

Generar confianza  
prestando  
apoyo, protección y justicia

**España**

Primer informe  
de evaluación temática

## GREVIO

Grupo de Expertos sobre  
lucha contra la  
violencia contra la mujer y  
violencia doméstica



Convenio del Consejo de Europa  
sobre prevención y lucha contra la  
violencia contra la mujer  
y la violencia doméstica  
(Convenio de Estambul)

GREVIO(2024)11  
publicado el 21 de  
noviembre de 2024

**TRADUCCIÓN NO OFICIAL**

GREVIO(2024)11

Adoptado por GREVIO el 18 de octubre de 2024

Publicado el 21 de noviembre de 2024

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

Consejo de Europa

F-67075

Estrasb

urgo

Cedex

Francia

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

## INDICE

Resumen ejecutivo	4
Introducción	6
<b>I. Tendencias emergentes en las áreas de violencia contra la mujer y violencia doméstica</b>	7
<b>II. Cambios en las definiciones, políticas integrales y coordinadas, financiación y recogida de datos en las áreas de violencia contra la mujer y violencia doméstica</b>	
A. Definiciones (artículo 3)	10
B. Políticas integrales y coordinadas (artículo 7)	11
C. Recursos financieros (artículo 8)	14
D. Recogida de datos (artículo 11)	15
<b>III. Análisis de la aplicación de disposiciones seleccionadas en áreas prioritarias en los ámbitos de prevención, protección y enjuiciamiento</b>	
A. Prevención	
1. Obligaciones generales (artículo 12)	16
2. Educación (artículo 14)	18
3. Formación de profesionales (artículo 15)	20
4. Programas de intervención preventiva y tratamiento (artículo 16)	24
B. Protección y apoyo	
1. Obligaciones generales (artículo 18)	26
342. Servicios generales de apoyo (artículo 20)	26
3. Servicios de apoyo especializados (artículo 22)	28
4. Apoyo a las víctimas de violencia sexual (artículo 25)	31
C. Derechos sustantivos	
1. Custodia, derechos de visita y seguridad (artículo 31)	34
2. Prohibición de procedimientos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o de imposición de penas (artículo 48)	38
D. Investigación, procesamiento, derecho procesal y medidas de protección	
1. Obligaciones generales (artículo 49) y Respuesta inmediata, prevención y protección (artículo 50)	40
2. Evaluación y gestión de riesgos (artículo 51)	45
3. Órdenes de alejamiento de emergencia (artículo 52)	46
4. Órdenes de restricción o protección (artículo 53)	47
5. Medidas de protección (artículo 56)	48
<b>Apéndice I Lista de propuestas y sugerencias de GREVIO</b>	50
<b>Apéndice II Lista de autoridades nacionales, otros organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil con las que GREVIO mantuvo consultas</b>	56

## RESUMEN EJECUTIVO

Este informe de evaluación aborda los avances logrados en la prestación de apoyo, protección y justicia a las víctimas de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, en virtud de determinadas disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

Ofrece una evaluación realizada por el Grupo de Expertos del Consejo de Europa sobre la Acción contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO), organismo independiente de vigilancia de los derechos humanos encargado de supervisar la aplicación del Convenio. Las conclusiones del GREVIO identifican los avances que se han producido desde la publicación de su informe de evaluación de referencia sobre España el 25 de noviembre de 2020 y se basan en la información obtenida durante su primer procedimiento de evaluación temática, tal como se establece en el artículo 68 del Convenio.

Entre ellos se incluyen informes escritos (un informe estatal presentado por las autoridades españolas e información adicional presentada por: la “Plataforma Cedaw-Estambul-Beijing sombra”, una organización paraguas que proporciona informes paralelos en virtud de tratados internacionales; AIETI (una organización que lleva a cabo investigaciones sobre temas relacionados con América Latina), la red de Mujeres de América Latina y el Caribe y la Fundación Aspacia; un grupo de académicos; y la Federación Española de Personas Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales + (FELGBTI+), así como una visita de evaluación de seis días a España. En el Apéndice II se puede encontrar una lista de los organismos y entidades con los que GREVIO mantuvo intercambios.

El informe evalúa la amplia variedad de medidas adoptadas por las autoridades españolas para prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y para prestar protección, apoyo y justicia a las víctimas, el tema elegido por GREVIO para su primer informe de evaluación temática. Al identificar las tendencias emergentes en la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, GREVIO destaca los loables esfuerzos realizados para la aplicación de esta Convención. Además, proporciona información detallada sobre la aplicación de disposiciones seleccionadas en las áreas de prevención, protección y persecución penal como elementos básicos para una respuesta integral a las diferentes formas de violencia contra las mujeres que infunda confianza en las víctimas.

En este sentido, GREVIO acoge con satisfacción que las autoridades españolas hayan seguido ampliando el marco legislativo y de políticas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, en particular adoptando en 2022, una ley pionera sobre violencia sexual que penaliza todos los actos sexuales con una persona que no haya dado su libre consentimiento. Y adoptando un Plan Conjunto Plurianual sobre Violencia contra las Mujeres (2023-2027) con el objetivo de dar una respuesta sostenible y coordinada

de todas las instituciones y administraciones pertinentes en la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. También se han adoptado medidas para ampliar el alcance de las políticas y los servicios a otras formas de violencia contra la mujer distintas de la violencia de pareja y las autoridades han tomado medidas para establecer centros de asistencia integral de 24 horas para las víctimas de violencia sexual en todo el país. Además, la asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer ha seguido aumentando de forma constante.

Además, las autoridades han tomado medidas importantes para mejorar la seguridad de los niños y sus madres en las decisiones sobre la custodia y los derechos de visita en casos con antecedentes de violencia doméstica, introduciendo el principio de suspensión de la custodia y los derechos de visita en casos en los que los niños han estado expuestos a la violencia doméstica. También se ha introducido una prohibición legal del uso del llamado síndrome de alienación parental.

Se ha producido una mejora sustancial general en el enfoque de los organismos encargados de hacer cumplir la ley hacia las mujeres víctimas de violencia, especialmente entre las unidades especializadas.

Más allá de los avances logrados en España para aplicar el Convenio, GREVIO ha identificado áreas que requieren una acción urgente por parte de las autoridades para cumplir plenamente con las disposiciones del Convenio. Las autoridades españolas deberían, en particular, mejorar la formación de todos los profesionales que tratan con víctimas y agresores de violencia contra la mujer, incluido el poder judicial, sobre todas las formas de violencia abordadas por el Convenio de Estambul y sobre las necesidades específicas de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables.

También deberían adoptar más medidas para simplificar y armonizar el proceso de reconocimiento oficial de todas las formas de violencia contra la mujer, a fin de garantizar a las víctimas su acceso rápido y efectivo, en todo el país, a los servicios de protección y apoyo.

Además, GREVIO expresó su preocupación por el sistema de coordinación familiar establecido en varias regiones para prestar apoyo a las familias consideradas en un “proceso de separación de alto conflicto” en la implementación de decisiones judiciales. Las autoridades deben garantizar que este sistema no sea obligatorio en casos con antecedentes de violencia de pareja.

Además, es esencial identificar y abordar los factores legislativos y procesales que contribuyen a la victimización secundaria de las mujeres víctimas de violencia durante las investigaciones y emprender investigaciones sobre los factores que conducen al abandono en los casos de violencia de género.

Se deben tomar medidas para que las autoridades dicten órdenes de alejamiento de emergencia para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas y sus hijos en su propio hogar. Y analizar las razones de las tasas significativamente más altas de rechazo de órdenes de protección en algunas partes del país.

GREVIO ha identificado cuestiones adicionales que requieren una acción sostenida para crear confianza de manera efectiva prestando protección, apoyo y justicia ante los actos de violencia contra las mujeres. Estas medidas se refieren a la necesidad de:

- intensificar los esfuerzos para la aplicación coherente y coordinada de las políticas existentes para prevenir y combatir la violencia de género contra las mujeres en los niveles nacional, regional y local;
- seguir mejorando la recopilación de datos sobre la violencia contra las mujeres, en particular armonizando la recopilación de datos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial para permitir una evaluación de las tasas de condena, abandono y reincidencia;
- aumentar los esfuerzos para enseñar a los niños sobre la noción del consentimiento dado libremente en las relaciones sexuales y aumentar su conciencia sobre los efectos nocivos de la pornografía violenta;
- garantizar que los programas para los perpetradores se implementen en estrecha cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas;
- establecer, en todo el país, mecanismos de cooperación multiinstitucional que abarquen todas las formas de violencia contra las mujeres e involucren a todos los organismos pertinentes, incluidas las ONG que brindan servicios de apoyo especializados;
- garantizar que todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a servicios de apoyo, a la recogida y custodia de pruebas forenses de forma gratuita y sin obligación de presentar denuncia;
- proseguir los esfuerzos para garantizar la seguridad de las víctimas y sus hijos mediante la realización de una revisión de la práctica judicial en relación con las disposiciones legales que exigen a los jueces retirar la custodia y los derechos de visita en casos de separación de los padres con antecedentes de violencia; garantizar que los centros de visitas supervisadas cuenten con los recursos adecuados y se centren en la seguridad de las mujeres y sus hijos;
- abordar los factores que impiden que las mujeres y las niñas denuncien sus experiencias de violencia contra las mujeres a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y garantizar que todas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tengan los recursos, los conocimientos y las facultades para responder con prontitud y con una perspectiva sensible al género a todas las formas de violencia contra la mujer.

Además, GREVIO ha identificado otras áreas en las que se requieren mejoras para cumplir plenamente con las obligaciones del Convenio en el marco del tema de esta ronda. Se refieren, entre otras, a la necesidad de reforzar la orientación proporcionada a las autoridades locales y regionales sobre el uso de los fondos recibidos para la implementación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género y a garantizar una financiación sostenible a las ONG de mujeres que ofrecen servicios de apoyo especializado a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia.

También es esencial tomar medidas rápidas para implementar plenamente la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual y garantizar que los juzgados especializados en violencia de género y otros órganos judiciales dispongan de los recursos necesarios para investigar y perseguir penalmente todas las formas de violencia sexual. Y las autoridades deben tomar medidas adicionales para garantizar que las mujeres víctimas de todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluida la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, tengan acceso efectivo a servicios de apoyo especializados accesibles y de calidad.

Por último, GREVIO señala varias tendencias emergentes, como el auge del discurso que niega la existencia de la violencia contra las mujeres y pone en tela de juicio la necesidad de políticas para promover la igualdad de género y combatir la violencia contra las mujeres, que están incidiendo negativamente en los avances en materia de igualdad de género en España.

## INTRODUCCIÓN

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (CETS n.º 210, “el Convenio de Estambul”) es el tratado internacional de mayor alcance para abordar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Establece un mecanismo de seguimiento y evaluación del nivel de implementación por parte de sus estados-partes con dos pilares: el Grupo de expertos sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (GREVIO), un organismo de expertos independientes, y el Comité de las Partes, un organismo político integrado por representantes oficiales de las partes en el convenio.

De conformidad con el artículo 68 del Convenio, GREVIO viene proporcionando informes de seguimiento y de *evaluación integral* de la implementación del Convenio por país desde 2017. En España desde que ratificó el 10 de abril de 2014 el Convenio de Estambul, sin ninguna reserva al depositar su ratificación. El informe de evaluación de referencia sobre España se publicó el 25 de noviembre de 2020<sup>1</sup>.

Este nuevo informe se elabora en el marco de la primera ronda de *evaluación temática* de GREVIO lanzada en 2023, sobre el tema *generar confianza mediante la prestación de apoyo, protección y justicia*. Para ello la primera sección describe las tendencias emergentes en las áreas de prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en el país. La segunda sección identifica los avances en áreas clave como las políticas integrales y coordinadas, la financiación y la recopilación de datos que se han producido tras la finalización del procedimiento de evaluación de referencia en 2020. La tercera sección presenta información más detallada sobre la aplicación de disposiciones seleccionadas en las áreas de prevención, protección y enjuiciamiento, a la luz de desafíos significativos y la necesidad de acciones adicionales reveladas por los procedimientos de evaluación de referencia y las conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité de las Partes en el Convenio de Estambul.

Este primer procedimiento de evaluación temática de España se inició conforme al artículo 68 del Convenio mediante el envío de carta y del primer cuestionario temático del GREVIO el 4 de julio de 2023. Las autoridades españolas presentaron su informe de Estado el 12 de febrero de 2024. Tras un examen preliminar de dicho informe de Estado, el GREVIO realizó una visita de evaluación a España del 24 de febrero al 1 de marzo de 2024. La delegación estuvo compuesta por:

- Laura Abu, miembro del GREVIO
- Ivo Holc, miembro del GREVIO
- Anna Matteoli, experta internacional, Francia
- Françoise Kempf, administradora de la Secretaría del mecanismo de seguimiento del Convenio de Estambul

Durante la visita, la delegación se reunió con una amplia gama de representantes gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en la prevención y la lucha contra la violencia hacia las mujeres. GREVIO destaca sus constructivos intercambios con las autoridades españolas, en particular con Aina Calvo Sastre, Secretaria de Estado de Igualdad y Violencia de Género, Carmen Martínez Perza, Delegada del Gobierno contra la Violencia de Género, y Tània Verge i Mestre, Consellera de Igualdad y Feminismo de la Generalitat de Cataluña.

En el Apéndice II de este informe se incluye una lista de las autoridades, organizaciones no gubernamentales y otras personas entrevistadas. GREVIO agradece la valiosa información proporcionada por todas ellas. Extendemos el agradecimiento a Daniela Rodríguez-Salinas y Paula Roche Paredes, designadas como personas de contacto, por la cooperación y el apoyo prestados en todo el procedimiento de evaluación. El informe estatal y las contribuciones escritas presentadas por la sociedad civil están disponibles en el sitio web de seguimiento del Convenio de Estambul por país.

La presente evaluación se ha elaborado bajo la exclusiva responsabilidad de GREVIO y se basa en la información recogida durante las distintas etapas del procedimiento. De acuerdo con el enfoque adoptado en sus informes de evaluación de referencia, **las conclusiones reflejan diferentes niveles de urgencia, indicados en orden de prioridad por los verbos: “insta”, “alienta firmemente”, “alienta” e “invita”**. Resultado de un proceso de diálogo confidencial para ofrecer propuestas específicas y sugerencias de mejora en el contexto nacional, este informe describe la situación observada por GREVIO hasta el 21 de junio de 2024. Cuando corresponde, también se han tenido en cuenta los cambios pertinentes hasta el 18 de octubre de 2024. De conformidad con el Convenio, los parlamentos nacionales deben recibir este informe de las autoridades nacionales (artículo 70.2). **GREVIO solicita a las autoridades nacionales que traduzcan este informe a sus lenguas oficiales y que garanticen su amplia difusión.**

<sup>1</sup> Véase [www.coe.int/en/web/istanbul-convention/spain](http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/spain)

## I. TENDENCIAS EMERGENTES EN MATERIA DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

1. En el período posterior a la adopción de su informe de evaluación de referencia en 2020, GREVIO identificó varias tendencias en España en materia de prevención y lucha contra la violencia contra la mujer. Algunas de estas tendencias estaban relacionadas con avances legislativos impulsados por movimientos sociales más amplios, mientras que otras se relacionaban con cambios en las actitudes y los enfoques para abordar la violencia contra la mujer.

### Ampliación del marco jurídico para promover la prevención y la lucha contra la violencia contra la mujer

2. España ha sido pionera en la adopción de leyes y políticas integrales para prevenir y luchar contra la violencia contra la mujer, desde la aprobación en 2004 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, "Ley Orgánica 1/2004 sobre Violencia de Género") y está ampliando continuamente el marco legislativo y de políticas para aumentar el cumplimiento del Convenio de Estambul. El enfoque adoptado sigue siendo integral, sensible a las cuestiones de género y centrado en las víctimas, en consonancia con los principios del Convenio de Estambul, de lo que GREVIO toma nota con satisfacción.
3. Entre los avances legislativos desde la evaluación de referencia de GREVIO de España en 2020, GREVIO acoge con satisfacción la aprobación de la Ley Orgánica 2/2020 para erradicar la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad legalmente incapacitadas, la Ley Orgánica 3/2020 de Educación, que proporciona un marco para mejorar la prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito de la educación, y la Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia (en adelante, "Ley Orgánica 8/2021 de Protección de la Infancia y la Adolescencia" o "LOPIVI") que introdujo varios cambios importantes destinados a aumentar la protección de los niños expuestos a la violencia contra la mujer<sup>2</sup>.
4. Además, tras un movimiento social generalizado que exigía una mayor protección de las mujeres contra la violencia sexual, España adoptó una ley innovadora sobre violencia sexual (Ley Orgánica 10/2022 de Garantía Integral de la Libertad Sexual (en adelante "Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual"), que tipifica como delito todo acto sexual con una persona que no haya dado su libre consentimiento, una evolución que también ha sido elogiada por el Comité de las Partes en el Convenio de Estambul en sus conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas respecto de España<sup>3</sup>. La ley abarca la violación y la violencia sexual, así como la mutilación genital femenina (MGF), el matrimonio forzado, el acoso sexual, la violencia sexual contra los niños, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la violencia sexual contra las mujeres cometida en el ámbito digital. Crea el delito de "feminicidio sexual". Además de introducir un cambio de paradigma en la definición y el enfoque jurídico de la violencia sexual, la ley ofrece un marco integral para prevenir y combatir la violencia sexual y prestar protección y reparación a las víctimas de violencia sexual.
5. Además, GREVIO observa con interés los esfuerzos en curso para ampliar las definiciones existentes de violencia contra la mujer. Algunas leyes regionales han sido enmendadas para incluir más formas de violencia de género contra la mujer, como la violencia institucional, la violencia obstétrica, la violencia de segundo orden<sup>4</sup>, la violencia contra la mujer en la política o la violación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer. Los debates en curso en torno a la noción de violencia institucional en particular, tienen como objetivo captar la gama de factores que pueden conducir a la victimización secundaria de las mujeres cuando están en contacto con las autoridades, desde los proveedores de servicios hasta las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y el poder judicial, y descubrir las

<sup>2</sup> La ley también prevé, entre otras cosas, que las autoridades presten atención específica y presten apoyo a los niños expuestos a la violencia de pareja, que se elaboren protocolos para que los profesionales de la educación aborden los abusos, los malos tratos, la violencia de género y la violencia sexual y que los servicios para mujeres víctimas de violencia se involucren en los casos de sospecha de violencia contra los niños.

<sup>3</sup> Conclusiones sobre la implementación de las recomendaciones adoptadas respecto de España del Comité de las Partes en el Convenio de Estambul, adoptadas el 31 de mayo de 2024.

<sup>4</sup> La Ley 5/2018 de Cataluña define como violencia de segundo orden "la violencia física o psicológica, las represalias, las humillaciones y la persecución ejercidas contra las personas que apoyan a las víctimas de violencia de género. Incluye los actos que impiden la prevención, detección, atención y recuperación de las mujeres en situación de violencia de género".

formas en que un sistema diseñado para proteger a las mujeres puede a veces volverse en su contra y someterlas a más violencia<sup>5</sup>.

6. Estos avances legislativos demuestran la voluntad constante de las autoridades españolas de continuar sus acciones para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y de cumplir con los principios fundamentales del Convenio de Estambul. No obstante, GREVIO considera que es esencial centrarse en la plena aplicación del amplio marco jurídico y de políticas existente y dar un significado práctico a los derechos y la protección que brindan a todas las mujeres y niñas las leyes existentes y el sistema de protección desarrollado en las últimas dos décadas.

### **Aumento del discurso que se opone a la promoción de la igualdad de género y niega la violencia contra las mujeres**

7. El discurso que niega la existencia de la violencia contra las mujeres y pone en tela de juicio la necesidad de políticas para promover la igualdad de género y combatir la violencia contra las mujeres está creciendo en España, un fenómeno que puede observarse en el contexto de intentos más amplios de hacer retroceder los derechos de las mujeres en muchos países, pero que GREVIO ha observado que repercute negativamente en los avances en materia de igualdad de género en España. La información que se le ha presentado indica que estos discursos han tenido un impacto particular en los hombres jóvenes<sup>6</sup>. Una encuesta de opinión de 2023 reveló que el 65% de los hombres jóvenes de 18 a 24 años creían que las desigualdades de género eran pequeñas o inexistentes y el 52% de ellos consideraba que las políticas de igualdad de género habían ido demasiado lejos y discriminaban a los hombres<sup>7</sup>.
8. GREVIO está preocupado por el hecho de que la prevalencia de tales opiniones entre los jóvenes constituye una amenaza para los logros de las dos últimas décadas en el ámbito de la promoción de la igualdad de género y la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres. Considera esencial frenar la propagación de actitudes que crean un sentimiento de superioridad y derecho que, en última instancia, puede servir de caldo de cultivo para los delitos sexuales, perpetrados cada vez más por hombres jóvenes y niños.

### **Violaciones en grupo y violencia sexual contra mujeres jóvenes y papel de la pornografía violenta**

9. En los últimos años, se han denunciado varios casos de alto perfil de violencia sexual cometidos por dos o más hombres contra mujeres jóvenes. Aunque los datos disponibles indican un aumento del número de estos casos, especialmente las violaciones cometidas por dos o más autores, la proporción de estos delitos como parte del número total de delitos de violencia sexual no parece haber evolucionado significativamente<sup>8</sup>. Sin embargo, GREVIO observa con preocupación que tanto los autores como las víctimas de violaciones en grupo y agresiones sexuales en grupo suelen ser muy jóvenes, a menudo menores de edad, y que estos delitos suelen implicar el uso de violencia física<sup>9</sup>. Esta tendencia se produce en un contexto marcado por un aumento general de los delitos sexuales cometidos por menores y de la violencia sexual cometida en la esfera digital<sup>10</sup>. En respuesta a esta situación, las autoridades prepararon, en 2024, un proyecto de ley sobre la protección de los menores en entornos digitales<sup>11</sup>.
10. El impacto de la pornografía violenta en los jóvenes que cometen esos delitos es cada vez más destacado en España y en otros lugares. El consumo de pornografía (violenta) por parte de niños y jóvenes se relaciona cada vez más con las crecientes tasas de violencia sexual contra niñas y mujeres jóvenes. El hecho de que niños y jóvenes vean y compartan pornografía sin la capacidad de contextualizar o comprender lo que ven es un fenómeno que GREVIO también ha observado en otros

<sup>5</sup> Véase también el artículo 31, Custodia, derechos de visita y seguridad

<sup>6</sup> Información recibida durante la visita de evaluación. Véase también el artículo 12, Obligaciones generales en materia de prevención

<sup>7</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), "Percepciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres y estereotipos de género", noviembre de 2023, publicado en abril de 2024

<sup>8</sup> De 371 violaciones grupales en 2016 a 632 en 2022. Ver Ministerio del Interior, "Informe sobre delitos contra la libertad sexual en España", 2022

<sup>9</sup> Véase Ministerio del Interior "Violencia sexual ejercida en grupo, Análisis epidemiológico y aspectos criminológicos en España", 2023

<sup>10</sup> Ver RTVE: "La Fiscalía alerta de un 'preocupante' aumento, del 45%, de las agresiones sexuales de menores en 2022", 7 de septiembre de 2023

<sup>11</sup> Proyecto de Ley Orgánica para la Protección del Menor en Entornos Digitales, Resolución del Diario Oficial de 10.02.24

Estados partes del Convenio<sup>12</sup>. Las investigaciones confirman que la pornografía puede tener efectos devastadores en la mente de los niños y establece un vínculo con el comportamiento sexual nocivo de los niños<sup>13</sup>. Esto se ve exacerbado cuando el acceso a debates contextualizados sobre la sexualidad, la igualdad de género, los roles de género no estereotipados, el respeto mutuo, la violencia de género contra las mujeres y el derecho a la integridad personal es limitado.

11. A medida que más y más niños, adolescentes y adultos jóvenes consumen pornografía, incluida la pornografía violenta, son vitales las medidas de protección y la concienciación entre los padres sobre la accesibilidad de la pornografía en línea, su efecto nocivo en la mente de los niños y su impacto perjudicial en su capacidad para establecer relaciones sexuales saludables y basadas en el consentimiento. GREVIO está preocupado por el daño que sufren las niñas y los niños y su capacidad para formar relaciones saludables derivados de su exposición a la pornografía y considera que es de gran importancia abordar los vínculos en estrategias más amplias para la prevención de la violencia sexual.

### **Retos relacionados con el creciente número de llegadas de solicitantes de asilo a España**

12. En los últimos años, España ha recibido un número sin precedentes de solicitudes de asilo, lo que ha exacerbado los problemas existentes<sup>14</sup>. Entre ellos se incluyen, en particular, el acceso de las mujeres al procedimiento de asilo y a un alojamiento seguro y la identificación de las mujeres solicitantes de asilo que necesitan protección contra la violencia de género contra las mujeres<sup>15</sup>. Además del creciente número de solicitantes de asilo, el país también ha concedido protección temporal a unas 200.000 personas que huyeron de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania<sup>16</sup>, lo que GREVIO elogia. Casi la mitad de los que llegaron desde Ucrania eran mujeres. Se diseñó un procedimiento de reconocimiento específico para las personas que podrían haber sido víctimas de violencia sexual o trata de seres humanos, lo que les permite acceder a servicios de apoyo.
13. GREVIO observa con preocupación que las largas demoras en el acceso al procedimiento de asilo siguen privando a las mujeres solicitantes de asilo de servicios de apoyo y las hacen muy vulnerables a la violencia de género contra las mujeres<sup>17</sup>. Siguen denunciándose graves deficiencias en lo que respecta a las instalaciones de alojamiento, que a menudo no ofrecen una protección adecuada contra la violencia contra las mujeres, en particular tras el aumento de las llegadas por mar. La detección de vulnerabilidades es otro ámbito de preocupación, en particular con respecto a la identificación de las víctimas de violencia de género. Se han adoptado dos protocolos para mejorar la identificación y el apoyo a las mujeres víctimas de violencia de género, respectivamente en 2021 para la violencia de pareja en los centros de recepción de asilo y, en 2023, para todas las formas de violencia de género en los centros de recepción de primera línea para las llegadas por mar y por tierra. GREVIO reconoce los desafíos a los que se enfrenta España como país de primera llegada de solicitantes de asilo y los esfuerzos realizados para abordar esta situación. Considera, no obstante, que es esencial implementar procedimientos de identificación efectivos y sensibles al género y mecanismos de remisión para las mujeres víctimas de todas las formas de violencia de género a servicios que les brinden protección y apoyo efectivos.

