respecto quiero reseñar una tendencia positiva y es que, desde el año 2019 -en que se alcanzó una cifra de 55 víctimas mortales por violencia de género-, la cifra ha comenzado a disminuir de forma paulatina: en el año 2021, fueron 44, resultando, incluso, por debajo de las 47 registradas en el año de la pandemia (2020).

Esta tendencia coincide con que el presupuesto en educación en el año 2021 aumentó en un 92,56% con respecto al del año 2019. Aunque es pronto para poder apreciar si este cambio tiene visos de continuidad, esperemos que pueda dar resultado a corto y medio plazo, y que esta situación mantenga sus efectos con cifras por debajo de las actuales.

Segunda. Existe un gran número de medidas de protección potestativas para la Autoridad Judicial respecto de las víctimas. Sin embargo, el hecho de que, para su adopción se mantenga el imperativo normativo de la orden de prohibición de aproximación y comunicación, propicia en muchas ocasiones un gran malestar en el autor del delito y en la propia víctima cuando ella misma no es la que solicita la Orden de Protección (siempre referido a los delitos leves, en que no existe agresión física, ni una grave dependencia psicológica, y que propician, en la mayoría de las ocasiones e incluso con la connivencia de la víctima, delitos de quebrantamiento de condena o de medidas cautelares que podrían haberse evitado). A este respecto, con el control y derivación de la autoridad judicial o fiscal, se podrían orientar algunas cuestiones a la mediación familiar intrajudicial<sup>451</sup> ya que, tal

---

<sup>451</sup> La mediación intrajudicial no es tanto una alternativa al proceso como una nueva forma de actuación en los Tribunales de Justicia que implica el que se trabaje para que, aún dentro de un proceso contencioso, se dé la oportunidad a las partes de llegar a una solución consensuada por ellos con la ayuda de un tercero, o al menos se reduzcan las materias en discordia o sirva para pacificar el conflicto entre ellos. El objetivo del acuerdo no es por tanto el único a conseguir. En el juzgado a veces es suficiente con que el enconamiento disminuya y la comunicación entre la pareja mejore. Respecto a los elementos básicos para el desarrollo del protocolo ha de recordarse que son fundamentalmente dos: el Juez en su doble papel de impulsor del servicio y en cuanto que de él debe partir generalmente la sugerencia a las partes de hacer uso de la mediación, y el mediador o equipo

como consta en la propia página del Consejo General del Poder Judicial, “*la mediación intrajudicial familiar* tiene un *alto nivel de satisfacción entre los ciudadanos que la utilizan* y se encuentra ampliamente regulada a nivel autonómico, asegurando que mejora la calidad de la respuesta judicial”.

Tercera. Tal como ha quedado reflejado en éste análisis y observados los Presupuestos Generales del Estado de los últimos años, de las partidas presupuestarias dotadas al Ministerio de Igualdad para erradicar la violencia de género, no existe ninguna destinada a complementar la realización de actividades coordinadas con el Ministerio de Interior, ni el de Justicia. Entiendo que, de esta forma, no es posible incrementar la dotación de recursos humanos dedicados de manera permanente e ininterrumpida a la protección real y efectiva de las víctimas, ni tampoco a satisfacer las necesidades manifiestas de especialización del personal ya existente, ni a mejorar los recursos materiales necesarios para realizar su trabajo. Esta falta de previsión económica resulta especialmente palmaria en el caso de las UFAM en tanto único elemento de emergencia y de respuesta rápida al que las mujeres pueden acudir cuando están siendo víctimas, precisamente, de los episodios más graves de violencia de género, extremo que debería ser revisado de forma urgente.

---

mediacional que desarrollará las sesiones mediacionales. Esto hace que la solución, en caso de adoptarse, sea acordada y no impuesta con lo que la carga de rabia y frustración disminuye considerablemente.



## V. Anexo: Cuestionario para la valoración de los Policías Nacionales (UFAM)

OPINIÓN DE LOS POLICÍAS ESPECIALISTAS EN VIOLENCIA DE GÉNERO DE LAS UFAM.

1) Edad \_\_\_\_\_

2) Años de servicio en la Policía Nacional \_\_\_\_\_

3) Años de servicio en la UFAM \_\_\_\_\_

4) Estudios realizados, señale el que proceda:

- Universitarios \_\_\_\_\_
- Bachiller Superior, Formación Profesional Superior \_\_\_\_\_
- Formación Profesional de Grado Medio \_\_\_\_\_
- ESO, Graduado Escolar \_\_\_\_\_

5) En qué servicio está destinado, señale el que proceda:

- UFAM INVESTIGACIÓN.
- UFAM PROTECCIÓN
- Las dos unidades INVESTIGACIÓN-PROTECCIÓN.

6) Qué cree usted que es la violencia de género.

- Una lacra social que vulnera los derechos humanos de las mujeres.
- Se utiliza como un elemento para sacar ventajas en los procesos de divorcio y separación.
- Es un proceso que ha ocurrido siempre y que no tiene solución.

7) Qué opinión le merece la Ley 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y su adaptación al Convenio de Estambul.

- Es una ley que va en contra de los derechos de la igualdad real y efectiva.
- A través de ella y la normativa relacionada, permite realizar nuestro trabajo con calidad.
- En ocasiones se utiliza para resolver cuestiones de divorcio o desavenencias matrimoniales

8) Satisfacción de la labor de su trabajo en la UFAM

- Muy buena.
- Buena.
- Podría mejorar.
- No estoy satisfecho con el trabajo que se realiza.

9) Considerando que la utilidad social es aquel atributo de servicios requeridos para considerar que una población ha podido satisfacer el mínimo de sus necesidades. ¿Cuál cree usted que es la utilidad social de su trabajo en las UFAM?

- Excelente

- Muy bueno
- Buena
- Regular
- Mi trabajo no tiene ninguna utilidad social

10) Qué medidas cree usted que serían necesarias arbitrar, para prestar, en sus caso, un mejor servicio a las mujeres víctimas de violencia de género. Señale las que considere necesarias.

- Incrementar el número de agentes en todas las UFAM.
- Tener mejores instalaciones para una mejor atención a la mujer.
- Mayor formación, ya que no tengo el curso UFAM.
- Mayores cursos y charlas de concienciación a los policías.

11) Escriba lo que cree que sería necesario para un mejor funcionamiento de las UFAM, a fin de lograr una mayor satisfacción de los agentes de Policía y una prestación de nuestro trabajo de mayor calidad.

**CAPÍTULO IV.**

**SINERGIAS EN LA ACTUACIÓN DEL CUERPO NACIONAL DE POLICÍA Y  
COORDINACIÓN CON LOS MECANISMOS DE ASISTENCIA SANITARIA Y DE  
PROTECCIÓN SOCIAL**



## **I. Mecanismos y medidas de asistencia sanitaria y protección social de las víctimas de violencia de género**

### **1. La atención sanitaria como medida de prevención**

#### ***1.1. Introducción***

La Organización Mundial de la Salud (en adelante, OMS), establece cinco recomendaciones<sup>452</sup> como guía a seguir en los protocolos para la atención de las mujeres que sufren este tipo de violencia. Dichas recomendaciones son las siguientes:

- Atención de primera línea centrada en las mujeres.
- Identificación de las mujeres que sufren violencia de pareja.
- Atención clínica a sobrevivientes de agresión sexual. Profilaxis del embarazo.
- Atención clínica a sobrevivientes de agresión sexual. Profilaxis post-exposición al VIH”
- Capacitación de los proveedores de servicios de salud.

Partiendo de las mismas, se hará referencia al modelo establecido en nuestro país por el *Protocolo común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género, 2012*<sup>453</sup>, y de este modo, abordar de manera clara y fundamentada el análisis de las actuaciones que se llevan a cabo.

Al respecto, debe partirse del hecho que, desde el año 2001<sup>454</sup>, y de acuerdo con el modelo político descentralizado instaurado por la CE, la atención sanitaria en España se encuentra, asimismo, descentralizada, siendo las Comunidades Autónomas las encargadas de su gestión dentro de sus respectivos territorios<sup>455</sup>. Este dato resulta relevante, por cuanto no vamos a encontrar un solo modelo de gestión (y, por tanto, de actuación y mecanismos protectores), sino dieciocho (los correspondientes a las 17 CCAA, y el relativo a los territorios

---

<sup>452</sup>Accesible en: <https://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/es/>

<sup>453</sup> Accesible en: <http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/profesionalesInvestigacion/sanitario/docs/PSanitarioVG2012.pdf>

<sup>454</sup> Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad. Accesible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-10499>

<sup>455</sup> GRANDA REVILLA, J.; “Luces y sombras de la transferencia sanitaria 15 años después”. El médico interactivo blogspot personal. 2017  
Accesible en: <https://elmedicointeractivo.com/luces-sombras-transferencias-sanitarias-15-anos-despues-20170322125517110945/>

dependientes del INGESA –ciudades autónomas de Ceuta y Melilla-). En el Anexo II del *Protocolo común* se recogen los Protocolos y guías de actuación sanitaria ante la violencia de género en las distintas CCAA, presentando entre sí diferencias significativas<sup>456</sup>.

En este punto, hay que anunciar que, de todas esas medidas sanitarias para la detección de la violencia sobre las mujeres, lo que interesa para la investigación policial es qué medidas –de entre todas ellas- *contribuyen a la visibilización de la violencia de género en España* y en qué manera *contribuyen a la investigación policial*.

## ***1.2. La importancia de la atención sanitaria***

Para determinar la importancia de la atención sanitaria como medida de prevención, a través de los *partes de lesiones*, se ha acudido a los datos estadísticos del Ministerio de Igualdad, Delegación de Gobierno para la Violencia de Género<sup>457</sup>. De dicha fuente –como se verá- he procedido a extraer los datos que puedan proporcionar una idea concreta sobre la importancia de la intervención sanitaria en la *prevención de la violencia de género*.

No obstante, y previo al abordaje de los datos, resulta imprescindible poner de manifiesto en qué modo y momento interviene el sistema sanitario en la atención a la víctima de violencia de género: esta intervención sanitaria siempre se produce cuando *la mujer lleva ya tiempo soportando discretamente la violencia psíquica* (los malos tratos emocionales, los insultos y vejaciones) y sólo con el inicio de la violencia más extrema (la violencia física,) es cuando la víctima comienza a tomar conciencia de los hechos y -aún sin haber interiorizado tal conciencia- es cuando acude al centro sanitario para ser atendida por los servicios médicos (en algunas ocasiones, ocultando y/o justificando la realidad de lo que está soportando, dando versiones accidentales de sus lesiones, de su ansiedad, de su desestabilización emocional y física...).

La *naturaleza de las lesiones* se recoge en un documento médico legal, a través de la base de datos SIVIO<sup>458</sup> (en el caso de la Comunidad Valenciana), que se denomina *parte de lesiones*.

---

<sup>456</sup>Accesible en: <https://sanidad.ccoo.es/3e6fd91f65fda4becad75bee6f1f5ca3000058.pdf>

<sup>457</sup>Accesible en: <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

<sup>458</sup>PROGRAMA SIVIO (Sistema de Información Violencia de género/Doméstica) Accesible en: <http://sivio.san.gva.es/ca/220>

Resulta fundamental que el parte de lesiones sea remitido a la Autoridad Judicial correspondiente y, en los caso más graves, dar aviso de modo directo al Cuerpo de Seguridad del Estado (en el ámbito de la presente Tesis, la Policía Nacional) de la demarcación territorial donde se encuentre ubicado el centro de salud, con objeto de que se inicie *lo antes posible* la investigación policial y con ello la *valoración policial de riesgo*.

Cuando una mujer es agredida por su compañero o ex compañero sentimental, y está decidida -o no- a presentar una denuncia, resulta fundamental que las valoraciones sanitarias den la voz de alarma de que se está produciendo una posible situación de violencia de género, para así propiciar que el CNP –en ejercicio de su función de policía judicial de investigación de los delitos que se produzcan- pueda, precisamente, iniciar una indagación al respecto, dirigida a la *protección de la mujer y sus hijos e hijas menores*, así como a la *actuación represora con respecto al autor*<sup>459</sup>, con el fin último de erradicar esta lacra social –finalidad a la que, asimismo y personalmente, dedico esta investigación-.

Desde un punto de vista policial, para la investigación e imputación del delito, en las ocasiones en que las mujeres no reconocen la agresión que sufren -por lo que no declaran contra sus parejas o exparejas, ajustándose a lo establecido en el art. 261 de la LECrim, como ya se viene advirtiendo a lo largo de este trabajo-, resultan imprescindibles los partes de lesiones que, aunque por sí mismos no indican nada sobre la *autoría* de las lesiones, constituyen *el punto de partida* para:

- investigar *si la versión dada por la mujer, es coherente con las lesiones sufridas*; o, si por el contrario,
- tales lesiones no concuerdan con su versión de los hechos.

En segundo lugar, una vez recibido el parte de lesiones, y puestos en contacto con la víctima -que manifiesta no querer interponer denuncia- es posible establecer *indicios* (tales como informes vecinales, o contacto con familiares próximos) que puedan referenciar episodios de violencia.

Establecidas tales referencias, el siguiente paso será *ofrecer a la mujer*, la posibilidad -tras convencerla- de *acompañarla hasta dependencias judiciales* y que se preste a una *valoración médico-forense de las lesiones* –tanto físicas, como psíquicas- (las cuales podrán indicar,

---

<sup>459</sup> GARCIA MINGUITO, L.; “Propuesta de baremo (de escala) para analizar la calidad de los partes de lesiones en casos de violencia de género”. en *Gaceta sanitaria: Órgano oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*. Doyma. Jaén, Vol. 26, núm 3, 2012, pp. 256-260

finalmente, la verosimilitud de la versión dada por la mujer o, por el contrario, proporcionar a los agentes un indicio de la existencia de un ilícito penal y de su autoría.

Es necesario, en estos casos que, en apoyo de los indicios policiales -y en sede judicial, testificales- se haya realizado una valoración médico-forense de las lesiones que presenta la víctima y, además, que se haya confeccionado la *valoración forense de riesgo*: esta valoración se realiza en base tanto a la exploración que realiza el médico forense y a lo recogido en el parte de lesiones como, posteriormente, a las entrevistas personales con la mujer, varón autor, familiares e incluso hijos e hijas menores.

Uno de los objetivos fundamentales de esta valoración es establecer la *relación de causalidad entre las lesiones que presenta la víctima y la descripción que proporciona sobre los hechos de la agresión*; este punto está en íntima conexión con el riesgo que presenta la víctima de sufrir nuevas agresiones o agresiones más graves.

Por tanto, para que la valoración médico-forense se pueda realizar de forma adecuada es necesario disponer de un parte de lesiones completo y de calidad, sobre todo en aquellos casos en los que hayan transcurrido varios días entre el momento de la agresión y la presentación ante el médico forense; o, por otra parte, cuando la mujer no se encuentre en disposición personal de presentar una denuncia y someterse al examen del médico forense, con la consecuente evolución en el estado de las lesiones –incluso, puede darse el caso de que las mismas estén ya curadas y hayan desaparecido en el momento del examen-.

De ahí la importancia de la sensibilización de los servicios sanitarios de cara a la detección de la posible violencia de género y la expedición de los partes facultativos correspondientes, dando la voz de alarma a los servicios judiciales y policiales. La *comunicación* al Juzgado de Guardia tiene, como se ha comentado, extraordinaria relevancia documento acreditativo de las lesiones producidas, sobre todo cuando la mujer ofrezca explicaciones sobre las mismas que no resulten coherentes con los resultados; la *comunicación* quedará incorporada al sumario judicial y, aunque no constituya *per se* prueba documental suficiente para destruir la presunción de inocencia, sí que puede constituir indicio suficiente que -unido a otras pruebas, obtenidas en la investigación policial, y las testificales que se practiquen- conduzcan a la inculpación del autor. Para ello es necesario que en la primera asistencia sanitaria, se realice una correcta descripción de las lesiones y del tratamiento realizado, plan de actuación, así como toda la información que pueda ser de interés para la mejor atención



a la persona afectada, contribuyendo a evitar dilaciones injustificadas en la realización de las investigaciones policiales y la adopción de las medidas judiciales necesarias, en cada caso.

### 1.3. Los datos

En España, como puede apreciarse en la siguiente tabla, los doce últimos años analizados arrojan un promedio anual de 152.458 denuncias de casos de violencia de género y, de ellas -según los mismos datos-, las motivadas por partes médicos de lesiones constituyen una media de 15.907 denuncias por año, esto es, el 10,43 % del total de las denuncias presentadas anualmente.

**Tabla 13:** Denuncias y partes de lesiones.

Año	Denuncias por violencia de género	Parte de lesiones	Porcentajes
Año 2009	135.539	16.138	11,9
Año 2010	134.105	14.640	10,9
Año 2011	134.002	15.290	11,4
Año 2012	128.477	14.727	11,4
Año 2013	124.893	14.363	11,5
Año 2014	126.742	15.029	11,8
Año 2015	129.193	14.575	11,2
Año 2016	143.535	14.511	10,1
Año 2017	166.260	16.192	9,7
Año 2018	166.961	15.251	9,1
Año 2019	168.168	16.108	9,5
Año 2020	150.804	14.244	9,4
Año 2021	120.813	9.821	8,12

Fuente:<http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>Actualizado a fecha 19/01/2022, datos 30/09/2021

Por este motivo, es tan importante la formación de los profesionales sanitarios en violencia de género, a fin de poder detectar la mayor cantidad posible de casos que pasen por sus manos. Hay que tener en cuenta que el maltrato afecta a la salud de las mujeres que lo padecen, con consecuencias que derivan en su salud (psicológica, dependencia emocional, y que pueden derivar en consecuencias físicas, como insomnio, depresión, molestias gastrointestinales), presentando, además, consecuencias sociales que derivan en aislamiento social, demandas de salud, absentismo laboral, pérdida del empleo y, en definitiva, un desarrollo profesional y personal muy difícil<sup>460</sup>. La atención a todos estos elementos resulta esencial para que, en el momento de su intervención y a través de su interacción con la mujer,

<sup>460</sup> RUIZ PÉREZ, I.; PASTOR MORENO, G.; “Violencia de género: Como afecta a la salud de las mujeres”. en *Cuadernos para la salud de las mujeres*. Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Junta de Andalucía, núm 2, 2019

el/la profesional sanitario/a pueda valorar si subyace una posible situación de violencia machista. Este análisis constituye una medida de *prevención temprana*, que resulta de singular importancia para alejar a la mujer de la situación de violencia que sufre y que se ha convertido en una trampa de la que la víctima no puede escapar por sí misma. Activar la alerta judicial -que dará paso a la investigación policial sobre los hechos y la infracción penal cometida, la puesta en marcha de las medidas de protección policial y la inclusión de la mujer en el sistema de información sobre las medidas de protección establecidas por la LOIVG-, constituye el primer paso para alejarla de la opresión que soporta.