<sup>12</sup> Ver, por ejemplo, el primer informe temático de GREVIO sobre Austria, adoptado el 21 de junio de 2024. Véase también el Comisionado para la Infancia del Reino Unido, "Evidence on pornography's influence on dangerous sexual behavior among children" (2023), disponible en: <https://assets.childrenscommissioner.gov.uk/wpuploads/2023/05/Evidence-on-pornography-s-influence-on-harmful-sexual-behaviour-among-children.pdf>.

<sup>13</sup> *Ibid.*, Comisionado para la Infancia del Reino Unido

<sup>14</sup> 163 220 personas solicitaron asilo en España en 2023, un 37% más que en 2022 y el mayor número histórico de solicitudes de registradas; véase Oficina de Asilo y Refugio, Datos e información estadística: <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/ultimos-datos/>.

<sup>15</sup> Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas respecto de España por el Comité de las Partes en el Convenio de Estambul, adoptadas el 31 de mayo de 2024

<sup>16</sup> [asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/informacion-194-953](https://asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/informacion-194-953) desde marzo de 2022; <https://proteccion-estadistica-en-formato-reutilizable/>

<sup>17</sup> Véase también el artículo 20, Servicios generales de apoyo

## II. CAMBIOS EN LAS DEFINICIONES, POLÍTICAS INTEGRALES Y COORDINADAS, FINANCIACIÓN Y RECOGIDA DE DATOS EN LAS ÁREAS DE VIOLENCIA CONTRA LA MUJER Y VIOLENCIA DOMÉSTICA

14. El Capítulo I del Convenio de Estambul establece los principios generales que se aplican a todos los artículos sustantivos contenidos en los Capítulos II a VII y, por lo tanto, sienta las bases para una respuesta integral y adecuada que garantice la prestación de apoyo, protección y justicia a todas las mujeres y niñas en riesgo de sufrir o que han sufrido violencia de género. Entre ellos se incluyen, entre otras cosas, que es un derecho humano fundamental de todas las personas, en particular las mujeres, vivir una vida libre de violencia tanto en la esfera pública como en la privada, que el Convenio debe aplicarse sin discriminación de ningún tipo y que deben tenerse presentes las posibilidades y los efectos de múltiples formas de discriminación. También se explica en detalle que debe integrarse una perspectiva de género en la aplicación del Convenio y la evaluación de su impacto. El Capítulo II del Convenio de Estambul establece el requisito básico para una respuesta holística a la violencia contra la mujer: la necesidad de políticas estatales efectivas, integrales y coordinadas, respaldadas por las estructuras institucionales, financieras y organizativas necesarias.

### A. Definiciones (Artículo 3)

15. El artículo 3 del Convenio de Estambul establece definiciones clave de conceptos que son fundamentales. La expresión “violencia contra la mujer” hace referencia a “todos los actos de violencia basados en el género que tengan o puedan tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para la mujer, incluidas las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”, mientras que la expresión “violencia doméstica” debe entenderse como “todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se produzcan en el seno de la familia o la unidad doméstica o entre cónyuges o parejas anteriores o actuales, independientemente de que el autor comparta o haya compartido o no la misma residencia con la víctima”. La definición de “violencia contra la mujer basada en el género” que figura en el apartado d del artículo 3 pretende garantizar una mayor claridad sobre la naturaleza de la violencia contemplada, al explicar que se trata de “la violencia dirigida contra una mujer porque es mujer o que afecta a las mujeres de manera desproporcionada”.
16. Como observó GREVIO en su informe de evaluación de referencia, en España coexisten varias leyes regionales sobre violencia contra la mujer, que abarcan diferentes formas de violencia contra la mujer en cada región<sup>18</sup>. Además de dos leyes orgánicas estatales, la Ley Orgánica 1/2004 sobre Violencia de Género y la recientemente aprobada Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, que establecen definiciones de violencia de pareja y violencia sexual, respectivamente, GREVIO observa con interés que se han modificado algunas leyes regionales para incluir nuevas formas de violencia de género, más allá de la violencia doméstica<sup>19</sup>.
17. Sin embargo, el GREVIO observa que la coexistencia de diferentes leyes que abordan distintas formas de violencia contra la mujer a nivel estatal y regional y de diferentes marcos normativos y políticas sigue dando lugar a discrepancias en la aplicación del Convenio de Estambul en todo el territorio<sup>20</sup>. Observa con preocupación que las diferencias persistentes entre comunidades autónomas dan lugar a distintos grados de protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia, en función de su lugar de residencia. Las autoridades españolas informaron al GREVIO de que, debido al sistema de reparto de competencias legislativas, no está prevista la armonización de las definiciones existentes.
18. GREVIO observa con preocupación que esto puede tener graves consecuencias para las víctimas de violencia doméstica. Algunas comunidades autónomas, por ejemplo, incluyen en sus definiciones oficiales la violencia económica, mientras que otras no lo hacen<sup>21</sup>. Si bien GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que este sea un concepto tenido cada vez más en cuenta en las decisiones judiciales sobre violencia de pareja, señala la importancia de armonizar las definiciones y los enfoques

<sup>18</sup> Todas las comunidades autónomas han aprobado leyes autonómicas sobre igualdad de género y violencia contra la mujer

<sup>19</sup> Véase, por ejemplo, la Ley 17/2020, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia de género de la comunidad autónoma de Cataluña

<sup>20</sup> Véase el artículo 7, Políticas integrales y coordinadas, y el artículo 18, Protección y apoyo, Obligaciones generales

<sup>21</sup> Once leyes autonómicas sobre violencia contra la mujer incluyen una definición de violencia económica; véase “Violencia económica contra las mujeres en sus relaciones de pareja o expareja”, Ministerio de Igualdad, 2023

para garantizar niveles consistentes de protección y apoyo en todo el país<sup>22</sup>. En este contexto, GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que la Estrategia estatal para combatir la violencia machista (2022-2025) contenga varias definiciones de trabajo, incluidas formas de violencia como la violencia económica, la violencia vicaria, la violencia institucional o la violencia facilitada por la tecnología. Considera importante garantizar su uso coherente en todo el país.

19. En vista del creciente discurso que niega la naturaleza de género de la violencia contra la mujer y pone en tela de juicio la necesidad de políticas específicas para prevenir y combatir la violencia contra la mujer, es aún más importante contar con un marco legislativo y de políticas sólido basado en una comprensión de género de la violencia contra la mujer, como se propugna en el Convenio de Estambul<sup>23</sup>. El enfoque pionero para prevenir y combatir la violencia de género adoptado por España hace dos décadas ha permitido avanzar sustancialmente en la protección de las mujeres contra la violencia de género. Es crucial seguir consolidando estos logros y protegerlas contra cualquier regresión.
20. Reconociendo los continuos progresos realizados en la armonización de las definiciones con los requisitos del Convenio de Estambul, pero observando las persistentes variaciones entre las regiones, GREVIO alienta a las autoridades españolas a adoptar más medidas legislativas o de otro tipo para garantizar una mayor armonización de las definiciones de las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul que se utilizan en España con las definiciones previstas en el artículo 3 del Convenio.

## **B. Políticas integrales y coordinadas (artículo 7)**

21. El artículo 7 del Convenio de Estambul exige a las Partes que adopten medidas coordinadas e integrales para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra la mujer. Las políticas deben garantizar una cooperación eficaz y dar prioridad a los derechos de las víctimas. Esto incluye tener en cuenta y abordar las circunstancias y barreras específicas que experimentan las mujeres expuestas o en riesgo de sufrir múltiples formas de discriminación<sup>24</sup>, de conformidad con el artículo 4, párrafo 3, del Convenio. Garantizar la prestación de servicios, la protección eficaz y la justicia con una comprensión integral de las formas interrelacionadas de discriminación es un elemento fundamental para generar confianza entre todas las mujeres y las niñas.
22. GREVIO observa con satisfacción que, desde el informe de evaluación de referencia, las autoridades españolas han seguido desarrollando políticas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, también durante la pandemia de COVID-19. En 2021, en respuesta a un aumento de los casos de violencia contra las mujeres tras la pandemia, las autoridades adoptaron una serie de medidas urgentes como parte del plan para mejorar y modernizar su respuesta a la violencia de género.
23. En 2021, la mayoría de los partidos políticos con representación en el Parlamento reafirmaron el compromiso con los objetivos del Pacto de Estado de 2017 contra la violencia de género. La renovación del Pacto de Estado estuvo acompañada de la adopción, en 2022, del Plan Conjunto Plurianual sobre la Violencia contra las Mujeres (2023-2027), destinado a establecer un marco de cooperación estable entre los niveles nacional y regional para la aplicación del Pacto de Estado y a garantizar una respuesta sostenible y coordinada de todas las instituciones y administraciones pertinentes. GREVIO acoge con especial satisfacción la adopción, como parte del Plan Conjunto Plurianual, de un catálogo de referencia de políticas y servicios en materia de violencia contra la mujer, con el objetivo de garantizar un conjunto de servicios mínimos que deben ser prestados por todos los niveles administrativos interesados.
24. El GREVIO acoge con especial satisfacción las importantes medidas adoptadas para ampliar el alcance de las políticas y los servicios a otras formas de violencia contra la mujer distintas de la violencia de pareja, en particular la violencia sexual. En respuesta a las preocupaciones expresadas por el GREVIO en su informe de evaluación de referencia sobre el hecho de que la anterior estrategia estatal se ocupaba principalmente de la violencia de pareja, la nueva Estrategia estatal para combatir la violencia machista para 2022-2025 aborda explícitamente todas las formas de violencia de género contempladas

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo 914/2021, de 17 de marzo de 2021, en la que el Tribunal Supremo consideró que el impago de las pensiones alimenticias constituía una forma de violencia económica contra la excónyuge y sus hijos

<sup>23</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el Capítulo I supra, párrafos 2 a 6.

<sup>24</sup> Entre ellas se incluyen, entre otras, las mujeres pertenecientes a minorías nacionales y/o étnicas, las mujeres romaníes, las mujeres migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, las mujeres con discapacidad, las mujeres sin permiso de residencia, las mujeres LGBTI, las mujeres de zonas rurales, las mujeres que ejercen la prostitución y las mujeres con problemas de adicción

en el Convenio de Estambul. Además, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2022 sobre Libertad Sexual, se adoptó un Plan Estratégico para la Prevención de la Violencia Sexual para 2023-2027, elaborado por el Ministerio del Interior y que abarca todos los niveles de la administración. En junio de 2024, se creó la Oficina Nacional contra la Violencia Sexual (ONVIOS) para aplicar, coordinar y supervisar la aplicación de las medidas contenidas en el Plan Estratégico para la Prevención de la Violencia Sexual. Servicios ya existentes, como el teléfono de atención 016, y herramientas institucionales clave como el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, también han ampliado su ámbito de actuación para cubrir todas las formas de violencia contra la mujer.

25. Además, GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que, desde 2020, las autoridades españolas hayan reforzado su enfoque para garantizar la protección y el apoyo a las mujeres y niñas víctimas en riesgo de sufrir formas interseccionales de discriminación. Varias leyes y políticas consagran plenamente el principio de interseccionalidad en la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres. Este es, en particular, el caso de la Estrategia estatal de lucha contra la violencia machista para 2022-2025, que reconoce como concepto clave la necesidad de adaptar la respuesta de las autoridades a las necesidades específicas de las mujeres expuestas o en riesgo de sufrir discriminación interseccional. Además, GREVIO observa con satisfacción que las estrategias nacionales dirigidas a grupos de población específicos, como la Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación de la Población Gitana (2021-2030), la Estrategia Española de Discapacidad (2022-2030), la Estrategia para la Erradicación de la Violencia contra la Infancia y la Adolescencia y la Estrategia Nacional de Lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030, incluyen todas ellas un enfoque específico en la lucha contra la violencia contra las mujeres pertenecientes a estos grupos de población<sup>25</sup>.
26. En la práctica, sin embargo, GREVIO observa que las mujeres víctimas de violencia de género y aquellas expuestas a discriminación interseccional siguen enfrentándose a obstáculos sustanciales para acceder a protección y apoyo, una cuestión también planteada por el Comité de las Partes en el Convenio de Estambul en sus conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas con respecto a España<sup>26</sup>. GREVIO observa con especial preocupación que las mujeres migrantes y las mujeres con discapacidad están desproporcionadamente representadas entre las víctimas de violencia de género, incluidos los asesinatos conexos<sup>27</sup>. Las mujeres que viven en zonas rurales también figuran desproporcionadamente entre las mujeres víctimas de violencia de género<sup>28</sup>. Los representantes de las ONG que trabajan con estos grupos de mujeres expresaron su preocupación por la falta de plena aplicación de las políticas existentes en todas las poblaciones y grupos demográficos. Además, muchos profesionales parecen mostrar una comprensión de un solo aspecto de la interseccionalidad, lo que reduce el enfoque en un solo factor de discriminación en lugar de abordar, en sus respuestas a casos individuales, las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación que muchas mujeres experimentan o a las que están expuestas<sup>29</sup>. Esto es particularmente pronunciado en el caso de las mujeres migrantes, las mujeres en prostitución, las mujeres LBTI o las mujeres con discapacidad que son víctimas de violencia de género y afectadas por más de un aspecto de la discriminación. Por lo tanto, GREVIO pide que se reconozcan las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación a las que pueden estar expuestas las mujeres de diversos orígenes a fin de garantizar el acceso a la protección y el apoyo<sup>30</sup>.

<sup>25</sup> La Estrategia Nacional contra el Sinhogarismo (2022-2030) también destaca el vínculo entre la violencia de género

<sup>26</sup> Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas respecto de España por el Comité de las Partes en el Convenio de Estambul, adoptadas el 31 de mayo de 2024

<sup>27</sup> Las mujeres nacidas en el extranjero representaron el 43% de las víctimas de homicidios por razón de género en 2023, el 32,7% en 2022 y el 45% en 2021 (Estadísticas de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género). En 2023, el 35% de los procedimientos tramitados en los juzgados especializados en violencia de género se referían a mujeres extranjeras (Consejo General del Poder Judicial, Informe anual sobre violencia de género 2023). Para las mujeres con discapacidad, ver "Informe sobre violencia contra las mujeres con discapacidad a partir de la explotación de los datos de la macroencuesta de violencia contra la mujer 2019 de la DGVG", Fundación CERMI Mujeres, 2022

<sup>28</sup> De los 50 feminicidios registrados en 2022, 15 fueron cometidos contra mujeres residentes en ciudades y pueblos de menos de 20 mil habitantes, Fiscalía General de la Nación, Informe al Gobierno de 2023

<sup>29</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el artículo 22, Servicios de apoyo especializados.

<sup>30</sup> Véase también: Lorena Sosa y Ruth M. Mestre I Mestre, Garantizar la aplicación sin discriminación de las medidas contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica: artículo 4, párrafo 3, del Convenio de Estambul, Consejo de Europa, 2022.

27. A pesar de los esfuerzos por mejorar la coordinación de la respuesta a la violencia contra las mujeres a nivel nacional, GREVIO observa una persistente falta de coordinación entre los niveles nacional, regional y local y entre comunidades autónomas. Varios interlocutores representantes de organizaciones de la sociedad civil que se reunieron con GREVIO destacaron la falta de prioridades en la implementación del Pacto de Estado como una de las razones de la aplicación desigual e incompleta del pacto en las diferentes regiones. Además, parece que las 19 Unidades de Coordinación contra la Violencia hacia las Mujeres (UCVM), que desempeñan un papel clave en la coordinación de la acción de las autoridades estatales a nivel de cada comunidad autónoma, necesitarían más recursos para poder llevar a cabo su tarea de manera más efectiva<sup>31</sup>.
28. En resumen, GREVIO está preocupado por el hecho de que, a pesar de las amplias políticas existentes sobre las diferentes formas de violencia contra la mujer, las respuestas individuales a las mujeres víctimas de violencia pueden carecer de eficacia, ya que varían según las regiones y se ven afectadas por una coordinación insuficiente.
29. Otro tema de preocupación que se ha señalado al GREVIO es la persistente falta de evaluación de las numerosas políticas y programas importantes adoptados e implementados en España durante las dos últimas décadas. El GREVIO señala en este contexto que, en 2023, la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género para 2018-2022 fue objeto de una evaluación por parte de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género<sup>32</sup>.<sup>32</sup> Esta fue la primera evaluación realizada desde la adopción del Pacto de Estado en 2017, ya que, a falta de indicadores y de asignación de responsabilidades a las diferentes partes interesadas, la comisión parlamentaria encargada de supervisar y evaluar su aplicación no había podido cumplir esta tarea de manera exhaustiva. Por ello, el GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que la nueva Estrategia Estatal contra la Violencia Machista (2022-2025) incluya indicadores y un sistema de evaluación periódica. Toma nota también con interés de la puesta en marcha por el Ministerio de Igualdad de un sistema informático de evaluación de la aplicación del Pacto de Estado y del catálogo de referencia de políticas y servicios públicos común a todos los niveles de administración competentes<sup>33</sup>. A pesar de estos avances positivos, GREVIO está preocupado por la falta de una evaluación sistemática, exhaustiva e independiente de las leyes, políticas y medidas para combatir la violencia contra la mujer, que parece ser un desafío sustancial en todo el país, lo que dificulta obtener una visión general de su eficacia y de las dificultades que deben remediarse, una preocupación que también destacó el Tribunal de Cuentas de España en 2023<sup>34</sup>.
30. Además, GREVIO desea destacar la importante contribución que las organizaciones de la sociedad civil que participan en la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres pueden hacer a la evaluación de las políticas existentes, así como a la elaboración de políticas, debido a su experiencia y conocimientos en el trabajo con mujeres víctimas de violencia de género. Representantes de las ONG que defienden los derechos de las mujeres transmitieron a GREVIO sus preocupaciones sobre sus limitadas posibilidades de cooperar con las autoridades en estas cuestiones, destacando la falta de canales institucionalizados para su participación regular, especialmente en el caso de las ONG que trabajan directamente con mujeres víctimas expuestas a formas interrelacionadas de discriminación.
- 31. GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a intensificar sus esfuerzos para garantizar la aplicación coherente de las políticas existentes para prevenir y combatir la violencia de género contra las mujeres en los niveles nacional, regional y local, en particular mediante:**
- garantizar la implementación de políticas y medidas dirigidas a atender las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia expuestas a discriminación interseccional;**
  - evaluar periódicamente sus políticas encaminadas a lograr el enfoque político integral y coordinado que exige el Convenio de Estambul. Esas evaluaciones deberían realizarse sobre la base de indicadores predefinidos a fin de evaluar su impacto y garantizar que la formulación de políticas se base en datos fiables;**
  - garantizar la participación, de manera regular, de las ONG que trabajan con mujeres víctimas de violencia de género en la formulación de políticas y medidas, así como en su seguimiento y evaluación.**

<sup>31</sup> Tribunal de Cuentas de España, Informe nº 1536, 2023, II.1.4.

<sup>32</sup> Ver <https://violenciagero.igualdad.gob.es/pacto-de-estado-contra-la-violencia-de-genero-2/informe-de-evaluacion-del-pacto-de-estado-contra-la-violencia-de-genero/>

<sup>33</sup> Véase el artículo 18, Protección y apoyo, Principios generales

<sup>34</sup> Tribunal de Cuentas del Estado. Informe No. 1536 (Informe de fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la violencia de género, 2018-2022, 2023, Recomendación 4

### C. Recursos financieros (artículo 8)

32. El artículo 8 del Convenio de Estambul tiene por objeto garantizar la asignación de recursos financieros y humanos adecuados para las actividades llevadas a cabo por las autoridades públicas y por las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil pertinentes<sup>35</sup>.
33. GREVIO acoge con especial satisfacción el hecho de que desde su informe de evaluación de referencia la asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer ha seguido aumentando de forma constante. La parte del presupuesto del Ministerio de Igualdad destinada a combatir la violencia contra las mujeres aumentó de 160 millones de euros a 320 millones de euros entre 2020 y 2023. Los fondos asignados a las comunidades autónomas para implementar el Pacto de Estado contra la Violencia de Género aumentaron de 200 millones de euros por año a 240 millones de euros en 2023 y se ha destinado un total de 2.308 millones de euros a la implementación de la Estrategia Estatal de Lucha contra la Violencia Machista, un aumento sustancial con respecto a la anterior estrategia nacional de lucha contra la violencia de género<sup>36</sup>.<sup>36</sup> Además, GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que España haya dedicado parte de los fondos de la UE asignados a las medidas de recuperación post-Covid-19 a acciones específicas sobre violencia de género<sup>37</sup>.<sup>37</sup> Además, observa con satisfacción que, desde 2022, se ha utilizado la presupuestación con perspectiva de género en la preparación del presupuesto estatal<sup>38</sup>.
34. No obstante, el GREVIO observa con pesar que el impacto en la práctica de la importante inversión realizada por las autoridades españolas para responder a la violencia contra la mujer se ha visto limitado por la falta de priorización en el uso de los fondos destinados a la aplicación del Pacto de Estado. Como ya se destacó en la evaluación de referencia del GREVIO, esta brecha dio lugar a medidas fragmentadas y niveles desiguales de protección y dificultó la rendición de cuentas por el uso de los fondos, en particular los transferidos a las autoridades regionales y locales<sup>39</sup>. Lamentablemente, estos problemas siguen existiendo. Además, la información presentada a GREVIO indica que, si bien la financiación de las autoridades estatales ha aumentado, algunas autoridades regionales han reducido su propia inversión financiera en acciones para combatir la violencia contra las mujeres<sup>40</sup>. GREVIO considera esencial garantizar que se proporcione más orientación a las autoridades regionales y locales, combinando la necesidad de establecer acciones y gastos prioritarios en línea con el Pacto de Estado y el Convenio de Estambul y con el objetivo de satisfacer las necesidades específicas de las diferentes regiones<sup>41</sup>.
35. En cuanto a los fondos asignados a las ONG que trabajan en el ámbito de la violencia contra la mujer, a GREVIO le preocupa que, a pesar de un aumento general de los subsidios concedidos a las ONG, el sistema siga favoreciendo a las organizaciones más grandes en detrimento de las ONG más pequeñas, de base comunitaria, que tienen experiencia directa en el trabajo con mujeres víctimas de violencia<sup>42</sup>.<sup>42</sup> Esto afecta en particular a las organizaciones que trabajan con mujeres migrantes y refugiadas, mujeres de zonas rurales, mujeres LGBTI y las que trabajan en formas de violencia como el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina. Además, a GREVIO le preocupa que, como los fondos del Pacto de Estado suelen llegar a las autoridades regionales y locales con retraso, la subcontratación de ONG que prestan servicios mediante licitaciones públicas se produce muy tarde en el año, lo que da lugar a graves dificultades prácticas para estas ONG en lo que respecta a garantizar la continuidad de los servicios que prestan. Este problema se ve agravado por el hecho de que la financiación se concede a menudo por períodos cortos, aunque algunas regiones han ampliado la duración de las subvenciones<sup>43</sup>.

<sup>35</sup> Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 66

<sup>36</sup> Véase el informe estatal, págs. 23-24.

<sup>37</sup> A través del programa “España te protege contra la violencia machista”.

<sup>38</sup> La Ley 11/2020 de Presupuestos Generales del Estado introdujo la obligación de informar sobre el impacto de género

<sup>39</sup> Véase el artículo 7, Políticas integrales y coordinadas

<sup>40</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>41</sup> En 2022 se publicó una guía para las autoridades regionales y locales sobre cómo solicitar fondos en el marco del Pacto de Estado. Sin embargo, se limita a los aspectos técnicos del procedimiento; véase Ministerio de Igualdad, Guía para la presentación y justificación de transferencias financieras a las entidades locales para la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, 2022.

<sup>42</sup> Un aumento del 7,7% entre 2022 y 2023; véase el informe estatal, pág. 48

<sup>43</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. En Cataluña, se informó a GREVIO de que los fondos se conceden ahora por períodos de dos años.

36. Como se subraya en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, los servicios especializados siguen siendo prestados en su mayor parte por ONG, sobre la base de la contratación pública. El GREVIO observa con preocupación que las condiciones de trabajo del personal de esos servicios son a menudo precarias. Esto parece deberse en gran medida al hecho de que las licitaciones públicas siguen favoreciendo a los licitadores que ofrecen precios más bajos, lo que obliga a los proveedores de servicios a reducir los costes de personal y la calidad de los servicios propuestos. Como se subraya en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, este enfoque también suele dar lugar a que se favorezca a organizaciones no especializadas en detrimento de organizaciones con conocimientos y experiencia profundos en el trabajo con mujeres víctimas de violencia<sup>44</sup>. Si bien en varias regiones se priorizan los requisitos cualitativos en las contrataciones públicas, este no es el caso en todas.
37. Por último, GREVIO toma nota con preocupación de la información que se le ha presentado y que indica que en algunas regiones se han reducido los fondos asignados a las organizaciones que defienden los derechos de las mujeres, incluidas las organizaciones que prestan servicios de apoyo especializados esenciales. Las razones citadas están relacionadas con el discurso que niega la naturaleza de género de la violencia contra las mujeres y, por lo tanto, la necesidad de esos servicios<sup>45</sup>.
- 38. Si bien reconoce la importante asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra la mujer en España, GREVIO alienta a las autoridades españolas a que adopten medidas para establecer prioridades y objetivos de gasto, en particular:**
- a. reforzar la orientación a las autoridades locales y regionales sobre el uso de los fondos recibidos para la implementación del Pacto Estatal contra la Violencia de Género;**
  - b. garantizar una financiación adecuada y sostenible para las ONG de mujeres que prestan servicios de apoyo especializado a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia, incluidas las ONG comunitarias más pequeñas, mediante oportunidades de financiación que permitan la prestación continua de servicios, como subvenciones a largo plazo. Los procedimientos de contratación de esos servicios deberían incluir, como criterios de selección, requisitos cualitativos como la necesidad de garantizar un enfoque sensible al género en relación con la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, así como experiencia en la prestación de servicios.**

#### **D. Recogida de datos (artículo 11)**

39. Para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica es necesario elaborar políticas basadas en datos empíricos. A este respecto, es fundamental reunir datos sistemáticos y comparables de todas las fuentes administrativas pertinentes, así como información sobre la prevalencia de todas las formas de violencia contra la mujer.
40. Desde el procedimiento de evaluación de referencia, España ha seguido recopilando y publicando una amplia gama de datos sobre la violencia contra la mujer, algo que GREVIO elogia. La información disponible es fundamental para analizar el impacto de las leyes y políticas de lucha contra la violencia contra las mujeres y su mejora constante. La provisión de estos datos también desempeña un papel crucial para sensibilizar a la sociedad sobre esta cuestión. GREVIO observa con especial interés el uso desde 2022 del término “feminicidio”, que también utiliza GREVIO y que amplía el término utilizado anteriormente de asesinatos de mujeres por razones de género. GREVIO acoge con satisfacción los avances de los últimos años que han llevado a ampliar los datos de asesinatos cometidos por parejas íntimas para incluir ahora los de miembros de la familia y los cometidos fuera de esos contextos, como los asesinatos relacionados con la violencia sexual y los feminicidios “vicarios”<sup>46</sup>, incluidos los de niños<sup>47</sup>.

<sup>44</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>45</sup> Véase la presentación de ONG de la Plataforma CEB en la sombra Cedaw-Estambul-Beijing, diciembre de 2023, págs. 29-3

<sup>46</sup> La violencia “vicaria” se define como una forma de violencia contra la mujer cometida contra miembros de su familia, en particular los niños, con el fin de causarle daño. Incluye el asesinato de niños u otros familiares. Véase la Estrategia nacional de lucha contra la violencia machista, 2022-2025, apéndice 3

<sup>47</sup> Los feminicidios “vicarios” incluyen asesinatos de una mujer y/o de niños por parte de un agresor con el fin de dañar a otra mujer, véase: [www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Paginas/2021/201221-feminicidios\\_contabilizacion.aspx](http://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Paginas/2021/201221-feminicidios_contabilizacion.aspx)

GREVIO también observa con satisfacción la información que indica una disminución del número de feminicidios, de 71 en 2003 a 49 en 2021 y 2022. En 2023, sin embargo, se registraron 58 feminicidios<sup>48</sup>.

41. Si bien hay cada vez más información sobre el número de víctimas de violencia sexual<sup>49</sup>, GREVIO señala que los datos sobre mutilación genital femenina y matrimonio forzado aún no están disponibles para el público<sup>50</sup>. La mutilación genital femenina y el matrimonio forzado son delitos contemplados en la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, sobre los que se debería realizar una mayor recopilación de datos<sup>51</sup>.

### **Organismos encargados de hacer cumplir la ley y sector de la justicia**

42. Como observó el GREVIO en su informe de evaluación de referencia, los sectores policial y judicial han estado recopilando una amplia gama de información sobre la violencia contra la mujer. Esto incluye, desde 2023, a los niños expuestos a la violencia de género<sup>52</sup>. El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) también sigue proporcionando información actualizada sobre la violencia de pareja. Los datos disponibles incluyen las tasas de procesamiento y condena, el número de órdenes de protección y de alejamiento de emergencia emitidas, las sanciones impuestas por incumplimiento de las órdenes e información sobre el número de medidas de protección que han dado lugar a la suspensión de la custodia y/o los derechos de visita. También se dispone de información sobre el número de mujeres víctimas de asesinatos por motivos de género a las que se les había concedido una orden de protección. Además, la Fiscalía recopila y publica periódicamente datos que incluyen datos sobre femicidios e intentos de femicidio, violencia sexual en las relaciones de pareja y víctimas colaterales que fueron asesinadas (familiares o amigos de la víctima). Estos datos están desglosados por discapacidad y origen de la víctima. En 2022 también se creó un portal web que presenta datos oficiales sobre la violencia de género contra las mujeres<sup>53</sup>.<sup>53</sup> Si bien el GREVIO acoge con satisfacción esta riqueza de datos sobre el procedimiento judicial, lamenta que siga siendo imposible rastrear los casos de violencia contra las mujeres desde que se denuncian a las autoridades policiales hasta que se dicta una decisión judicial, excepto en el caso de los feminicidios. El GREVIO observa también que la fragmentación de la recopilación de datos entre varias instituciones dificulta la obtención de una visión general completa de la situación de la violencia contra las mujeres, incluso en cuestiones como las tasas de abandono.<sup>54</sup>
43. El sistema VioGén (Sistema Integrado de Seguimiento de Casos de Violencia de Género) del Ministerio del Interior, que recopila información sobre casos de violencia de pareja, publica mensualmente estadísticas sobre los casos denunciados de violencia de pareja, clasificados por nivel de riesgo, incluidos los relativos a los niños expuestos a la violencia de género. El GREVIO toma nota con interés de la información proporcionada por las autoridades sobre la labor en curso para establecer un sistema de registro, vigilar y prevenir los casos de violencia sexual y realizar evaluaciones de riesgo, tras la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual.
44. A pesar de la importante cantidad de datos que facilitan los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial sobre la violencia de pareja, el GREVIO lamenta que la información sobre la violencia sexual siga limitándose al número de casos registrados por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y a las estadísticas de personas condenadas por delitos sexuales desglosadas por nacionalidad, sexo y edad, y a las sentencias por delitos sexuales<sup>55</sup>. Las autoridades han informado al GREVIO de que la información sobre el tratamiento de los delitos sexuales en las diferentes etapas del procedimiento judicial se registra en el sistema de registros de apoyo administrativo (SIRAJ). Sin embargo, esta información no parece estar disponible para debates públicos y para la formulación de políticas basadas en pruebas. En particular, no parece estar disponible públicamente la información

<sup>48</sup> Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2023. Los datos sobre feminicidios también son recogidos por ONG, que proporcionan cifras superiores a las estadísticas oficiales, ya que incluyen los asesinatos de mujeres que ejercen la prostitución; véase <https://femicidio.net/>.

<sup>49</sup> Ver en particular "Macroencuesta sobre violencia contra la mujer" 2019.

<sup>50</sup> Las autoridades españolas indicaron que se recogen y registran datos sobre estas formas de violencia, pero no se publican de forma desglosada

<sup>51</sup> Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, Artículo 4.1

<sup>52</sup> En el contexto de la violencia de pareja y en otras circunstancias

<sup>53</sup> Véase <https://datos.justicia.es/analisis-violencia-de-genero>.

<sup>54</sup> Véase también el artículo 50, Respuesta inmediata, prevención y protección

<sup>55</sup> Véanse los informes estadísticos anuales del Ministerio del Interior en: [www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiores/](http://www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiores/); y los datos facilitados por el Instituto Nacional de Estadística en: [www.ine.es/](http://www.ine.es/).

sobre el número de casos denunciados que dan lugar a sentencias ni sobre el resultado de los procedimientos judiciales a este respecto, lo que dificulta la evaluación de la respuesta del poder judicial a la violencia sexual y la identificación de las lagunas existentes. GREVIO entiende que la plena aplicación de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, incluida su disposición sobre investigación y recopilación de datos<sup>56</sup>, debería permitir colmar esta laguna. Tiene la esperanza de que se tomen medidas para aplicar rápidamente las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica 10/2022 y desarrollar la recopilación de datos sobre violencia sexual.

## 2. Salud

45. Desde 2020, las autoridades españolas han seguido recogiendo información sobre los casos de violencia de género detectados en el sistema sanitario, algo que GREVIO acoge con satisfacción. Sin embargo, como ya subrayó en su informe de evaluación de referencia, GREVIO entiende que sigue siendo difícil garantizar la comparabilidad de los datos recopilados por las comunidades autónomas, a pesar de los esfuerzos por mejorar la estandarización. Además, la información recopilada aún no está desglosada en todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. Los datos sobre la mutilación genital femenina siguen siendo especialmente escasos.

## 3. Servicios sociales

46. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género recoge y publica periódicamente información sobre la utilización de determinados servicios especializados, en particular las líneas telefónicas de ayuda y los servicios de información a las víctimas. Además, facilita información sobre la utilización por las víctimas de violencia de género del servicio ATENPRO, que ofrece asistencia telefónica de urgencia a las víctimas de violencia, sobre el seguimiento electrónico de las órdenes de protección<sup>57</sup> y sobre servicios especializados, como el número de plazas disponibles en los centros de acogida, aunque la información no parece estar siempre actualizada.

47. Sin embargo, los datos recogidos sobre el número de usuarios de los servicios sociales no proporcionan información sobre el uso de los servicios por parte de las mujeres víctimas de violencia de género.

**48. Recordando las conclusiones emitidas en el informe de evaluación de referencia del GREVIO y teniendo presente la necesidad de que los esfuerzos de recopilación de datos se extiendan a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, en particular la violencia sexual, la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, el GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a que prosigan sus esfuerzos para:**

- a. garantizar que los datos recopilados por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades judiciales y los servicios de salud estén desglosados en función del sexo y la edad de la víctima y el agresor, el tipo de violencia, la relación del agresor con la víctima, la ubicación geográfica y otros factores que se consideren relevantes;
- b. armonizar la recopilación de datos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial, con el objetivo de permitir el seguimiento de un caso a lo largo de las diferentes etapas del sistema de justicia penal y, de ese modo, permitir una evaluación, entre otras cosas, de las tasas de condena, deserción y reincidencia;
- c. adoptar medidas para armonizar las iniciativas de recopilación de datos del sector de la salud en todo el país y garantizar que los datos recopilados por los proveedores de atención de salud públicos y privados incluyan los casos de contacto de las víctimas de violencia contra la mujer con proveedores de atención de salud primaria y servicios perinatales;
- d. introducir la recopilación de datos por parte de los servicios sociales en relación con todas las formas de violencia contra la mujer, incluidas la mutilación genital femenina, el aborto forzado y la esterilización forzada.

<sup>56</sup> Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, Artículo 4.1

<sup>57</sup> Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, boletines estadísticos mensuales. El servicio ATENPRO se presta a las víctimas por los servicios sociales. Se facilita a las víctimas un teléfono móvil con tecnología que permite la atención inmediata y a distancia las 24 horas del día y los 365 días del año

### III. ANÁLISIS DE LA APLICACIÓN DE DISPOSICIONES SELECCIONADAS EN ÁREAS PRIORITARIAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y PERSECUCIÓN PENAL

#### A. Prevención

49. El Capítulo III del Convenio de Estambul contiene una serie de obligaciones generales y más específicas en el ámbito de la prevención. En esta sección se analizan los avances logrados desde el procedimiento de seguimiento de la evaluación de referencia en la aplicación de medidas preventivas tempranas. También se analizan los avances logrados en relación con la adopción de medidas preventivas más específicas previstas en este capítulo en el ámbito de la educación y la formación de todos los profesionales pertinentes, y en relación con los programas dirigidos a los agresores destinados a prevenir una mayor victimización. Garantizar la prevención eficaz de todas las formas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica es un paso importante para hacerlas inaceptables y reducir los niveles de perpetración<sup>58</sup>. A su vez, empodera a las mujeres y las niñas para que hablen de sus experiencias y busquen apoyo y protección.

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

50. El artículo 12 establece una serie de medidas preventivas generales que representan los principios generales del deber de las partes de prevenir la violencia contra la mujer. Entre ellas figuran la exigencia de promover cambios en los patrones sociales y culturales de comportamiento de las mujeres y los hombres, con miras a erradicar los prejuicios, costumbres, tradiciones y todas las demás prácticas basadas en la idea de la inferioridad de la mujer o en funciones estereotipadas de las mujeres y los hombres. Los hombres y los niños pueden contribuir positivamente a lograr ese cambio si actúan como modelos de conducta y abogan por la igualdad entre mujeres y hombres y el respeto mutuo, por ejemplo, manifestándose en contra de la violencia, haciendo que otros hombres participen en la eliminación de la violencia contra la mujer o asumiendo activamente responsabilidades de cuidado. Además, partiendo de la premisa de que la violencia contra la mujer es tanto una causa como una consecuencia de la desigualdad de género, el artículo 12 exige además que las partes adopten medidas específicas para empoderar a las mujeres a fin de que puedan reconocer y rechazar la discriminación, las relaciones desiguales de poder y, en última instancia, reducir su vulnerabilidad a la violencia y lograr una mayor igualdad de género.

51. Desde el informe de evaluación de referencia, las autoridades españolas han seguido implementando campañas de sensibilización dirigidas a prevenir la violencia contra las mujeres y el sexismo y a promover la igualdad de género. Estas medidas se enmarcan en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género y en el Catálogo de medidas urgentes de 2021 para mejorar y actualizar la lucha contra la violencia de género<sup>59</sup>. Además, tanto el Tercer Plan Estratégico para la Igualdad de Género (2022-2025), la Estrategia Nacional contra la Violencia Machista (2022-2025) y la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Infancia y la Adolescencia incluyen medidas de prevención y sensibilización entre sus prioridades. Las iniciativas de prevención también han sido priorizadas en las políticas para combatir la violencia de género llevadas a cabo en algunas regiones<sup>60</sup>. GREVIO acoge con satisfacción este firme anclaje de las medidas preventivas en los documentos de política y toma nota con satisfacción de que las campañas que se han señalado a su atención siguen un enfoque sensible al género y apuntan a abordar las normas y prejuicios patriarcales y, por lo tanto, tratan de abordar las causas profundas de la violencia contra las mujeres<sup>61</sup>. También elogia el hecho de que las autoridades encarguen encuestas de opinión periódicas sobre la violencia de género contra las mujeres, que ayudan a identificar tendencias a este respecto y ajustar las políticas de prevención.

52. Sin embargo, a pesar del reconocimiento por parte de las autoridades de la importancia crucial del trabajo preventivo, las representantes de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en este ámbito denunciaron al GREVIO una falta de continuidad en el trabajo de prevención, una fragmentación

<sup>58</sup> La importancia de este esfuerzo se ha reiterado y fortalecido a través de la Declaración de Dublín sobre la prevención de la violencia doméstica, sexual y de género, adoptada en 2022 en Dublín (Irlanda) por 38 Estados miembros del Consejo de Europa

<sup>59</sup> Catálogo de medidas urgentes del Plan de Mejora y Modernización contra la Violencia de Género, 2021, ver: [www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/consejo-ministras-catalogo-medidas-violencia/](http://www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/consejo-ministras-catalogo-medidas-violencia/).

<sup>60</sup> Véase en particular el Plan Nacional de Prevención de la Violencia de Género (2023-2025) de Cataluña

<sup>61</sup> <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campañas/violenciaGobierno/home.htm> y <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/PuntoVioleta/home.htm>

de los esfuerzos y una falta de evaluación del impacto de las campañas de prevención, una fragmentación de los esfuerzos y una falta de evaluación del impacto de las campañas de prevención<sup>62</sup>. En particular, destacaron la falta de financiación sostenible para este trabajo y la falta de consulta a la sociedad civil en la preparación de programas y campañas oficiales de prevención. Además, GREVIO observa, a partir de la información que se le ha presentado, que, como ya se ha destacado en su informe de evaluación de referencia, se debería hacer más para prevenir la violencia contra las mujeres migrantes, sobre la base de un enfoque comunitario sostenible<sup>63</sup>. Subraya que estas mujeres están en la intersección de estereotipos y prejuicios de género y racistas y, por lo tanto, son muy vulnerables a la violencia. Por lo tanto, es importante desacreditar los mitos y estereotipos predominantes sobre las mujeres migrantes y aumentar su conciencia sobre sus derechos y el apoyo existente disponible para las experiencias de violencia. GREVIO observa con satisfacción que el Ministerio de Igualdad y algunas autoridades regionales han abierto nuevas convocatorias de proyectos de prevención a las ONG en 2024. Espera que esto contribuya a colmar las lagunas a este respecto.

53. La Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual incluye el deber de las autoridades de implementar medidas para prevenir la violencia sexual, incluso en el ámbito digital y mediante la sensibilización de los profesionales de los medios de comunicación y de la publicidad. En consecuencia, las autoridades centrales y regionales han tomado medidas para aumentar la sensibilización en este ámbito, en particular en lo que respecta al concepto de consentimiento para los actos sexuales, algo que GREVIO acoge con satisfacción<sup>64</sup>. También toma nota de la actual campaña contra el uso de drogas con el fin de cometer violencia sexual. No obstante, le preocupa la persistente falta de medidas para concienciar sobre la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, así como sobre cualquier forma de violencia en nombre del llamado honor. GREVIO observa con especial interés el enfoque puesto recientemente en llegar a los hombres y niños y hacerlos participar en los esfuerzos en curso para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres<sup>65</sup>. Se ha llevado a cabo un trabajo sobre la masculinidad en varias regiones<sup>66</sup>. También se han adoptado medidas para abordar la dimensión digital de la violencia contra las mujeres cometida, especialmente entre los jóvenes<sup>67</sup>. Sin embargo, varios de los interlocutores de GREVIO indicaron que es necesario hacer más para concienciar a los jóvenes sobre la violencia contra las mujeres, en la esfera digital y fuera de ella, en un contexto marcado, por un lado, por el aumento del discurso que niega la existencia de la violencia contra las mujeres y la normaliza y, por otro lado, por el aumento de la violencia contra las mujeres y las niñas cometida en la esfera digital<sup>68</sup>. A este respecto, observa con profunda preocupación los resultados de una encuesta de 2023 que indica que el 23% de los niños y hombres jóvenes (15-29) creían que la violencia de género era una ficción ideológica y el 19% de ellos pensaba que la violencia no era un problema si se la de baja intensidad<sup>69</sup>. Estas cifras están aumentando con respecto a estudios comparables anteriores. GREVIO reconoce la importancia de la labor de sensibilización sobre la violencia de género llevada a cabo por las autoridades españolas desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 sobre Violencia de Género, que ha dado lugar a una importante evolución en la percepción social de la violencia contra las mujeres y de la igualdad entre mujeres y hombres. Por tanto, considera de suma importancia continuar y ampliar esta labor con el fin de consolidar los logros anteriores, adaptar el trabajo al contexto cambiante y evitar cualquier retroceso

<sup>62</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>63</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>64</sup> Véase por ejemplo el Plan Estratégico para la Prevención de la Violencia Sexual 2023-2027 y la campaña “El sexo sólo es un sí”:

[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campañas/violenciaGobierno/EISexoEsunSi/hom\\_e.htm](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campañas/violenciaGobierno/EISexoEsunSi/hom_e.htm).

<sup>65</sup> Ver por ejemplo:

[https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campañas/violenciaGobierno/entoncesqui/vgene\\_archivo\\_ro.htm](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campañas/violenciaGobierno/entoncesqui/vgene_archivo_ro.htm). Ver también Estrategia Estatal de Lucha contra la Violencia Machista, Línea Estratégica 2.7.

<sup>66</sup> Véase el artículo 16, Programas de intervención preventiva y tratamiento. Véase también, por ejemplo, el programa Gizonduz, que se lleva a cabo en el País Vasco: [www.emakunde.euskadi.eus/informacion/gizonduz-intro/webema01-contentproject/es/](http://www.emakunde.euskadi.eus/informacion/gizonduz-intro/webema01-contentproject/es/).

<sup>67</sup> El Ministerio del Interior está realizando actualmente una investigación sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito digital; información facilitada por las autoridades españolas

<sup>68</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también la sección I, Nuevas tendencias en materia de violencia contra la mujer.

<sup>69</sup> Fundación Reina Sofía, FAD Juventud, 2023: [www.centroreinasofia.org/publication/resultados-violencia-gender-barometer-juventud-gender-2023/](http://www.centroreinasofia.org/publication/resultados-violencia-gender-barometer-juventud-gender-2023/)

en el principio de igualdad entre mujeres y hombres y el derecho humano de las mujeres a la protección contra la violencia de género.

**54. Acogiendo con satisfacción la firme incorporación de medidas preventivas en los documentos de políticas y las estrategias nacionales, GREVIO alienta a las autoridades españolas a:**

- a. intensificar los esfuerzos para garantizar la aplicación práctica de medidas preventivas sobre todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la violencia en nombre del llamado honor y cualquier manifestación digital de violencia contra la mujer, involucrando en tales esfuerzos a las organizaciones especializadas en derechos de la mujer;**
- b. garantizar que se realice una mayor labor preventiva que aborde específicamente la violencia de género que sufren las mujeres y las niñas, las mujeres con discapacidad y otras mujeres en riesgo de discriminación interseccional, incluidas, en particular, las mujeres migrantes y solicitantes de asilo;**
- c. seguir involucrando a los hombres jóvenes y a los niños en las medidas preventivas y poner en marcha las medidas preventivas aprobadas para este grupo;**
- d. realizar periódicamente evaluaciones de impacto de las campañas de sensibilización y de las medidas de prevención primaria adoptadas.**

## **2. Educación (artículo 14)**

55. Los redactores del Convenio reconocieron el importante papel que desempeñan los entornos educativos formales e informales para abordar las causas profundas de la violencia contra las mujeres y las niñas. Por tanto, el artículo 14 exige que se elaboren materiales didácticos que promuevan la igualdad entre mujeres y hombres, los roles de género no estereotipados, el respeto mutuo, la resolución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales y el derecho a la integridad personal, e informen a los alumnos sobre las diferentes formas de violencia de género contra la mujer, adaptados a la edad y la capacidad de los alumnos y cuando las partes lo consideren apropiado. La obligación de promover estos principios se extiende a las instalaciones educativas no formales, así como a las instalaciones deportivas, culturales y de ocio. En este contexto, GREVIO subraya la importancia de informar a los padres sobre el contenido de los cursos relacionados, las cualificaciones de las personas que los imparten y a quién pueden dirigirse para cualquier pregunta.

56. Desde la evaluación de referencia de GREVIO, los avances legislativos han reforzado aún más el deber de incluir una perspectiva de género en la educación formal y en la educación sobre salud y derechos sexuales y reproductivos y la prevención de la violencia de género<sup>70</sup>. Además, la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, al igual que la Ley Orgánica 1/2004 sobre Violencia de Género, consagra el principio de que la educación sexual integral y la educación para la igualdad de género, impartidas desde una perspectiva feminista, deben formar parte del currículo. Estas materias deben impartirse de manera transversal. Además, una nueva ley de universidades de 2023 exige la elaboración de planes integrales de igualdad como condición para la creación de una nueva universidad<sup>71</sup>.

57. El GREVIO elogia estos avances legislativos, pero observa que sigue siendo difícil evaluar en qué medida se aplica el marco jurídico a nivel de las escuelas, ya que la educación es en gran medida competencia de las autoridades regionales. Si bien la educación sexual integral se ha hecho obligatoria en algunas comunidades autónomas<sup>72</sup>, los cursos dedicados a las cuestiones enumeradas en el artículo 14 del Convenio parecen ser en su mayoría opcionales y se imparten de forma irregular<sup>73</sup>. Del mismo modo, el GREVIO no está en condiciones de evaluar si el nuevo marco legislativo se refleja en el material didáctico utilizado. Si bien la formación en materia de educación para la igualdad se promueve a nivel nacional<sup>74</sup>, la formación del profesorado también parece variar de una región a otra. Un estudio de 2020

<sup>70</sup> Incluidas la Ley Orgánica 3/2020, de modificación de la Ley O. 2/2006, de Educación; y la Ley Orgánica 1/2023, de modificación de la Ley Orgánica 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de interrupción voluntaria del embarazo.

<sup>71</sup> Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario

<sup>72</sup> Como por ejemplo Navarra

<sup>73</sup> Como por ejemplo el curso sobre valores éticos

<sup>74</sup> Véase en particular la formación impartida por el Instituto de la Mujer: [www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaEducacion/Programas/EducacionIgualdad.htm](http://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaEducacion/Programas/EducacionIgualdad.htm).

indicó que los profesores deseaban recibir una mejor formación sobre cómo abordar temas como la violencia de género, la educación sexual o la violencia en la esfera digital<sup>75</sup>. El GREVIO toma nota de que la Estrategia estatal para combatir la violencia machista hace hincapié en la necesidad de desarrollar la enseñanza material sobre temas como la igualdad y el fin de la violencia de género<sup>76</sup>. Espera que esos planes se traduzcan rápidamente en medidas prácticas.