## **2. Los Centros Mujer 24 horas**

### **2.1. Prefacio**

Los *Centros Mujer*, dependientes de las Comunidades Autónomas, son estructuras de ayuda donde se presta una atención integral especializada y exclusiva a las mujeres víctimas de malos tratos físicos o psíquicos, abusos o agresiones sexuales y acoso sexual en el ámbito laboral o educativo.

También proyectan sus servicios y actividades en el resto de manifestaciones de la violencia sobre la mujer, de forma coordinada y siguiendo los protocolos específicos en cada situación, así como dispensando atención psicológica a los hijos e hijas de las mujeres atendidas en los centros.

Estos centros tienen carácter permanente y de emergencia, funcionando las veinticuatro horas del día (así sucede, al menos, en las tres capitales de provincia de la Comunidad Valenciana y en los centros rurales de que se dispone), prestando tanto *atención social, psicológica y jurídica* en situación de crisis, como *asesoramiento* (ante consulta de las mujeres) y *terapia en seguimiento*, a nivel individual y grupal.

También cuentan con un servicio de rápido acceso, e incluso de mayor anonimato inicial, como es el *servicio de atención telefónica permanente* 24 horas los 365 días del año. Este servicio de atención telefónica permanente es un recurso especializado dirigido a las mujeres víctimas de violencia que necesiten información y asesoramiento, así como a profesionales implicados en esta problemática que requieran información y coordinación.

Estos servicios también ofrecen a la víctima en situación de especial vulnerabilidad que lo solicite, el acompañamiento en el procedimiento judicial, en los reconocimientos médicos, así como en todos los trámites que se realicen ante las autoridades policiales o judiciales.

(Llegado este punto, resulta necesario advertir que se ha tomado como referencia la regulación establecida en la Comunidad Valenciana<sup>461</sup>, regulación que –siquiera a los meros efectos de este estudio- puede resultar extrapolable a otras CCAA, si bien con las reservas necesarias, habida cuenta la existencia de peculiaridades y diferencias). Valgan las próximas páginas para –siquiera- dar una visión general de la importancia de estos centros para las posteriores investigaciones policiales, con respecto al autor y a la víctima, así como al delito mismo.

## **2.2. Servicios que prestan**

En particular, y sin carácter excluyente, los Centros Mujer prestan servicio a las mujeres que han sido o pueden ser víctimas de la violencia enmarcada dentro de las siguientes *manifestaciones*:

a) La violencia *física*.

b) La violencia *psicológica*.

c) La violencia *sexual*: a este respecto, son atendidas las víctimas de cualquier acto de naturaleza sexual forzado por el agresor, sea o no consentido por la víctima, con independencia de que aquél guarde, o no, relación afectiva con la víctima, así como los abusos ocasionados a la fuerza, o aprovechando una situación de prevalencia o poder de cualquier tipo, por parte del autor sobre la mujer.

4. Violencia *económica*: se refiere a toda limitación o privación no justificada legalmente o discriminación en la disposición de sus bienes, recursos patrimoniales o derechos económicos, comprendidos en el ámbito de convivencia de la pareja o en los casos de ruptura de la relación.

---

<sup>461</sup> En la Comunidad Valenciana, se crean y regulan por la L. 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el ámbito de la Comunidad Valenciana -arts. 59.3, 64 y 65- (DOGV núm. 6912, de 28/11/2012).

5. *Mutilación genital femenina* u otras prácticas tradicionales y/o culturales nocivas o perjudiciales para las mujeres y niñas.

6. *Tráfico de mujeres y niñas*: se entiende éste como la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de mujeres, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, con finalidad de explotación sexual, así como la imposición -mediante la fuerza o con intimidación- de relaciones sexuales no consentidas y el abuso sexual, o cualquier acto que impida a las mujeres ejercer libremente su sexualidad, con independencia de que el autor tenga relación conyugal, de pareja, afectiva o de parentesco con la víctima, o no.

7. *Matrimonios forzosos*: en tanto actuación consistente en obligar a una mujer o niña a contraer matrimonio, incluyendo el engaño para llevarla a territorios donde obligarla a contraerlo.

8. *Aborto y esterilización forzosos*: la práctica de un aborto sin el consentimiento libre, previo e informado de la mujer, así como su esterilización o intervención quirúrgica sobre ella -asimismo, sin su consentimiento previo e informado, o sin su entendimiento del procedimiento- que tenga por objeto o por resultado poner fin a su capacidad de reproducirse de manera natural.

### **2.3. Relevancia para la investigación policial**

En primer lugar, y en base a los estudios realizados en el ámbito de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género<sup>462</sup>, incluso a día de hoy, una parte de las mujeres que padecen violencia de género buscan una salida a la misma por vías *distintas a la interposición de la denuncia* en juzgados o comisarías, interrumpiendo –o no- la convivencia con su maltratador, pero sin recibir ningún tipo de atención o apoyo.

Por otro lado, hay que destacar que, de entre todos los actores sociales implicados, la Policía Nacional constituye, en la mayoría de las situaciones de violencia de género -tal y como se ha podido apreciar en las estadísticas oficiales ofrecidas- la puerta de acceso de víctimas y testigos al sistema judicial<sup>463</sup>, por lo que la conducta y actitudes de sus agentes resultan esenciales como factores centrales en la efectividad y calidad de las intervenciones, en la

---

<sup>462</sup>VVAA. *Sobre la inhibición a denunciar de las víctimas de violencia de género*. MENCHON PALACIOS. P.;(coord.) Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad. Centro de Publicaciones. Madrid. 2015

<sup>463</sup> MORENTE BELLIDO, R.; “Servicios del cuerpo nacional de policía contra la violencia de género”. en *Igualdad efectiva entre mujeres y hombres: diagnóstico y prospectiva*. Atelier. 2009, pp. 299-308

predisposición de víctima y testigos a denunciar los hechos, así como en la prevención de futuros incidentes de violencia<sup>464</sup>.

En este sentido, hay que destacar, que numerosos estudios señalan cómo en el propio proceso de denuncia, la relación con la Policía, y las actitudes que víctimas y testigos tienen hacia la misma son factores que pueden entorpecer y frustrar su materialización<sup>465</sup>, considerándose, además, que los casos *registrados* de violencia contra las mujeres no son más que “la punta del iceberg” de un fenómeno que existe en una medida mucho mayor<sup>466</sup>.

Es por ello que los *Centros Mujer*, por su actuación y su perfil, se encuentran en una posición óptima para, en los casos necesarios, derivar y acompañar a las mujeres hasta los centros de Policía Nacional, ayudándolas a vencer reticencias, a fin de que puedan -tras ser asesoradas jurídica y psicológicamente- dar el paso de la denuncia, imprescindible para romper la dinámica de la violencia soportada.

De ahí la importancia de que los *Centros Mujer* se encuentren en *contacto permanente* con las Unidades UFAM existentes en todas las Comisaría de Policía Nacional, a fin de coordinar todas las actuaciones referentes al asesoramiento, protección y acompañamiento de las mujeres y sus hijos menores, visibilizando y encauzando en la vía protectora todos estos casos en que la mujer no se persona para presentar la denuncia.

### **3. Las Oficinas de Atención a las Víctimas<sup>467</sup>**

#### **3.1. Cuestiones previas**

Las Oficinas de Atención a las Víctimas del Delito constituyen un servicio público y gratuito, cuyo principal objeto es ofrecer asistencia jurídica a cualquier persona que haya sufrido, directa o indirectamente, las consecuencias de una infracción penal -en general, y especialmente en materia de violencia de género-. Su origen y razón de ser se encuentran en el art. 16 y concordantes de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual; sin embargo, habría que esperar hasta la aprobación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, y

---

<sup>464</sup> Brown, S.E. “Police responses to wife beating: neglect of a crime of violence”. *Journal of Criminal Justice*. Iowa núm 19, 1984. ps 293-305.

<sup>465</sup> Hoyle, C. *Negotiating domestic violence: police, criminal justice and victims*. Clarendon Press. Oxford. 1998.

<sup>466</sup> Gracia, E.; *Las Víctimas Invisibles de la Violencia Familiar: El extraño iceberg de la violencia doméstica*. Paidós Ibérica. Barcelona. 2002

<sup>467</sup> Accesible en: <https://oficinavictimas.gva.es/va/>

del RD 1109/2015, de 11 de diciembre, que la desarrolla, para disponer de una normativa reguladora de referencia para estas Oficinas.

Las Oficinas existen en todas las Comunidades Autónomas, en prácticamente todas las capitales de provincia e, incluso, en otras ciudades.

Estas Oficinas se estructuran como *servicios autonómicos* (salvo en las CCAA de Castilla-León, Castilla-La Mancha, Extremadura, Murcia, Illes Balears, y las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en que dependen del Ministerio de Justicia). Desarrollan una función social esencial dentro del ámbito judicial como es la *atención y asistencia integral a las víctimas de cualquier delito*, de forma especializada e interdisciplinar, poniendo a su alcance todos los recursos existentes.

Dichos servicios procurarán la adecuada y necesaria cobertura geográfica y, por tanto, la proximidad a las víctimas, desarrollando su actividad en coordinación con el Poder Judicial, Fiscalía, Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, servicios de salud, servicios sociales y cualquier otra institución que pueda estar en contacto con la víctima por esta causa.

Como idea general, y al igual que en el caso de los *Centros Mujer*, se ha tomado como referencia –extrapolable, siquiera en términos generales, al resto del Estado-, el ámbito de la Comunidad Valenciana -en la que la norma de referencia es el Decreto 165/2016, de 4 de noviembre, del Consell, por el cual se crea y regula la Red de Oficinas de la Generalitat de Asistencia a las Víctimas del Delito<sup>468</sup>-. En este ámbito territorial, las Oficinas de Atención a las Víctimas del Delito actúan como puntos de coordinación de las órdenes de protección que se dicten en el mismo, en virtud de lo dispuesto en la normativa reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica y el sistema de registros administrativos de apoyo a la Administración de Justicia.

Cuentan con *instalaciones* en todas las sedes judiciales para la ayuda a la mujer, a fin de evitar situaciones como contacto visual entre víctima y agresor, o entre éstos y el público en general, a fin de proporcionar seguridad a la víctima y evitar presiones o coacciones, tanto sobre ésta como sobre sus familiares; asimismo, fomentan -en los casos necesarios- el uso de la videoconferencia en las declaraciones y en todas aquellas actuaciones judiciales en las

---

<sup>468</sup> DOGV nº 7916, de 14/11/2016.

También forman el marco normativo autonómico: las LO 12/2018, de 5 de junio, y 2/2019, de 25 de enero, ambas de la Conselleria de Justicia, Administración Pública, Reformas Democráticas y Libertades Públicas, por las que se crean las oficinas de la Generalitat de asistencia a las víctimas del delito de Carlet, Ontinyent, Lliria, Picassent y Utiel, y las de Ibi, Novelda, Sant Vicent del Raspeig, la Vila Joiosa, Villena, Nules, Segorbe, Massamagrell, Mislata, Moncada y Quart de Poblet, respectivamente.

que las leyes procesales lo permitan, proporcionando, en coordinación con los agentes policiales, seguridad a las víctimas que se encuentren en una situación especial de riesgo, mediante la utilización de sistemas específicos de protección, basados en *medios tecnológicos* que permitan la localización y comunicación inmediata de la mujer con los servicios de urgencia o asistencia especializada, o directamente ofreciendo sus instalaciones para que durante la comparecencia judicial, se encuentre en un espacio físico adecuado.

Ofrecen *asesoramiento jurídico* y derecho a recibir toda la *información respecto a los recursos sociales* a los que –en nuestro caso, las mujeres- puedan acudir por su condición de víctimas, procurándoles -con los límites que establezcan las leyes- información sobre el estado procesal del agresor y, en especial, sobre la vigencia de las medidas que se pudieran haber adoptado en la orden de protección, así como –en su caso- la inminente excarcelación, en colaboración con la Delegación de Gobierno, pudiendo solicitar la colaboración de los órganos judiciales.

La coordinación con los servicios policiales, es muy importante para la protección de la víctima en su intervención judicial.

### ***3.2. La Oficina de Denuncias y Asistencia a las Víctimas de Violencia de Género***

No puede dejar de hacerse referencia, aquí, a una estructura *sui generis* de la Administración de Justicia de la Comunidad Valenciana: me estoy refiriendo -como se hace manifiesto en el enunciado del presente epígrafe- a la *Oficina de Denuncias y Asistencia a las Víctimas de Violencia de Género*, constituida en la ciudad de Valencia como “experiencia piloto”, fruto de la colaboración entre el Ministerio del Interior y la Generalitat Valenciana, con el propósito de “abordar de manera interdisciplinar la *asistencia a las víctimas de violencia de género y facilitar el trámite de denuncia* de los hechos delictivos”. La Oficina se concibe e implanta ante la necesidad manifestada expresamente “de establecer un sistema que integre más recursos desde el momento de presentación de la denuncia para disponer de la máxima información, así como para garantizar el acompañamiento de la víctima a nivel jurídico y psicosocial”, de tal manera que “se garantiza a las víctimas una atención integral desde el inicio hasta la finalización del proceso judicial, paliando el daño sufrido y apoyando su recuperación”.

Resulta llamativo cómo se ponen de manifiesto dos de las finalidades esenciales de la actuación pública: la atención y asistencia integral a las víctimas, por un lado, y la

interposición de la denuncia, tan difícil –ésta- y tantas veces frustrada, y que es condición para el acceso a los recursos asistenciales.

La atención, casi permanente (todos los días del año, de 9 a 21 h.) y de carácter multidisciplinar, es llevada a cabo, además, por agentes de la Policía Nacional adscrita a la Comunitat Valenciana, así como por personal de la Red de la Generalitat de Asistencia a las Víctimas del Delito, y del Instituto de Medicina Legal.

En la Oficina, las víctimas de violencia de género reciben apoyo psicológico y acceso a los recursos sociales y asistenciales –y esto es lo importante- desde el primer momento de *presentación de la denuncia*; además, se ofrecen espacios seguros para las víctimas que garantizan sus derechos.

Los objetivos de esta Oficina quedan establecidos como sigue:

- Centralizar la interposición de denuncias de delitos de violencia sobre la mujer en una oficina atendida por agentes especializados y con el apoyo de un equipo especializado en psicología y trabajo social (así, el abordaje del problema es integral: medidas de seguridad, atención psicológica y recursos sociales).
- Facilitar la intervención inmediata de los órganos judiciales.
- Prestar atención personalizada a las víctimas por parte de personal especializado, acompañándolas durante *todo el proceso de la denuncia*, propiciando así las mejores condiciones para un resultado eficaz.
- *Evitar que la víctima se vea sometida a desplazamientos innecesarios* (incluida, si procede, la actuación del profesional del Instituto de Medicina Legal, al proveerse un espacio independiente con ese propósito).
- Ofrecer espacios seguros y *victim friendly* para las mujeres y sus hijos e hijas, de forma que se garanticen sus derechos.
- Facilitar el apoyo psicológico y/o los recursos sociales y asistenciales desde el primer momento de la presentación de la denuncia, a través de la coordinación con la Red de Oficinas de la Generalitat Valenciana de Asistencia a las Víctimas del Delito.



## 4. Las casas de acogida<sup>469</sup>

### 4.1. Introducción

Continuando, también en este epígrafe, con el modelo establecido en la Comunidad Valenciana como referencia, debe señalarse que estos centros se encuentran dentro del régimen de residencia especial, divididos y sectorizados en atención a las necesidades específicas que presentan las mujeres y sus hijos e hijas menores.

Hay tres niveles de asistencia, como se explicará a continuación:

- Centros de emergencia: se considera centro de emergencia al *recurso especializado de corta estancia que ofrece acogida inmediata a las mujeres y menores que las acompañan*, desde el que se proporciona alojamiento, manutención, protección, apoyo e intervención psicosocial especializada. Además, en el supuesto de que no se disponga de plazas y la asistencia de emergencia sea inexcusable e inaplazable, se cuenta con recursos económicos para alojarlas de forma temporal, incluso, en hoteles de la localidad donde se encuentren.
- Centros de recuperación integral: se trata de centros especializados en la atención integral de mujeres víctimas de la violencia y menores que las acompañan, que necesiten de *un alojamiento temporal más prolongado*, debido a la grave situación vivida por los malos tratos sufridos, a la falta de apoyo familiar y a la ausencia de recursos personales, precisando de un lugar de acogida para su recuperación integral y salvaguardar así su integridad física y/o psíquica. La estancia en estos centros incluirá prestaciones de alojamiento, manutención, protección, apoyo e intervención psicosocial.
- Viviendas tuteladas: son viviendas tuteladas aquellos *hogares de normalización social*, en régimen parcialmente autogestionado, dirigidos a mujeres víctimas de violencia de género que necesiten protección, con un nivel de autonomía personal que les permita alcanzar la plena normalización social.

Con respecto a la actuación policial, estos recursos resultan de vital importancia; muy particularmente, los centros de emergencia, ya que en muchas situaciones las víctimas que se personan en dependencias policiales para interponer la denuncia –especialmente, una vez interpuesta la misma, y en la situación extrema de que no se tenga conocimiento del paradero del agresor- existe la necesidad imperiosa de proporcionarles una residencia temporal cuya

---

<sup>469</sup> Accesible en: [http://www.san.gva.es/documents/156344/158646/20100514GuiaRecursosVT\\_cas.pdf](http://www.san.gva.es/documents/156344/158646/20100514GuiaRecursosVT_cas.pdf)

ubicación sea desconocida para éste, ofreciéndoles la protección adecuada conforme a la Valoración Policial de Riesgo que contribuya a su seguridad y que garantice, tanto su comparecencia en dependencias judiciales, como la efectiva ejecución de la orden de protección, así como su seguridad personal y la de los menores que la acompañen.

Estos centros de emergencia, tienen su acceso gestionado, en primer lugar desde los Centros Mujer 24 horas.

La Policía Nacional se encuentra en total coordinación con todos los centros e instalaciones analizadas en este capítulo, a través de las *Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer* de las Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, en las que tales recursos cuentan con representación y que se reúnen de manera tanto periódica, como de emergencia, bajo la presidencia de la Jefatura de la Unidad de Violencia de Género de la Delegación o Subdelegación correspondiente.

Solo resta indicar, como apunte final, que estas Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer, realizan el seguimiento y coordinación de los recursos y de la respuesta institucional frente a la violencia sobre la mujer por razón de género: violencia de género, trata, mutilación, genital femenina, matrimonios forzados con las siguientes actuaciones:

- Seguimiento y coordinación de los recursos y servicios de la Administración General del Estado para la atención de las situaciones de violencia de género en el territorio, colaborando asimismo con las administraciones autonómicas y locales competentes en materia de violencia de género.
- Seguimiento personalizado de cada situación de violencia de género y apoyo en su territorio, así como actuaciones en relación con las víctimas mortales por violencia de género.
- Participación en las campañas de información, sensibilización y prevención de la violencia de género, junto a la promoción y colaboración en la formación de profesionales.
- Actuaciones en materia de trata de mujeres con fines de explotación sexual así como en el ámbito de otras formas de violencia contra las mujeres: mutilación genital femenina, matrimonios forzados, etc.<sup>470</sup>.

---

<sup>470</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Política Territorial. Accesible en: [http://www.seat.mpr.gob.es/portal/delegaciones\\_gobierno/servicios.html#violencia](http://www.seat.mpr.gob.es/portal/delegaciones_gobierno/servicios.html#violencia)

Una vez establecidas las medidas de protección en las que tiene intervención la Policía Nacional, dentro de los establecido por la LOIVG, vamos a determinar la intervención policial, con respecto a las medidas represivas al autor de los hechos, una vez finalizada, la detención, intervención en dependencias policiales y puesto a disposición judicial.

#### ***4.2. Importancia de cara a la protección policial***

La coordinación entre las casas de acogida y la unidad de policía nacional encargada de la protección resulta *vital*, en tanto aquéllas facilitan a la víctima un domicilio desconocido para el agresor, donde aquélla y sus hijos e hijas puedan sentirse a salvo mientras los servicios policiales ejercen su labor de investigación y detención del autor de los hechos. Igualmente, tras la intervención judicial, operan como un *elemento de protección pasivo*, de cara a evitar una nueva agresión y que el agresor conozca el paradero de la víctima y los menores ya que, como norma general, este domicilio no va a constar en ningún atestado policial y será notificado a la Autoridad Judicial de manera reservada.

### **5. Pulseras y dispositivos telemáticos**

#### ***5.1. Preliminar***

El sistema VioGén, como ya se ha indicado, obliga a la Policía Nacional a incluir –entre las diligencias policiales- la diligencia instando al Ministerio Fiscal para que solicite al órgano judicial la instalación de dispositivos de localización telemática sobre la persona del autor de los hechos.

El uso de estos *sistemas de seguimiento*<sup>471</sup> se articula de acuerdo con las pautas y reglas que, en su caso, haya establecido la Autoridad Judicial que acuerde su utilización, y de conformidad con lo dispuesto en dos *Protocolos de Actuación*:

-El *Protocolo de actuación del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género*, aprobado por Acuerdo de 11/10/2013, suscrito entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio

---

<sup>471</sup> Información proporcionada por el Ministerio de Igualdad. Accesible en: <http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/recursos/dispositivosControlTelematico/home.htm>

del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado.

-El *Protocolo de actuación en el ámbito penitenciario del sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas y penas de alejamiento en materia de violencia de género*, aprobado por Acuerdo de 19/10/2015 del Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la Fiscalía General del Estado.

El Sistema de Seguimiento por Medios Telemáticos de las Medidas y Penas de Alejamiento en el ámbito de la Violencia de Género es aquél que permite verificar el cumplimiento de las medidas y penas de prohibición de aproximación a la víctima impuestas en los procedimientos que se sigan por violencia de género en los que la Autoridad Judicial acuerde su utilización. El Sistema proporciona, además, información actualizada y permanente de las incidencias que afecten al cumplimiento o incumplimiento de las medidas o penas, así como de las posibles incidencias, tanto accidentales como provocadas, en el funcionamiento de los dispositivos electrónicos utilizados.

La *mejora del contexto de seguridad de la víctima* por medio de este Sistema, persigue tres efectos o resultados básicos:

- hacer efectivo el derecho de la víctima a su seguridad y contribuir a su recuperación;
- documentar el posible quebrantamiento de la medida o pena de prohibición de aproximación impuesta (en tanto el Sistema proporciona información actualizada y permanente de las incidencias que afecten al cumplimiento o incumplimiento de las medidas o penas impuestas, así como de las posibles incidencias, tanto accidentales como provocadas, en el funcionamiento de los elementos de seguimiento aplicados);
- disuadir al inculpado/condenado.

El Ministerio de Igualdad tiene contratada la prestación del servicio del Sistema de Seguimiento con una empresa del sector privado, que es la encargada de realizar las tareas relacionadas con la monitorización, operación e instalación de los dispositivos del Sistema de Seguimiento y control de las alarmas. Estas tareas son desarrolladas por el Centro de Control COMETA, que es el que se relaciona con los órganos judiciales, el Ministerio Fiscal

y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El centro de control está operativo de manera permanente e ininterrumpida (24 horas diarias, 365 días al año)<sup>472</sup>.

## 5.2. Dispositivos que se emplean

En la persona del inculgado/condenado:

- TRANSMISOR DE RADIOFRECUENCIA (RF): El transmisor de radiofrecuencia consiste en un brazalete ligero y de pequeñas dimensiones que emite una señal de radiofrecuencia que es recibida por la unidad 2Track (tanto del propio inculgado/penado como de la víctima), y que incorpora unos sensores que permiten detectar su manipulación o rotura, así como la ausencia de contacto con la piel del usuario.
- UNIDAD 2TRACK: La unidad 2Track es un dispositivo de localización GPS que incorpora las funcionalidades básicas de un teléfono móvil (comunicación de voz y datos -SMS y GPRS-), además de la recepción de la señal de RF emitida por el transmisor de RF.

Dispositivos para la víctima:

- UNIDAD 2TRACK: Prácticamente igual a la unidad 2Track que porta el inculgado/condenado, incorpora una antena exterior de radiofrecuencia (RF) que permite detectar la señal del transmisor de RF del inculgado/condenado.

El Sistema de Seguimiento por Medios Telemáticos de las Medidas y Penas de Alejamiento en materia de Violencia de Género se basa en dos tecnologías distintas para determinar la proximidad del inculgado/condenado a la víctima:

- GPS (*Global Position System*): basada en la constelación de satélites que emiten una señal y mediante unos cálculos más o menos complejos permite determinar la posición en la superficie terrestre donde se encuentra el dispositivo de localización. El GPS proporciona las coordenadas dentro de la superficie terrestre (latitud, longitud y altitud) donde se encuentra el dispositivo. El margen de error es menor de 5 metros. En los casos en los que el dispositivo de localización pierde la señal GPS,

---

<sup>472</sup> El servicio, se encuentra adjudicado a la compañía Telefónica, aunque es ejecutado por Securitas Direct Accesible en: [https://www.eldiario.es/sociedad/gestiona-antimaltrato-implantar-tecnologia-flexibilidad\\_0\\_821018262.html](https://www.eldiario.es/sociedad/gestiona-antimaltrato-implantar-tecnologia-flexibilidad_0_821018262.html)

automáticamente conmuta a un modo de seguimiento secundario basado en la localización GSM. La localización GSM consiste en identificar y localizar la estación base (antenas que la operadora móvil tiene distribuidas por toda la geografía nacional) donde está registrado el dispositivo.

- Radiofrecuencia (RF): basada en la emisión de una señal RF de corto alcance desde un emisor (Transmisor de RF) y la recepción por los dispositivos que se encuentran dentro del radio de alcance (unidades 2Track).

Por lo que se refiere al funcionamiento del Sistema, en primer término ha de señalarse que corresponde a la Autoridad Judicial acordar que la medida o pena de prohibición de aproximación impuesta en el procedimiento que se siga por violencia de género sea controlada por este Sistema.

La tecnología en la que se basa actualmente el Sistema aconseja tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- a) La *distancia de alejamiento aconsejable* para que el Sistema sea eficaz debe ser, al menos, de 500 metros: el dispositivo de posicionamiento GPS (dispositivo 2Track) que porta la víctima se encuentra vinculado a un brazalete que porta el inculpado/condenado que emite una señal de radiofrecuencia permanentemente y que es recibida por el dispositivo de posicionamiento de la víctima; el dispositivo de la víctima recibe una señal de alarma cuando el dispositivo que porta el inculpado/condenado se encuentra incluso a una distancia de 500 metros, en condiciones óptimas.
- b) Cada pareja de dispositivos que porta el inculpado/condenado únicamente puede asociarse *a una víctima*: por las características técnicas de los dispositivos de seguimiento telemático, es necesario aplicar al inculpado/condenado un dispositivo de localización GPS y un brazalete de radiofrecuencia, por cada una de las personas respecto de las que se pretenda verificar la medida/pena de alejamiento.

El Sistema permite configurar en los dispositivos cuantas zonas de exclusión fijas se estime necesario, es decir, realizar el seguimiento de la prohibición de aproximación a distintas ubicaciones físicas (p. ej.: domicilio, lugar de trabajo, centro escolar, término municipal íntegro, etc.).

El buen funcionamiento de los dispositivos precisa de la colaboración tanto de la víctima como del inculpado/condenado: las características técnicas de los dispositivos del Sistema requieren de la comprensión de su funcionamiento, así como de la colaboración de los usuarios, tanto por lo que hace a al uso adecuado y conservación de los dispositivos, como en lo referido a la gestión de los eventos (alertas y alarmas) que puedan producirse.

La resolución judicial que acuerde que la medida o pena de prohibición de aproximación a la víctima impuesta sea controlada por el Sistema será comunicada al Centro de Control COMETA, con la finalidad de que éste pueda dar de alta en el sistema todos los datos necesarios y proceder a la instalación de los dispositivos.

La instalación del dispositivo en la persona del inculpado/condenado se realiza en sede judicial, una vez que la medida le haya sido notificada y en el plazo acordado por la Autoridad Judicial; de darse cualquier incidencia, el inculpado deberá personarse en dependencias policiales, desde donde se avisará al personal técnico correspondiente para que se realicen las tareas de mantenimiento, reparación de avería o cambio de dispositivo.

La oficina judicial deberá comunicar la resolución judicial de inmediato, y dentro del plazo máximo de 24 horas, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a los puntos de recepción centralizada designados en cada territorio; a su vez, en el plazo máximo de 24 horas desde que el Centro de Control COMETA reciba la comunicación de dicha resolución, el personal de la empresa instaladora procederá a la colocación de los dispositivos (en el supuesto de que en la resolución judicial se fije la fecha y hora de la instalación, debe tenerse en cuenta que deberá comunicarse al Centro de Control COMETA con una antelación mínima de 24 horas respecto del momento previsto para la instalación).

Una vez instalados los dispositivos, los avisos que genera el sistema son de dos tipos: *alarma* y *alerta*, graduados de mayor a menor riesgo. Veamos.

### ***5.3. Avisos generados por el Sistema***

Los motivos por los que el Sistema genera *avisos* pueden ser:

- a) Entrada en zona de exclusión fija: el inculpado/condenado ha entrado en una de las zonas de exclusión que la Autoridad Judicial ha establecido; es decir, la distancia de la posición del inculpado/condenado *con respecto a los lugares concretos a los que*

*se le prohíbe aproximarse* (lugar de trabajo, domicilio, colegio, término municipal, etc.) fijados en la resolución judicial es menor que la establecida.

- b) Entrada en zona de exclusión móvil: la distancia de la posición del inculpado/condenado *con respecto a la víctima* es menor que la establecida en la resolución judicial, como distancia a la que se le prohíbe aproximarse.
- c) Detección de la señal RF por la unidad 2TRACK de la víctima: el dispositivo de localización de la víctima detecta dicha señal de radiofrecuencia, lo que supone que el inculpado/condenado se encuentra (en condiciones óptimas de localización) a menos de 500 m. de la víctima.
- d) Rotura de la unidad 2TRACK - brazaletes: el dispositivo de localización del inculpado/condenado o su brazaletes (transmisor de radiofrecuencia) se ha roto o ha sido manipulado.
- e) Batería baja de la unidad 2TRACK - brazaletes: el dispositivo de localización del inculpado/condenado o su brazaletes se están quedando sin batería.
- f) Presión del *botón de pánico*: la víctima ha generado una alerta de pánico desde su dispositivo de localización. Automáticamente, además de la entrada del evento en el sistema, se establece una llamada de voz con el centro de control para verificar el motivo.
- g) Entrada en zona de proximidad: el inculpado/condenado se encuentra en una zona próxima a una de las zonas de exclusión fijas que la Autoridad Judicial ha establecido, o a la víctima. (A efectos de los avisos por proximidad que genera el sistema, es importante que el órgano judicial comunique al Centro de Control COMETA cualquier resolución que excepcionalmente pueda dar lugar a que el inculpado/condenado y la víctima coincidan en un mismo lugar -ej.: citaciones judiciales-, o a que el inculpado/condenado entre en la zona de exclusión -ej.: autorización para citas periódicas o puntuales en algún servicio médico, etc.-).
- h) Separación brazaletes - unidad 2TRACK: el brazaletes que porta el inculpado/condenado se ha distanciado unos metros con respecto a su dispositivo de localización GPS.

Cuando se produce una alarma, el Centro de Control COMETA realiza las comunicaciones previstas para cada tipo de alarma en el Protocolo de actuación y, además, elabora un informe



que será remitido a la unidad policial responsable de la protección de la víctima, a la Autoridad Judicial y al Ministerio Fiscal. Los informes se remiten el primer día laborable tras la alarma.

En este servicio, la función esencial de las fuerzas y cuerpos de seguridad, en general, y del Cuerpo Nacional de Policía, en concreto, es *recibir* todas las alarmas que se generen a través del Centro de Control COMETA, *comprobar* a través de la toma de contacto inmediata con víctima y autor para verificar que si se ha producido la infracción penal de quebrantamiento y *actuar* en consecuencia. Con respecto a la víctima, lo esencial es comprobar que se encuentra bien y que no ha sufrido ningún ataque por parte de su agresor, además de proporcionarle seguridad y confianza en el sistema policial y judicial.

No hay que olvidar que, con la reforma de la LO 1/2015, se vino a introducir una modalidad del quebrantamiento con relación a los dispositivos electrónicos<sup>473</sup>, dado que las manipulaciones o daños con relación a éstos habían tenido encajes jurídicos diversos en otros tipos penales. Se añadió, así, un apartado tercero al art. 468 CP, con el siguiente tenor: “3. Los que inutilicen o perturben el funcionamiento normal de los dispositivos técnicos que hubieran sido dispuestos para controlar el cumplimiento de penas, medidas de seguridad o medidas cautelares, no los lleven consigo u omitan las medidas exigibles para mantener su correcto estado de funcionamiento, serán castigados con una pena de multa de seis a doce meses.”

Las conductas que fija el tipo delictivo se concretan en una serie de *acciones clave* (“inutilización”, “perturbación del funcionamiento normal de los dispositivos técnicos”, que se configuran como modalidades comisivas) y determinadas *omisiones* (“no llevar consigo” u “omisión de las medidas exigibles para su correcto funcionamiento”)<sup>474</sup>.

La rapidez en la actuación policial condicionará, por un lado, la represión penal de la actuación del agresor y, por otro, la seguridad y confianza de la mujer en el sistema.

---

<sup>473</sup> OLIVAS RUBIO, T.; TAMAYO MUÑOZ, C.: “Los dispositivos electrónicos: quebrantamiento, infractores y víctimas”, en *LegalToday, Portal jurídico de Thomson Reuters*. 2018.

Accesible en: <http://www.legaltoday.com/practica-juridica/penal/penal/los-dispositivos-electronicos-quebrantamiento-infractores-y-victimas>

<sup>474</sup> Así, entre otras resoluciones, la SAP de Jaén (Sección 3ª) núm. 460/2017, de 20 diciembre (Fund. Jco. Primero) y la SAP de Islas Baleares (Sección 1ª) núm. 262/2017, de 17 noviembre, que destacan el “carácter intencionado” tanto de tales conductas activas, como de las omisivas, y su finalidad elusiva u obstaculizadora del cumplimiento de las penas o medidas de prohibición.

#### 5.4. La importancia de los dispositivos telemáticos:

Para verificar la importancia de los dispositivos telemáticos en los delitos de Violencia de Género se ha acudido a los datos oficiales de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género.

**Tabla 14:** *Dispositivos electrónicos activos.*

<b>Año</b>	<b>Número de dispositivos activos</b>
Año 2009	153
Año 2010	528
Año 2011	781
Año 2012	756
Año 2013	726
Año 2014	716
Año 2015	797
Año 2016	884
Año 2017	1.019
Año 2018	1.183
Año 2019	1.577
Año 2020	2.220
Año 2021	2.620

Fuente: Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género<sup>475</sup>.

Como se puede apreciar, la implementación de los sistemas de posicionamiento global o GPS en la vigilancia y seguimiento de delincuentes con respecto a las conductas de violencia de género ha crecido de forma exponencial desde 2009, año de inicio de su utilización en el control de los presuntos agresores que incumplen la orden de alejamiento dictada.

El control electrónico de delincuentes en casos de violencia de género posee, no obstante, una prevalencia reducida en el panorama de las órdenes de protección que se dictan en el marco del art. 544 *ter* de la LECrim, si bien –a la vista de las cifras antes expuestas- cabe afirmar que la aplicación del recurso ha sido efectiva, pues su crecimiento y proyección no han cesado, si atendemos a la media interanual de dispositivos activos<sup>476</sup>. La extensión territorial de la medida ha tenido una presencia mayoritaria en la Comunidad de Madrid, Andalucía, Comunidad Valenciana y Canarias, autonomías en las que mayor número de dispositivos se concentran, aunque en los últimos años se ha ido extendiendo paulatinamente al resto de Comunidades Autónomas.

<sup>475</sup> Accesible en: <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

<sup>476</sup> ARENAS GARCÍA, L.; “La eficacia de la vigilancia electrónica en la violencia de género”. en *International e-journal of criminal sciences*. Universidad del País Vasco Bilbao. núm 10, 2016

## 6. Los servicios sociales

### 6.1. Consideraciones previas

Para abordar este apartado, tal como ya se hizo en epígrafes anteriores dedicados a otros recursos, se ha tomado como referencia lo dispuesto en la Comunidad Valenciana; en concreto, la *Guía de Intervención de Trabajo Social Sanitario 2012 (Intervención del/la trabajador/a social de APS con Mujeres Víctimas de Violencia de Género de la Comunidad Valenciana)*<sup>477</sup>.

De acuerdo con dicha Guía, la actuación del trabajador o trabajadora social en las situaciones relacionadas con la violencia doméstica, en general, y, en particular, en las de violencia de género, debe estar dirigida a facilitar el proceso de concienciación de la víctima sobre su situación y los cambios que deben producirse en su vida. No obstante, cada víctima presenta una realidad social y personal muy distinta, por lo que, para hacer frente a esa situación, se necesitan soluciones individualizadas, personalizadas, además de una actuación multidisciplinar capaz de abordar todos los problemas que se planteen.

Además, una misma víctima, en el proceso de intervención social, puede atravesar por diversas situaciones (como puede ser la de urgencia, o la de crisis personal, o presentar dudas sobre la misma naturaleza de la situación de violencia de género padecida).