58. Además, GREVIO está preocupado por la información que se le ha presentado según la cual, si bien una parte sustancial de la enseñanza sobre las cuestiones contempladas en el artículo 14 del Convenio parece estar a cargo de ONG<sup>77</sup>, en algunas regiones han sido limitadas las oportunidades de que éstas, incluidas las ONG que se ocupan de los derechos de la mujer, impartan cursos en las aulas sobre temas relacionados con la igualdad de género, la violencia de género y la educación sexual. El creciente sentimiento alimentado por el discurso político que cuestiona la existencia de desigualdades de género y violencia de género contra la mujer está haciendo que se preste menos atención a la importancia de garantizar una educación integral sobre las cuestiones enumeradas en el artículo 14. Cabe destacar que algunas regiones han introducido la posibilidad de que los alumnos opten por no asistir a las clases en las que se abordan estos temas<sup>78</sup>. Desde 2021, en los centros escolares se han creado personas de referencia para hacer frente a todas las formas de violencia, más allá de la violencia de género contra las mujeres. Estas unidades de «bienestar» también se encargan de identificar a las alumnas que sufren o se ven afectadas por la violencia de género, incluida la violencia doméstica. En varias regiones parece haber orientación para detectar casos de violencia de género en la escuela. No obstante, se ha informado al GREVIO de marcadas disparidades en la aplicación de medidas de identificación entre las distintas comunidades autónomas y escuelas, así como de una falta de recursos y de formación del personal escolar para llevar a cabo sus funciones a este respecto<sup>79</sup>. En el ámbito universitario, el GREVIO elogia la creación de unidades de igualdad en varias regiones, que pueden contribuir a prevenir la violencia contra las alumnas, detectar los casos de violencia y remitirlas a servicios especializados<sup>80</sup>.
- 60. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO alienta a las autoridades españolas a seguir promoviendo los principios de igualdad entre mujeres y hombres, roles de género no estereotipados, respeto mutuo y resolución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales mediante material didáctico adecuado y a supervisar cómo los profesores hacen uso de dicho material y, cuando sea necesario, a incluir programas sobre los temas enumerados en el artículo 14 del Convenio de Estambul como materias obligatorias en el currículo formal.**
- 61. GREVIO alienta además firmemente a las autoridades españolas a que incrementen sus esfuerzos para enseñar a los niños, de una manera apropiada a su edad, el concepto de consentimiento libremente dado en las relaciones sexuales y a que sensibilicen sobre los efectos nocivos de la pornografía violenta y las implicaciones de compartir imágenes íntimas de uno mismo y de otros.**

<sup>75</sup> Menores y violencia de género, Delegación del Gobierno contra la Violencia de género, 2020, capítulo 4

<sup>76</sup> Estrategia Estatal de Combate a la Violencia Machista, Línea Estratégica 2.5

<sup>77</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley también imparten capacitación en las escuelas sobre violencia contra la mujer, ciberviolencia de género, trata y explotación de seres humanos y la prevención de los delitos sexuales; información proporcionada por las autoridades.

<sup>78</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>79</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2023, págs. 53-59

<sup>80</sup> Véanse, por ejemplo, los programas de la ONG Conexus: <https://conexus.cat/es/atencion/programa-para-universidades-adolescentes-y-jovenes-para-la-prevencion-y-atencion-de-relaciones-abusivas-puja/>.

## 2. Formación de profesionales (artículo 15)

62. Para generar confianza en la sociedad mediante la prestación de apoyo, protección y justicia a las mujeres y niñas que han sufrido violencia de género se necesitan profesionales bien formados en un amplio espectro de campos. La norma establecida por el Convenio de Estambul en su artículo 15 es la de la formación sistemática inicial y continua de todos aquellos que tratan con víctimas o perpetradores de cualquier acto de violencia. La formación necesaria debe abarcar la prevención y detección de esa violencia, la igualdad entre mujeres y hombres, las necesidades y los derechos de las víctimas y la prevención de la victimización secundaria.
63. En su informe de evaluación de referencia, GREVIO señaló que, si bien se había brindado capacitación sobre violencia de género e igualdad de género a varios grupos de profesionales y a algunas categorías exigidas por ley, se habían identificado discrepancias en los niveles de capacitación de los miembros de diferentes profesionales y la capacitación se había centrado principalmente en la violencia de pareja. Desde 2020, GREVIO ha observado que los cambios legislativos y la Estrategia Estatal contra la Violencia Masculina Violencia contra la mujer (2022-2025), han generado nuevas obligaciones en materia de formación de los profesionales que tratan con víctimas de violencia contra la mujer, en particular en lo relativo a la violencia sexual y la necesidad de tener en cuenta la perspectiva y el bienestar del niño<sup>81</sup>. Sin embargo, la formación sobre violencia sexual que exige la Ley 10/2022 de Libertad Sexual aún no se ha desplegado<sup>82</sup>.
64. GREVIO elogia el importante papel desempeñado por la Delegación del Gobierno sobre Violencia de Género al iniciar nuevos programas de formación, en particular en cooperación con el CGPJ y el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con el Parlamento. Esta labor también incluye la cooperación con la Asociación Española de Municipios para crear un plan nacional de formación en materia de igualdad y no discriminación para el personal de las administraciones públicas<sup>83</sup> y diseñar la formación para los profesionales que trabajan en zonas rurales. GREVIO observa con interés que todos los nuevos funcionarios públicos deben realizar un módulo obligatorio sobre violencia de género impartido por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Sin embargo, sigue siendo difícil evaluar en qué medida la nueva formación ha llegado al personal de las administraciones públicas en todo el país. Parece que en algunas regiones, sólo unos pocos funcionarios públicos la han completado, mientras que el conocimiento de los protocolos existentes y su aplicación sigue siendo bajo<sup>84</sup>.
65. La formación de los miembros del poder judicial ha seguido ampliándose desde la evaluación de referencia del GREVIO. El CGPJ, encargado de la formación inicial y continua de los jueces, informa de un marcado aumento desde 2020 en la participación de los jueces en cursos voluntarios de formación continua sobre violencia de género e igualdad de género, algo que el GREVIO acoge con satisfacción<sup>85</sup>. Sin embargo, si bien la formación inicial sobre violencia contra la mujer y sobre prejuicios y estereotipos de género es obligatoria, la formación continua sobre este tema sigue siendo opcional, excepto en caso de cambio de función judicial a un tribunal especializado en violencia contra la mujer. El Centro de Estudios Jurídicos tiene la responsabilidad de formar a todos los demás profesionales del derecho y ha elaborado un plan de formación integral sobre cuestiones relacionadas con la igualdad, la inclusión y la violencia contra la mujer, en estrecha cooperación con la Delegación del Gobierno sobre Violencia de Género<sup>86</sup>.<sup>86</sup> Además, desde 2020, la formación inicial de los fiscales incluye cursos obligatorios sobre la integración de la perspectiva de género, la igualdad y la respuesta eficaz a la violencia de género contra las mujeres. Los médicos forenses también reciben un módulo de formación inicial de seis horas sobre la violencia contra las mujeres y tienen a su disposición una especialización en el servicio, de forma voluntaria. En cuanto a los profesionales de la administración penitenciaria, la formación inicial se limita (de dos a cuatro horas) a cuestiones generales de igualdad de género, y falta formación

<sup>81</sup> Respectivamente a través de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual y la Ley Orgánica 8/2021 de Protección de la Infancia

<sup>82</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>83</sup> En el marco del Tercer Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado

<sup>84</sup> Véase la presentación de ONG de la Plataforma CEB en la sombra Cedaw-Estambul-Beijing, diciembre de 2023, pág. 27

<sup>85</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación.

<sup>86</sup> El Centro de Estudios Jurídicos tiene a su cargo la formación de los miembros del Ministerio Público, abogados y demás personal de la Administración de Justicia, incluidos los profesionales de la medicina forense

específica sobre la violencia contra las mujeres, incluso entre el personal que trabaja en programas para autores de violencia doméstica<sup>87</sup>. También se informó al GREVIO de la falta de perspectiva interseccional y de conocimiento de las diferentes formas de violencia contra las mujeres entre el personal de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos gestionadas por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con el Parlamento.

66. A pesar de las medidas para ampliar la formación sobre la violencia de género contra las mujeres, GREVIO está preocupado porque, como ya se observó en su evaluación de referencia, los jueces que no prestan servicios en tribunales especializados en violencia de género todavía no reciben formación sistemática sobre temas relacionados con la violencia contra las mujeres. La información llevada a su atención indica que muchos jueces aún carecen de un enfoque centrado en las víctimas e informado sobre el trauma, y de concienciación de los problemas a los que se enfrentan las mujeres expuestas a la discriminación interseccional, como las mujeres migrantes y refugiadas o las mujeres con discapacidad<sup>88</sup>. Se ha informado de problemas, en particular en relación con la falta de comprensión entre los jueces, el personal de las Unidades de Evaluación Forense y otros profesionales encargados de proporcionar conocimientos especializados a los tribunales sobre el impacto de la violencia contra las mujeres, en particular la violencia doméstica, en los niños expuestos a ella, los riesgos de un aumento de la violencia contra las mujeres y los niños en situaciones posteriores a la separación y el recurso sin control a conceptos como el llamado síndrome de alienación parental<sup>89</sup>. También llama la atención de GREVIO la capacitación del poder judicial sobre violencia sexual<sup>90</sup>.<sup>90</sup> Además, GREVIO observa que la capacitación del poder judicial es impartida en su mayor parte por profesionales pertenecientes al poder judicial y que las ONG especializadas, que están bien posicionadas para proporcionar una perspectiva sobre los desafíos y necesidades de las víctimas, tienen posibilidades limitadas de impartir sus conocimientos y experiencia<sup>91</sup>.

67. Si bien el GREVIO subraya su pleno respeto por el principio esencial de independencia del poder judicial y la autonomía judicial en la organización de la formación, observa, al mismo tiempo, el papel único y esencial que desempeña el poder judicial en la aplicación del Convenio de Estambul y sus principios incorporados a la legislación nacional. En virtud de este papel esencial, sus decisiones pueden comprometer directamente la responsabilidad de los Estados<sup>92</sup>. En lo que respecta a la formación de los jueces, el creciente corpus de informes de evaluación de referencia y temáticos ha señalado sistemáticamente deficiencias en el nivel de los tribunales, incluso en España, en particular debido a un conocimiento insuficiente sobre la naturaleza y la dinámica de la violencia contra la mujer por parte de muchos jueces y, como resultado, bajas tasas de condenas por todas las formas de violencia contra la mujer. Por lo tanto, es de suma importancia que, al juzgar casos en el derecho penal y civil relacionados con la violencia contra la mujer, esas decisiones estén informadas y se basen en conocimientos especializados adecuados, abordando, entre otras cosas, los estereotipos de género. De hecho, esto requiere experiencia en fenómenos muy complejos, como el comportamiento de las víctimas inducido por el trauma; las reacciones de inmovilidad, desgana y amabilidad de las víctimas de violación, y los daños y consecuencias a largo plazo que supone presenciar violencia doméstica en los niños, y un conocimiento profundo de las normas del Convenio de Estambul. Estas necesidades de formación no pueden ser abordadas de manera suficiente con cursos ad hoc y opcionales, sino que requieren una formación obligatoria y profunda de los jueces sobre cuestiones pertinentes. Es alentador que esto se reconozca cada vez más y que las academias de formación judicial estén avanzando hacia la formación obligatoria sobre la violencia contra la mujer para abordar la naturaleza compleja de estos delitos. Esto se ve respaldado por la información recopilada por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa en 2020, que muestra que 24 Estados miembros del Consejo de Europa exigen algún tipo de formación obligatoria en el servicio para los jueces, y la naturaleza compleja de la

<sup>87</sup> Véase el artículo 16, Programas de intervención preventiva y tratamiento

<sup>88</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>89</sup> Véase el artículo 31, Custodia, derechos de visita y seguridad

<sup>90</sup> Véase el artículo 50, Respuesta inmediata, prevención y protección

<sup>91</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>92</sup> Los siguientes son ejemplos entre los muchos casos en el área de violencia contra la mujer en los que las decisiones de los jueces han comprometido la responsabilidad de los Estados en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos y han conducido a una constatación de violación del Convenio: *Vuckovic c. Croacia* (demanda núm. 15798/20, 12 de diciembre de 2023), *JL c. Italia* (demanda núm. 5671/16, 27 de mayo de 2021) y *Carvalho Pinto de Sousa Morais c. Portugal* (demanda núm. 17484/15, 25 de julio de 2017).

violencia contra las mujeres ameritaría la inclusión de estos temas<sup>93</sup>. Por lo tanto, se deben encontrar formas de garantizar que los miembros del poder judicial estén equipados con los conocimientos necesarios para responder a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos de una manera que les infunda confianza en el poder judicial y les proporcione una sensación adecuada de justicia. Esto es de gran importancia no solo en el contexto de los procedimientos penales, sino también en relación con los casos de derecho de familia, donde las decisiones judiciales sobre la custodia y las visitas a menudo no tienen suficientemente en cuenta las preocupaciones y necesidades de seguridad de las mujeres y los niños que abandonan relaciones abusivas, ignorando con frecuencia las acusaciones de violencia doméstica y/o aceptando acuerdos a pesar de un historial de violencia doméstica.

68. Los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado (Policía Nacional, Guardia Civil y cuerpos policiales autonómicos) reciben formación obligatoria inicial y formación continua sobre igualdad y violencia de género contra las mujeres. Además, se informa a GREVIO de que todos los agentes de policía reciben formación inicial y continua sobre el uso del sistema de evaluación de riesgos VioGén<sup>94</sup>. Los agentes que trabajan en las unidades especializadas existentes (EMUMES y UFAM)<sup>95</sup> tienen a su disposición formación específica, inicial y continua, que incluye temas como la adicción y la violencia contra las mujeres, la violencia contra las mujeres transgénero y las mujeres con discapacidad. Además, GREVIO toma nota con satisfacción de la introducción en 2024 de una formación obligatoria sobre violencia sexual para el personal de la UFAM. Por último, desde 2021, la Guardia Civil ofrece un curso universitario de tres meses sobre violencia de género abierto no solo a los miembros de la Guardia Civil, sino también a otros profesionales del poder judicial, abogados y miembros de ONG.
69. El GREVIO elogia el énfasis puesto en la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la violencia contra la mujer, y el alto grado de especialización de la UFAM, las EMUME y otras unidades policiales especializadas<sup>96</sup>. Sin embargo, señala que es necesaria una mayor capacitación de los agentes de policía sobre todas las formas de violencia de género contra la mujer, en particular en las zonas rurales, donde las víctimas tienen dificultades especiales para denunciar. Las ONG que trabajan con mujeres migrantes y romaníes, mujeres con discapacidad y otras mujeres expuestas a la discriminación interseccional también informan de una frecuente falta de comprensión entre los agentes de policía de las dificultades a las que se enfrentan estas mujeres y de lagunas en las habilidades prácticas sobre cómo abordar las denuncias de mujeres de estos grupos, a pesar de los esfuerzos realizados recientemente para mejorar la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a este respecto<sup>97</sup>. Además, la información de que dispone el GREVIO no indica en qué medida la capacitación existente sigue un enfoque basado en el trauma.
70. En lo que respecta al sector de la atención de la salud, se sigue impartiendo formación sobre la violencia contra la mujer, en particular sobre los protocolos existentes para detectar y remitir a las víctimas de distintas formas de violencia contra la mujer. El Ministerio de Salud también ha impartido formación en todo el país para mejorar la detección de la violencia contra la mujer. Además, los profesionales de bienestar social reciben formación inicial básica sobre igualdad de género y violencia de género (de dos a cinco horas). Se ofrecen cursos de formación continua especializados en violencia de género, de carácter voluntario y, según se informa, a menudo fuera del horario laboral<sup>98</sup>. GREVIO observa que, en la práctica, las capacidades de detección de los profesionales de la salud siguen siendo limitadas, especialmente en lo que respecta a formas de violencia como la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, sobre las que se dispone de una formación limitada. Según se informa, estos profesionales también carecen de concienciación sobre la discriminación interseccional y la participación de las ONG que trabajan con mujeres migrantes, mujeres con discapacidad, mujeres gitanas o mujeres LGBTI en la formación de los profesionales parece ser limitada. Las ONG que han proporcionado capacitación informan de que cuentan con escasos fondos para este fin<sup>99</sup>. GREVIO espera que las

<sup>93</sup> Consejo de Europa, Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia (CEPEJ), Datos cualitativos sobre los sistemas judiciales europeos, 2020, disponible en:

<https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QualitativeDataEN/QualitativeData>

<sup>94</sup> Véase el artículo 51, Evaluación de riesgos y gestión de riesgos

<sup>95</sup> Unidades de Mujer e Infancia (EMUMES) de la Guardia Civil y Unidades de Mujer y Familia (UFAM) de la Policía Nacional

<sup>96</sup> Como por ejemplo en los Mossos d'Esquadra catalanes

<sup>97</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>98</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>99</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

recientes convocatorias para la financiación de proyectos de ONG ayuden a aumentar la participación de ONG de derechos de las mujeres con experiencia y/o basadas en la comunidad en la formación de profesionales.

71. Los profesionales que trabajan para servicios especializados como la línea telefónica nacional 016 y el servicio ATENPRO también han recibido capacitación adicional sobre otras formas de violencia además de la violencia de pareja<sup>100</sup>. Sin embargo, las ONG que trabajan con mujeres víctimas de violencia informaron a GREVIO sobre la persistencia de lagunas en la capacitación sobre violencia sexual, mutilación genital femenina, violencia en la esfera digital o matrimonio forzado, y sobre las necesidades de las mujeres expuestas a la discriminación interseccional.
72. Se han denunciado a GREVIO graves deficiencias en la formación del personal encargado de los centros de visitas supervisadas y de los coordinadores familiares sobre la violencia de género y el impacto perjudicial que tiene en los niños la exposición a esa violencia<sup>101</sup>.
73. Por último, GREVIO observa que sigue siendo difícil obtener una visión general de los programas de formación existentes sobre la violencia contra las mujeres para los diferentes profesionales, de su carácter obligatorio y de la calidad de los cursos impartidos debido a la multiplicidad de iniciativas en los diferentes niveles de autoridad y también por la falta de una evaluación sistemática de los programas de formación existentes.
- 74. Recordando las conclusiones de su informe de evaluación de referencia y en vista de las lagunas que persisten en el ámbito de la formación de los profesionales, cuya contribución a un sistema de apoyo, protección y justicia basado en la confianza es vital, GREVIO insta a las autoridades españolas a que intensifiquen la formación de todos los profesionales que tratan con víctimas y perpetradores de violencia contra las mujeres sobre todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul y las necesidades específicas de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables. Esta formación debe ir acompañada de protocolos estandarizados destinados a identificar, prestar apoyo y derivar a las víctimas a otros servicios y debe evaluarse periódicamente. Debe centrarse en los derechos humanos de las víctimas, la seguridad, las necesidades individuales y el empoderamiento, así como en la prevención de la victimización secundaria. La capacitación se debe impartir a través de un enfoque centrado en las víctimas y basado en el conocimiento del trauma, y debe impartirse a todos los profesionales de los sectores de la justicia, la aplicación de la ley, el bienestar social, la atención sanitaria y la educación. El impacto de estas actividades de capacitación debe maximizarse aprovechando la experiencia de las organizaciones de derechos de la mujer y de los proveedores de servicios especializados.**
75. GREVIO insta además a las autoridades españolas a garantizar la formación obligatoria de los jueces que presiden causas relacionadas con derechos de custodia y de visita sobre:
  - a. los efectos negativos que tiene sobre los niños ser testigos de la violencia contra las mujeres y la importancia de tener en cuenta esas situaciones a la hora de tomar una decisión y/o acordar o promover la mediación en esos casos;
  - b. la naturaleza y la dinámica de la violencia doméstica, incluidas las relaciones desiguales de poder entre las partes, en contraposición a una mera relación conflictiva entre cónyuges.

---

<sup>100</sup> Véase también el artículo 22, Servicios de apoyo especializado

<sup>101</sup> Véase el artículo 31, Custodia, derechos de visita y seguridad, y el artículo 48, Prohibición de procesos obligatorios de resolución alternativa de disputas o de imposición de sentencias

#### 4. Programas de intervención preventiva y de tratamiento (artículo 16)

76. Los programas dirigidos a los perpetradores son elementos importantes de un enfoque integrado y amplio para prevenir y combatir la violencia contra la mujer. En virtud del artículo 16 del Convenio de Estambul, las Partes deben establecer o apoyar programas que impidan que los perpetradores de violencia doméstica y sexual reincidan y los ayuden a adoptar estrategias de comportamiento no violento. Estos programas, que priorizan la seguridad, el apoyo y los derechos humanos de las víctimas, son elementos clave para garantizar la seguridad de las mujeres frente a los perpetradores conocidos. El Convenio exige una estrecha coordinación con los servicios especializados de apoyo a las víctimas.

##### a. Programas para perpetradores de violencia doméstica

77. Como se subraya en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, desde la aprobación de la Ley 1/2004 sobre Violencia de Género se han puesto en marcha en España diversos programas voluntarios para autores de violencia de género. La mayoría de ellos se imparten en el contexto del sistema de justicia penal, en las prisiones o como alternativas a las sanciones penales<sup>102</sup>, directamente por la administración penitenciaria o por ONG acreditadas por la administración<sup>103</sup>. En 2022, dichos programas de tratamiento estaban disponibles en 56 centros penitenciarios<sup>104</sup>. Los programas para autores de violencia de género están incluidos en la Estrategia estatal de lucha contra la violencia machista como un elemento de prevención<sup>105</sup>. El GREVIO también observa con interés que se están probando proyectos piloto que implican el uso de la realidad virtual para mejorar la empatía de los autores hacia las víctimas.

78. Si bien el GREVIO elogia el énfasis que desde hace tiempo conceden las autoridades españolas a los programas para los agresores, observa, sin embargo, que persisten algunas de las deficiencias identificadas en su evaluación de referencia que limitan el impacto de los programas existentes. En particular, le preocupa que la mayoría de los programas para los agresores no incluyan la cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas y que no parezca haber planes conjuntos de evaluación de riesgos y gestión de la seguridad, lo que excluye toda posibilidad de adoptar un enfoque centrado en la seguridad y el apoyo a las víctimas. El GREVIO desea reiterar la importancia de que los programas para los agresores den prioridad a la seguridad de las víctimas y eviten darles una falsa sensación de seguridad.

79. Los interlocutores que representan a las organizaciones de la sociedad civil también destacaron a GREVIO que no todos los profesionales encargados de ofrecer programas de tratamiento, ya sean pertenecientes a la administración penitenciaria o a las ONG, están capacitados específicamente sobre la violencia de género contra las mujeres<sup>106</sup>. GREVIO también señala que faltan estándares actualizados de calidad del trabajo con los perpetradores, lo que no contribuyen a la creación de prácticas coherentes orientadas a la seguridad de las víctimas en todo el país<sup>107</sup>. Otra preocupación que se ha llevado a la atención de GREVIO se relaciona con el hecho de que el número de sentencias que obligan a la participación en un programa para perpetradores como alternativa a la prisión sigue estando limitado a alrededor del 30% de esas decisiones judiciales<sup>108</sup>. Además, si bien GREVIO observa con satisfacción que se han llevado a cabo evaluaciones de los programas existentes y que hay evidencia de bajas tasas de reincidencia, parece que, en general, estos estudios no incluyen la perspectiva de la víctima, su seguridad y la de sus hijos<sup>109</sup>.

<sup>102</sup> Programas PRIA-MA y reGEN@r

<sup>103</sup> Como el programa Fénix en Castilla y León

<sup>104</sup> Véase el informe estatal, pág. 55. Cataluña y el País Vasco cuentan con sus propios programas, ya que las competencias en esta materia están delegadas a estas dos comunidades autónomas

<sup>105</sup> Estrategia Estatal de Combate a la Violencia Machista, Línea Estratégica 2.7

<sup>106</sup> Véase el artículo 15, Formación de profesionales

<sup>107</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>108</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>109</sup> Ver por ejemplo Lúcar Vidal F. and Quintana Peña A. (2021), "Eficacia de un programa cognitivo-conductual para hombres maltratadores en la relación de pareja" *Revista de investigación en psicología*, 24(1), 137-157: <https://dialnet.unirioja.es/download/articulo/8162661.pdf>; Arias E., Fernández R. A., Vázquez M. J. and Marcos V. (2020), "Treatment efficacy on the cognitive competence of convicted intimate partner violence offenders", *Anales de Psicología/Annals of Psychology*, 36(3), Article 3. <https://doi.org/10.6018/analesps.428771>

80. Por último, GREVIO lamenta que sólo parezcan existir unos pocos programas preventivos para trabajar con los autores de violencia contra las mujeres que no han sido denunciados ante las autoridades policiales o no han sido condenados, debido principalmente a la financiación limitada de dichos programas<sup>110</sup>. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a mejorar la conformidad de los programas existentes para perpetradores con el artículo 16, párrafo 3, del Convenio de Estambul, garantizando que incluyan un enfoque centrado en la seguridad y el apoyo de la víctima y se implementen en estrecha cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas.
- 81. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a mejorar el cumplimiento de los programas existentes para los perpetradores con el artículo 16, párrafo 3, del Convenio de Estambul, garantizando que incluyan un enfoque centrado en la seguridad y el apoyo de la víctima y se implementen en estrecha cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas.**
- 82. GREVIO también alienta a las autoridades españolas a actualizar los estándares de calidad existentes en el trabajo con los perpetradores y a garantizar que se apliquen de manera uniforme en todo el país.**
- 83. Además, GREVIO alienta a las autoridades españolas a considerar la posibilidad de apoyar y promover más el desarrollo de programas preventivos de trabajo con perpetradores de violencia de género.**

#### **b. Programas para perpetradores de violencia sexual**

84. En 2022, 43 centros penitenciarios estaban aplicando el Programa de Control de Agresiones Sexuales, en marcha desde 1999 y descrito en la evaluación de referencia de GREVIO<sup>111</sup>. GREVIO elogia la continuidad en el trabajo con los autores de violencia sexual. Además, acoge con satisfacción el desarrollo de programas innovadores, como los “Círculos de Apoyo y Rendición de Cuentas”, que comenzó como un proyecto piloto en Cataluña y ahora se ha extendido a varias otras regiones, con el apoyo de la administración penitenciaria<sup>112</sup>. El proyecto tiene como objetivo prevenir la reincidencia y la reintegración social de los autores de violencia sexual mediante el apoyo comunitario<sup>113</sup>.