Ha de tenerse en cuenta que un episodio agudo de malos tratos va a generar la intervención del servicio de urgencias, siendo el punto de partida para el inicio del suceso de intervención. En otras ocasiones, cuando la situación está totalmente interiorizada, la intervención consistirá en un seguimiento continuado, hasta que llegue el momento en que la mujer se decida a interponer la denuncia.

El personal de trabajo social actuante en los servicios de salud -tanto centros de salud, como hospitales- son los profesionales sociales más cercanos y accesibles y conocedores de los recursos sociales existentes. Es por esto que también desempeñan uno de los papeles más útiles a la hora de prestar tanto una atención integral a la mujer víctima de violencia de género (lo que exige no sólo una gran sensibilidad frente al problema, sino, también, la necesaria capacidad de detección, tratamiento, apoyo y seguimiento de las víctimas) como -

---

<sup>477</sup>Accesible

en: [http://publicaciones.san.gva.es/cas/prof/guia\\_ITSS/capitulo1/Intervencion\\_del\\_TSS\\_atencio\\_primaria\\_con\\_mujeres\\_vctimas\\_de\\_VIOLENCIA\\_DE\\_GENERO.pdf](http://publicaciones.san.gva.es/cas/prof/guia_ITSS/capitulo1/Intervencion_del_TSS_atencio_primaria_con_mujeres_vctimas_de_VIOLENCIA_DE_GENERO.pdf)

llegado el momento adecuado- ponerse en contacto con las fuerzas y cuerpos de seguridad para interponer la oportuna denuncia e impulsar la preceptiva intervención policial, a fin de finalizar con la situación de violencia, agresión sexual o trata que pueda sufrir la mujer afectada. Los trabajadores y trabajadoras sociales adscritos ámbito sanitario también desempeñan un rol esencial de carácter preventivo, a través de:

- la formación y sensibilización del personal sanitario y no sanitario, en violencia de género;
- su contribución a la restauración de la salud integral de las mujeres, desde el primer momento de la atención en el ámbito sanitario.

## **7. Las ayudas sociales**

Aún sabedor de que las distintas CCAA disponen de sus propias medidas de protección económica<sup>478</sup>, la exposición va a centrarse en el modelo prestacional establecido con carácter *común* para todo el territorio español; dentro del mismo, se hará hincapié en las medidas económicas previstas en la LOIVG y respecto de las cuales podemos trazar un análisis evolutivo a partir de los datos oficiales disponibles en el Portal Estadístico de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género.

### ***7.1. Ayuda económica específica para mujeres víctimas de violencia de género con especial dificultad para obtener un empleo (art. 27 LOIVG)***

Para el acceso a las mismas, se han de cumplir los siguientes requisitos:

- *Carecer de rentas que, en cómputo mensual, superen el 75 por ciento del SMI vigente para cada anualidad, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias<sup>479</sup>.*

No obstante, si la solicitante de la ayuda tuviera responsabilidades familiares, se

---

<sup>478</sup> En este sentido, y por ejemplo, el sistema prestacional previsto en el ámbito de la Comunidad Valenciana, que comprende tanto las ayudas estatales (*Ayuda económica* del art. 27 LOIVG, la *Renta Activa de Inserción –RAI-* regulada por RD 1369/2006, de 24 de noviembre) como las autonómicas (*Ayudas de emergencia para mujeres víctimas de violencia sobre la mujer*, de pago único e *Indemnizaciones por causa de muerte* – contempladas, unas y otras, en los arts. 55 y 55. *bis*, respectivamente, de la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, de la Generalitat, Integral contra la Violencia sobre la Mujer en el Ámbito de la Comunitat Valenciana).

<sup>479</sup> Conforme al art. 27 LOIVG, “a efectos del cumplimiento del requisito de carencia de rentas, sólo se tendrán en cuenta las rentas o ingresos de la solicitante de la ayuda, sin que se computen a estos efectos los de otros miembros de la unidad familiar que convivan con la víctima”.

entenderá que cumple el requisito de carencia de rentas cuando la renta mensual del conjunto de la unidad familiar, dividida por el número de miembros que la componen, no supera el 75 por ciento del SMI<sup>480</sup>.

- Tener *especiales dificultades para obtener un empleo*, dada su edad, falta de preparación general o especializada o sus circunstancias sociales, lo que se justificará con Informe emitido por el Servicio Público de Empleo.
- Acreditar la *condición de víctima de violencia de género* mediante sentencia condenatoria firme por la que se condena al agresor, Orden de Protección dictada a su favor o, excepcionalmente, mediante informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la denunciante es víctima de violencia de género en tanto se dicta la orden de protección o, finalmente, informe de los servicios de la Comunidad Autónoma correspondiente en que se acredite tal situación.

La ayuda, financiada con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, se concede y abona por la Administración autonómica competente. La solicitud, tramitación y abono de la ayuda se llevará a cabo de conformidad con la normativa autonómica que la regule. Dependiendo de la Comunidad o Ciudad Autónoma, su tramitación y pago corresponderá bien a los servicios sociales, bien al organismo competente en materia de igualdad.

La ayuda económica se abona en un único pago y su importe será equivalente, con carácter general, a:

- Seis meses de subsidio por desempleo, si no tiene responsabilidades familiares.
- Doce meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a cargo un familiar o menor acogido.
- Dieciocho meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido.

La cuantía de la ayuda aumenta, por su especial vulnerabilidad, en el supuesto de mujeres víctimas que tengan reconocido un grado de *discapacidad igual o superior al 33 por ciento* será de:

---

<sup>480</sup> Prevé la norma que existirán responsabilidades familiares cuando la beneficiaria tenga a su cargo al menos a un familiar, por consanguinidad o afinidad hasta el segundo grado inclusive, con el que conviva. No se considerarán a cargo los familiares con rentas de cualquier naturaleza superiores al salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

- Doce meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima no tuviera responsabilidades familiares.
- Dieciocho meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo un familiar o menor acogido.
- Veinticuatro meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo dos o más familiares o menores acogidos, o un familiar y un menor acogido.

Si la mujer víctima de violencia de género tuviera *a su cargo a familiar o menor acogido que tuviera reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento*, el importe de la ayuda, nuevamente, se incrementará, siendo equivalente a:

- Dieciocho meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo un familiar o menor acogido.
- Veinticuatro meses de subsidio por desempleo, cuando la víctima tuviera a su cargo dos o más familiares o menores acogidos o un familiar y un menor acogido.

El importe de la ayuda será equivalente a veinticuatro meses del subsidio por desempleo en los siguientes supuestos, que pueden entenderse como de vulnerabilidad cualificada:

- La víctima de violencia de género tenga *responsabilidades familiares o el familiar o menor acogido tuviera reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 65%*.
- Cuando la víctima de violencia de género y el familiar o menor acogido *tuvieran, ambos, reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33%*.

Esta ayuda es compatible con las previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual. No obstante, es incompatible con otras ayudas que cumplan la misma finalidad así como con la participación en el programa de Renta Activa de Inserción (RAI). Ello sin perjuicio de que pueda participar en la RAI una vez desaparezcan o se modifiquen dichas circunstancias.

## **7.2. La Renta Activa de Inserción (RAI)**

Se trata de una ayuda económica que se reconoce a las personas desempleadas inscritas en el Sistema Público de Empleo como demandantes de empleo, incluidas en el llamado *Programa de Renta Activa de Inserción* (en adelante, Programa de RAI), a través del cual se

llevan a cabo actuaciones encaminadas a incrementar las oportunidades de inserción en el mercado de trabajo.

Para ser incluida en el Programa de RAI, y ser beneficiaria de esta ayuda económica, la mujer víctima de violencia de género deberá cumplir los siguientes requisitos:

- Acreditar su *condición de víctima de violencia de género*, mediante alguno de los documentos que a continuación se citan: estatuto de víctima; Orden de Protección o resolución judicial acordando medida cautelar penal de protección a favor de la mujer; informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que está siendo víctima de violencia de género en tanto se dicta la orden de protección; sentencia condenatoria del agresor; o, certificación de los servicios sociales de la Administración autonómica, municipal o, en su caso, del centro de acogida, indicando su situación.
- Ser demandante de empleo.
- No tener derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo, o a la renta agraria.
- Carecer de rentas propias, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del SMI vigente, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.
- No haber sido beneficiaria de tres derechos al programa de Renta Activa de Inserción, aunque no se hubieran disfrutado por el periodo de duración máxima de la renta.
- La suma de los ingresos mensuales de la unidad familiar (constituida por la víctima y sus hijos e hijas menores de 26 años, o mayores con discapacidad, o menores acogidos) dividida por el número de miembros que la componen no ha de superar el 75 por ciento del SMI, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias.

La incorporación al Programa de RAI y la solicitud de la ayuda económica se realizan a través de la Oficina de Empleo. La cuantía de la renta consiste en el 80% del IPREM (Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples) mensual vigente en cada momento; para el año 2022, la cuantía de la RAI es de 463 euros mensuales.

Las víctimas de violencia de género, o víctimas de violencia doméstica que se hayan visto obligadas y acrediten cambio de su residencia en los doce meses anteriores a la solicitud de admisión al Programa de RAI, o durante su permanencia en éste, podrán percibir en un pago único una ayuda suplementaria de tres meses de RAI sin que ello minore la duración de dicha renta. Esta ayuda se podrá percibir en una sola vez por cada derecho a la admisión al programa de renta activa de inserción.

La duración máxima de la RAI es de once meses.

### 7.3. Las cifras y su análisis

Una vez vistas las ayudas económicas comunes existentes, he creído conveniente establecer cuál es la incidencia o porcentaje de estas ayudas en relación al total de denuncias. Para ello, se ha utilizado la información dispensada por la base de datos oficial del Ministerio de Igualdad, que ha reflejado los siguientes datos:

**Tabla 15:** Denuncias y ayudas sociales.

AÑO	Denuncias por violencia de género	Renta Inserción Activa	Nº de ayudas Art. 27	Nº Contratos bonificados	Nº Contratos sustitución
Año 2006		10.924	61	449	57
Año 2007		13.291	199	362	86
Año 2008		16.883	284	326	87
Año 2009	135.539	22.010	360	411	96
Año 2010	134.105	25.512	350	398	126
Año 2011	134.002	29.065	430	464	147
Año 2012	128.477	30.065	463	462	378
Año 2013	124.893	32.596	483	666	539
Año 2014	126.742	34.550	606	777	143
Año 2015	129.193	34.695	679	878	171
Año 2016	143.535	33.565	724	853	239
Año 2017	166.260	31.398	765	876	384
Año 2018	166.961	29.802	817	1155	313
Año 2019	168.168	29.396	1.156	1194	338
Año 2020	150.804	25.288	949	484	195
Año 2021	162.848		714		

Fuente: Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

<http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

Si se procede a la suma global de todas las ayudas o beneficios en las contrataciones y sustituciones, sólo alrededor del 22% de las mujeres que denuncian se acogen a algún tipo de beneficios, un número realmente bajo en relación al número de denuncias interpuestas.

Ya los resultados de la Macroencuesta de Violencia contra las mujeres 2015<sup>481</sup>, llevada a cabo por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad en colaboración con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), puso de manifiesto que el acceso a las ayudas

<sup>481</sup> Accesible en: <http://www.inmujer.gob.es/servRecursos/portada/home.htm>



económicas y sociales de las mujeres que han sufrido violencia física y/o sexual, o miedo y que habían recurrido a algún tipo de ayuda era realmente *bajo*.

Para paliar esta situación, el Pacto de Estado para la Violencia de Género<sup>482</sup>, incluye, entre sus medidas, las siguientes:

- Estudiar el actual sistema de ayudas de la RAI y del artículo 27 de la LOIVG, para mejorar la situación de las mujeres víctimas sin empleo, y evaluar la sustitución de dichas ayudas por un subsidio de desempleo de seis meses de duración, ampliable por semestres –si las beneficiarias mantuvieran el cumplimiento de los requisitos para su percepción-.
- Impulsar el *plan de inserción sociolaboral para las víctimas* regulado en el RD 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género, a través del desarrollo de las medidas de actuación recogidas por el mismo, y contemplando –también- las medidas de adaptación a las necesidades individuales de las víctimas, conectándolas con las ayudas económicas existentes y simplificando las condiciones para el acceso a las mismas.
- Hacer efectivo el establecimiento de cuotas de contratación reservadas a las víctimas de violencia de género en las ofertas de empleo de las Administraciones Públicas.
- Aumentar la atención a las víctimas en las zonas rurales, con un mayor número de centros de acogida y/o de información, en coordinación con las CCAA.
- Hacer extensivos los apoyos psicosociales y derechos laborales, las prestaciones de la Seguridad Social, así como los derechos económicos recogidos en la LOIVG, a quienes hayan padecido violencia vicaria o violencia *interposita persona*, esto es, el daño más extremo que puede ejercer el maltratador hacia una mujer: dañar y/o asesinar a los hijos/as; la *violencia vicaria*.
- De acuerdo con el Convenio de Estambul, establecer la obligación legal de obtener y prestar datos estadísticos detallados y secuenciados, con la periodicidad que se establezca, sobre todas las formas de violencia contra las mujeres consideradas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, de acuerdo con la LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal y la normativa vigente,

---

<sup>482</sup> Accesible en: <http://www.mineco.gob.es/stfls/mineco/ministerio/igualdad/ficheros/PactodeEstado.pdf>

para su difusión, realización de estudios, impulso de investigaciones y elaboración de encuestas, con fines científicos y de análisis de sus causas y efectos, evaluación de su incidencia y percepción social, y conocimiento de las medidas para su erradicación y la eficacia de las mismas.

Para las nuevas/ampliadas acciones reservadas a la Administración General del Estado dentro del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, se acordó proponer al Gobierno los dos siguientes compromisos económicos para los siguientes cinco ejercicios:

- Incrementar el presupuesto de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en 2018 (experimentó un incremento del 20% respecto a 2017).
- Para los ejercicios 2019, 2020, 2021 y 2022 se ha venido incrementando otro 15% anual (con relación al ejercicio inmediatamente anterior).

Finalmente, se ampliaron las formas de acreditación de la situación de violencia de género del art. 23 de la LOIVG, con la posibilidad –como se ha venido señalando- de acreditar dicha condición a través de informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos. En la Conferencia Sectorial de Igualdad, celebrada en 2019<sup>483</sup> y participada por el Gobierno de España y las CCAA, se aprobó el modelo común para la acreditación de la situación de violencia de género y la relación de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida que en cada territorio acreditan la situación de violencia de género. La relación de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida ha sido actualizada por las CCAA y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla.

Con todo este impulso institucional se pretendía que la situación presentara una mejora sensible, objetivo que, con los datos presentados, no parece haberse cumplido.

## **8. Otros servicios disponibles para las víctimas de violencia de género**

### **8.1. El Servicio 016.**

Con ámbito nacional y sede en Madrid, el Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, presta un *servicio telefónico de información y de*

---

<sup>483</sup>Accesible en: <http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/acreditacion/home.htm>

*asesoramiento jurídico en materia de violencia de género*, a través del número de teléfono de marcación abreviada 016, y servicio *online*. Con él, se ofrece atención gratuita y profesional de manera ininterrumpida a las mujeres que puedan ser víctimas de violencia de género.

Dicho servicio, totalmente confidencial, se encuentra atendido por personal experto en psicología y trabajo social, y especializado en violencia de género. En él se ofrece asesoramiento (se explica a la mujer llamante si las conductas que refiere pueden constituir violencia de género) y se facilitan los recursos asistenciales más cercanos a los domicilios de la interesada; o, incluso, también puede derivarse a la interlocutora al servicio de emergencias, si se tratara de una petición de auxilio.

Además, un equipo de juristas atiende las cuestiones de carácter legal. Fuentes de la oficina afirman que la tasa de respuesta de llamadas atendidas es de entre el 96 y el 98%. Las que no tengan nada que ver con la violencia de género no se contabilizan como tales y son descartadas, o derivadas a otros servicios.

Entre las novedades que ha incorporado la oficina del 016 con el paso de los años, se encuentra un servicio de videointerpretación para personas con problemas de audición o el incremento en el número de idiomas en que se atiende (actualmente, son cincuenta y tres idiomas). Asimismo, la formación del personal del servicio 016 está siempre actualizada, para poder asesorar debidamente en detectar y combatir nuevas formas de infligir la violencia de género (por ejemplo, mediante medios telemáticos, como las redes sociales, o *whastapp* o medios físicos como la violencia vicaria).

Finalmente, remarcar que es un número de información y asesoramiento, por lo que, si la persona que llama se encuentra en una situación de emergencia, se derivará al número específico de emergencias, 112 o 91 si su residencia se encuentra dentro de la demarcación de la Policía Nacional.

Por lo que hace a su implantación y uso, las cifras oficiales arrojan las siguientes cifras:

**Tabla 16:** *Llamadas recibidas por el 016.*

Año	Número de llamadas pertinentes
Año 2007	15.715
Año 2008	74.951
Año 2009	68.541
Año 2010	67.696
Año 2011	70.679
Año 2012	55.810
Año 2013	58.274
Año 2014	68.651
Año 2015	81.992
Año 2016	85.318
Año 2017	77.796
Año 2018	73.454
Año 2019	68.714
Año 2020	79.201
Año 2021	87.307

Fuente: <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

Como puede apreciarse, el 016 es un servicio sin demasiada fluctuación homogénea, si bien en los últimos tres años puede apreciarse un incremento en el número de solicitudes de atención. En mi opinión, la llamada al 016 *ayuda* –desde luego- a la víctima porque, si bien, por sí misma, dicha llamada no cambiará su situación ni le proporcionará todas las respuestas a todas las preguntas, sí le aportará información útil para salir del círculo de violencia que se sufre.

Diversos factores han podido influir en las fluctuaciones del servicio; uno de ellos -como ya se ha explicado en el apartado correspondiente de esta Tesis-, son los recortes económicos que se ha sufrido en España debido a las diversas crisis padecidas (económicas, sanitarias), recortes que, indudablemente, han generado inseguridad a las víctimas –que, en ocasiones, han considerado que no iban a poder ser atendidas en determinadas situaciones de riesgo<sup>484</sup>

## 8.2. *El Servicio ATEMPRO*<sup>485</sup>

<sup>484</sup> Tras la crisis sanitaria por el COVID-19, aunque el número de llamadas al 016 sufrió un incremento considerable, el número de denuncias por este delito experimentó una bajada importante.

<sup>485</sup>

Accesible

en:

<http://www.violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/recursos/servicioTecnico/home.htm>

El Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO), consiste en la entrega de un dispositivo móvil que permite a las víctimas de este delito entrar en contacto en cualquier momento con un centro atendido por personal especializado. Además, ante situaciones de emergencia, el personal del centro está preparado para dar una respuesta adecuada a la crisis planteada, bien por sí mismos/as o movilizándolo otros recursos humanos y materiales (servicios policiales, asistenciales o facultativos). Además, desde el mismo servicio se contacta periódicamente con las usuarias con el objetivo de realizar un seguimiento permanente de su situación y acompañarlas en el proceso de recuperación integral.