---

<sup>110</sup> Uno de estos programas es el centro “Plural”, del Ayuntamiento de Barcelona

<sup>111</sup> Véase el informe estatal, pág. 55

<sup>112</sup> Madrid, Valencia y Alicante

<sup>113</sup> Véase: [www.fsyc.org/proyectos/circuitos-de-apoyo-y-responsabilidad-circuitos-espana-madrid-valencia-y-alicante/](http://www.fsyc.org/proyectos/circuitos-de-apoyo-y-responsabilidad-circuitos-espana-madrid-valencia-y-alicante/).

## B. Protección y apoyo

85. El Capítulo IV del Convenio de Estambul exige una estructura de apoyo multifacética, profesional y orientada a las víctimas para toda mujer o niña que haya sufrido alguna de las formas de violencia contempladas en el Convenio. Los servicios de apoyo generales y especializados, orientados a las víctimas, accesibles a todos y en número suficiente, facilitan enormemente la recuperación al ofrecer apoyo, protección y asistencia para superar las múltiples consecuencias de esa violencia. Como tales, desempeñan un papel fundamental a la hora de ofrecer una respuesta integral y adecuada a las diferentes formas de violencia contempladas en el Convenio.

### 1. Obligaciones generales (artículo 18)

86. El artículo 18 del Convenio de Estambul establece una serie de principios generales que deben respetarse en la prestación de servicios de protección y apoyo, tanto generales como especializados, a las mujeres víctimas de violencia. Uno de estos principios es la necesidad de que los servicios actúen de manera concertada y coordinada, con la participación de todos los organismos interesados. Más concretamente, el artículo 18, párrafo 2, del Convenio exige a las Partes que establezcan mecanismos de coordinación adecuados que puedan garantizar una cooperación eficaz entre, entre otros, el poder judicial, los fiscales, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades locales y regionales, las ONG y otras entidades y organizaciones pertinentes. A este respecto, las ONG que se ocupan de los derechos de las mujeres y los servicios especializados de apoyo a las mujeres desempeñan un papel importante a la hora de garantizar que se salvaguarden los derechos de las víctimas en la cooperación entre varios organismos. Otros principios generales establecidos en este artículo incluyen la necesidad de que las medidas de protección y apoyo se basen en una comprensión de la violencia contra la mujer desde una perspectiva de género y se centren en la seguridad y los derechos humanos de las mujeres, teniendo en cuenta la relación entre las víctimas, los perpetradores, los niños y su entorno más amplio, y atendiendo a sus necesidades de manera integral. Los servicios de apoyo especializados deben tener como objetivo garantizar el empoderamiento y la independencia económica de las mujeres víctimas de violencia y evitar su victimización secundaria. Esta disposición también destaca la importancia de garantizar que el acceso a los servicios no esté sujeto a la voluntad de la víctima de presentar cargos o testificar contra el perpetrador.

87. El GREVIO acoge con satisfacción la adopción, en 2023, de un Catálogo de referencia de políticas y servicios en materia de violencia contra la mujer, que incluye normas mínimas que deben cumplir todas las autoridades en materia de políticas y servicios, en los ámbitos de la recopilación de datos, la prevención, los servicios de protección, el acceso a la justicia y la coordinación de políticas. Responde a la necesidad de nivelar las considerables variaciones en la calidad y la disponibilidad de los servicios y los enfoques de la prestación de servicios identificados en el informe de evaluación de referencia del GREVIO. El Catálogo, destinado a las autoridades regionales y locales, incluye en particular recomendaciones con vistas a aumentar la coordinación de la respuesta y el apoyo prestados a las víctimas de violencia contra la mujer sobre la base de protocolos de cooperación formalizados entre todas las instituciones pertinentes (autoridades policiales, justicia, servicios sociales y sanitarios, servicios especializados) y las organizaciones de la sociedad civil pertinentes<sup>114</sup>.

88. El GREVIO elogia la existencia, desde hace tiempo, en muchas regiones y municipios del país, de mecanismos de coordinación en los que participan los servicios públicos, las unidades de coordinación sobre la violencia contra la mujer<sup>115</sup>, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley (incluidas las unidades de coordinación de las órdenes de protección) y otros servicios pertinentes, tal como prevé la Ley Orgánica 1/2004 sobre la Violencia de Género<sup>116</sup>. Esos mecanismos permiten compartir los respectivos informes de evaluación de riesgos y dar una respuesta más coordinada a las necesidades de las víctimas. Por ejemplo, el GREVIO fue informado de los protocolos de cooperación entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y los servicios sociales destinados a informar sistemáticamente a dichas autoridades sobre los casos en los que han identificado una situación de alto

<sup>114</sup> Catálogo de referencia de políticas y servicios sobre violencia contra la mujer acordes con los estándares internacionales de derechos humanos, Área 4.

<sup>115</sup> Funciona bajo los auspicios de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género

<sup>116</sup> Estos mecanismos se conocen como "mesas de coordinación"

riesgo, de modo que se puedan ofrecer automáticamente servicios de apoyo a las mujeres afectadas<sup>117</sup>. También se han creado estructuras de coordinación a nivel de comunidades autónomas<sup>118</sup>.

89. Sin embargo, a pesar de la existencia de numerosos mecanismos de coordinación de este tipo, la información que ha llegado a conocimiento del GREVIO indica que estas herramientas no están disponibles en todas partes. Las autoridades locales carecen a menudo de recursos para establecer dichos mecanismos. Cuando existen, no siempre se basan en protocolos formalizados, lo que no contribuye a garantizar su sostenibilidad<sup>119</sup> y genera incertidumbre en cuanto a las funciones y responsabilidades de cada parte implicada. Además, las ONG que defienden los derechos de las mujeres, incluidas las que ofrecen servicios especializados, no participan sistemáticamente en esta labor de coordinación. GREVIO también está preocupado porque la falta de evaluación del funcionamiento de los mecanismos de coordinación existentes dificulta la obtención de una visión general de dónde se encuentran esas herramientas y de los desafíos que enfrentan<sup>120</sup>.<sup>119</sup> Por último, como ya se destacó en la evaluación de referencia de GREVIO, parece que las herramientas de coordinación existentes siguen centrándose, en la mayoría de los lugares, en la violencia de pareja. GREVIO espera que la orientación proporcionada en el catálogo de referencia de servicios se aplique de manera efectiva en todos los niveles de autoridad para que las mujeres víctimas de violencia reciban un apoyo oportuno que satisfaga sus necesidades y esté dirigido a empoderarlas, y que no estén expuestas a una victimización secundaria.
90. GREVIO observa que los servicios para las mujeres víctimas de violencia no parecen prestarse en un sistema de ventanilla única, como prevé la Ley 1/2004 sobre Violencia de Género y el Catálogo de medidas urgentes de 2021 para mejorar y actualizar la lucha contra la violencia de género<sup>121</sup>.<sup>120</sup> Espera que las autoridades puedan traducir este objetivo en práctica, aprovechando las buenas prácticas existentes a nivel internacional.
91. Otra preocupación persistente que ya destacó el GREVIO en su informe de evaluación de referencia se refiere a la persistencia de diferentes enfoques para el reconocimiento oficial de las víctimas de violencia de género (a menudo denominado “sistema de acreditación”), que es una condición para cualquier acceso a los servicios de apoyo y los derechos sociales. En 2021, se adoptó un acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad que tenía por objeto establecer requisitos mínimos a este respecto<sup>122</sup>. A pesar de esta evolución, el GREVIO observa la persistencia de diferentes normas de reconocimiento oficial para acceder a los servicios prestados por las autoridades regionales. Estas variaciones se deben principalmente al hecho de que las respectivas leyes, cada una centrada en una forma específica de violencia contra la mujer, establecen diferentes requisitos de reconocimiento. En particular, se informa de marcadas diferencias entre los requisitos para las víctimas de violencia de pareja, respecto de los cuales se enumeran los requisitos para el reconocimiento oficial en la Ley Orgánica 1/2004 sobre Violencia de Género, y los de las víctimas de violencia sexual fuera del contexto de las relaciones íntimas. Además, se informó a GREVIO de que las autoridades regionales a menudo imponen requisitos adicionales al acuerdo mencionado anteriormente sobre las normas mínimas para el reconocimiento oficial<sup>123</sup>. Por ejemplo, se han señalado a la atención de GREVIO dificultades relacionadas con los requisitos administrativos para acceder a las medidas especiales establecidas para las mujeres víctimas de violencia en el área de las prestaciones por desempleo o la vivienda social. GREVIO observa con preocupación que, en la práctica, esta situación puede retrasar significativamente, e incluso obstaculizar, el acceso a servicios de apoyo esenciales, y puede dar lugar a una victimización secundaria sustancial, poniendo así en peligro la confianza que las víctimas tienen en el sistema de apoyo.

<sup>117</sup> Por ejemplo, en Castilla y León. Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>118</sup> Por ejemplo, el Comité Nacional de Acción Coordinada contra la Violencia de Género en Cataluña, que establece los mecanismos de coordinación y cooperación entre todos los organismos y ONG/servicios de apoyo pertinentes para proteger y apoyar a las mujeres víctimas de violencia.

<sup>119</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>120</sup> Catálogo de medidas urgentes para mejorar y actualizar la lucha contra la violencia de género, punto 6

<sup>121</sup> La Conferencia Sectorial de Igualdad reúne varias veces al año a representantes de la Administración General del Estado y de sus homólogas en las Comunidades Autónomas para garantizar la coordinación política de las políticas en materia de violencia contra las mujeres entre todos los niveles de la administración

<sup>122</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2023, págs. 82-87.

<sup>123</sup>. Ibíd

**92. GREVIO insta encarecidamente a las autoridades españolas a:**

- a. **proseguir sus esfuerzos para establecer, en todo el país, mecanismos de cooperación interinstitucional en los que participen todos los organismos oficiales y de otro tipo pertinentes, incluidas las ONG que prestan servicios de apoyo especializados. Esos mecanismos de coordinación deberían abarcar todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, como la violación y la violencia sexual, las manifestaciones digitales de la violencia contra la mujer, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, y deberían contar con los recursos adecuados;**
- b. **mapear los mecanismos de coordinación existentes y asegurar un seguimiento regular de sus operación.**

**93. Además, GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas para simplificar y armonizar el procedimiento de reconocimiento oficial de las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer, con el fin de garantizar un acceso rápido y efectivo, en todo el país, a los servicios de protección y apoyo para todas las víctimas de violencia contra la mujer, independientemente de la forma de violencia que hayan sufrido, y a que establezcan, cuando proceda, servicios de asesoramiento y apoyo en forma de ventanillas únicas.**

**2. Servicios generales de apoyo (artículo 20)**

94. Los servicios generales de apoyo, como los servicios sociales, los servicios de salud y los servicios de vivienda o empleo, deben estar equipados para ofrecer apoyo y protección a las mujeres víctimas de violencia de género de todas las edades y orígenes. El artículo 20 del Convenio exige a las Partes que velen por que estos servicios cuenten con los recursos adecuados y que el personal esté debidamente capacitado en las diferentes formas de violencia contra la mujer y sea capaz de responder a las víctimas de manera solidaria, en particular aquellos a los que las mujeres y las niñas acuden en primer lugar (servicios sociales y de salud)<sup>124</sup>. Sus intervenciones son a menudo decisivas para el camino que las víctimas siguen hacia una vida libre de violencia y, por lo tanto, constituyen un elemento central de un sistema de protección y apoyo basado en la confianza.

**a. Servicios sociales**

95. GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que, desde la evaluación de referencia, las autoridades españolas hayan adoptado nuevas medidas para ampliar la gama de servicios y medidas a los que las mujeres víctimas de violencia pueden acceder y utilizar para apoyar su empoderamiento económico. Estas medidas incluyen exenciones de determinados requisitos establecidos en la ley de 2021 sobre la renta mínima para beneficiarse de este apoyo a las mujeres víctimas de violencia de pareja<sup>125</sup>. Además, en 2022, las prestaciones disponibles para las víctimas de delitos violentos y sexuales se incrementaron en un 25 % cuando dichos casos afectan a mujeres víctimas de violencia sexual o de pareja<sup>126</sup>. Además, se han adoptado medidas para garantizar el acceso de las víctimas de violencia de pareja a una pensión de viudedad en caso de separación o divorcio, y para ampliar el acceso de los huérfanos de mujeres víctimas de asesinatos por razón de género a la pensión de orfandad. GREVIO también observa con interés que las víctimas de violencia sexual deberían tener cubiertos, en virtud de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, los costes del apoyo terapéutico en materia de salud mental. Sin embargo, para que esta medida sea efectiva, se requiere una legislación secundaria, que aún no se ha aprobado. También se han tomado medidas encomiables para facilitar el acceso de las víctimas de violencia al empleo, incluida la priorización de las mujeres víctimas de violencia de pareja y sus descendientes en las políticas de empleo y la disponibilidad de incentivos para la contratación para los empleadores<sup>127</sup>. Además, la Ley de Educación de 2020 prioriza el acceso a la escuela de los hijos de víctimas de violencia de pareja que se han visto obligados a cambiar de residencia<sup>128</sup>.

<sup>124</sup> Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 127

<sup>125</sup> Ley 19/2021 por la que se establece el ingreso mínimo vital. Se exceptúan la edad mínima, los requisitos de residencia, la condición de convivencia y la existencia de un proceso de divorcio o separación

<sup>126</sup> Ley 35/1995 de apoyo y asistencia a las víctimas de delitos de violencia y contra la libertad sexual, artículo 6, apartado 2c

<sup>127</sup> Ley 3/2023 de Empleo

<sup>128</sup> Ley Orgánica 3/2020 por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de Educación, artículo 84, apartado 2

96. Además, GREVIO elogia la disponibilidad de una amplia gama de servicios y medidas de apoyo adicionales a nivel regional, como reducciones de impuestos, apoyo a la vivienda y apoyo financiero, para las víctimas que deseen continuar sus estudios o solicitar prestaciones por hijo<sup>129</sup>. GREVIO observa con satisfacción que estas medidas tienen por objeto responder a las necesidades integrales de las mujeres víctimas que han sufrido violencia de pareja y/o violencia sexual de una manera holística y, de ese modo, ayudar a enviar un mensaje de empoderamiento. Para desarrollar plenamente su potencial e infundir confianza entre las mujeres y las niñas que necesitan ese apoyo, es necesario que se apliquen plenamente en todo el país. Como se ha mencionado anteriormente, el acceso a las medidas descritas depende del tipo de violencia sufrida y del sistema de reconocimiento oficial vigente a nivel regional<sup>130</sup>. Además, a pesar de la adopción del catálogo de referencia de 2023 de políticas y servicios sobre la violencia contra la mujer, el acceso a los servicios de apoyo y la calidad de los servicios prestados siguen siendo desiguales<sup>131</sup>.
97. Además, los representantes de la sociedad civil indicaron a GREVIO que el acceso a los servicios sociales para las mujeres expuestas a la discriminación interseccional a menudo se ve obstaculizado por la persistente incapacidad de los profesionales para aplicar una perspectiva interseccional para satisfacer eficazmente las necesidades de estas mujeres. En consecuencia, muchas mujeres gitanas no confían en los servicios generales de apoyo en España. Las mujeres con discapacidad a menudo se enfrentan a una falta de accesibilidad a muchos de esos servicios<sup>132</sup>. A las mujeres en situación migratoria irregular se les niega con frecuencia el acceso debido a su situación administrativa. Además, GREVIO está preocupado por la información que se le ha puesto en conocimiento, que indica que el proceso de registro de una solicitud de asilo puede durar varios meses, durante los cuales las mujeres refugiadas tienen un acceso muy limitado a los servicios generales, al tiempo que aumenta su vulnerabilidad a la violencia de género. En este contexto, considera que se deben adoptar medidas adicionales para informar de sus derechos a las mujeres en riesgo o expuestas a la discriminación interseccional, garantizar que los trabajadores sociales tengan los recursos necesarios para abordar la multiplicidad de desafíos a los que se enfrentan y garantizar una mayor disponibilidad de intérpretes. También destaca el importante papel que pueden desempeñar los mediadores culturales y los trabajadores comunitarios en estas circunstancias. En este contexto, GREVIO desea llamar la atención sobre las prácticas prometedoras existentes a nivel regional, incluidos protocolos específicos que abordan las necesidades de las mujeres expuestas a la discriminación interseccional<sup>133</sup>.
98. Además, GREVIO ha sido informado de las persistentes dificultades que afrontan las mujeres de las zonas rurales para acceder a los servicios generales, debido a la escasez y la falta de coordinación de los servicios en dichas zonas y al aislamiento geográfico. GREVIO señala que las autoridades están tratando de identificar formas de satisfacer mejor las necesidades de estas mujeres, por ejemplo mediante el uso de servicios telemáticos<sup>134</sup>134. y espera que se intensifiquen estos esfuerzos para acercar un apoyo efectivo a las mujeres que viven en esas zonas.
- 99. Recordando las conclusiones de su informe de evaluación de referencia, GREVIO alienta a las autoridades españolas a mejorar las medidas para garantizar el acceso adecuado de todas las mujeres y niñas a los servicios generales de apoyo y a proseguir sus esfuerzos para reducir las disparidades autonómicas en la calidad de los servicios prestados. Para ello, deben adoptarse medidas adicionales para diseñar respuestas más eficaces a las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo o expuestas a la discriminación interseccional, en particular garantizando el reconocimiento de sus necesidades específicas en los protocolos existentes.**

<sup>129</sup> La prestación de servicios sociales es competencia autonómica. Para consultar una visión general de los servicios existentes en 2020, véase: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/recursos-autonomicos/datos-estadisticos/dera2020/>.

<sup>130</sup> Véase el artículo 18, Protección y apoyo, Obligaciones generales

<sup>131</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el artículo 3, Definiciones

<sup>132</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>133</sup> Véase el protocolo para la atención específica a mujeres gitanas víctimas de violencia de género, elaborado por el Instituto de la Mujer de Andalucía en 2022: [www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/publicaciones/novedades/mujeres-gitanas-victimas-de-violencia-de-genero-protocolo-para-la-atencion-especifica](http://www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/publicaciones/novedades/mujeres-gitanas-victimas-de-violencia-de-genero-protocolo-para-la-atencion-especifica)

<sup>134</sup>. Incluso a través de actividades de investigación, la información facilitada por las autoridades españolas

## b. Servicios de salud

100. El GREVIO acoge con satisfacción la adopción en 2023 de un protocolo estándar sobre violencia sexual para la atención de todos los profesionales de la salud dentro del sistema nacional de salud<sup>135</sup>.<sup>135</sup> Esta medida colma una laguna identificada por el GREVIO en su informe de evaluación de referencia y es tanto más necesaria cuanto que no todas las autoridades regionales han establecido, en los últimos años, protocolos para apoyar a las víctimas de violencia sexual desde una perspectiva médica. En 2023 también se adoptaron nuevas directrices para el sector de la salud sobre cómo responder a la violencia contra los niños y adolescentes<sup>136</sup>. Además, la información presentada al GREVIO indica que la sensibilización y la formación de los profesionales de la salud sobre la violencia contra la mujer han mejorado, aunque las situaciones aún pueden variar mucho entre las distintas regiones. Algunos hospitales han creado unidades especializadas en violencia de género y en algunas regiones se han realizado esfuerzos para ampliar la formación de los profesionales médicos, incluso en las unidades de urgencias. Sin embargo, en otras regiones, se ha informado a GREVIO de una persistente falta de capacidad para detectar a las víctimas de violencia contra la mujer dentro del sistema de atención de la salud y de una falta de formación sobre los protocolos existentes<sup>137</sup>. Además, aunque cada vez se detectan más casos de MGF en los hospitales públicos, muchos profesionales de la salud todavía no conocen los protocolos existentes al respecto y no están suficientemente capacitados para detectar y proporcionar el apoyo y la atención adecuados a las víctimas de MGF<sup>138</sup>.
101. GREVIO acoge con satisfacción la existencia de una multiplicidad de protocolos para el personal sanitario. Sin embargo, observa con preocupación que actualmente no se hace ningún esfuerzo para evaluar y armonizar los diversos protocolos autonómicos con los protocolos nacionales y las normas del Convenio de Estambul. Además, se llamó la atención de GREVIO porque no se evalúa su nivel de implementación, lo que impide exigir responsabilidades a los profesionales en caso de incumplimiento y también obstaculiza la mejora de las competencias profesionales, lo que en última instancia pone en peligro la calidad de la atención prestada<sup>139</sup>.<sup>139</sup>
102. A pesar de la reintroducción en 2018 del acceso universal a la atención sanitaria pública en España, GREVIO está preocupado por el hecho de que las mujeres migrantes víctimas de violencia en situación irregular siguen enfrentándose con frecuencia a dificultades o retrasos en el acceso a los servicios sanitarios debido a los requisitos establecidos por los gobiernos regionales y a las diferentes interpretaciones del decreto de 2018 por el que se restablece el acceso universal<sup>140</sup>. En este contexto, GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual prevea el acceso de todas las mujeres víctimas de violencia sexual, independientemente de su situación de residencia, a los servicios de apoyo. Sin embargo, entiende que todavía puede ser difícil para las mujeres en esa situación superar el miedo a la deportación ya que, según la Ley Orgánica 10/2022, solo pueden acceder a un permiso de residencia si se benefician de una orden de protección o si el autor de la violencia es condenado.
103. GREVIO acoge con satisfacción la adopción de una serie de protocolos para, entre otras cosas, la evaluación urgente de los riesgos de violencia de pareja (2020), para los médicos forenses que afrontan situaciones de violencia sexual (2021) y para las situaciones en las que se han cometido delitos bajo la influencia de sustancias psicoactivas (2022)<sup>141</sup>.<sup>141</sup> También observa que se está impartiendo formación a los médicos forenses sobre la violencia sexual. Además, desde la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, las víctimas de violencia contra la mujer tienen acceso a la recogida y almacenamiento de pruebas de forma gratuita e independientemente de si han denunciado la violencia a las autoridades policiales. Sin embargo, a pesar de este encomiable avance, sigue sin estar claro si

<sup>135</sup> Protocolo Común del SNS para la Actuación Sanitaria ante la Violencia Sexual, 2023

<sup>136</sup> Protocolo común de Actuación Sanitaria frente a la Violencia en la Infancia y Adolescencia, 2023

<sup>137</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>138</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Se han establecido un protocolo nacional y 12 protocolos regionales sobre la mutilación genital femenina

<sup>139</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>140</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el informe de la Comisaria de Derechos Humanos del Consejo de Europa, Dunja Mijatović, tras su visita a España del 21 al 25 de noviembre de 2022, 13 de abril de 2023.

<sup>141</sup> Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Protocolo de actuación médico-forense ante la violencia sexual en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses, 2021; Ministerio de Sanidad, Pautas básicas comunes del SNS para la actuación sanitaria ante casos de agresión a mujeres por objeto punzante (“pinchazo”) en contextos de ocio, 2022

las víctimas que desean que se recojan y custodien pruebas forenses son informadas sistemáticamente del hecho de que la denuncia a la policía ya no es un requisito<sup>142</sup>. La Ley Orgánica 10/2022 también prevé que los profesionales médicos distintos de los forenses puedan recoger pruebas forenses en caso de necesidad y, en consecuencia, se han emitido orientaciones para los profesionales sanitarios y las instituciones forenses<sup>143</sup>. Sin embargo, no está claro si los jueces tienen en cuenta las pruebas que no han sido recogidas por un médico forense. Además, la información puesta en conocimiento de GREVIO indica que la recolección de pruebas forenses y el apoyo a las víctimas proporcionado por estos otros profesionales de la salud no siempre es adecuado, a pesar de la publicación de directrices al respecto<sup>144</sup>. Por último, GREVIO conoció con preocupación casos en los que se ha solicitado a mujeres víctimas de violencia sexual, incluidas mujeres solicitantes de asilo, mujeres migrantes en situación irregular y estudiantes extranjeras, que paguen por los servicios recibidos en el hospital<sup>145</sup>. GREVIO elogia la inclusión en la ley de 2023 sobre salud sexual y reproductiva de un itinerario de atención para víctimas de esterilización forzada, anticoncepción forzada y aborto forzado dirigida a su recuperación integral<sup>146</sup>.

**104. GREVIO alienta a las autoridades españolas a que sigan implementando itinerarios de atención estandarizados en la atención sanitaria pública y privada, basados en un enfoque sensible al género y sin prejuicios, con el fin de garantizar la identificación de las víctimas, su diagnóstico, tratamiento, documentación del tipo de violencia sufrida (incluidas fotografías de las lesiones) y los problemas de salud resultantes, y la derivación a un apoyo especializado adecuado.**

**105. GREVIO alienta a las autoridades españolas a evaluar periódicamente la implementación de los protocolos existentes por parte de los proveedores de atención médica y a garantizar su adaptación a las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo de discriminación interseccional.**

**106. Además, GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a garantizar que todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a servicios de apoyo, incluida la recopilación y el almacenamiento de pruebas forenses de forma gratuita y sin obligación de presentar denuncia.**

### **3. Servicios de apoyo especializado (artículo 22)**

107. Los servicios de apoyo especializados garantizan la compleja tarea de empoderar a las víctimas mediante un apoyo y una asistencia óptimos que se adapten a sus necesidades específicas y son una piedra angular igualmente importante de un sistema de protección y apoyo basado en la confianza. Gran parte de esto se garantiza mejor mediante organizaciones de mujeres y servicios de apoyo proporcionados, por ejemplo, por autoridades locales con personal especializado y experimentado con un profundo conocimiento de la violencia de género contra la mujer. Deben ser capaces de abordar los diferentes tipos de violencia contemplados en el Convenio de Estambul y proporcionar apoyo a todos los grupos de víctimas, incluidos los grupos de difícil acceso.

108. En su evaluación de referencia, el GREVIO había elogiado a las autoridades españolas por la amplia red de servicios especializados para las víctimas de violencia de pareja, pero había lamentado la falta de servicios para atender las necesidades de las mujeres víctimas de otras formas de violencia. Desde la evaluación de referencia, la red de servicios parece haberse ampliado, lo que el GREVIO celebra, aunque sigue siendo difícil obtener una visión general completa de los servicios de apoyo especializados existentes<sup>147</sup>. Además, GREVIO observa con satisfacción que, en respuesta a su

<sup>142</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>143</sup> Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, Guía de recomendaciones de actuación de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses con las muestras biológicas y evidencias que se recojan y remitan por los centros sanitarios en el contexto de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de Garantía Integral de la Libertad Sexual, 2024

<sup>144</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Ver Ministerio de Sanidad, Guía de Pautas Básicas Comunes del SNS para la actuación sanitaria ante Violencia Sexual, 2023. Ver también el protocolo VISEM, vigente en la Comunidad de Madrid desde 2022

<sup>145</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>146</sup> Ley Orgánica 1/2023, de 11 de diciembre, de Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo

<sup>147</sup> Los datos sobre los servicios disponibles a nivel regional se recogen en el sistema DERA, que se actualizó por última vez en 2020.

constatación en su momento, algunos servicios especializados cubren ahora todas las formas de violencia contra la mujer. Este es el caso, en particular, del teléfono de asistencia nacional 016 y del servicio ATENPRO, que desde 2023 también está disponible para las mujeres víctimas de violencia sexual<sup>148</sup>. Sin embargo, le preocupa el número persistentemente limitado de servicios de apoyo a las víctimas de matrimonio forzado y mutilación genital femenina fuera de los servicios prestados por las ONG, que son limitados en términos de número y distribución geográfica.

109. Otra preocupación que GREVIO había planteado en su informe de evaluación de referencia es la discrepancia en los requisitos para acceder a los refugios para víctimas de violencia doméstica. La información proporcionada a GREVIO indica que en algunas regiones esto sigue dependiendo de la voluntad de las víctimas de presentar denuncia, lo que no está en consonancia con el artículo 18, párrafo 3, del Convenio de Estambul. Además, parece que se imponen límites a la admisión de niños junto con su madre, y algunos refugios se niegan a acoger a niños mayores de 14 años. Según se informa, en algunos casos se niega el acceso a mujeres migrantes víctimas de violencia debido a su situación de residencia o porque se cuestiona su nivel de victimización<sup>149</sup>. Además, las mujeres gitanas y las mujeres LGBTI han denunciado acoso y maltrato en algunos refugios, y una falta de comprensión de sus necesidades específicas<sup>150</sup>. 150 Por último, el protocolo de cooperación entre comunidades autónomas que permite a una víctima trasladarse de una región a otra, en caso de alto riesgo o falta de plazas en los refugios, parece no activarse siempre cuando es necesario<sup>151</sup>. 151
110. Las ONG que trabajan con mujeres con discapacidad, mujeres LGBTI, mujeres romaníes, mujeres migrantes y refugiadas y mujeres en prostitución que han sufrido violencia de género han subrayado una falta general de servicios especializados capaces de satisfacer adecuadamente las necesidades de estas mujeres<sup>152</sup>. Esta brecha es el resultado de una serie de factores, entre los que se encuentran la falta de recursos, la formación del personal sobre interseccionalidad, la interpretación y los mediadores culturales. Otro obstáculo que dificulta el acceso de las mujeres pertenecientes a estos grupos a los servicios especializados es el hecho de que a menudo se las deriva principalmente a servicios que atienden a uno de los motivos de discriminación, como la discapacidad, la orientación sexual o su condición de refugiadas, sin tener debidamente en cuenta sus necesidades como víctimas de violencia contra la mujer. En particular, GREVIO recibió información que indicaba que las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas rara vez son derivadas a servicios especializados para mujeres víctimas de violencia cuando se enfrentan a la violencia de género. Esto es preocupante, ya que los servicios para refugiados parecen carecer de la capacidad para detectar la violencia contra la mujer y proporcionar a estas mujeres un apoyo especializado adecuado<sup>153</sup>.
111. El GREVIO toma nota con satisfacción de que las víctimas de violencia contra la mujer tienen acceso a asesoramiento jurídico, ya sea en el marco de servicios especializados, ya sea a través de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos, que se encargan de proporcionar información y asesoramiento jurídico a las víctimas durante todo el procedimiento, incluso si la víctima no ha presentado denuncia. El GREVIO acoge con satisfacción la publicación en 2022 de un protocolo para la atención y derivación de las víctimas de violencia de género por parte de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos a los servicios sociales y especializados regionales<sup>154</sup>.
- 112. GREVIO alienta a las autoridades españolas a que adopten medidas adicionales para garantizar que las mujeres víctimas de todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluidas la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, tengan acceso efectivo a servicios de apoyo especializados accesibles y de calidad. Para ello, deben adoptarse medidas específicas para garantizar que las mujeres y las niñas en riesgo o expuestas a discriminación interseccional sean derivadas sistemáticamente a servicios de apoyo especializados que satisfagan sus necesidades como víctimas de violencia contra la mujer y tengan acceso a refugios para víctimas de violencia doméstica.**

<sup>148</sup>. Véase también el artículo 15, Formación de profesionales

<sup>149</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>150</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>151</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>152</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>153</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>154</sup> Véase [www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/victimas/oficinas-asistencia-victimas](http://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/victimas/oficinas-asistencia-victimas)

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

113. En virtud del artículo 25 del Convenio de Estambul, las Partes deben proporcionar un conjunto de servicios integrales a las víctimas de violencia sexual, incluida la atención médica inmediata y el apoyo postraumático, combinados con exámenes forenses, así como asesoramiento y terapia psicológica a corto y largo plazo para asegurar la recuperación de la víctima. Esos servicios deben ser prestados por personal capacitado y especializado de manera adecuada para responder a las necesidades de las víctimas, preferiblemente en centros de atención para casos de crisis por violación o violencia sexual establecidos en número suficiente en todo el país para garantizar su fácil acceso. La recomendación es establecer uno de los centros mencionados por cada 200.000 habitantes<sup>155</sup>.
114. Como ya se señaló en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, durante varios años España ha contado con centros de derivación para casos de violencia sexual y centros de crisis para casos de violación en algunas regiones, mientras que los servicios destinados a las víctimas de violencia de pareja también han prestado apoyo a las víctimas de violencia sexual. Sin embargo, en su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había expresado su preocupación por el número limitado de centros de derivación para casos de violencia sexual y centros de crisis para casos de violación. Por ello, acoge con gran satisfacción el plan de las autoridades nacionales, anunciado en 2021, de crear centros de asistencia integral las 24 horas para las víctimas de violencia sexual en todas las regiones y provincias<sup>156</sup>.<sup>156</sup> Se informa al GREVIO de que dichos centros, para los que se ha asignado financiación con cargo a los fondos de recuperación post-Covid de la Unión Europea, se crearán a finales de 2024. Los servicios para mujeres y niñas mayores de 16 años proporcionarán apoyo psicológico, jurídico y social presencial y en línea/por teléfono a las víctimas de violencia sexual, siguiendo el modelo de algunos de los centros de derivación de violencia sexual existentes<sup>157</sup>. Las derivaciones a otros profesionales, basadas en protocolos de cooperación, formarán una parte importante de estos servicios, aunque todavía están por desarrollar los detalles. El GREVIO observa con interés en 2023 que ya se han creado centros de este tipo en algunas regiones<sup>158</sup>.
115. GREVIO observa que las autoridades regionales que están en proceso de creación de los centros se enfrentan a una serie de cuestiones importantes, entre ellas la necesidad de coordinar los servicios prestados por los nuevos centros con los servicios de apoyo existentes y de adaptar los servicios a las especificidades territoriales, como las zonas rurales con baja densidad de población. Además, GREVIO entiende que, de conformidad con la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, los centros de apoyo especializados en violencia sexual deben proporcionar principalmente apoyo de emergencia, mientras que los servicios destinados a la recuperación integral de las víctimas deben permitir un apoyo a medio y largo plazo. Desea recordar la importancia de conceder a las víctimas de violencia sexual acceso a asesoramiento y apoyo psicológico a corto y largo plazo. Por lo tanto, GREVIO considera importante incorporar en los centros que se creen recientemente un apoyo a más largo plazo siguiendo los ejemplos de prácticas prometedoras existentes<sup>159</sup>. Cuando este no sea el caso, señala la importancia de garantizar el acceso al apoyo a más largo plazo, incluido el apoyo psicológico y de trauma, mediante acuerdos de cooperación con entidades que ofrecen tales servicios.
116. Además, se informa a GREVIO de que todavía no se ha introducido un sistema de reconocimiento oficial de las víctimas de violencia sexual en virtud de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual. Otro elemento de la Ley Orgánica 10/2022 que requiere más medidas legislativas es la provisión de acceso a asistencia jurídica gratuita para las víctimas de violencia sexual. Según la Ley Orgánica 10/2022, esto se debe proporcionar desde el inicio del procedimiento, y los nuevos centros de crisis por violación tienen la tarea de proporcionar información. GREVIO considera esencial que se diseñen protocolos de cooperación con hospitales, servicios médicos y quirúrgicos de guardia, farmacias y autoridades policiales para garantizar la derivación inmediata de las mujeres víctimas de violencia sexual a los centros de crisis por violación. Por último, subraya la importancia de garantizar que dichos centros cuenten con los recursos y la capacidad para prestar apoyo adecuado a las mujeres expuestas a la discriminación interseccional, en particular las mujeres con discapacidad física o intelectual, las mujeres

<sup>155</sup> Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 142

<sup>156</sup> En el marco del plan "España te protege" se crearán 52 centros

<sup>157</sup> Como el centro Pilar Estébanez de Madrid

<sup>158</sup> Cantabria y País Vasco

<sup>159</sup> Por ejemplo, los centros de crisis para víctimas de agresiones sexuales en Asturias:

<https://iam.asturias.es/violencia-de-genero/centro-de-crisis-para-victimas-de-agresiones-sexuales>

migrantes y refugiadas o las mujeres que ejercen la prostitución, que son muy vulnerables a la violencia sexual.

**117. Acogiendo con satisfacción los esfuerzos realizados para establecer una red integral de apoyo especializado a las víctimas de violencia sexual, GREVIO alienta a las autoridades españolas a garantizar que:**

- a. todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a atención médica y a asesoramiento y apoyo psicológico inmediatos y a largo plazo prestados por profesionales calificados que brinden apoyo sensible a las víctimas y con conocimiento del trauma;**
- b. se habilite un sistema accesible y armonizado para reconocer oficialmente a las víctimas de violencia sexual;**
- c. se tengan plenamente en cuenta las necesidades particulares de las mujeres expuestas a la discriminación interseccional y que las mujeres que viven en zonas rurales tengan acceso efectivo a dichos servicios.**

## **C. Derechos sustantivos**

118. El capítulo V del Convenio de Estambul abarca una serie de disposiciones relacionadas con el derecho sustantivo, tanto en el ámbito del derecho civil como del derecho penal, que tienen por objeto crear el marco legislativo necesario para prevenir una mayor victimización de las mujeres y las niñas y garantizar una intervención y un procesamiento sólidos por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Esta sección se centra en los avances logrados con respecto a determinadas disposiciones del Convenio en el ámbito del derecho sustantivo, en particular el artículo 31 sobre la custodia, los derechos de visita y la seguridad, y el artículo 48 sobre la prohibición de los procesos alternativos obligatorios de resolución de disputas o de la imposición de penas en los casos de violencia contra la mujer.

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

119. Las decisiones sobre custodia y derecho de visita en relación con familias con antecedentes de abuso requieren un equilibrio cuidadoso de los diferentes intereses en juego. El artículo 31 del Convenio de Estambul busca asegurar que los incidentes de violencia contemplados en el Convenio, en particular la violencia doméstica, se tengan en cuenta en las decisiones sobre los derechos de custodia y de visita, para asegurar que el ejercicio de estos derechos no se vea afectado ni perjudicar los derechos y la seguridad de la víctima o de los niños. Esta disposición contribuye directamente a aumentar la confianza de éstos en las autoridades, ya que ofrece una protección esencial contra el maltrato posterior a la separación<sup>160</sup>.

120. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO observó que, si bien el sistema jurídico español ofrecía una amplia gama de posibilidades para suspender, limitar o regular el ejercicio de los derechos parentales de los padres maltratadores, su uso en la práctica había sido limitado. También expresó serias preocupaciones por el uso frecuente del llamado síndrome de alienación parental en los procedimientos judiciales. Por tanto, GREVIO observa con satisfacción que, desde su informe de evaluación de referencia, las autoridades han adoptado medidas adicionales para mejorar la seguridad de los niños y sus madres en las decisiones relativas a la custodia y los derechos de visita en los casos con antecedentes de violencia doméstica. Acoge con especial satisfacción las disposiciones de la Ley Orgánica 8/2021 de Protección de la Infancia que introducen el principio de suspensión de la custodia y los derechos de visita en los casos en que los niños hayan estado expuestos a la violencia doméstica, cuando se hayan iniciado procedimientos penales o en presencia de indicios fundados de dicha

<sup>160</sup> Cabe señalar que en el caso *Bîzdîga* contra la República de Moldova (demanda núm. 15646/18, 17 de octubre de 2023), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que en los procedimientos relativos a los derechos de custodia y visita de los niños en un contexto de violencia doméstica, la atención debe centrarse principalmente en el interés superior del niño y, por lo tanto, una evaluación de los posibles riesgos de violencia u otras formas de maltrato debe formar parte integral de dichos procedimientos. Por esta razón, concluyó que un supuesto historial de violencia doméstica era un factor relevante e incluso obligatorio que debía tenerse en cuenta en la evaluación que hacían las autoridades nacionales al decidir sobre los derechos de visita (§ 62). En el reciente caso de *Luca* contra la República de Moldavia (demanda n.º 55351/17, 17 de octubre de 2023), el Tribunal encontró una violación del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos debido a que las autoridades moldavas no tomaron en cuenta los incidentes de violencia doméstica al determinar los derechos de contacto de los niños.

violencia, a menos que el interés superior del niño exija mantener la custodia y los derechos de visita<sup>161</sup>. En la práctica, esta modificación legislativa implica que los jueces deben justificar cualquier decisión de no suspender la custodia y los derechos de visita en los casos en que los niños hayan estado expuestos a la violencia de un progenitor contra el otro. Además, la ley prevé que los niños deberán ser escuchados por el juez sobre todas las cuestiones, incluidas las relativas a la custodia y las visitas<sup>162</sup>.

121. El GREVIO observa con satisfacción que, desde la entrada en vigor de estas modificaciones legislativas, el número de resoluciones de suspensión de la custodia y de los derechos de visita en el marco de órdenes de protección ha aumentado sustancialmente. Las cifras proporcionadas por el CGPJ indican que, en 2023, se dictaron 4.026 resoluciones de suspensión de los derechos de visita, frente a 2.008 en 2021, y que 2.411 resoluciones ordenaron la suspensión de la custodia, frente a 1.470 en 2021<sup>163</sup>. Hasta donde tiene conocimiento el GREVIO, no existen datos sobre el número de resoluciones que dieron lugar a una suspensión de la custodia y de los derechos de visita adoptadas en el marco de procedimientos civiles.

122. Varios de los interlocutores de GREVIO subrayaron, sin embargo, que a pesar del cambio de paradigma introducido por la Ley Orgánica 8/2021 de protección de la infancia, los derechos de visita siguen siendo frecuentemente exigidos, en particular por los tribunales civiles, a pesar de que exista un historial de violencia de uno de los progenitores contra el otro. En la práctica, parecen suspenderse sobre todo en los casos en que las mujeres han iniciado procedimientos penales paralelos por violencia de pareja, pero menos en situaciones en las que no se ha presentado una denuncia penal, pero en las que se sigue revelando o alegando un historial de violencia doméstica, por ejemplo en el contexto de un procedimiento de divorcio<sup>164</sup>. GREVIO está especialmente preocupado por la información que indica que los jueces civiles a veces imponen derechos de visita cuando existen órdenes de protección o se ha obtenido una condena por violencia de género contra un progenitor<sup>165</sup>. En este contexto, GREVIO observa con profunda preocupación que entre enero y mayo de 2024, siete niños fueron asesinados en España en el contexto de la violencia de género contra su madre, en comparación con dos en 2022 y dos en 2023<sup>166</sup>.

123. Abogados y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con mujeres víctimas de violencia han indicado al GREVIO que existen varias razones que pueden explicar el hecho de que muchas decisiones judiciales todavía mantengan los derechos de custodia y visita en casos con antecedentes de violencia, incluida, en algunos casos, la violencia perpetrada directamente contra los niños. Un elemento que se ha señalado repetidamente al GREVIO es la persistente falta de formación de los jueces, especialmente los jueces civiles, sobre el impacto negativo que tiene para los niños estar expuestos a ese tipo de violencia. Además, a menudo no son conscientes de que el ejercicio de la crianza conjunta puede ser un medio para que un autor de violencia doméstica siga manteniendo el control y la dominación sobre la madre y sus hijos y que, por lo tanto, la violencia de pareja debería ser un factor esencial para determinar la custodia de los hijos y otros derechos parentales. Además, los jueces de familia a menudo parecen ignorar los procedimientos iniciados en paralelo, como los procesos penales o los procedimientos ante tribunales especializados en violencia de género, lo que limita su capacidad para tener plenamente en cuenta la violencia contra la mujer en sus decisiones sobre la custodia y los derechos de visita. GREVIO señala que en 2022 el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con el Parlamento publicó una guía para mejorar la coordinación en

<sup>161</sup> A instancia de parte. Véase Ley Orgánica 8/2021, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia, por la que se modifican el artículo 94 del Código Civil y el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

<sup>162</sup> Artículo 11 de la Ley Orgánica 8/2021 de Protección del Menor

<sup>163</sup> Informes estadísticos anuales del CGPJ para 2021 y 2023, véase:

[www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/](http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/).

<sup>164</sup> Ver Themis, Estudio del tratamiento judicial dado a las mujeres y a sus hijas e hijos menores de edad en los procedimientos de familia en los que se constata la existencia de violencia de género, 2021.

<sup>165</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Ver también Público, “Un juez ordena a una mujer que regrese a la ciudad de su maltratador para cumplir con el régimen de visitas de sus hijos”, 1 febrero 2024 y “El juzgado otorgó el régimen de visitas para el asesino de las dos niñas de Almería pese a lo que dicta la ley”, 18 Marzo 2024

<sup>166</sup> Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, Estadísticas de menores muertos en el contexto de la violencia de género, 2024. En dos de los asesinatos cometidos en 2024 se habían establecido medidas de protección contra el agresor.

el ámbito de los procedimientos penales y civiles en materia de violencia contra la mujer, y que el Ministerio de Justicia publicó una circular en la que solicitaba a todos los profesionales del derecho, especialmente en los tribunales de familia, que hicieran pleno uso del sistema SIRAJ para estar informados de la existencia de cualquier medida relacionada con incidentes de violencia de género posiblemente ordenada por otro tribunal<sup>167</sup>.<sup>167</sup> No obstante, no está claro<sup>168</sup> si esta recomendación se aplica sistemáticamente en todos los tribunales y si el sistema actual permite la detección automática de decisiones relacionadas con incidentes de violencia doméstica.<sup>168</sup>

124. Por otra parte, GREVIO acoge con satisfacción la prohibición del uso del denominado síndrome de alienación parental introducida por la Ley Orgánica 8/2021 de Protección de la Infancia. Esta medida legislativa supone un importante avance para garantizar que este y otros conceptos relacionados ya no se utilicen para conceder derechos de custodia y visitas a los autores de violencia y privar de dicha custodia al progenitor no violento<sup>169</sup>.

125. A pesar de estas importantes medidas, GREVIO sigue preocupado por los informes persistentes que indican que este supuesto síndrome sigue siendo frecuentemente mencionado como una explicación de por qué los niños se niegan a tener contacto con sus padres (violentos). Cuando no se hace una referencia directa, se recurre a nociones similares, presentando a las madres como manipuladoras, sobreprotectoras o celosas, o citando su instrumentalización de los niños o su “percepción exagerada de la violencia sexual”<sup>170</sup>. Además, los jueces a menudo toman decisiones sobre la base de informes periciales, incluidas evaluaciones psicológicas e informes que les presentan el personal de las organizaciones responsables de implementar visitas supervisadas, expertos psicosociales y coordinadores parentales<sup>171</sup>. Los abogados que trabajan con mujeres víctimas de violencia informaron a GREVIO que dichos informes con frecuencia hacen referencia a nociones similares al llamado síndrome de alienación parental.

126. En consecuencia, GREVIO observa con profunda preocupación que los jueces a menudo sostienen que es el interés superior del niño mantener una relación con el padre violento y que este interés puede prevalecer sobre los posibles riesgos para su seguridad. Se informó de casos en los que se ha otorgado la custodia al padre violento o en los que los niños han sido colocados en instituciones de acogida para separarlos de la influencia de las madres que supuestamente obstaculizan la relación padre-hijo<sup>172</sup>. En otros casos, el hecho de que la madre fuera víctima de una relación de pareja íntima se ha utilizado la violencia para desacreditar sus habilidades como madre, desestimar su testimonio y privarla del ejercicio de sus derechos parentales<sup>173</sup>. GREVIO está profundamente preocupado por el hecho de que tales prácticas vuelven los mecanismos de protección contra la violencia contra las propias víctimas y las exponen a una victimización secundaria, al restringir el ejercicio de sus derechos parentales<sup>174</sup>. En algunos casos denunciados ante GREVIO, las mujeres que intentaron mantener a sus hijos a salvo y protegerlos de la violencia paternal, en ausencia de medidas de protección adecuadas proporcionadas por las autoridades, se arriesgaron a ser condenadas por poner en peligro el ejercicio de los derechos de visita<sup>175</sup>.

<sup>167</sup> Ministerio de Justicia, Guía sobre criterios de coordinación en el ámbito procesal penal y civil en materia de violencia contra la mujer, mayo de 2022. El sistema SIRAJ es una base de datos de alcance nacional alimentada por abogados de la administración de justicia que permite la coordinación e intercambio de información entre todos los profesionales del derecho y las fuerzas de seguridad del Estado para indicar si existen antecedentes o procesos por violencia de género

<sup>168</sup> Véase el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente al año 2022, pág. 41. Véase también el informe anual de la Fiscalía General de la República correspondiente al año 2023

<sup>169</sup> Varias leyes autonómicas también prohíben el uso del llamado síndrome de alienación parental, como las leyes sobre violencia de género del País Vasco, Castilla-La Mancha, Cataluña y La Rioja

<sup>170</sup> Véase el informe de una ONG presentado por un grupo de académicos, “Violencia institucional contra madres e hijos; aplicación del síndrome de falsa alienación parental en España”, 2024. GREVIO también tuvo acceso a varias decisiones judiciales nacionales que hicieron uso de dichos conceptos

<sup>171</sup> Véase también el artículo 48, Prohibición de procesos obligatorios de resolución alternativa de disputas o de imposición de penas.

<sup>172</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Ver también Público, “Una niña de diez años de Pontevedra, arrancada de los brazos de su madre por el falso Síndrome de Alienación Parental”, 8 Abril 2024

<sup>173</sup> Información recibida durante la visita de evaluación

<sup>174</sup> Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, IM y otros c. Italia (demanda núm. 25426/20, 10 de noviembre de 2022).

<sup>175</sup> Véase el informe de una ONG presentado por un grupo de académicos, 2024

127. En este contexto, GREVIO acoge con satisfacción la creación por parte de las autoridades nacionales de un grupo de trabajo sobre la “violencia institucional” contra las mujeres para abordar las cuestiones mencionadas, lo que demuestra una creciente comprensión de la naturaleza integral de la violencia de pareja. GREVIO desea llamar la atención sobre el hecho de que los procedimientos de derecho de familia después de la separación pueden utilizarse para perpetrar más abusos, lo que cada vez se denomina más abuso judicial. Este es un aspecto del continuo de la violencia doméstica que es importante abordar, uniendo el conocimiento y la experiencia de todas las partes interesadas, incluidas las ONG de derechos de la mujer, las organizaciones de apoyo especializadas y los abogados con experiencia en este campo.
128. Además, el GREVIO recibió información preocupante sobre el funcionamiento de los centros de visitas supervisadas (también conocidos como “puntos de encuentro familiar”), una preocupación que ya se destacó en su evaluación de referencia<sup>176</sup>.<sup>176</sup> Estos centros están gestionados en su mayoría por ONG cuyo personal sigue careciendo de formación sobre aspectos esenciales, como la dinámica de la violencia de pareja, el posible uso indebido por los perpetradores de los derechos de visita para seguir ejerciendo control y violencia sobre las madres y los niños, y la falta de idoneidad y base científica de conceptos como el llamado síndrome de alienación parental para explicar la renuencia de los niños a relacionarse con sus padres o el miedo que les tienen. Como ya se destacó en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, la coordinación y los intercambios con los servicios de apoyo especializados para las mujeres víctimas de violencia siguen siendo deficientes, lo que deja al personal de los centros de visitas supervisadas sin estar al tanto de la evolución de los casos particulares y excluido de cualquier procedimiento dinámico de evaluación de riesgos. Además, GREVIO fue informado de una falta de supervisión judicial de la implementación por parte de los puntos de encuentro familiar de las decisiones judiciales, incluidas las relativas al derecho de visita, debido a la falta de regulación en varias regiones de la comunicación entre estos órganos y los tribunales<sup>177</sup>.<sup>177</sup> Por último, la información puesta en conocimiento de GREVIO indica que a menudo están infrafinanciados y desbordados, en particular como resultado del aumento sustancial de las decisiones que ordenan visitas supervisadas tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2021 de Protección de la Infancia. Esta situación genera largas listas de espera para acceder a las visitas supervisadas. En las zonas rurales, la escasez de puntos de encuentro familiar también puede dar lugar a que las mujeres y los niños tengan que viajar largas distancias para cumplir con las decisiones judiciales que ordenan dichas visitas.
129. GREVIO considera que la concesión de derechos de custodia y de visita sin tener suficientemente en cuenta los antecedentes de violencia doméstica y sin evaluar adecuadamente los riesgos para la seguridad de los niños y de sus madres no cumple los requisitos del artículo 31 del Convenio de Estambul. Recuerda que los incidentes de violencia de un progenitor contra el otro tienen graves consecuencias para los niños. La exposición a este tipo de violencia genera miedo, causa traumas, afecta negativamente al desarrollo de los niños y se reconoce como una forma de violencia psicológica<sup>178</sup>. También desea subrayar que el uso persistente del llamado síndrome de alienación parental aumenta el riesgo de que la violencia contra las mujeres y sus hijos se oculte y pase desapercibida, ya que ignora la naturaleza de género de la violencia doméstica y los aspectos esenciales del bienestar infantil. Considera que esta práctica continuada va en contra de los importantes esfuerzos realizados por las autoridades españolas en los últimos años para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y, en particular, de los esfuerzos realizados para aumentar la confianza de las mujeres víctimas de violencia en el sistema judicial. Por lo tanto, si bien elogia las medidas adoptadas desde 2020 por las autoridades españolas para garantizar que los incidentes de violencia contra las mujeres se tengan más en cuenta en el contexto de las decisiones sobre los derechos de custodia y de visita, considera crucial realizar una evaluación exhaustiva de la aplicación de las nuevas disposiciones legislativas antes mencionadas, incluso por los jueces civiles, con el fin de identificar lagunas en la práctica y formas de garantizar el pleno cumplimiento de la ley<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> La organización de visitas supervisadas es competencia autonómica

<sup>177</sup> Información recibida durante la visita de evaluación. Véase también el informe anual del Defensor del Pueblo correspondiente a 2023, pág. 198

<sup>178</sup> Véase Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, Observación general Nº 13, adoptada el 18 de abril de 2011, párrafo 21e, Convención sobre los Derechos del Niño

<sup>179</sup> La Unidad de Coordinación de Violencia contra la Mujer realizó una primera evaluación de la implementación del nuevo marco legislativo que abarca 1.060 órdenes de protección dictadas en el segundo semestre de 2021.