Para la gestión de ATENPRO, el Ministerio de Igualdad -titular del mismo- suscribe con carácter anual, un convenio de colaboración con la Federación Española de Municipios y Provincias, con lo que son las Oficinas de Atención a las Víctimas de Violencia de Género, repartidas por los diferentes municipios, las que valoran y solicitan la asistencia ATEMPRO; Cruz Roja Española es la entidad prestadora a nivel nacional.

Pueden solicitar la ayuda, todas las víctimas de la violencia de género que cumplan los siguientes requisitos:

- No convivir con la persona o personas que les han sometido a maltrato.
- Participar en los programas de atención especializada para víctimas de la violencia de género existentes en su territorio autonómico.

ATENPRO va dirigido a todas las mujeres víctimas conforme al art. 1 de la LOIVG que lo soliciten, con los requisitos anteriormente expuestos.

El servicio está basado en la utilización de la tecnología de la telefonía móvil, así como los servicios de localización GPS, a fin de poder localizar a la mujer en el momento que se encuentre en una situación de emergencia.

Se presta de manera ininterrumpida en el tiempo. El dispositivo se encuentra configurado de tal modo que con sólo con apretar uno de los botones numéricos del dispositivo se solicite la emergencia requerida o, en los casos en que la mujer no pueda hablar ni comunicarse, los datos sobre su localización lleguen al servicio y, a través de la función *manos libres*, el operador pueda escuchar la situación que se está produciendo.

Quienes cumplan los requisitos de acceso podrán solicitar la incorporación al servicio telefónico ATENPRO en los centros de servicios sociales/servicios de igualdad locales que

les correspondan por domicilio. Tales servicios tramitarán la solicitud de alta, que incluirá el compromiso, firmado por la solicitante, de aceptación de las normas de funcionamiento del servicio y la autorización informada en los términos del art. 5 de la LO 15/1999, también firmada, para incorporar sus datos personales a los ficheros automatizados del Centro de Atención, así como para el tratamiento automatizado de los mismos, al objeto de gestionar la adecuada atención de las situaciones de emergencia que se pudieran producir.

En cuanto a la continuidad de la usuaria en el servicio, dicha continuidad estará sujeta al seguimiento periódico por parte de las entidades locales que han solicitado el alta de aquélla. Tal seguimiento servirá para valorar, con carácter anual, el mantenimiento –en su caso- de las circunstancias por las cuales se accedió al servicio y la idoneidad del mismo. El servicio cesará cuando deje de cumplirse alguno de los requisitos de acceso, cuando así lo determinen servicios sociales/servicios de igualdad locales que hayan instado la incorporación de la usuaria al servicio, o cuando la usuaria así lo solicite.

Asimismo, podrán incorporarse al servicio los hijos e hijas de las usuarias, cuando se considere necesario por los centros de servicios sociales/servicios de igualdad y estén participando en el proceso de recuperación integral.

Por lo que hace al contenido y alcance del servicio, y las comunicaciones que genera, cabe distinguir cuatro tipos de comunicaciones:

- a) Llamadas *de las usuarias* al Centro de Atención, cuantas veces lo estimen oportuno el usuario y siempre que la llamada esté referida a su situación de violencia de género.
- b) Llamadas *de seguimiento* del Centro de Atención a las usuarias, con el propósito de realizar un seguimiento de su situación y de transmitirle una sensación de apoyo y confianza: llamadas de acompañamiento, atención y comunicación interpersonal, dirigidas a mantener el contacto con las usuarias; se acordará con ellas el tramo horario y, en su caso, el día o días de la semana más adecuados para realizar estas llamadas.
- c) Llamadas *de emergencia*. Cuando la usuaria realice una llamada de emergencia, el personal del Centro de Atención será el encargado de atender, de forma inmediata, la llamada, de conformidad con los protocolos operativos que se establezcan para cada tipo de incidencia. En caso de ser preciso, se articularán previamente acuerdos con los correspondientes servicios de emergencia 112. En todo caso, con objeto de

facilitar la máxima información disponible para la adecuada atención de la víctima, cuando se produzca una situación de emergencia, se comunicará la ubicación de la usuaria, así como la naturaleza de la situación de emergencia planteada. Cuando se estime necesario, el Centro de Atención contactará con las personas de referencia indicadas por la usuaria, a fin de informarles de la situación.

d) Comunicaciones de *control técnico del sistema*. En el momento que se entrega el dispositivo se realizarán pruebas para verificar el funcionamiento del sistema, realizando, como mínimo, una llamada de recepción y una llamada de emisión, estas comunicaciones deben realizarse desde el lugar de residencia de la usuaria, con la finalidad de comprobar la cobertura del servicio. El control periódico del correcto funcionamiento de los terminales de usuaria es fundamental, para garantizar la adecuada operativa del servicio.

### **8.3. La WRAP<sup>486</sup>**

Es una *web de recursos de apoyo y prevención* ante casos de violencia de género (WRAP). Constituye un servicio integrado en la página web del Ministerio de Igualdad que permite la localización sobre mapas activos de los distintos recursos (policiales, judiciales y de información, atención y asesoramiento) que las Administraciones Públicas y las entidades sociales han puesto a disposición de la ciudadanía y de las víctimas de violencia de género.

En el enlace facilitado por el Ministerio de Igualdad se pueden localizar y visualizar de forma interactiva, a través de mapas o de literales, información a la que acceder ante casos de violencia de género. Se incluyen servicios de apoyo y prevención para situaciones de violencia de género que las AAPP y las entidades sociales han puesto a disposición de la ciudadanía y de las víctimas de violencia de género (recursos policiales, judiciales y de información, atención y asesoramiento). Para cada recurso se proporciona: descripción del servicio, dirección postal y teléfonos de contacto.

Se presentan, a continuación, dos visualizaciones del funcionamiento de la *web*.

---

<sup>486</sup> Accesible en: <https://wrap.igualdad.mpr.gob.es/recursos-vdg/search/SearchLocation.action>

Imagen 13 y 14: Búsqueda recursos sistema WRAP.

**Búsqueda de recursos de apoyo y prevención en casos de violencia de género**

**Búsqueda por tipo de recurso y/o localización**

Tipo de recurso: Todos

Comunidad Autónoma y provincia: España

Mi ubicación

Buscar

**Búsqueda por proximidad**

Tipo de recurso:

- ✓ Todos
- Servicios de información y asesoramiento
- Asociaciones de mujeres
- Atención policial
- Juzgados
- Asesoramiento legal
- ONG y otras asociaciones

Precise radio de búsqueda

Mapa Satélite

Castellón de la Plana

Lista de recursos más próximos encontrados

Buscar:

Fuente: Página web de WRAP

✓ Todos

- Servicios de información y asesoramiento
- Asociaciones de mujeres
- Atención policial
- Juzgados
- Asesoramiento legal
- ONG y otras asociaciones

Precise radio de búsqueda

Buscar

Lista de recursos más próximos encontrados

Buscar:

<p><b>GUARDIA CIVIL PUESTO DE ALCORA</b></p> <p>Distancia al recurso: 1,1 kms</p> <p>Página web no disponible</p> <p>Atención policial</p> <p>Localidad: ALCORA (L) (Castellón/Castelló)</p> <p>Vía: Calle PAIS VALENCIANO 6</p> <p>Teléfono: 964360791</p>
<p><b>GUARDIA CIVIL PUESTO DE ALBOCASSER</b></p> <p>Distancia al recurso: 1,2 kms</p> <p>Página web no disponible</p> <p>Atención policial</p> <p>Localidad: ALBOCÀSSER (Castellón/Castelló)</p> <p>Vía: Avenida CONSTITUCION 49</p> <p>Teléfono: 964428010</p>
<p><b>Servicio de Igualdad de Oportunidades de Mujeres y Hombres</b></p> <p>Distancia al recurso: 1,4 kms</p> <p>Página web no disponible</p> <p>Servicios de información y asesoramiento</p> <p>Localidad: Castellon de la Plana (Castellón/Castelló)</p> <p>Vía: Paseo Ribalta 21</p> <p>Teléfono: 964355322</p>
<p><b>Centro Mujer 24 Horas de Castellón</b></p> <p>Distancia al recurso: 1,5 kms</p> <p>Página web</p> <p>Servicios de información y asesoramiento</p> <p>Localidad: Castellón de la Plana (Castellón/Castelló)</p> <p>Vía: Calle Mayor 2</p> <p>Teléfono: 900580888</p>

Fuente: Página web de WRAP



#### **8.4. Aplicación LIBRES (para teléfonos móviles)<sup>487</sup>**

LIBRES es una aplicación para *smartphones*, cuya finalidad es acercarse a las mujeres víctimas de violencia de género, empleando para ello alternativas de comunicación y aportando nuevas utilidades sociales al teléfono móvil.

La plataforma ha sido desarrollada por la entidad Telefónica España junto con el Ministerio de Igualdad. Su propósito es que, a través de su propio teléfono móvil, las mujeres que sufren violencia de género, o personas de su entorno más próximo o que hayan sido testigo de alguna agresión, puedan informarse, de una forma rápida y cómoda, de los distintos recursos que existen a su disposición y las medidas de autoprotección que pueden adoptarse.

Es un *software* gratuito, se encuentra disponible para terminales iOS y Android. Con él, se abre una nueva vía para estar en contacto con las mujeres que sufren violencia de género, y ofrecerles las herramientas e información necesaria que les permitan acabar con esa situación.

Por supuesto, y para garantizar la seguridad de quienes se descarguen la aplicación, el icono de la misma aparece camuflado en el menú principal. Así, las mujeres que sufren violencia de género pueden sentirse *libres* para utilizarla.

LIBRES presenta una navegación sencilla e intuitiva con contenidos estructurados en torno a distintos apartados que incluyen textos, teléfonos útiles, testimonios, vídeos, audios, documentos y enlaces a páginas *web*. Asimismo, cuenta con una serie de herramientas prácticas de gran utilidad para las usuarias, como la llamada directa al 016, o un buzón de sugerencias.

La aplicación también permite conocer las medidas de autoprotección que puede y debe tomar para salvaguardar su seguridad y la de sus hijos e hijas. En este punto, resulta necesario destacar la colaboración de la Dirección General de la Policía en los contenidos de esta aplicación, mediante la producción de unos videos a través de los cuales varios policías uniformados van indicando a la mujer qué medidas debe adoptar para proteger su integridad y la de sus hijos frente al agresor.

---

<sup>487</sup>Accesible en: <https://blog.sepin.es/2017/01/apps-violencia-de-genero/>

Por otra parte, todos los apartados de la aplicación disponen de videos explicativos con los que se logra la accesibilidad de la misma a las personas con discapacidad.

El objetivo de esta aplicación es que la víctima sienta que toda la sociedad está a su lado, que su situación no es única, y que otras mujeres en sus mismas circunstancias han conseguido alejar su vida de la violencia machista.

### **8.5. La app *ALERTCOPS*<sup>488</sup>**

AlertCops, si bien no es un servicio exclusivo para las mujeres víctimas de violencia de género, se ha considerado muy importante en el presente estudio como elemento complementario que toda mujer puede tener y que la pone en contacto directo con las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado ante cualquier alarma o eventualidad que le suceda. Es la *app* de contacto directo con la Policía.

Es el servicio de alertas de seguridad ciudadana que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ponen a disposición de los ciudadanos para atenderles en situaciones de riesgo. La *app* está disponible tanto en Google Play como en App Store.

A través de este canal complementario a los habituales se puede enviar alertas con imágenes y videos al centro policial más cercano, comunicarse por *chat* directamente y recibir avisos de seguridad enviados por los servicios públicos.

Cualquier persona que esté en posesión de un móvil con conexión a Internet puede utilizar la *app Alertcops* para:

- Notificar una serie de actos delictivos agrupados en distintas categorías generales, unas opciones que vienen ya predefinidas.
- Avisar de una alerta de seguridad a las fuerzas policiales.
- Recibir avisos y alertas de interés en el ámbito de la seguridad ciudadana.
- Utilizar la “Función Guardián”: siempre que se quiera compartir su posición con sus propios familiares o con los servicios de rescate. En caso de emergencia, la localización será más rápida y precisa.

La aplicación móvil *AlertCops* está disponible en 7 idiomas, es gratuita y permite comunicar delitos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado de manera sencilla y muy discreta.

---

<sup>488</sup>Accesible en: <https://alertcops.ses.mir.es/mialertcops/>

Para utilizarla solo es necesario registrarse, abrir la *app* y pulsar el botón de alerta específico de su menú de iconos. De esta manera la posición de la persona usuaria llegará al centro de control más cercano.

### **8.6. La coordinación policial de todos los servicios**

Recibida cualquier alerta sobre una intervención de urgencia, cuando una mujer se encuentra inmersa en cualquier tipo de situación de maltrato de género -incluso antes de que la Autoridad Judicial dicte una orden de protección, o se pongan en funcionamiento los servicios sociales- las medidas de defensa, auxilio y amparo de la Policía Nacional se ponen en funcionamiento desde el mismo momento de la intervención en el lugar de los hechos, incluso sin denuncia (de acuerdo con el *Protocolo cero*, ya descrito).

Por otra parte, y una vez finalizada la vigencia de la orden de protección, la defensa y el amparo de la mujer serán ejercidos más allá de sus límites temporales, siempre que la mujer manifieste que ella o sus hijos e hijas menores corren algún tipo de peligro, e incluso cuando ella no lo manifieste, pero quede reflejado en la VPER un resultado superior a “no apreciado”, la Policía Nacional ejercerá la protección.

Durante la vigencia de la Orden de Protección, el CNP garantiza en todo momento que el agresor cumpla con las medidas de alejamiento, la prohibición de comunicación, la prohibición de llevar armas, garantizando la protección de la mujer frente a la situación objetiva de riesgo que sufre.

Con respecto a las medidas civiles que se adopten, garantizará, incluso con su presencia, el libre disfrute del domicilio familiar por parte de la mujer, el régimen de custodia de los menores e intervendrá ante una posible sustracción de los mismos por parte de su progenitor.



## **CONCLUSIONES**



**PRIMERA.-** Tras la acuñación del término *violencia de género* (Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993; Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, 1993; Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; Conferencia Mundial sobre la Mujer, 1995), esta violencia pasa de contextualizarse en el ámbito doméstico o privado, a abordarse como un problema público y enfocado directamente como violencia *contra las mujeres*.

**SEGUNDA.-** En España, y si bien el compendio normativo articulado en torno a este problema social tiene, a día de hoy, la amplitud suficiente (pues abarca los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas), y aún habiéndose elaborado multitud de protocolos para desarrollar estos aspectos y las medidas de protección adecuadas para proteger a las mujeres maltratadas, el programario *político* no presenta una conciencia clara, directa y específica dirigida a *erradicar* la violencia de género. Así, por ejemplo, la educación en igualdad ha sido un contenido “a la deriva”, tratándose -indistintamente y de manera contingente- con mayor o menor intensidad, lo que ha propiciado, una permeabilidad social selectiva frente al problema de la violencia de género, y su no interiorización –como tal problema- por el cuerpo social. Ello ha desencadenado una *herencia de la violencia de género en las generaciones más jóvenes*, a pesar de contar con una cultura nueva, dinámica, y una preparación profesional inmejorable.

**TERCERA.-** La Segunda República española (con el reconocimiento de los derechos de las mujeres, el reproche jurídico y político a la violencia de género) supuso la irrupción de grandes cambios políticos, jurídicos, sociales y culturales que afectaron a las relaciones de género, la movilización de las mujeres sentó las bases para una reacción no sólo entre la intelectualidad, sino en el ámbito popular. En tal contexto, la Policía aspiraba a convertirse en una institución autónoma y legitimada como *servicio público*, merecedora del aprecio y respeto de la población. Sin embargo, la guerra civil española y la instauración del régimen franquista relegaron a la mujer a un papel social y jurídicamente secundario y subordinado al varón. A su vez, la institución policial sería reorganizada como instrumento de represión y mantenimiento del orden público conveniente al régimen.

Es por todo ello que hasta la promulgación de la Constitución española de 1978, y constituida España como un estado social y democrático de derecho, no se puede hablar de un verdadero contexto jurídico y social que dé cabida –de manera abierta e incondicionada- a la igualdad de mujeres y hombres y la no discriminación por razón de sexo; es, precisamente, en ese substrato donde se desarrollarán las distintas iniciativas legislativas que convertirán la violencia doméstica en delito, introducirán medidas de garantía en favor de las víctimas (especialmente, la Orden de Protección) y, finalmente, culminarán en la LO 1/2004, de Protección Integral contra la violencia de género, como “ley-código” para la erradicación de dicha lacra. Paralelamente, y desde el año 1986, en la institución policial surgían las primeras unidades especializadas en la asistencia y protección de las víctimas de maltrato y en la investigación de dichos delitos. (Servicio de Atención a la Mujer –SAM- y los Grupos de Menores –GRUME-).

**CUARTA.-** Con el cambio de siglo, y desde el punto de vista político, normativo y social, se producen una serie de cambios vertiginosos, la mujer alcanza la vida pública, se configuran y aplican planes de igualdad, las instituciones públicas dictan instrucciones y circulares dirigidas a la protección de las mujeres, se crea el Ministerio de Asuntos Sociales (donde se incluye la Dirección General de Protección Jurídica del Menor, el Instituto de la Mujer y el Instituto de la Juventud) y resurgen los movimientos feministas de la Segunda República, a la vez que eclosionan otros nuevos.

Sin embargo, y a raíz de la crisis económica padecida entre 2008-2014, los recortes en el gasto público –particularmente, en personal y en políticas públicas- afectarían muy seriamente a las medidas públicas de actuación en favor de las víctimas de violencia de género y sus familias.

**QUINTA.-** Con el final de la crisis económica y la ratificación por España del Convenio de Estambul se abre un nuevo período de desarrollo normativo y avance en las políticas de lucha contra la violencia sobre las mujeres. En este sentido indicar, la aprobación de la Ley Orgánica 1/2015, de modificación del Código Penal; de la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito y el Protocolo básico de Intervención contra el maltrato infantil en el Ámbito Familiar del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad; así como la Ley Orgánica 8/2015, de protección a la infancia y a la adolescencia, cuando se ven afectadas por la violencia de género. Asimismo, y en el terreno político, en el año 2017 (en que se alcanza la cifra más alta de denuncias por violencia de género registrada hasta entonces) se firma en el Congreso y el Senado el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género. Y un año después, el Plan de Acción para la implementación de la Agenda 2030 de Naciones Unidas, siendo uno de los objetivos “Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y a las niñas”.