**130. Acogiendo con satisfacción las importantes medidas legislativas adoptadas por las autoridades españolas en el ámbito de los derechos de custodia y de visita, GREVIO las alienta firmemente a que prosigan sus esfuerzos para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus hijos:**

- a. realizar una revisión exhaustiva de la práctica judicial respecto de las disposiciones legales que obligan a los jueces a retirar los derechos de custodia y visita en casos de separación de los padres con antecedentes de violencia, a fin de determinar si la práctica actual se ajusta a lo dispuesto en el artículo 31 del Convenio de Estambul;**
- b. intensificar los esfuerzos para prevenir la victimización secundaria de las mujeres víctimas de violencia, evitando culparlas, desacreditarlas y/o enfatizar excesivamente sus responsabilidades y poniendo fin a la práctica de retirar a los niños de los progenitores no abusadores o limitar sus derechos parentales por motivo del llamado síndrome de alienación parental o conceptos relacionados;**
- c. intensificar las medidas para fortalecer la cooperación interinstitucional e intercambio de información entre tribunales civiles y tribunales penales;**
- d. adoptar medidas decididas para garantizar que los centros de visitas supervisadas cuenten con los recursos adecuados, se centren en la seguridad de los niños y sus madres y eviten la victimización secundaria de las mujeres.**

## **2. Prohibición de procesos alternativos obligatorios de resolución de disputas o de imposición de penas (Artículo 48)**

131. El artículo 48, párrafo 1, del Convenio de Estambul exige a las Partes que prohíban la participación obligatoria en cualquier proceso alternativo de solución de controversias, incluidas la mediación y la conciliación, en relación con los casos de todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio. Esta disposición se deriva del principio de que la violencia contra la mujer es una manifestación de relaciones de poder desiguales y que las víctimas de esa violencia nunca pueden acceder a los procesos alternativos de solución de controversias en pie de igualdad con el autor. Para evitar la reprivatización de esa violencia y permitir que la víctima busque justicia, es responsabilidad del Estado proporcionar acceso a procedimientos judiciales contenciosos sobre la base de sólidas disposiciones de derecho penal y civil.

132. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había elogiado el hecho de que la mediación estuviera explícitamente prohibida en los casos de violencia de pareja, tanto en procedimientos civiles como penales, siempre que se estuviera llevando a cabo una investigación penal o se hubiera dictado una sentencia penal. Sin embargo, había insinuado los riesgos que entrañaba la mediación en el derecho de familia, que podría proponerse en casos de divorcio y dar lugar a que las mujeres que no habían revelado su experiencia de violencia de pareja participaran en la mediación sin ningún examen de la historia de dominación y abuso en la relación. El GREVIO observa con pesar que esta preocupación persiste, debido a la presunta falta de procedimientos sistemáticos de detección de casos de violencia doméstica en los procedimientos de derecho de familia. Las mujeres en Esta situación también puede darse en los procesos de acuerdo informal, aunque no estén en condiciones de entrar en un proceso de mediación en igualdad de condiciones con el agresor<sup>180</sup>. GREVIO recuerda que las prácticas que sugieren llegar a acuerdos o soluciones amistosas entre víctimas y abusadores, con negativas que pueden conllevar resultados negativos para las víctimas, pueden ser equivalentes a una mediación obligatoria (mediación cuasi obligatoria)<sup>181</sup>. Además, si bien reconoce la importancia de garantizar soluciones viables para los asuntos civiles después de la separación, y que las soluciones mutuamente aceptables alcanzadas de manera conjunta pueden ser preferibles a los largos procedimientos judiciales, GREVIO enfatiza el hecho de que las mujeres víctimas de violencia doméstica no entran en los procesos de mediación en igualdad de condiciones con sus abusadores. Por lo tanto, señala la necesidad de garantizar que cualquier oferta de mediación en los procedimientos de decisiones de los jueces se toman después de un riguroso proceso de selección de antecedentes de violencia y con el consentimiento pleno e informado de las víctimas involucradas.

<sup>180</sup> Información recibida durante la visita de evaluación

<sup>181</sup> Examen horizontal de mitad de período de los informes de evaluación de referencia del GREVIO, párrafos 411 y 412 e informe de evaluación de referencia del GREVIO sobre Alemania, párrafo 286.

133. Además, preocupa al GREVIO el creciente recurso al sistema de coordinación parental que las autoridades autonómicas han creado en muchas regiones para prestar apoyo a las familias consideradas en un “proceso de separación de alto conflicto” en aplicación de decisiones judiciales. Si bien este proceso no está regulado por la ley, parece tener por objeto supervisar la ejecución de las medidas judiciales, formular recomendaciones y adoptar medidas para aplicar las decisiones judiciales en un espíritu de concordia, con el fin de mitigar el impacto de las situaciones de conflicto en los niños<sup>182</sup>. GREVIO señala que las decisiones judiciales con frecuencia exigen la coordinación entre los padres, incluso en lo que respecta a la ejecución de las decisiones sobre custodia y régimen de visitas<sup>183</sup>. 183 Desea subrayar que las relaciones percibidas como “altamente conflictivas” a menudo ocultan violencia de pareja no denunciada. Como muchos coordinadores parentales parecen carecer de formación sobre la violencia contra la mujer, a menudo no pueden detectar situaciones de abuso y relaciones de poder desiguales. Además, GREVIO fue informado sobre el uso frecuente de nociones similares al llamado síndrome de alienación parental por parte de los coordinadores parentales<sup>184</sup>. Como la coordinación familiar parece proponerse con regularidad, GREVIO está preocupado por el hecho de que muchas mujeres víctimas de violencia de pareja no denunciada o no detectada puedan ser incluidas en esos procesos sin su consentimiento pleno e informado y que esto pueda equivaler a una mediación cuasi obligatoria que se les imponga como parte de la ejecución de las decisiones judiciales. Este proceso, al no estar regulado por la ley, no ofrece a las mujeres víctimas de violencia garantías de que se respeten sus derechos ni de que se aplique el principio general, firmemente establecido en el ordenamiento jurídico español, de prohibición del uso de la mediación en situaciones de violencia de pareja. Además, no parece existir una evaluación de la labor de los coordinadores parentales.
134. El GREVIO observa con profunda preocupación esta evolución, que va en contra de los esfuerzos realizados por las autoridades españolas para reducir la victimización secundaria. Por ello, considera esencial que se regule el uso de la coordinación parental con vistas a garantizar que las familias con antecedentes de violencia contra la mujer no puedan ser obligadas a participar en dichos procesos. Es igualmente importante garantizar una formación sistemática y adecuada de los coordinadores familiares sobre cuestiones relacionadas con la violencia contra la mujer. Esta formación debería abarcar cuestiones como la naturaleza y la dinámica de la violencia doméstica, las relaciones de poder desiguales entre las partes en contraposición a una mera relación conflictiva entre cónyuges y los efectos negativos que tiene sobre los niños ser testigos de la violencia contra la mujer. Debería tener como objetivo aumentar su capacidad para detectar situaciones de abuso<sup>185</sup>.
- 135. GREVIO insta encarecidamente a las autoridades españolas a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar que los procedimientos de mediación llevados a cabo en los procedimientos de derecho de familia no constituyan una mediación cuasi obligatoria en los casos con antecedentes de violencia doméstica. Para ello, deberían, entre otras cosas:**
- a. establecer mecanismos de detección para garantizar la detección sistemática de la violencia doméstica por parte de los jueces y mediadores en los procedimientos de derecho de familia;**
  - b. establecer salvaguardias adecuadas para garantizar el consentimiento libremente otorgado e informado de las mujeres víctimas de violencia durante los procesos de mediación familiar voluntaria y que dichos procesos respeten plenamente los derechos, las necesidades y la seguridad de las víctimas.**
- 136. Además, el GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas para regular el sistema de coordinación familiar, en particular para garantizar que no sea obligatorio en casos con antecedentes de violencia de pareja, y para establecer un sistema de evaluación periódica de los procesos de coordinación familiar.**

<sup>182</sup> Ver CGPJ Nota de prensa de 8 junio 2022: “Estudian implementar el coordinador parental en los juzgados de Familia de la Región”

<sup>183</sup> Está consagrado en la ley únicamente en la Comunidad Foral de Navarra

<sup>184</sup> Información recibida durante la visita de evaluación

<sup>185</sup> Véase también el artículo 15, Formación de profesionales

## D. Investigación, procesamiento, derecho procesal y medidas de protección

137. Para que se rindan cuentas plenamente por todos los actos de violencia contra la mujer es necesaria una respuesta adecuada de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del sector de la justicia penal. El capítulo VI del Convenio de Estambul establece un conjunto de medidas para garantizar que las investigaciones, los procesos y las condenas penales se lleven a cabo de manera que se validen las experiencias de violencia de las mujeres y las niñas, se evite su victimización secundaria y se ofrezca protección en las diferentes etapas de los procedimientos. Las disposiciones contempladas en esta sección son fundamentales para prestar protección y justicia a todas las mujeres y las niñas que corren el riesgo de sufrir violencia de género o que la han sufrido.

### 1. Obligaciones generales (artículo 49) y Respuesta inmediata, prevención y protección (Artículo 50)

138. Un principio clave de una respuesta adecuada a la violencia contra la mujer es el de investigaciones y procedimientos judiciales rápidos y eficaces que se basen en una comprensión de género de este tipo de delitos y que tengan en cuenta los derechos de la víctima durante todas las etapas. Los agentes encargados de hacer cumplir la ley o el poder judicial a menudo no dan prioridad a los incidentes de violencia contra la mujer y la violencia doméstica, lo que contribuye a la impunidad de los perpetradores y refuerza la idea errónea de que este tipo de violencia es “aceptable” en la sociedad<sup>186</sup>. Una consecuencia de asignar poca prioridad a los incidentes de violencia contra la mujer y la violencia doméstica son las demoras en el inicio de las investigaciones y los procesos judiciales, lo que a su vez puede conducir a la pérdida de pruebas vitales y a un mayor riesgo para la víctima de violencia reiterada. Por estas razones, el artículo 49 del Convenio exige que las partes garanticen que las investigaciones y los procedimientos judiciales se lleven a cabo sin demoras indebidas, respetando al mismo tiempo los derechos de las víctimas durante cada etapa de estos procesos. El artículo 50 refuerza aún más estas obligaciones al exigir que los organismos encargados de hacer cumplir la ley reaccionen con prontitud y de manera apropiada en los casos de violencia contra la mujer, incluso ofreciendo a las víctimas protección inmediata y participando en la prevención de la violencia. Los informes de GREVIO se centran en la aplicación del artículo 50 en etapas clave del proceso de justicia penal, en particular la denuncia, la investigación, el procesamiento y la condena, todas las cuales contribuyen de manera clave a la sensación de apoyo, protección y justicia de las víctimas.

#### a. Informar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, responder de inmediato e investigar.

139. GREVIO observa con satisfacción que las unidades de violencia de género que operan en los distintos cuerpos de seguridad del Estado en España han ampliado aún más su formación y especialización, lo que ya había sido elogiado en la evaluación de referencia de GREVIO<sup>187</sup>. Sin embargo, en su informe de entonces, GREVIO había lamentado las lagunas en cuanto a su capacidad para atender los casos de violencia sexual. Por ello, resulta prometedor que, tras la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, se haya empezado a impartir formación adicional sobre violencia sexual entre los agentes de las fuerzas de seguridad del Estado. En 2022 se aprobaron procedimientos operativos estándar en materia de violencia sexual. Según las autoridades, las víctimas de violencia sexual deben ser recibidas sistemáticamente por agentes de policía capacitados de la policía judicial.

140. Los representantes de la sociedad civil y los expertos en la materia han observado una mejora sustancial en general en la actitud de los organismos encargados de hacer cumplir la ley frente a las víctimas de violencia contra la mujer, especialmente entre las unidades especializadas, y prácticas verdaderamente prometedoras en algunos lugares, algo que GREVIO acoge con satisfacción. Sin embargo, persisten las preocupaciones en relación con las respuestas desiguales de los agentes de policía en algunos lugares, en particular entre los que no pertenecen a las unidades especializadas. El conocimiento de las formas de violencia menos denunciadas, como el matrimonio forzado o la mutilación

<sup>186</sup> Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 255

<sup>187</sup> Entre ellos, la Policía Nacional (una unidad central especializada y 173 unidades territoriales, UFAM) y la Guardia Civil (una unidad central especializada y 269 unidades territoriales, EMUMES).

genital femenina, parece ser todavía limitado, a pesar de los esfuerzos recientes por aumentar la formación de todas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en materia de violencia sexual.

141. GREVIO observa que el número de casos denunciados de violencia de pareja ha aumentado de forma constante, pasando de 162 848 casos denunciados en 2021 a 182 065 en 2022 y 199 282 en 2023, lo que puede indicar un aumento de los casos de violencia contra las mujeres, pero también una mayor confianza en el sistema judicial<sup>188</sup>. Las denuncias de violencia sexual también están aumentando, aunque siguen siendo en general muy bajas, una preocupación grave ya identificada en la evaluación de referencia de GREVIO<sup>189</sup>. A pesar de estas crecientes tasas de denuncia, GREVIO reitera una preocupación planteada en su informe de evaluación de referencia de que un número sustancial de casos de violencia contra las mujeres, en particular de violencia sexual, son desestimados o cerrados, principalmente como resultado de investigaciones insuficientes<sup>190</sup>.
142. Se han adoptado medidas para aumentar aún más los niveles de denuncia de la violencia contra la mujer ante las autoridades policiales. Por ejemplo, se han creado unidades específicas en la Guardia Civil y en la policía regional catalana para recibir denuncias de mujeres con discapacidad víctimas de violencia y se ha promovido la difusión de información en lengua de signos. Para alentar a las mujeres migrantes a denunciar los casos, se ha difundido información en los consulados extranjeros sobre la protección disponible en casos de violencia contra la mujer. También se ha establecido un protocolo para mejorar la denuncia de casos de violencia de pareja entre mujeres solicitantes de asilo y refugiadas<sup>191</sup>. Las víctimas disponen de otras herramientas para ponerse en contacto con la policía, como la aplicación AlertCops, que ofrece un canal directo a las fuerzas del orden para denunciar incidentes y un botón SOS en caso de emergencia. Además, GREVIO se complace en señalar que las mujeres víctimas de violencia de pareja y de violencia sexual pueden presentar una denuncia directamente desde los hospitales.
143. A pesar de estos esfuerzos en curso, GREVIO observa los obstáculos persistentes que enfrentan las mujeres que desean denunciar la violencia ante las autoridades policiales, especialmente en el caso de las mujeres en riesgo o expuestas a la discriminación interseccional. Las mujeres con discapacidad siguen enfrentándose a problemas de accesibilidad y, a pesar de la disponibilidad de nuevas orientaciones para los agentes de policía, estos a menudo no pueden comunicarse de manera inclusiva o no saben cómo responder a las denuncias en las que el abusador es el cuidador<sup>192</sup>. Las mujeres gitanas denuncian una persistente falta de confianza en la policía debido a prejuicios y prejuicios de larga tradición contra ellas<sup>193</sup>.
144. Además, varios grupos de mujeres identificados en el informe de evaluación de referencia como personas que se enfrentan a obstáculos para denunciar sus experiencias de violencia contra la mujer siguen enfrentándose a dificultades y actitudes que impiden su acceso a la justicia. Por ejemplo, las mujeres migrantes en situación irregular siguen temiendo la deportación, ya que solo se librarán de esa medida si su caso conduce a una condena o a la concesión de una orden de protección. La Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual establece el mismo requisito, a pesar de las preocupaciones expresadas por GREVIO sobre la vinculación de las exenciones de deportación al resultado satisfactorio de la denuncia, que puede depender de muchos factores que escapan al control de la persona que desea denunciar. Además, sigue existiendo prejuicio entre algunos agentes de las fuerzas del orden, incluida la percepción generalizada de que la denuncia se realiza para obtener un permiso de residencia<sup>194</sup>. En

<sup>188</sup> Datos facilitados por el CGPJ. Véase, en particular, nota de prensa relativa al informe de 2023 sobre violencia de género, 20 de marzo de 2024

<sup>189</sup> En 2020 se registraron 13.174 casos, frente a los 19.013 de 2022. Véase el informe estadístico anual del Ministerio del Interior, 2022. Solo el 1,3% de todos los casos de violencia de género investigados por los tribunales en 2023 estaban relacionados con la violencia sexual; véase el informe anual del CGPJ de 2023

<sup>190</sup> En una presentación de Amnistía Internacional al CEDAW en 2023 se estimó que el 42% de los casos de violencia de género entre 2017 y 2022 fueron cerrados o desestimados por el poder judicial debido a la falta de investigación. Véase Amnistía Internacional, Presentación al Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 85º período de sesiones, 8-26 de mayo de 2023

<sup>191</sup> Protocolo de 2021 contra la violencia de género en el sistema de recepción de personas solicitantes de asilo. La implementación de este protocolo cuenta con el apoyo de ACNUR a través del proyecto SEMilla 2022

<sup>192</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>193</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>194</sup> Véase la presentación de la ONG AIETI, la Red de Mujeres del Caribe y América Latina y la Fundación Aspacia, enero de 2024, págs. 17-18

vista de la gran proporción de mujeres migrantes entre las víctimas de asesinatos por motivos de género<sup>195</sup>, GREVIO considera que se debe hacer más hincapié en permitir que las mujeres migrantes, independientemente de su situación administrativa en el país, accedan a la protección y el apoyo de las fuerzas del orden. Por último, las mujeres y las niñas de las zonas rurales siguen enfrentándose a importantes obstáculos para denunciar y acceder posteriormente a la protección de las fuerzas del orden debido al aislamiento geográfico y al miedo a la estigmatización. GREVIO señala que las autoridades españolas son conscientes de estos desafíos y que están trabajando para encontrar formas de llegar a estas mujeres. Por ejemplo, se han puesto en marcha herramientas digitales específicas para que las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley puedan llegar a ellas.

**145. Acogiendo con satisfacción los esfuerzos que se están realizando para mejorar la respuesta policial a la violencia contra la mujer, GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a que adopten medidas encaminadas a garantizar que todas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley tengan los recursos, los conocimientos y los poderes necesarios para Responder con prontitud, de manera apropiada y con una perspectiva de género a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluidas la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y el acoso.**

**146. Además, GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a que identifiquen y aborden todos los factores que impiden a las mujeres y las niñas denunciar sus experiencias de violencia contra la mujer a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, centrándose especialmente en las experiencias de las mujeres migrantes, las mujeres solicitantes de asilo y las mujeres en situación migratoria irregular, así como las mujeres rurales.**

## **b. Investigación y procesamiento efectivos**

147. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había lamentado que en las investigaciones se recurra excesivamente a la declaración de la víctima, que es uno de los factores que llevan a que los casos de violencia contra la mujer se desestimen por falta de pruebas. Por ello, toma nota con satisfacción de que en 2021 se publicó un nuevo protocolo de actuación policial durante el contacto con las víctimas de violencia de género, también conocido como “protocolo cero”<sup>196</sup>. Esta nueva herramienta tiene por objeto reforzar la capacidad de los agentes de policía para detectar situaciones de violencia de pareja y recabar pruebas para poder iniciar un proceso penal aunque la víctima no presente una denuncia o la retire<sup>197</sup>. Los agentes de policía están obligados a buscar de forma proactiva todas las fuentes de prueba, incluidos los testimonios de otras personas y los signos menos visibles de violencia. El objetivo también es proporcionar una protección adecuada a las víctimas, independientemente de que presenten o no denuncia. Si bien GREVIO acoge con satisfacción este importante avance, lamenta que, según la información que le han puesto en conocimiento los abogados que trabajan con mujeres víctimas de violencia, el protocolo aún no haya sido aplicado sistemáticamente por todos los agentes de policía<sup>198</sup>. Además, GREVIO está preocupado por los desafíos persistentes que surgen del proceso de recolección de pruebas forenses<sup>199</sup>.

148. Como se destaca en su informe de evaluación de referencia, GREVIO observa con satisfacción que los tribunales especiales sobre violencia de género y las unidades especiales sobre violencia contra la mujer dentro de la Fiscalía han seguido desempeñando un papel importante en la mejora de la eficacia del procesamiento de la violencia contra la mujer y en el aumento de las tasas de condena.

149. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había subrayado que la posibilidad prevista en el artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal para que las mujeres víctimas se abstuvieran de testificar contra el autor en determinadas condiciones había obstaculizado la condena por violencia de género<sup>200</sup>. El GREVIO observa con preocupación que la dispensa sigue siendo un motivo importante de

<sup>195</sup> Véase el artículo 11, Recogida de datos

<sup>196</sup> Instrucción 5/2021 del Ministerio del Interior por la que se establece un protocolo de primer contacto policial con víctimas de violencia de género en situación de indefensión (“protocolo cero”).

<sup>197</sup> La violencia de pareja puede investigarse de oficio en España

<sup>198</sup> Información recibida durante la visita de evaluación

<sup>199</sup> Véase el artículo 20, Servicios generales de apoyo, y el artículo 51, Evaluación y gestión de riesgos

<sup>200</sup> Se denomina “dispensa”.

sobreseimiento de los casos de violencia contra la mujer y de absolución de los autores<sup>201</sup>. A pesar de una reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2021 de Protección de la Infancia destinada a limitar las posibilidades de que las víctimas de violencia de género queden eximidas de testificar<sup>202</sup>, alrededor del 10% de las víctimas siguen invocando este derecho en distintas fases procesales. Sin embargo, en la fase del testimonio final en el tribunal, se observó una disminución del porcentaje de mujeres que se niegan a testificar entre 2021 y 2022. Según los profesionales, esta disminución se debe a la reforma legal<sup>203</sup>. En este contexto, GREVIO observa con preocupación que el uso continuado por parte de las víctimas de la dispensa es resultado de varios factores, entre ellos el miedo al agresor y la presión ejercida sobre ellas, pero también el tener que reiterar su declaración varias veces durante procedimientos prolongados. Además, observa con profunda preocupación las indicaciones que recibió de mujeres que cambiaron su declaración inicial al proporcionar autoacusaciones o invocar problemas psicológicos que hacen que su testimonio ya no pueda dispensarse legalmente<sup>204</sup>. Al exponerse a procedimientos por falso testimonio, tales experiencias socavarán gravemente la confianza de las víctimas en el sistema de justicia penal y la confianza en que pueden lograr justicia y reparación. En este contexto, GREVIO reconoce que las autoridades fiscales son conscientes de esta preocupación y de los esfuerzos realizados para abordarla. Comparte la opinión de las autoridades fiscales de que deben encontrarse soluciones para remediar esta situación, incluso mediante medidas legislativas o de otro tipo adecuadas. Estas medidas podrían incluir la mejora de la recopilación de pruebas para permitir el procesamiento incluso en ausencia del testimonio de la víctima, así como la provisión de medidas de protección efectivas a las mujeres que testifiquen durante los procedimientos judiciales<sup>205</sup>.

150. El GREVIO lamenta también el reducido porcentaje de casos procesados por “uso habitual de la violencia”<sup>206</sup> en las relaciones íntimas de pareja, que comprende actos repetidos de maltrato psicológico o físico, al parecer debido a las dificultades para reunir pruebas de esos delitos. Reconoce que las autoridades son conscientes de la necesidad de mejorar la investigación y el procesamiento de esos delitos, lo que constituye un primer paso que requiere un seguimiento para mejorar la respuesta a esta forma de violencia, que está en el centro de la violencia doméstica<sup>207</sup>.