Por su parte, y a nivel policial, el último año de la crisis económica viene a coincidir con la agrupación de las unidades policiales especializadas (SAF, UPAP y GRUME) en las actuales UFAM (Unidades de Familia y Mujer) aglutinando por primera vez en nuestro país, bajo un mismo órgano policial, la investigación y la protección de las víctimas de violencia de género y doméstica. El refuerzo de las actuaciones policiales en materia de valoración de riesgo y de gestión de la seguridad de las víctimas se amplía a la generalidad de agentes en contacto con víctimas de violencia de género, para que adquieran los conocimientos específicos para la adecuada aplicación del Protocolo de valoración y gestión del riesgo.

**SEXTA.-** Las repetidas crisis de gobierno padecidas entre junio de 2018 y enero de 2020, junto con las sucesivas prórrogas de los Presupuestos Generales del Estado de la crisis, dificultaron –si no, impidieron- cualquier refuerzo, mejora o cambio sustancial en las políticas contra la violencia de género. De otra parte, la crisis sanitaria originada por la pandemia por COVID-19 determinaron la paralización de la vida del país y graves restricciones en la movilidad ciudadana durante meses, lo que obligó al Ministerio de Igualdad a impulsar un Plan de Contingencia contra la violencia de género con el objetivo



de velar por la continuidad de la atención, protección y reparación de mujeres víctimas, así como por la protección misma de los y las agentes que operan dichos servicios.

A pesar de tantos y tan diversos avatares, y desde la perspectiva de la actuación policial, no puede sino hablarse de un incremento de la implicación de los efectivos especializados de la Policía Nacional en materia de violencia de género: así, según el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, durante 2021, el número de mujeres protegidas por el CNP en el sistema VioGén, alcanzó la cifra de 342.115, sobre un total de 659.931, lo que supone que sobre sus agentes recae la protección y seguimiento del 52% del total de las víctimas.

**SÉPTIMA.-** Pese a todos los esfuerzos institucionales, tras 44 años de constitucionalismo en España, (y a pesar del empeño de los poderes públicos y todas las reformas legislativas realizadas en materia de igualdad de oportunidades y de protección de la mujer en materia de violencia), la igualdad real dista mucho de ser alcanzada: los programas políticos de los distintos partidos, las crisis económicas, las crisis políticas y finalmente la crisis sanitaria, han puesto en evidencia, y los datos así lo confirman, que todavía no existe una verdadera concienciación social de la igualdad entre sexos, de igualdad de oportunidades, ni siquiera de un verdadero compromiso de todos los agentes implicados.

**OCTAVA.-** El Sistema de Seguimiento Integral en los Casos de Violencia de Género (VioGén), se ha convertido en una herramienta fundamental para el seguimiento, control y protección de todas las mujeres víctimas de violencia de género. A través del mismo, se establece un sistema de protección estratégica, ya que con la integración tecnológica y actualización permanente de toda la información que se va generando, se establece un sistema de protección dinámico, con cambios permanentes del nivel de riesgo y del nivel de protección para cada mujer, a fin de evitar que ésta sufra nuevas agresiones.

**NOVENA.-** La relevancia de la actuación de la Policía Nacional con las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas menores, es esencial para hacer efectiva su seguridad. La extrema rapidez de su actuación, la convierten en el medio más eficaz para atender a las víctimas de violencia de género, configurándose como el recurso más próximo a los domicilios, con mayor capacidad de respuesta rápida en el momento que solicitan, auxilio urgente, cuando puede estar en peligro la vida de la mujer, su integridad física o la de sus hijos e hijas menores.

La especialización de sus unidades (UFAM INVESTIGACIÓN) para todo lo relativo a la investigación de los hechos, detención y puesta a disposición de los autores, así como la atención personalizada de apoyo y la protección permanente que prestan las unidades de protección (UFAM PROTECCIÓN), lo convierten en un pilar sólido y fundamental para las víctimas.

**DÉCIMA.-** Desde el punto de víctima de las víctimas y de sus agentes protectores/as, la función policial juega un papel importante en la prevención, protección y de su seguridad, según la información que ellas mismas aportan, y que se verifica con que mayoritariamente

las mujeres están satisfechas con la actuación policial y con la atención e información recibidas.

Los y las agentes policiales, de forma mayoritaria, opinan tener una satisfacción laboral buena o muy buena y consideran su trabajo socialmente útil, solicitando la aplicación de más recursos (personal, instalaciones, formación profesional especializada y motivacional, y concienciación) lo que refleja su nivel de implicación y motivación.

**UNDÉCIMA.-** La atención sanitaria es esencial como medida preventiva para determinar que una mujer puede ser víctima de malos tratos físicos, agresiones o abusos contra su integridad sexual; los partes médicos de lesiones resultan necesarios para establecer la relación de causalidad entre las lesiones que presenta la víctima y la descripción que proporciona sobre los hechos de la agresión y que resulta fundamental para la posterior valoración médico-forense, sobre todo en aquellos casos en los que hayan transcurrido varios días entre la agresión y el examen forense; o, por otra parte, cuando la mujer no se encuentre en disposición personal de presentar una denuncia. Además estos hechos están en íntima conexión con el riesgo que presentan las mujeres de sufrir nuevas agresiones o agresiones más graves y que se configura a través de la Valoración Policial de Riesgo (VPR) o de la Valoración Forense de Riesgo.

Como elemento de coordinación son fundamentales para dar la voz de alarma a los servicios judiciales y policiales para que se pongan en funcionamiento los elementos de protección y atención urgente.

**DUODÉCIMA.-** Debido a las características especiales de la violencia ejercida contra las mujeres, las estrategias de coordinación entre todos los profesionales implicados, sociales y policiales, son necesarias y esenciales; estas condiciones son de vital importancia para proporcionar la condiciones necesarias para ayudar a que las mujeres salgan del ciclo de violencia.

**DECIMOTERCERA.-** Las ayudas sociales, aún configurándose como elementos esenciales de apoyo a las mujeres que sufren este tipo de violencia, no cumplen con las expectativas previstas, ya que el acceso a las mismas presenta una proporción realmente baja.

**DECIMOCUARTA.-** El uso de las nuevas tecnologías para la detección precoz de los delitos (especialmente para la violencia de género), se ha conformado en una realidad como un método rápido y de acceso inmediato para poner en conocimiento de las instituciones y de la policía, la situación de violencia que sufren las mujeres. Su utilidad tiene una característica esencial, la inmediatez, la cual permite enlazar de forma instantánea con la institución que se precise, sin necesidad de desplazarse ni esperar que se descuelgue (cuando la comunicación se establece a través de aplicaciones móviles descargadas en el smartphone), con la ventaja de poder ser localizada a través de GPS, (WRAP, ALERTCOPS) y en el caso de este último (app de contacto directo con la Policía) enviar alertas con imágenes y videos; en los casos de emergencia, a través del botón SOS, enviar un aviso inmediato a la policía con la ubicación y un audio de 10 segundos en la que se puede escuchar

la situación que se está viviendo, a fin de poder prestar una atención policial rápida, personalizada y urgente.

Con respecto a los dispositivos de localización telemática, decretados por orden judicial de alejamiento, y que permiten verificar el cumplimiento de las medidas y penas de prohibición de aproximación de forma continuada, contribuyen a una mejora de la protección de la mujer y un control exhaustivo de las actuaciones del varón, convirtiéndose en un método disuasorio y eficaz para que el condenado cumpla con las medidas establecidas en la sentencia.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AEBI, M. F.; LINDE, A.: “El misterioso caso de la desaparición de las estadísticas policiales españolas”. Barcelona *Revista electrónica de ciencia penal y criminología* N° 12, 2010.

AGUILAR REDORTA, L.; “Los hijos: víctimas directas de la violencia de género”. en *Curso de experto universitario en malos tratos y violencia de género*. Fundación UNED. 2006.

AGULLÓ DÍAZ, M. C.: “Mujeres para Dios, para la Patria y para el Hogar. (La educación de las mujeres en los años 40)”, en *Actas del IV Coloquio de Historia de la Educación mujer y Educación en España, 1868-1975*, Santiago de Compostela (Universidad de Santiago de Compostela), 1990, pp. 17 a 26.

ALFONSO, A.: “Las políticas de género en España, retrocesos y resistencias en tiempos de austeridad”, en *Ex aequo*, núm. 32, 2015, pp. 33-48.

ALONSO DE ESCAMILLA, A.: “Medidas de tutela penal en la Ley integral contra la violencia de género”, en *Tratado sobre la igualdad jurídica y social de la mujer en el siglo XXI*, Madrid (Dykinson), 2019, pp. 313-325.

ALONSO SALGADO, C.: “El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017) y la justicia restaurativa”, en AA.VV. (Dir. A. Figueruelo Burrieza y M. Pozo Pérez): *Retos actuales para la erradicación de la desigualdad y la violencia de género*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2019, pp. 23-25.

ALONSO SALGADO, C.: “El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017) y la justicia restaurativa”, en *Retos actuales para la erradicación de la desigualdad y la violencia de género*, Valencia (Tirant lo Blanch y Ediciones Universidad de Salamanca), 2019, pp. 23-25.

ALONSO VAREA, J.M.; CASTELLANOS DELGADO, J.L.: “Por un enfoque integral de la violencia familiar”, en *Intervención Psicosocial*, vol. 15, núm 3, 2006, pp. 253-274

AMADOR MUÑOZ, L.V.; MONREAL GIMENO, M.C.: *Intervención social y género*, Madrid (Narcea Ediciones), 2010, p. 235.

ANTÓN GARCÍA, L.; *Violencia de género y mujeres inmigrantes*. Universidad Pompeu Fabra. Barcelona. 2013. Tesis doctoral.

AÑÓN, M<sup>a</sup>. J.: “Una reflexión crítica sobre la reciente legislación española en materia de igualdad entre mujeres y hombres”, en *Revista Sociología del Diritto*, XXXV/2008/1, pp. 78- 81.

ARENAS GARCÍA, L.; “La eficacia de la vigilancia electrónica en la violencia de género”. en *International e-journal of criminal sciences*. Universidad del País Vasco Bilbao. núm 10, 2016

ARGÜELLES, E.: “¿Por qué una mujer, perdona a un hombre que la maltrata?”, en *Psicología forense y criminalística*, Publicación on-line, 2018.

AURENZO COPELLO, P.R.: “El modelo de protección reforzada de la mujer frente a la violencia de género: valoración político-criminal”, en *Cuadernos Penales José María Lidón*, núm. 2, 2005, p. 108.

AZAGA MALO, A.: “El Fondo de Garantía del Pago de Alimentos. Comentario al RD 1618/2007, de 7 diciembre, de organización y funcionamiento del Fondo de Garantía del Pago de Alimentos”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, nº 4, 2008. pp 1-16

BALLESTER PASTOR, M.A.: “El RDL 6/2019 para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación: Dios y el diablo en la tierra del sol”, en *Temas laborales. Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, nº 146, 2019, pp. 13-40.

BALSEIRO EXPÓSITO, V.: “Terrorismo de género en los medios de comunicación: la imagen de la violencia frente a la violencia de la imagen”, en *Actas del Primer Congreso Internacional sobre Imagen, Cultura y Tecnología*, celebrado del 3 al 5 de septiembre de 2008 en la Universidad Carlos III de Madrid, pp. 56-68.

BANDRÉS GOLDÁRAZ, E.; MAMAQI, X.: “Estereotipos de género en la policía local que atiende a mujeres que presentan denuncia por violencia de género”, en AA.VV. (Coord. E. Bandrés Goldáraz): *Estudios de Género en tiempos de amenaza*, Madrid (Dykinson), 2021, pp. 400-429.

BARQUÍN SÁNZ, J.: “De las formas sustitutivas de la pena de prisión y de la libertad condicional”. En *Estudios sobre el Código Penal reformado: (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*, Madrid (Dykinson), 2015, pp. 223-267.

BARRETO HERNANDEZ, C.M.: “Plan nacional de sensibilización y prevención contra la violencia de género. Especial referencia a los derechos económicos previstos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Revista jurídica de Canarias*, nº 5, 2007, pp. 19-32.

BENLLOCH SÁNZ, P.: “Mujeres extranjeras víctimas de la violencia de género: una recapitulación crítica de las políticas y normativa de extranjería”, en *Revista del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social*, nº Extra 100, 2012, pp. 141-161

BERMEJO MANIEGA, S.: “Principales modificaciones Real Decreto-Ley 6/2019 de 1 de marzo, de medidas urgentes para la garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”, en *Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales*, nº 144, 2019, pp. 54-61.

BETETA MARTÍN, Y.: “La feminización de la crisis financiera global. La regresión del estado de bienestar en España y su impacto en las políticas de igualdad y de erradicación de la violencia contra las mujeres. Nuevos retos”, en *Asparkía: investigació feminista*, nº 24, 2013, pp. 36-52.

BLASCO RASERO, C.: “La Ley de Protección Integral contra la Violencia de Género. Perspectiva social”, en *Revista española derecho del trabajo*, nº 128, 2005, pp. 491-532.

BOIRA, S.; MARCUELLOS, C.; OTERO, L.; SANZ, B.; VIVES-CASES, C.: “Femicidio y feminicidio: Un análisis de las aportaciones en clave iberoamericana”, en *Revista Internacional de Trabajo Social y Ciencias Sociales*, nº 10, 2015, pp. 27-46.

BORGES BLÁZQUEZ, R.: “La justicia sufre Alzheimer. Las tasas judiciales, entre el blanco y el negro hay una escala de grises especial. Referencia a las víctimas de violencia de género”, en *Los recursos del Proceso Civil*. Vlex, 2016, pp. 125-131.

BORJES BÁRQUEZ, R.: *Formularios procesales sobre asistencia letrada a víctimas de violencia de género*. Valencia (Tirant lo Blanch), 2019.

BOSCH, E., y FERRER, V.A.: *La voz de las invisibles. Las víctimas de un amor que mata*, Madrid (Cátedra), 2002.

Brown, S.E. "Police responses to wife beating: neglect of a crime of violence". *Journal of Criminal Justice*. Iiowa núm 19, 1984. ps 293-305.

BURGOS LADRÓN DE GUEVARA, J.: "La orden europea de protección, analogías y diferencias con la orden de protección del proceso penal español", en *Diario la Ley*, núm. 8022, 2013.

BUSTELO, M.: *Three Decades of State Feminism and Gender Equality Policies in Multi-Governed Spain*, Madrid (E-Prints UCM), 2016.

CAMARERO CALANDRIA, E.; MARCOS RAMOS, M.: "Campañas en televisión contra la violencia de género del Ministerio de Sanidad, Políticas Social e Igualdad (2008-2011). Análisis de contenidos previo al estudio de recepción", en *Revista Vivat Academia*, Vol.15, 2012, p.17.

CAMPBELL, J., WEBSTER, D. W.; GLASS, N.: "The Danger Assessment. Validation of a lethality risk assessment instrument for intimate partner femicide", en *Journal of Interpersonal Violence*, 2009, nº 24, pp. 653-674.

CAPÓ Y PICORNELL, M.: "Las ayudas económicas para las víctimas de violencia de género", en *Themis: Revista jurídica de igualdad de género*, nº 0, 2005, pp. 52-55.

CARAVACA LLAMAS, C.: *Medios de asistencia y ayuda a las víctimas del delito en el ordenamiento español, un nuevo enfoque de la victimología desde la perspectiva de la política social*. Universidad de Murcia. 2015. Tesis doctoral.

CARRERAS PRESENCIO, A.I.; "La agresión sexual en el contexto de la violencia de género". en *Diario La Ley*. Wolters Kluwer. Madrid, núm 9154, Sección Doctrina. 2018.

CERVELLÓ DONDERIS, V.: "El delito de malos tratos; su delimitación con el derecho de corrección", en *Poder Judicial*, 1994, núm. 33, p. 49.



Cfr. GONZÁLEZ, J.L.; GARRIDO, M.J.; LÓPEZ, J.J.; MUÑOZ, J.M.; ARRIBAS, A.; CARBAJOSA, P.; BALLANO, E.: “Revisión Pormenorizada de Homicidios de Mujeres en las Relaciones de Pareja en España”, en *Anuario de Psicología Jurídica*, Vol. 28, 2018, núm. 1, pp. 28-38.

CORCOY BIDASOLO, M.: “Problemática jurídico-penal y político-criminal de la regulación de la violencia de género y doméstica”, en *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso* 34 (1), 2010, pp. 305-347.

CORRADI, C.; STOCKL, H.: “Intimate partner homicide in 10 European countries: Statistical data and policy development in a cross-national perspective”, en *European Journal of Criminology*, 2014, núm 11, pp. 601-618.

CUELLO CONTRERAS, J.: “El delito de violencia habitual en el seno de la familia y otras relaciones análogas de afectividad”, en *Poder Judicial*, 1993, núm. 32, p. 10.

CUENCA GARCÍA, M.J.: “Ámbito de aplicación de la nueva circunstancia agravante de discriminación por razón de género (art. 22.4 CP) Análisis doctrinal y jurisprudencia”, en AA.VV. (Coords. E. Velo i Fabregat, D. Vallés Muñío y M.J. Espuny Tomás): *La investigación en derecho con perspectiva de género*, Madrid (Dykinson), 2020, pp. 329-344.

CUETO MORENO, C.: *El delito de quebrantamiento en el ámbito de la violencia de género*, Madrid (Dykinson), 2017.

DE HOYOS SANCHO, M.: “Reflexiones sobre la Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y su transposición al ordenamiento español”, en *Revista General de Derecho Procesal*, nº 34, 2014.

DE TORRES, M.F.: “La Fiscalía Delegada de Violencia sobre la Mujer organización interna y cooperación institucional: balance tras la LO 1/04”, en *Cuadernos de derecho judicial*, nº 4, 2006, pp. 116-138.

DEL POZO PÉREZ, M.: “La Orden Europea de Protección. Especial referencia a las víctimas de violencia de género”, en *Revista europea de derechos fundamentales*, núm. 19/1er Semestre 2012, pp. 157-183.

DELGADO CAPEANS, R.: *La mujer en la vida moderna. Conferencia para señoras*. Madrid (Bruno del Amo), 1940.

DÍAZ AGUADO, M.J.: “Prevenir la violencia de género desde la escuela”, en *Revista de Estudios de Juventud*, núm. 86, 2009, pp. 31-46.

DIAZ-AGUADO JALÓN, M.J.: “Convivencia escolar y prevención de la violencia de género desde una perspectiva integral”, en *Participación educativa*, nº 11, 2009, pp. 59-72.

DÍEZ RIAZA, S.; “Las medidas procesales penales de protección en los juicios sobre violencia de género”. Género y derecho: luces y sombras en el ordenamiento jurídico español. *Centro de Ediciones de la Diputación de Málaga*. 2008. pp. 257-281

DOMÍNGUEZ MARTÍN, A.: “La especialización de la Asistencia Jurídica Gratuita”, en *La revista*. Lex Nova, nº 43, 2006, pp. 24-27.

DURÁN LÓPEZ, F.: “La ley de igualdad”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 13, 2009, pp. 89-93.

ESCANILLA, M.: *No es abuso, es violación; No es no, lo contrario es violación: Demandas sociales recogidas en el Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual: ¿resulta necesaria una reforma en materia de delitos contra la libertad sexual?*, en *Diario La Ley*, nº 9845, 2021.

ESCUADERO, A; AGUILAR, L.; CRUZ, J.: “La lógica del Síndrome de Alienación Parental de Gardner (SAP): terapia de la amenaza”, en *Revista de la Asociación española de Neuropsiquiatría* (online), 2008, vol.28, n.2, pp.285-307.

FEBRER, D.: “Análisis jurídico-feminista de la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género”, en *Boletín de información y análisis jurídico, Instituto andaluz de la mujer*, nº 17, 2004, p. 9.

FERNÁNDEZ DE CASTRO, P.: *Las políticas públicas de igualdad de género dirigidas al empoderamiento político de las mujeres. Análisis evolutivo en el marco español y de la Unión Europea y estrategias de acción*. Tesis doctoral. Universidad de Castilla-La Mancha, 2014.

FERNANDEZ DE LA VEGA, M.T.: “El compromiso político contra la violencia de género”, en *Temas de debate*, núm. 133, 2005, pp. 15-18.

FERRER PEREZ, V.A.; MÓNACO GERÓNIMO, E.; MONTOYA CASTILLA, I.; “La percepción de amenaza física en la pareja y el bienestar en la juventud”. en *International Journal of Developmental and Educational Psychology*. (Asociación Nacional de Psicología Evolutiva y Educativa de la Infancia, Adolescencia y Mayores) Universidad de Extremadura. vol. 3 núm 1. 2021, pp 12-24

FERRER PEREZ, V.A.; BOSCH FIOL, E.; “El Género en el Análisis de la Violencia contra las Mujeres en la Pareja: de la Ceguera de Género a la Investigación Específica del Mismo”. en *Anuario de psicología jurídica*. (Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid). núm. 29, 2019, pp. 69-76

FLORES ANARTE, L.: *La crisis económica global (2008-2014) y su impacto en las políticas públicas de igualdad: Un análisis con perspectiva de género de las medidas de austeridad en España*. Tesis doctoral.

FREIXES, T., ROMÁN, L.: *Protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea. Estudio preliminar de la directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección*. Tarragona (*Publicaciones de la Universidad Rovira i Virgili*), 2014.

FUENTES SORIANO, O.: “Acciones positivas, tutela penal y tutela judicial en la Ley Integral”, en *Estudis Jurídics*, núm.13, 2007, pp. 157-213.

GALLAGHER, A.T.: *The International Law of Human Trafficking*, New York (Cambridge University Press), 2010, p. 606.

GARCÍA LÓPEZ, R.: “Acciones educativas para la prevención de la violencia de género. Logros y retos”, en *Actas del III congreso universitario nacional "Investigación y género"*, Universidad de Sevilla, 2011, pp. 612-630.

GARCIA MINGUITO, L.; “Propuesta de baremo (de escala) para analizar la calidad de los partes de lesiones en casos de violencia de género”. en *Gaceta sanitaria: Órgano oficial de la Sociedad Española de Salud Pública y Administración Sanitaria*. Doyma. Jaén, Vol. 26, núm 3, 2012, pp. 256-260

GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: "Violencia de género e intervención en el plano de la prestación laboral: reflexiones tras casi cinco años de andadura de la L.O. 1/2004", en *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, nº 11, 2009.

GARRIGUES GIMÉNEZ, A.: "Actuación sobre las condiciones de trabajo (tiempo y lugar de la prestación) como medida de protección de la trabajadora víctima de la violencia de género", en *Revista de Jurisprudencia. El Derecho*, nº 2, julio, 2009.

GINER Y DE SAN JULIÁN, S.: *La estructura social en España*, París (Ruedo Ibérico), 1979. Tomo 2.

GOINHEIX COSTA, S.: "Notas sobre violencia de género desde la sociología del cuerpo y las emociones", en *Revista Latinoamericana de estudios sobre Cuerpos, Emociones y Sociedad*, núm. 8, año 4, 2012, pp. 43-54.

GÓMEZ FERNÁNDEZ, I.: "¿Un pacto de Estado o un pacto constituyente contra la violencia machista?", en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº Extra 5, 2017, pp. 93-109.

GÓMEZ MARTÍN, V.: "Incitación al odio y género", en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, nº 8, 2016, pp. 1-25.

GONZALEZ ÁLVAREZ, J.L., LÓPEZ OSSORIO, J.J., RODRIGUEZ DÍAZ, M.R., URRUELA CORTÉS, C., "Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género. Sistema VioGén" *Behavior & Law Journal*, Madrid Vol. 4, n. 1, 2018 ps 29-40

GONZÁLEZ CALLEJA, E.: *La razón de la fuerza: orden público, subversión y violencia política en la España de la Restauración (1875-1917)*, Madrid (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), 1998.

GONZALEZ MARTINEZ, C.: "La dictadura de Primo de Rivera: Una propuesta de análisis", en *Anales de historia contemporánea* (Universidad de Murcia), 2000, tomo 6, pp. 337-408.

GONZALO RODRIGUEZ, M<sup>a</sup>.T.: "Medidas civiles de la orden de protección", en *Práctica de tribunales revista de derecho procesal civil y mercantil* (Ejemplar dedicado a: Familia y aspectos procesales civiles de la violencia de género (II), núm. 101, pp. 36-45.

Gracia, E.; *Las Víctimas Invisibles de la Violencia Familiar: El extraño iceberg de la violencia doméstica*. Paidós Ibérica. Barcelona. 2002

GRANDA REVILLA, J.; *Luces y sombras de la transferencia sanitaria 15 años después. El médico interactivo blogspot personal*. 2017

GÜEMES BARRIOS, J.J.: “Crecimiento, empleo e igualdad de oportunidades”, en *Economistas*, nº 112, 2007, pp. 23-28.

GUERRA PÉREZ, M.I.: “La igualdad de oportunidades y la violencia sexista”, en *Investigación en la escuela*, nº 59, 2006, pp. 45-56.

GUTIÉRREZ ROMERO, F.M.: “La nueva Ley de Violencia de Género, aspectos prácticos y sustantivos”, en *Boletín de información del Ministerio de Justicia*, nº 1990, 2005, p. 2295.

HASANBEGOVIC, C.: “Un techo para las mujeres. Vivienda segura para una vida libre de violencia”, en *Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata*, Vol.16, núm. 49, 2019.

HERNANDEZ PITA, I.: *Violencia de género. Una mirada desde la sociología*, La Habana (Editorial Científico-técnica). 2014.

HOYLE, C. *Negotiating domestic violence: police, criminal justice and victims*. Clarendon Press. Oxford. 1998.

IBÁÑEZ MARTÍNEZ, M.L.: “La violencia de género como obstáculo para la igualdad de oportunidades”, en AA.VV.: *Sociedad, violencia y mujer retos para afrontar la desigualdad: una perspectiva biopsicosocial y jurídica*, Salamanca (Amaru), 2005, pp. 91-98.

JANIN, B.; “Las marcas de la violencia, los efectos del maltrato en la estructuración subjetiva”, en *Cuadernos de psiquiatría y psicoterapia del niño y del adolescente*. Sociedad Española de Psiquiatría y Psicoterapia del Niño y del Adolescente, (SEYPYNA). Madrid núm 33-34, 2002 ps. 149-172

LAURENZO COPELLO, P.: “La violencia de género en la Ley Integral: valoración político criminal”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Granada (Universidad de Granada) nº 7 2005.

LAURENZO, P.: “Apuntes sobre el feminicidio”, en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 2012, nº 8, pp. 119-143.

LÁZARO PALAU, C.M.: “ La utilidad del fondo de garantía del pago de alimentos”, en AA.VV. (Dir. M. Crespo Garrido y M.F. Moretón Sáenz): *El futuro de las políticas sociales desde el nacimiento hasta la senectud*. en *La mujer como protagonista*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2015, pp.163-184.

LOMBARDO, E.; LEÓN, M.: “Políticas de igualdad de género y sociales en España: origen, desarrollo y desmantelamiento en un contexto de crisis económica”, en *Investigaciones Feministas*, Vol.5, 2015, p.13.

LÓPEZ ÁLVAREZ, M.J.: “Trabajo a distancia, conciliación familiar y corresponsabilidad”, en *Teletrabajo y conciliación en el contexto de la covid-19: nuevos retos en el marco de la prevención de la violencia de género y la calidad de vida de las mujeres* (PEVG 2020), Cizur Menor (Aranzadi), 2020, pp. 105-122.

LÓPEZ NAVAMUEL, M.O.: “Igualdad de oportunidades, sociedad del conocimiento y medioambiente como transversales”, en AA.VV. (Coords. D. Castellano Santamaría, A. Gil Gómez y P. Serrano Magdaleno): *Mujeres: El análisis*, Castellón de la Plana (Universidad Jaume I), 2004, pp. 67-80.

LÓPEZ PUERTA, R.; “Teorías del control social”, en *Crimipedia, Centro Crimina para el Estudio y Prevención de la Delincuencia*, Edif Hélike. Elche, 2015.

LÓPEZ RODRÍGUEZ, S.: “¿Cuáles son los marcos interpretativos de la violencia de género en España? Un análisis constructivista”, en *Revista española de ciencia política*, nº 25, 2011, pp. 11-30.

LORENTE ACOSTA, J.A.; LORENTE ACOSTA, M.; MARTÍNEZ VILDA, M.E.: *Síndrome de agresión a la mujer*. en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, Nº 2, 2000.

LORENTE ACOSTA, M., “Violencia de género en tiempos de pandemia y confinamiento”, en *Revista española de medicina legal: órgano de la Asociación Nacional de Médicos Forenses*, Vol. 46, Nº. 3, 2020, pp.139-145.

LORENTE ACOSTA, M.: “Violencia pública, violencia privada”, en *Diario la Ley*, núm 2.114, 2018, p. 2.

LOZANO SERRANO, C.: “Las tasas judiciales”, en *Revista española de derecho financiero*, nº 158, 2013, pp. 11-24

LUACES GUTIERRES, A.I.: “Necesidad de una justicia especializada en violencia de género: Especial referencia a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer”, en *Revista de derecho penal y criminología*, 2014, pp. 297-317.

LUACES GUTIÉRREZ, A.I.: “Las víctimas necesitadas de especial protección en el estatuto de la víctima del delito, modificaciones introducidas en el anteproyecto de ley orgánica de garantía integral de la libertad sexual”, en AA.VV. (Dir. P. Martín-Ríos y M. Á. Pérez Marín): *La administración de justicia en España y en América*, . Sevilla (Astigi), 2021.

MARRADES PUIG, A.: “Comentario al art. 14”, en VV.AA. (Coord. A. Garrigues Giménez): *Comentarios a la Ley de Igualdad... cit.*, p. 185.

MARTÍN CONTRERAS, L.: *El derecho a la asistencia jurídica gratuita*, Barcelona (Bosch), 2009.

MARTIN NAJERA. P.: *Reformas Legislativas y nuevas líneas de actuación*. Madrid (Consejo General del Poder Judicial), 2016.

MARTÍNEZ GARCIA, C.: *El nuevo marco legal de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia en España*, Madrid (Aranzadi Thomson-Reuters), 2021.

MARTÍNEZ LOZANO, I.M.: “El Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2008-2011)”, en AA.VV. (Dir. A. Ventura Franch y S. García Campá): *El derecho a la igualdad efectiva de mujeres y hombres. Una evaluación del primer decenio de la Ley Orgánica 3/2007*, Madrid (Aranzadi Thomson Reuters), 2018, pp. 366-369.

MARTÍNEZ MORENO, C.: “Otros derechos: información y asistencia jurídica gratuita”, en *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Pamplona (Aranzadi), 2007. pp. 715-725.

MARTÍNEZ MORENO, C.: “El nuevo marco de ordenación de las obligaciones empresariales en materia de igualdad entre mujeres y hombres”. en *Revista Internacional y*

*Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*. Italia. (ADAPT University Press). 2021.Vol.9, pp 100-140

MARUGÁN PINTOS, B.: “Violencia de género”, en *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, Nº 4, marzo – agosto, 2013, pp. 226-233.

MEIL LANDWELIN, G.: *Percepción social de la violencia de género*, Madrid (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), 2014.

MENÉNDEZ, S.; PÉREZ, J.; LORENCE, B.: “La violencia de pareja contra la mujer en España: cuantificación y caracterización del problema, las víctimas, los agresores y el contexto social y profesional”, en *Psychosocial Intervention*, 2013, nº 22, pp. 41-53.

MERINO SANCHO, V.: “Victimización secundaria en los supuestos de violencia contra mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular” en *Migraciones*, nº 41, 2017, pp. 107-131.

MIGUÉLEZ RUEDA, J. M.: *Transformaciones y cambios en la policía española durante la Segunda República*. en Historia contemporánea (UNED), 1997 Serie 5.

MIRANDA ESTRAMPES, M.: “La fiscalía contra la violencia sobre la mujer”, en AA.VV. (Dir. P. Rivas Vallejo y G. Barrios Baudor): *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Cizur Menor (Aranzadi Thomson Reuters), 2007, pp. 277-292.

MOLINA NAVARRETE, C.: “Del "principio" al "derecho" a la igualdad de oportunidades. Las nuevas leyes de tutela antidiscriminatoria”, en *Estudios financieros. Revista de trabajo y seguridad social*, nº 251, 2, 2004, pp. 149-206.

MONTORO ROMERO, C.: “El nudo de la crisis económica española”, en *Economistas*, núm. 60, 1994, pp. 79-82.

MORAGA GARCIA, M.A.: “Notas sobre la situación de la mujer en el Franquismo”, en *Feminismos* (Universidad de Alicante), nº 12, 2008, pp. 229-252.

MORENTE BELLIDO, R.: “Servicios del cuerpo nacional de policía contra la violencia de género”. en *Igualdad efectiva entre mujeres y hombres: diagnóstico y prospectiva*. Atelier. 2009, pp. 299-308



NAVARRETE IBÁÑEZ, E.: “Creación de grupos específicos para la atención y protección de víctimas de violencia doméstica y de género en las Policías Locales”, en *Estudios sobre ciencias de la seguridad: policía y seguridad en el estado de derecho*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2012, pp. 1369-1398.

NIETO MORALES, C.: *La crisis en las Familias. Infancia y Juventud en el Siglo XXI*, Madrid (Dykinson), 2015.

NUÑO GÓMEZ, L.: “Violencia y Deshumanización de las mujeres: la gran sombra en la protección internacional de los Derechos Humanos”, en *Violencia de Género e Igualdad: una cuestión de Derechos Humanos*, Granada (Comares) 2013, pp. 183-206.

OLACIREGUI RODRIGUEZ, P., *Análisis de las herramientas de evaluación y gestión del riesgo desde una perspectiva de género*. Universidad de Zaragoza. Tesis Doctoral. 2020

OLIVAS RUBIO, T.; TAMAYO MUÑOZ, C.: *Los dispositivos electrónicos: quebrantamiento, infractores y víctimas*. en *LegalToday*, Portal jurídico de Thomson Reuters. 2018.

ORDEÑANA GEZURAGA, I.: “Bondades y taras de la reciente ordenación procesal específica sobre la víctima. Análisis crítico del Estatuto de la Víctima (Ley 4/2015, de 27 de abril)”, en AA.VV. (Dir. A.I. Pérez Machío y J. Goizueta Vértiz): *Tiempo de reformas: perspectiva académica y realidad judicial*, Bilbao (Universidad del País Vasco), 2017, pp. 77-102.

OREJÓN SÁNCHEZ DE LAS HERAS, N.: *La circunstancia agravante genérica de discriminación por razones de género*. Tesis doctoral. Universidad de Valencia, 2018.

PACHECO JIMÉNEZ, M.N.: “El derecho preferente de acceso a vivienda protegida de las mujeres víctimas de violencia de género”, en *Mujeres, contratos y empresa desde la igualdad de género*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2014, pp. 349-364.

PALACIOS CEREZALES, D.: *Las voces de la policía durante la II República*, Madrid (Universidad Complutense de Madrid), 2009.

PARDO IRANZO, V.: “El derecho a la asistencia jurídica gratuita”, en *Derecho procesal I: jurisdicción, acción y proceso*, Madrid (Aranzadi Thomson- Reuters), 2021, pp. 261-277.

PASTOR MARTINEZ, A.: “Las Medidas laborales del Real Decreto-Ley 6/2019, de 1º de marzo de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación”, en *Iuslabor*, nº 1, 2019, pp. 187-209.

PEINADO RODRÍGUEZ, M.; GARCÍA LUQUE, A.: *Igualdad de género en Educación Secundaria: Propuestas Didácticas Audiovisuales*, Jaén (Ed. Octaedro - Universidad de Jaén), 2016.

PERAL LÓPEZ, M.C.: *Madres maltratadas. Violencia vicaria sobre hijas e hijos*, Málaga (UMA), 2018.

PERAMATO MARTIN, T.: “Aspectos Jurídicos de la violencia de género: Evolución”, en *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 51, 2015, pp. 8-25.

PERANDONES ALARCÓN, M.: “Algunas consideraciones sobre el tratamiento de los delitos contra la libertad e indemnidad sexuales en España, a propósito del nuevo Anteproyecto de Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual”, en *Diario La Ley*, nº 9761, 2020.

PÉREZ DEL VALLE, F.: *Violencia de género. Guía penal y procesal para abogados en el Tribunal*, León (Eolas ediciones), 2019.

PÉREZ FERNÁNDEZ, F.; BERNABÉ CÁRDABA, B.: “Las Denuncias Falsas en Casos de Violencia de Género: ¿Mito o Realidad?”, en *Anuario de Psicología Jurídica*, vol. 22, Madrid 2012, pp. 37-46.

PÉREZ FERRER, F.: “Luces y sombras sobre la aplicación práctica del Estatuto de la Víctima del delito”, en *Anales del derecho*. Universidad de Almería, vol. 38, nº 1, 2020, pp. 1-27.

PÉREZ GINÉS, C.A.: “La mediación penal en el ámbito de la violencia de género o las órdenes de protección de difícil control y cumplimiento”, en *Diario la Ley*, núm. 7397, 2010.

PEREZ-OLLEROS SÁNCHEZ-BORDONA, F.J.: “Actuación de los juzgados de violencia sobre la mujer”, en *Manual de lucha contra la violencia de género*, Cizur Menor (Aranzadi), 2010, pp. 355-382.

PÉREZ TREMPES, P., “Constitución y derechos de la mujer”, en *Anuario de la Facultad de Derecho de la Facultad de Extremadura*, núm. 14-15, 1996-1997, pp. 247-260

PÉREZ ZAFRILLA, P.J.: “La igualdad de oportunidades. Requisito indispensable para realizar la igualdad política”, en *Quaderns de Filosofia i Ciència*, nº 40, 2010, pp. 115-124.

PESTAÑA RUÍZ, C.: “Evolución Jurídica de la mujer casada en el sistema matrimonial español de la época preconstitucional”, en *Revista de estudios jurídicos* (Universidad de Jaén), nº 16, 2016.

PEY GONZÁLEZ, J.M.: “De nuevo sobre el arraigo laboral, tras las sentencias del Tribunal Supremo de 29 de abril y 6 de mayo de 2021, así como la Instrucción 1/2021 de la secretaría de estado de migraciones”, en *Diario la Ley*, núm. 9891, 2021.

PICADO VALVERDE, E.M.; “La acreditación de la situación de violencia de género”, en *Protocolos de actuación con víctimas especialmente vulnerables, una guía de buenas prácticas*. Aranzadi Thomson Reuters. 2019. pp. 141-152.

RAMÓN RIBAS, E.: “Los delitos de violencia de género según la jurisprudencia actual” en *Estudios penales y criminológicos*, 2013, nº. 33, pp. 401-464

REVERTER BAÑÓN, S.: “Capital social y violencia de género”, en *Entre la ética y la política. Éticas de la sociedad civil: actas del XII Congreso de la Asociación Española de Ética y Filosofía Política*, Universidad Jaime I. Castellón, 2003, pp. 794-809

RINCÓN VELÁZQUEZ, S.: “Importancia y función de las unidades de valoración forense”, en *La prevención y erradicación de la violencia de género: un estudio multidisciplinar y forense*, Madrid (Aranzadi - Thomson Reuters), 2012, pp. 365-388.

RIVAS VALLEJO, M.P.; “Los juicios rápidos”, en *Violencia de género: perspectiva multidisciplinar y práctica forense*, Pamplona (Aranzadi), 2007, pp. 328-357.

RODRÍGUEZ CASTRO, J.: “El pronunciamiento sobre las medidas cautelares en procedimientos sobre violencia de género”, en *Diario la Ley*, núm. 7952, 2012.

RODRIGUEZ INIESTA, G.: “La incidencia de la violencia contra la mujer en la protección de seguridad social de los huérfanos (a propósito de la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras

formas de violencia contra la mujer)”, en AA.VV. (Dir. G.L. Barrios Baudor y G. Rodríguez Iniesta): *Derecho vivo de la Seguridad Social*, Murcia (Laborum), 2019, pp. 221-247.

RODRÍGUEZ JAUME, M.J.; CALVO IGLESIAS, E.: “Guías para una docencia con perspectiva de género”. en *(Re)construyendo o coñecemento*. (VI Xornada Universitaria Galega en Xénero). Universidades de Santiago de Compostela, Vigo y da Coruña. 2019, pp. 297-302

RODRÍGUEZ MARTÍNEZ, D.: “La Sección Femenina de Falange como guía adoctrinadora de la mujer durante el Franquismo”, en *Asparkia: investigación feminista*, nº 30, 2017, pp. 133-147.

RODRÍGUEZ RUÍZ, R.: “Modificaciones operadas en la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor por la Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral a la Infancia y la Adolescencia frente a la violencia”, en *La Ley Derecho de Familia*, nº 9761, 2020, pp. 45-55.

RODRÍGUEZ SÁNCHEZ, M.A.; “Asesinato, violencia de género, caciquismo, política. El crimen de Don Benito”. en *Reescrituras del género negro: estudios literarios y audiovisuales*. Dykinson. Madrid. 2022, pp. 113-121

ROIG TORRES, M.: “La suspensión y la sustitución de las penas privativas de libertad en los delitos relacionados con la violencia de género”, en *Revista de derecho y proceso penal*, nº. 15, 2006, pp. 113-134.

ROJAS SOLÍS, J.L.: “Las víctimas olvidadas en el estudio de la violencia de pareja”, en Estudios Sociales. *Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional*, Vol. 22, núm. 43, 2014, pp. 297-301

RUBIN, G.: *Toward an anthropology of women*, Nueva York (Rayna R. Reiter, ed.), 2016.

RUIZ LOPEZ, C.: “Real Decreto-Ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género”, en *Ars Iuris Salmanticensis: revista europea e iberoamericana de pensamiento y análisis de derecho, ciencia política y criminología*, Vol. 8, Nº. 2, 2020, pp. 282-284.

RUIZ PÉREZ, I.; PASTOR MORENO, G.; “Violencia de género: Como afecta a la salud de las mujeres”. en *Cuadernos para la salud de las mujeres*. Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Junta de Andalucía, núm 2, 2019

RUIZ SUTIL, C.: “Artículo 31 bis. Residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género”, en AA.VV. (Dir. F. Cavas Martínez): *Comentarios a la ley de extranjería y su nuevo reglamento*. Pamplona (Civitas Thomson Reuters), 2011, pp. 517-529.

SALAT PAISAL, M.: “La libertad vigilada”, en AA.VV. (Dir. G. Quintero Olivares): *Comentario a la reforma penal del 2015*, Pamplona (Aranzadi), 2015, pp. 203-2012.

SALCEDO, A. y SERRA, E.: *Amores dependientes*, Valencia (Tirant Humanidades), 2013.

SAN JOSÉ ASENSIO, M.E.: “Servicios sociales y violencia de género: abordaje legislativo del problema”, en *Revista galega de traballo social*, nº 11, 2008, pp. 15-34.

SÁNCHEZ CABACO, A.: “Igualdad de oportunidades. Sensibilización e innovación”, en AA.VV.: *Innovación, nuevas tecnologías y desigualdad de género*, Salamanca (Amaru), 2005, pp. 11-20

SANCHEZ OREJAS, A.M.: “El servicio policial de atención a la mujer”, Cantabria (*Monte Buciero*), 1998, pp. 283-295.

SÁNCHEZ RIVERA, P.: “La orden de protección en violencia de género”, en *Tratado sobre la igualdad jurídica y social de la mujer en el siglo XXI*, Madrid (Dykinson), 2019, pp. 373-389.

SÁNCHEZ TRIGUERO, C.: “Ampliación y restricción de derechos sobre conciliación de vida familiar y laboral en la reforma de 2012”, en *Las reformas del Derecho del Trabajo en el conflicto de la crisis económica: la Reforma Laboral de 2012*. (Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social San Sebastián). Tirant lo Blanch. Valencia. 2013, pp 739-754

SANTOFIMIA REVERTE, P.: “Medios de comunicación y construcción de la realidad. Análisis del tratamiento sobre publicaciones de violencia de género”, en *Ética, comunicación y género: debates actuales*. Madrid (Dykinson), 2020, pp. 497-516

SANTOS, A.: “Buenas Prácticas Policiales en la lucha contra la Violencia de Género”, en *Rioja2, Página de información en tiempo* *Ética, comunicación y género: Debates actuales* real, 2009.

SARAGOSSÁ I SARAGOSSÁ, J.V.: “Comentarios a la renta activa de inserción”, en AA.VV. (Coords. R. Roqueta Buj y C. Tatay Puchades): *Puntos críticos en la protección por desempleo y el cese de la actividad autónoma*, Madrid (Aranzadi Thomson Reuters), 2014, pp. 145-159.

SELIGMAN, M. E. P.: *Helplessness: On Depression, Development, and Death*, San Francisco (W. H. Freeman), 1975.

SEMPERE NAVARRO, A.V.: “Aspectos sociolaborales de la L.O. 1/2004, de 28 de diciembre”, en AA.VV.: *Comentario a la Ley Orgánica de Protección Integral contra la Violencia de Género. Aspectos Jurídicos, Penales, Procesales y Laborales*, Navarra (Thomson Reuters Aranzadi), 2005.

SERRANO ARGÜELLO, N.: “La renta activa de inserción como cauce para la integración laboral de la mujer víctima de violencia de género. A propósito de los pronunciamientos judiciales”, en AA.VV. (Dir. R. Castillejo Manzanares): *Violencia de género y justicia*, Santiago de Compostela (Universidad de Santiago de Compostela), 2013, pp. 751-766.

SERRANO HOYO, G.: “Algunas cuestiones procesales que plantea la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica”, en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 22. 2004, pp. 69-104.

SERRANO HOYO, G.: “Sobre las posibles conductas procesales de la mujer víctima de delitos de violencia de género”, en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 28, 2010, pp. 117-162.

SIVIANES, R.: “La igualdad es el mayor motor de cambio”, en *Meridian*, nº 36, 2005, pp. 6-10.

SORIA, M. A.: “Análisis de los comportamientos en la escena del crimen” en *Homicidios familiares: sistematización de los factores de riesgo*, Universidad de Barcelona, 2016, Vol. 26, núm 1, pp. 13-18.

SOTILLOS, E.: “María Teresa Fernandez de la Vega”, en *Temas para el debate: Desigualdades y calidad de vida*, Fundación Sistema, núm. 145, 2006, pp. 22-33.

TEROL GÓMEZ, R.: *Régimen básico de las viviendas protegidas*, Cizur Menor (Aranzadi Thomson Reuters), 2012.

TORRES ALBERO, C.; ROBLES, J.M.; DE MARCO, S.: *El ciberacoso como forma de ejercer la violencia de género en la juventud: Un riesgo en la sociedad de la información y conocimiento*, Madrid (Delegación del Gobierno para la Violencia de Género), 2014.

TORRES ROSELL, N.: “Contenido y fines de la pena de localización permanente”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2012.

TRAPERO BARREALES, M.A.: *El nuevo modelo de suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad*, Madrid (Dykinson), 2017.

TREJO CHACÓN, M.F.: “Residencia temporal por circunstancias excepcionales y menores extranjeros”, en AA.VV.: *El novísimo reglamento de extranjería. Real Decreto 557/2011 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, Murcia (Laborum), 2011, pp. 159-191.

TUSELL, J.: *Historia de España en el Siglo XX*, Madrid (Taurus), 1998.

VALIENTE, C.: “Spain at the vanguard in European gender equality policies”, en VV.AA. (Ed. S. Roth): *Gender politics in the expanding European Union: Mobilization, inclusion, exclusion*, New York (Berghahn), 2008, pp. 101-117.

VALIÑO CES, A.: “Análisis en torno a la situación irregular de la mujer inmigrante víctima de violencia de género y la autorización de residencia temporal y trabajo”, en AA.VV. (Dir. A. Figueruelo Burrieza y M. del Pozo Pérez): *Retos actuales para la erradicación de la desigualdad y la violencia de género*. Valencia (Tirant lo Blanch y Ediciones Universidad de Salamanca), 2019, pp. 303-321.

VÁZQUEZ CAÑIZARES, J.C.: “La Ley 1/2015 de Reforma del Código Penal, los delitos leves sustituyen a las faltas”, en *Anuario jurídico Villanueva*, nº 10, 2017, pp. 119-140.

VIDAL GALLARDO, M.M.: “Ilegalidad del matrimonio forzado como manifestación de una forma de violencia de género. Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se

modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal”, en *Revista General de Derecho Canónico y Derecho Eclesiástico del Estado*, nº 40, 2016, p. 11.

VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “La trata de seres humanos tras la reforma del Código Penal de 2015”, en *Diario La Ley*, nº 8554, 2015.

VILLACAMPA ESTIARTE, C.: “El delito de stalking”, en AA.VV. (Dir. G. Quintero Olivares): *Comentario a la reforma penal del 2015*, Pamplona (Aranzadi), 2015.

VVAA. (Coorda. A. Vega Navarro): De la teoría a la práctica educativa en igualdad. en *De los procesos de cambio al cambio con sentido*. (Universidad de La Laguna, Servicio de Publicaciones). 2019, pp 31-50

VV.AA. (Coord. A.N. Marchal Escalona): *Manual de lucha contra la violencia de género*, Cizur Menor (Aranzadi Thomson Reuters), 2010.

VV.AA. (Coords. J. Boix Reig y E. Martínez García): *La nueva Ley contra la Violencia de Género*, Madrid (Iustel), 2005.

VV.AA. (Dir. Ahumada Ruíz, M.; Coord. Penades de la Cruz, A.): *Informe sobre la democracia*, España 2017, Madrid (Fundación Alternativas), 2018.

VV.AA. (Dir. M. Roig Torres): *Últimas reformas legales en los delitos de violencia de género, perspectiva comparada*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2018.

VV.AA. (Dir. M.C. Díaz de Terán Velasco): *Formación en Igualdad: un enfoque desde la Ley 3/2007, de 22 de marzo, de igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Navarra (Aranzadi-Universidad de Navarra-CYTED), 2022.

VV.AA. (Dir. R. Quesada Segura): *La perspectiva laboral de la protección integral de las mujeres víctimas de la violencia de género*, Granada (Comares), 2009.

VV.AA. (Dir. R. Urosa Sánchez): “Jóvenes y generación 2020”, en *Revista de Estudios de juventud*, núm. 108, 2016.

VV.AA. (Dir. A. Coco y L. Daza): *Marx y Engels y la división sexual del trabajo en la familia*. Barcelona (Universidad de Barcelona), 2017, pp. 11-26.



VV.AA. (Dir. A. Figueruelo Burrieza, M. Del Pozo Pérez y M. León Alonso): *Violencia de género e igualdad. Una cuestión de derechos humanos*, Granada (Comares), 2013.

VV.AA. (Dir. C. García Novoa y D. Santiago Iglesias): 4ª Revolución industrial: impacto de la automatización y la inteligencia artificial en *La sociedad y la economía digital*, Madrid (Aranzadi Thomson Reuters), 2019, Vol. 1, pp. 229-234.

VV.AA. (Dir. F.J. Álvarez García y J.L. González Cussac): *Comentarios a la Reforma Penal de 2010*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2010, pp. 53-54.

VV.AA. (Dir. L. Nuño Gómez y A. M. Álvarez): *Elementos para una teoría crítica del sistema prostitucional*. Granada (Comares), 2017.

VV.AA. (I.P. M. J. Cala Carrillo): *Recuperando el control de nuestras vidas: Reconstrucción de identidades y empoderamiento en mujeres víctimas de violencia de género*, Madrid (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad), 2011.

VV.AA. (M. Lamas, Compiladora): *El género: la construcción cultural de la diferencia sexual*, México (PUEG), 1996, pp. 265-302.

VV.AA. *Manual de atención para los niños y niñas de mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito familiar*. ORJUELA LOPEZ, L.; HORNO GOICOECHEA, P.:(Coods). Save the children. Madrid. 2019

VV.AA.: “Abuso, control y violencia en la pareja a través de internet y los smartphones. Evaluación y prevención”, en *Papeles del Psicólogo*, 2018, vol. 39, núm. 3, pp. 218-227.

VV.AA.: “Evaluación de la eficacia del programa de tratamiento con agresores de pareja”, en *Psychosocial Intervention*, (Scielo) Madrid, 2013, vol.22 nº.2.

VV.AA.: “Igualdad de oportunidades e inclusión social”, en *Cauces: Cuadernos del Consejo Económico y Social*, nº 37, 2018, pp. 109-115.

VV.AA.: “Las ayudas a las víctimas de violencia de género desde el derecho presupuestario”, en VV.AA. (Dir. A. Figueruelo Burrieza, M. del Pozo Pérez y M. León Alonso): *Igualdad: Retos para el siglo XXI*, Santiago de Compostela (Andavira), 2012, pp. 263-291.

VV.AA.: “Mitos del amor romántico. Rompiendo el marco de la heteronormatividad”, en *En busca de buenas prácticas de masculinidades igualitarias desde el ámbito de la universidad*, Elche (Universidad Miguel Hernández), 2019, pp. 167-176.

VV.AA.: “Perspectiva de género. Herramienta de análisis e investigación en psicología contra la discriminación y violencia”, en *Ciencias Administrativas y Sociales Handbook T-V: Congreso Interdisciplinario de Cuerpos Académicos*, México (ECORFAN), 2014, pp. 233-246.

VV.AA.: *Comentarios a la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de Marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*, Madrid (La Ley-Wolters Kluwer), 2008.

VV.AA.: *Derechos sociales y políticas inclusivas, propuestas de mejora de la normativa valenciana*, Valencia (Tirant lo Blanch), 2019.

VV.AA.: *El impacto de la crisis financiera global en los derechos de las mujeres*, AWID, 24-03-2011.

VV.AA.: *Estudios sobre el Código Penal reformado (Leyes Orgánicas 1/2015 y 2/2015)*, Madrid (Dykinson), 2015.

VV.AA.: *La indefensión aprendida. En la búsqueda de caminos hacia los cambios*, Montevideo (Psicolibros Waslala), 2007.

VV.AA.: *Psicología de la personalidad*. (Grado) Madrid (UNED), 2011.

VVAA. *Sobre la inhibición a denunciar de las víctimas de violencia de género*. MENCHON PALACIOS. P.:(coord.) Ministerio de Sanidad Servicios Sociales e Igualdad. Centro de Publicaciones. Madrid. 2015

WAGON. M.: “Crisis de los cuidados y violencia contra las mujeres. Un análisis de la repercusión de la pandemia del COVID- 19 en la vida de las mujeres”, en *Argumentos: Revista de crítica social*, 2021, pp. 166-190.

WALKER LENORE E.; *The Battered Woman* (1979)

WALKER, L.; *El Síndrome de la Mujer Maltratada*. en Biblioteca de Psicología. Desclée de Brouwer Editores. Zaragoza. 2012

WOLFGANG, M. E.: *Patterns in criminal homicide*, New York (University of Pennsylvania Press), 1958.

YUGUEROS GARCIA, A. J.: *Derechos de ciudadanía de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, en situación irregular*. en *Revista de Humanidades*, UNED, 2015.

YUGUEROS GARCIA, A. J.; “Mujeres que han padecido malos tratos en las relaciones de pareja: el ciclo de la violencia”. en *Revista Poiésis*. Medellín núm 30, 2015, pp 13-19.

1. YUGUEROS GARCÍA, A.J.: *La intervención de la Guardia Civil, como garante de los derechos humanos, en el ámbito de la violencia contra las mujeres, en las relaciones de pareja o ex-pareja*. Universidad Pablo de Olavide. Sevilla. Tesis doctoral. 2013.

YUGUEROS GARCÍA, A.J.: “Apuntes sobre el manual de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra las mujeres”, en *Ciencia policial. Revista del Instituto de Estudios de Policía*, nº 116, 2013, pp. 77-88.

YUGUEROS GARCÍA, A.J.: “La violencia contra las mujeres: Conceptos y causas”, en *Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, núm 18, 2014, pp. 147-159.

ZURITA BAYONA, J.: *Violencia contra la mujer. Marco histórico evolutivo y predicción del nivel de riesgo*. Tesis Doctoral, 2014.