151. Por último, GREVIO toma nota con interés de la información que se le ha comunicado sobre las medidas adoptadas para acercar los tribunales especializados en violencia de género y las fiscalías especializadas, que en su mayoría están ubicados en las ciudades, a las mujeres víctimas de violencia que viven en zonas rurales<sup>208</sup>.

**152. GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas adicionales para:**

- a. identificar y abordar los factores legislativos y procesales que contribuyen a victimización secundaria durante la investigación;**
- b. realizar una investigación exhaustiva de los factores que conducen al abandono en los casos de violencia de género.**

**153. GREVIO también alienta a las autoridades españolas a garantizar la plena aplicación de las herramientas existentes para mejorar la recogida de pruebas durante las investigaciones, eliminar la centralidad de la declaración de la víctima en los procedimientos penales y mejorar la protección de las víctimas contra todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul.**

<sup>201</sup> Fiscalía General del Estado, informe anual 2023

<sup>202</sup> La Ley Orgánica 8/2021, de Protección del Menor, excluye la posibilidad de exención de declaración en diversas circunstancias con el fin de garantizar la protección de los menores y de los menores con discapacidad en los procesos penales. Véase la disposición final primera por la que se modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 14 de septiembre de 1882.

<sup>203</sup> Del 10% al 5,5%; cifras proporcionadas por la Fiscalía de Violencia de Género

<sup>204</sup> Fiscalía General del Estado, informe anual 2023.

<sup>205</sup> Véase el artículo 56, Medidas de protección

<sup>206</sup> Artículo 173, inciso 2, del Código Penal. Estos casos representaron solo el 5,34% de los delitos procesados en 2022. Véase Fiscalía General, informe anual 2023

<sup>207</sup> Véase en particular las Conclusiones del XVII Seminario de Fiscalías Especializadas en Violencia contra las Mujeres 2022.

<sup>208</sup> GREVIO señala, por ejemplo, un proyecto piloto llevado a cabo en Extremadura, en el que las mujeres pueden testificar ante un tribunal especializado mediante un enlace de vídeo desde las dependencias de la Guardia Civil. Existen proyectos similares en 22 ciudades

### c. Tasas de condena

154. GREVIO acoge con satisfacción el aumento constante de la tasa de condenas, que alcanzó alrededor del 80% en los casos de violencia de pareja en 2023<sup>209</sup>. Si bien faltan datos detallados sobre la violencia sexual, GREVIO observa con preocupación que el número de condenas por violencia sexual sigue siendo bajo<sup>210</sup>. Como ya se mencionó, el cambio de paradigma introducido por la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual aún no se ha traducido en un aumento de las tasas de denuncia, procesamiento y condena de los casos de violencia sexual. GREVIO está preocupado porque, a pesar de los cambios innovadores introducidos por la ley, las víctimas de violencia sexual siguen sufriendo una victimización secundaria en los procedimientos judiciales, debido a los persistentes desafíos a su credibilidad, los estereotipos sobre las víctimas de violación entre el poder judicial, la necesidad de declaraciones repetidas y la falta de respeto por la privacidad de las víctimas como parte de los procedimientos<sup>211</sup>.

155. GREVIO señala que los juzgados especializados en violencia de género también juzgarán los delitos de violencia sexual, pero que aún no se han aprobado los reglamentos necesarios para aplicar esta disposición de la Ley Orgánica 10/2022. Tanto las ONG como los profesionales del derecho han expresado su preocupación por la necesidad de que la asignación de casos de violencia sexual a los juzgados especializados vaya acompañada de la formación y los recursos financieros y humanos adecuados.

156. GREVIO observa con preocupación que, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual y la fusión de los delitos de agresión sexual y abuso sexual, se amplió el abanico de sanciones, lo que permitió la reducción de varios centenares de condenas impuestas a los autores de violencia sexual tras la entrada en vigor de la ley. Esta lamentable evolución no podía sino contribuir a reforzar la sensación de impunidad de la violencia sexual y a socavar la confianza de las víctimas en el sistema judicial. En consecuencia, se modificó la Ley Orgánica 10/2022, estableciendo dos tipos diferentes de delitos sexuales, incluidos los actos sexuales cometidos con el uso de la fuerza o la violencia.

157. A pesar de estos avances, GREVIO considera que la plena aplicación de la Ley Orgánica 10/2022 tiene el potencial de reducir significativamente el nivel de impunidad de la violencia sexual, al impulsar un aumento de las denuncias y una investigación y un enjuiciamiento más eficaces de la violencia sexual. Para que la ley se traduzca en un cambio efectivo en la forma de abordar la violencia sexual y en cambios para las víctimas en los procedimientos judiciales, GREVIO subraya la importancia de llevar a cabo una importante labor de sensibilización entre los jueces y otros profesionales del derecho sobre el nuevo enfoque en relación con el consentimiento libremente otorgado y la necesidad de alejarse de los mitos sobre la violación y otros estereotipos<sup>212</sup>.

**158. GREVIO alienta a las autoridades españolas a:**

- a. adoptar rápidamente medidas legislativas y de otro tipo para aplicar plenamente las disposiciones de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual y garantizar que los autores de violencia sexual rindan cuentas plenamente de sus actos;**
- b. garantizar que los tribunales especializados en violencia de género y otros órganos judiciales especializados cuenten con los recursos necesarios para poder investigar y procesar adecuadamente todas las formas de violencia sexual.**

<sup>209</sup> Nota de prensa del CGPJ sobre el informe de 2023 sobre violencia de género, 20 de marzo de 2024. La tasa fue del 72% en 2020

<sup>210</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>211</sup> Véase también el artículo 56, Medidas de protección

<sup>212</sup> Véase el 4º Informe general de actividades sobre las actividades del GREVIO, de enero a diciembre de 2022, sección centrada en los enfoques adoptados en los Estados partes del Convenio de Estambul sobre la tipificación y el enjuiciamiento de la violencia sexual, incluida la violación, págs. 26-54

## 2. Evaluación y gestión de riesgos (artículo 51)

159. Muchos autores de violencia doméstica, violación, acoso, acoso sexual, matrimonio forzado y otras formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul amenazan a sus víctimas con violencia grave, incluida la muerte, y las han sometido a violencia grave en el pasado, incluido el estrangulamiento no mortal. La creciente dimensión digital de esa violencia exacerba aún más la sensación de miedo de las mujeres y las niñas. Por ello, el artículo 51 coloca la preocupación por su seguridad en el centro de cualquier intervención en esos casos al exigir el establecimiento de una red multiinstitucional de profesionales para proteger a las víctimas de alto riesgo sin agravar el daño sufrido. Establece la obligación de garantizar que todas las autoridades pertinentes, no sólo las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, evalúen y elaboren eficazmente un plan para gestionar los riesgos de seguridad que enfrenta una víctima, caso por caso, de acuerdo con procedimientos normalizados y en cooperación entre sí.
160. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había elogiado el uso estandarizado y profesional del Sistema Integrado de Seguimiento de Casos de Violencia de Género (VioGén), en funcionamiento desde 2007, pero había lamentado que se hubiera alimentado exclusivamente con información recogida por los agentes de las fuerzas del orden y que no hubiera detectado niveles elevados de riesgo que condujeron a desenlaces fatales. Por ello, el GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que ahora se pueda introducir en VioGén información procedente de otras entidades, como los servicios sociales y los organismos regionales de igualdad, siempre que la víctima consienta en compartir los datos.
161. Se ha logrado una mayor interoperabilidad de VioGén con el sistema SIRAJ con el fin de maximizar el intercambio de información entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y el poder judicial y mejorar la seguridad de las víctimas. También se han diseñado varios protocolos nuevos desde 2020 para actualizar las herramientas existentes y mejorar la evaluación de riesgos mediante el uso de VioGén<sup>213</sup>. GREVIO aprecia que VioGén incluya una extensa lista de “banderas rojas”, entre ellas el estrangulamiento no mortal, una forma particularmente peligrosa de violencia física, que se sabe que aumenta considerablemente el riesgo de escalada física y violencia letal. Sin embargo, la información que se le ha señalado indica que los agentes encargados de hacer cumplir la ley no siempre utilizan la posibilidad que ofrece VioGén de incluir información adicional pertinente para la evaluación de riesgos, lo que puede dar lugar a evaluaciones inexactas y subestimadas<sup>214</sup>. En este contexto, GREVIO observa que entre las mujeres víctimas de asesinatos por motivos de género en 2023, el 24% había denunciado previamente la violencia a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, en comparación con el 40% en 2022 y el 20% en 2021<sup>215</sup>. Esto parece indicar que persisten algunas de las preocupaciones expresadas en el informe de evaluación de referencia de GREVIO con respecto a la fiabilidad de la evaluación de riesgos.
162. Los planes de seguridad individuales para las víctimas se diseñan sobre la base de una evaluación de riesgos. Pueden abarcar a los hijos de la víctima, incluso cuando están en la escuela. Su aplicación está supervisada por los organismos encargados de hacer cumplir la ley. No obstante, se informó a GREVIO de que en algunos casos se aplican sistemáticamente solo en relación con las mujeres para las que se considera que el riesgo es muy alto<sup>216</sup>. Al mismo tiempo, GREVIO aprecia las medidas adicionales adoptadas desde 2020 para mejorar la protección y el apoyo a las mujeres en situación de riesgo. En particular, desde 2023 los agentes de las fuerzas del orden tienen la obligación de informar a la víctima de los antecedentes del agresor en los casos en que otras mujeres hayan presentado denuncias en su contra. GREVIO considera que esta medida es una herramienta importante para mejorar la seguridad de las mujeres víctimas de violencia.
163. Los informes de evaluación de riesgos realizados en el marco del sistema VioGén se comparten con los fiscales y los jueces. El hecho de que estos últimos reciban evaluaciones de riesgo iniciales y posteriores puede dar lugar a acciones judiciales en los casos en que se identifiquen riesgos mayores tras una revisión de la evaluación inicial. Sin embargo, no están obligados a actuar en función de estos

<sup>213</sup> Véase el informe estatal, págs. 96 y 97

<sup>214</sup> Información recibida durante la visita de evaluación

<sup>215</sup> Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, boletines mensuales sobre mujeres víctimas de violencia de género cometida por su pareja o ex pareja

<sup>216</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

informes. Los tribunales pueden exigir una evaluación forense independiente, lo que, como ya destacó GREVIO en su evaluación de referencia, es un proceso largo porque las Unidades de Evaluación Forense Integral carecen de recursos y no están disponibles en todas las regiones<sup>217</sup>.<sup>217</sup> En consecuencia, los fiscales y los jueces, especialmente los tribunales de guardia y los que operan en zonas rurales, a menudo tienen que tomar decisiones sobre órdenes de protección sin una evaluación de riesgos proporcionada por una unidad forense. Esta situación puede contribuir a las discrepancias reportadas entre regiones en el número de órdenes de protección otorgadas<sup>218</sup>.<sup>218</sup>

164. GREVIO observa con interés que se está elaborando una nueva herramienta de evaluación de riesgos en materia de violencia sexual, ya que VioGén sólo se ocupa de la violencia de pareja. El objetivo de esta nueva herramienta será registrar, vigilar y prevenir la violencia sexual.
165. Además, GREVIO acoge con satisfacción las medidas adoptadas en 2022 para establecer un sistema de análisis retrospectivo de los casos de asesinatos de mujeres por razones de género a través de comités de crisis que se convocan cuando se producen cinco o más asesinatos por razones de género en un mes. En los comités de crisis participan el Ministerio de Igualdad, las autoridades de las comunidades autónomas pertinentes y los jueces y fiscales de estas regiones y tienen como objetivo identificar y subsanar las posibles lagunas que han llevado al desenlace fatal. Desde 2022, se han convocado ocho reuniones de comités de crisis.
- 166. GREVIO acoge con satisfacción los continuos esfuerzos de las autoridades españolas para mejorar la evaluación de riesgos y aumentar la seguridad de las víctimas de violencia de pareja y las alienta a que sigan esforzándose por aumentar la precisión de esas evaluaciones y extenderlas a todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul.**

### 3. Orden de alejamiento de emergencia (artículo 52)

167. En virtud del artículo 52 del Convenio de Estambul, en situaciones de peligro inmediato, las autoridades tienen la facultad de dictar una orden de alejamiento de emergencia, ordenando al autor que abandone la residencia de la víctima o de la persona en peligro durante un período de tiempo determinado y prohibiéndole entrar en la residencia o ponerse en contacto con la víctima o la persona en peligro. Las órdenes de alejamiento de emergencia son instrumentos destinados a prevenir un delito y dar prioridad a la seguridad<sup>219</sup>. Por tanto, deben tener una duración determinada y basarse en incidentes, con la posibilidad de renovación en caso de que el peligro continúe. Sin embargo, un tribunal debe conceder protección a más largo plazo mediante una orden de protección, a petición de la víctima. Una orden de alejamiento de emergencia debe, en principio, extenderse a los niños que necesitan protección y debe tener efecto inmediato.
168. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había observado que las órdenes de protección disponibles, incluida la prohibición de contacto y acceso a la residencia compartida, no calificaban como órdenes de alejamiento de emergencia como lo requiere el artículo 52 del Convenio de Estambul. El GREVIO lamenta que desde su informe de evaluación de referencia no se haya tomado ninguna medida para llenar este vacío. Subraya la importancia de que las víctimas de violencia y sus hijos tengan la posibilidad, en situaciones de peligro inmediato, de permanecer seguros en su hogar sin tener que someterse a un largo procedimiento, y no tener que buscar apresuradamente seguridad en un refugio o en otro lugar<sup>220</sup>. Además, el GREVIO subraya que las órdenes de alejamiento de emergencia son una medida de corto plazo que es mucho menos restrictiva que otros tipos de medidas que separan a la víctima y el perpetrador, como el arresto y la detención. Español Conforme a la legislación vigente, las medidas de protección, a menudo dictadas en forma de medidas cautelares, pueden tardar hasta 72 horas en dictarse, lo que es demasiado tiempo para calificar como una orden de alejamiento de emergencia según la definición del artículo 52 del Convenio<sup>221</sup>. Además, GREVIO recibió indicaciones

<sup>217</sup> Véase Fiscalía General del Estado, informe correspondiente al año 2023.

<sup>218</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>219</sup> Véanse los informes de evaluación de referencia de GREVIO sobre Dinamarca, párrafo 207, y Malta, párrafo 218

<sup>220</sup> Informe explicativo del Convenio de Estambul, párrafo 264

<sup>221</sup> Artículo 544 bis y ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal

de que las decisiones de desalojar al perpetrador del hogar rara vez son tomadas por los jueces y que la opción preferida en la mayoría de los casos es prestar seguridad a la víctima fuera de su hogar<sup>222</sup>.<sup>222</sup> En este contexto, reitera que las órdenes de alejamiento de emergencia están en consonancia con los requisitos del Convenio y, por lo tanto, deberían formar parte integral del conjunto de herramientas a disposición de las autoridades de justicia penal para proteger a las víctimas.

169. GREVIO insta a las autoridades españolas a adoptar medidas legales o de otro tipo para garantizar que las autoridades competentes tengan acceso a las órdenes de alejamiento de emergencia que cumplan los requisitos del artículo 52 del Convenio de Estambul para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas y de sus hijos en su propio hogar.
170. Además, GREVIO insta encarecidamente a las autoridades españolas a garantizar la supervisión efectiva de todo tipo de órdenes de alejamiento de emergencia y a aplicar sanciones efectivas por cualquier incumplimiento de dichas órdenes.

#### 4. Órdenes de restricción o de protección (artículo 53)

171. Las órdenes de alejamiento y protección tienen por objeto prolongar la protección que brindan a la víctima y a sus hijos las órdenes de alejamiento de emergencia y pueden considerarse complementarias de la protección que ofrecen estas últimas. En virtud del artículo 53 del Convenio de Estambul, las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer deben poder obtener una orden de protección para su protección inmediata, sin que ello suponga una carga financiera o administrativa indebida para la víctima e independientemente de que opte o no por iniciar cualquier otro procedimiento judicial.
172. El GREVIO observa que el número de órdenes de protección concedidas a víctimas de violencia de género y la tasa de rechazo de solicitudes de órdenes de protección se han mantenido estables desde su informe de evaluación de referencia<sup>223</sup>. Sin embargo, como ya se subrayó en 2020, el GREVIO observa con profunda preocupación las marcadas discrepancias persistentes entre las distintas regiones de España en las tasas de rechazo de dichas órdenes. En 2022, el 83% de las órdenes de protección solicitadas se concedieron en las regiones de La Rioja, Aragón y Valencia, mientras que esta tasa fue del 48% en las regiones de Madrid y Cataluña<sup>224</sup>. GREVIO lamenta que desde 2020 no se haya realizado ninguna investigación específica para comprender mejor las razones detrás de tales diferencias.
173. Otra preocupación persistente se refiere al acceso de las mujeres migrantes en situación irregular a las órdenes de protección, a las que tienen derecho por ley pero que parecen ser más difíciles de obtener en la práctica debido a su situación jurídica<sup>225</sup>. En 2023, las mujeres extranjeras representaban alrededor del 30% de las personas que solicitaban una orden de protección<sup>226</sup>. No se dispone de información sobre el número de órdenes concedidas por nacionalidad. No obstante, GREVIO reitera su preocupación expresada anteriormente en su informe de evaluación de referencia de que en las regiones que acogen a grandes comunidades de migrantes, las bajas tasas de concesión de órdenes de protección podrían tener un impacto especialmente negativo en estas mujeres, teniendo también en cuenta el hecho de que una orden de protección es necesaria para acceder a muchos de los servicios de apoyo y que se deben iniciar procedimientos de expulsión en los casos en que se ha denegado una orden de protección.
174. GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que en España las órdenes de protección puedan aplicarse a los hijos de víctimas de violencia de pareja, incluso cuando se encuentran en la escuela o en otros locales fuera del hogar. También se congratula de que puedan concederse en el caso de manifestaciones digitales de violencia contra la mujer. Si bien la información de que dispone el GREVIO no indica el número de órdenes de protección aplicadas en casos de violencia contra la mujer distintos

<sup>222</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>223</sup> En 2019 se concedieron 33.687 órdenes de protección y en 2023, 35.551. Desde 2017, se han concedido órdenes de protección en alrededor del 70% de las solicitudes. Datos facilitados por el CGPJ.

<sup>224</sup> Datos facilitados por el CGPJ. Ver también El diario.es, "España protege de forma desigual a las víctimas de violencia de género: algunos juzgados rechazan el 70% de las órdenes", 1 diciembre 2023

<sup>225</sup> Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España. Véase también el artículo 50, Respuesta inmediata, prevención y protección

<sup>226</sup> Nota de prensa del CGPJ sobre el informe 2023 sobre violencia de género, 20 de marzo de 2024

de la violencia de pareja, se informa de que es menos frecuente que se concedan órdenes de protección en casos de violencia psicológica y, por tanto, en casos de violencia cometida en línea<sup>227</sup>.

175. GREVIO señala que el 92% de las órdenes de protección concedidas en 2023 fueron solicitadas por las propias víctimas. Solo el 2% fueron concedidas de oficio por un juez y el 5% por la fiscalía<sup>228</sup>. Las razones de esta baja tasa de órdenes de protección concedidas por iniciativa de jueces y fiscales no están claras y deben analizarse.

176. En cuanto al seguimiento de la ejecución de las órdenes de protección, GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que los jueces comuniquen rápidamente las órdenes de protección a otras partes interesadas, incluidos los servicios sociales, y que la información se introduzca en el sistema SIRAJ en un plazo máximo de 24 horas. Estas medidas son esenciales para la seguridad de la víctima. GREVIO también toma nota con reconocimiento de que el uso de dispositivos electrónicos para vigilar los movimientos de los autores se ha ampliado para incluir a los autores de delitos sexuales<sup>229</sup>. Sin embargo, entiende que las órdenes de protección siguen siendo violadas con frecuencia, a pesar de que los tribunales investigan un número cada vez mayor de violaciones<sup>230</sup>. Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley parecen carecer de recursos para garantizar un control sistemático de la aplicación de dichas órdenes<sup>231</sup>. GREVIO reitera que las violaciones de las órdenes de protección se han asociado a un alto riesgo de muerte<sup>232</sup>.

**177. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO insta a las autoridades españolas a que realicen un análisis de las razones de las tasas significativamente más altas de rechazo de órdenes de protección en algunas partes del país y a que incrementen las medidas para abordar los incumplimientos de las órdenes de protección por parte de los autores de violencia contra la mujer.**

## 5. Medidas de protección (artículo 56)

178. El artículo 56 del Convenio de Estambul es una disposición clave para generar confianza en el plano de los procedimientos judiciales para las mujeres y las niñas que han sufrido o son testigos de alguna de las formas de violencia contempladas en el Convenio. En él se establece una lista no exhaustiva de procedimientos diseñados para proteger a las víctimas de violencia contra la intimidación, las represalias y la victimización secundaria en todas las etapas de los procedimientos, durante las investigaciones y en el juicio. Los redactores pretendían que esta lista fuera indicativa, y las partes pueden adoptar medidas de protección adicionales que sean más favorables que las previstas en el Convenio. Además, la intimidación y la victimización secundaria pueden ocurrir no sólo a manos de los perpetradores, sino también cuando las investigaciones y los procedimientos judiciales no se basan en una comprensión de la violencia contra la mujer desde una perspectiva de género, por lo que la aplicación práctica de las medidas de protección debe basarse firmemente en esa comprensión.

179. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había acogido con satisfacción la labor realizada por la red de Oficinas de Apoyo a las Víctimas, que prestan apoyo y asesoramiento jurídico y psicológico a las mujeres víctimas de violencia, contribuyendo así a mejorar la confianza de las víctimas en el sistema judicial. El GREVIO acoge con satisfacción el papel que desempeñan estas oficinas a la hora de informar a las víctimas de cualquier cambio en la ejecución de la pena del autor o en caso de puesta en libertad o liberación anticipada, de conformidad con el artículo 56, apartado 1b, del Convenio

<sup>227</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también la Recomendación general N° 1 del GREVIO sobre la dimensión digital de la violencia contra la mujer, 2021

<sup>228</sup> Información facilitada por el CGPJ

<sup>229</sup> Pulseras electrónicas y servicio ATENPRO. Véase Ley Orgánica 10/2022, de Libertad Sexual, disposición final 1.3 por la que se modifica el artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

<sup>230</sup> En 2023 se produjeron 19.798 delitos de incumplimiento de órdenes de protección (lo que representa aproximadamente el 55% del número total de órdenes de protección concedidas). Información facilitada por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con el Parlamento. El número de infracciones investigadas por los juzgados especializados en violencia de género aumentó de 29.508 en 2020 a 44.162 en 2023

<sup>231</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>232</sup> Informe de evaluación de base del GREVIO, párrafo 269

de Estambul<sup>233</sup>. Además, acoge con satisfacción el hecho de que la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual prevea que se proporcionará a estas entidades formación y apoyo específicos para poder apoyar a las víctimas de violencia sexual. En este contexto, el GREVIO señala la necesidad de garantizar recursos suficientes a estas oficinas para que puedan llevar a cabo eficazmente sus funciones y de que se adopten medidas específicas para que puedan llegar a las víctimas que residen en zonas rurales<sup>234</sup>.

180. La ley prevé el derecho de la víctima a evitar el contacto con el agresor en los procedimientos judiciales.<sup>235</sup> Además, las víctimas de violencia doméstica y violencia sexual deben ser protegidas contra la victimización secundaria en los procedimientos judiciales mediante el uso de herramientas tecnológicas para grabar sus testimonios<sup>236</sup>. En la práctica, parece que estos derechos no siempre se implementan de manera efectiva y que las mujeres víctimas de violencia no siempre tienen acceso a instalaciones adecuadas que les impidan entrar en contacto con el agresor o al uso de medios técnicos para poder ser escuchadas sin estar presentes en la sala del tribunal<sup>237</sup>. GREVIO entiende que esta situación a menudo está relacionada con la falta de medios por parte de los tribunales y, a veces, con la falta de concienciación entre los profesionales del derecho sobre la necesidad de evitar la victimización secundaria.<sup>238</sup> También señala que la posibilidad de grabar testimonios probatorios de víctimas infantiles y de víctimas vulnerables con discapacidad está prevista en la legislación española<sup>239</sup>, pero que no se aplica a las víctimas adultas vulnerables de violencia de género o sexual<sup>240</sup>. Por último, GREVIO señala que, aunque la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual establece el derecho de las víctimas de violencia sexual a la protección de su vida privada, aunque los abogados que trabajan con mujeres víctimas de violencia siguen expresando inquietudes a este respecto<sup>241</sup>.

181. Por último, GREVIO toma nota con interés del actual proceso de creación de centros “Barnahus” para responder mejor a las necesidades de los niños víctimas de violencia sexual, protegiéndolos al mismo tiempo de la victimización secundaria.

**182. Si bien acoge con satisfacción las salvaguardias existentes para proteger a las mujeres víctimas de violencia en los procedimientos judiciales, GREVIO alienta a las autoridades españolas a garantizar su aplicación sistemática para las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer.**

<sup>233</sup> De conformidad con el artículo 7 de la Ley 4/2015, del Estatuto de las Víctimas del Delito

<sup>234</sup> Véase Fiscalía General del Estado, informe anual 2023

<sup>235</sup> Artículo 20 de la Ley 4/2015 del Estatuto de las Víctimas del Delito y artículo 26 de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual.

<sup>236</sup> Disposición final primera de la Ley Orgánica 10/2022, de Libertad Sexual, por la que se modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto 1882, de 14 de septiembre. Véase también el artículo 137 bis del Real Decreto 6/2023, de 14 de septiembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el ámbito de la justicia pública, la función pública, el régimen local y el mecenazgo

<sup>237</sup> Véase el informe anual del Defensor del Pueblo de 2022, pág. 190

<sup>238</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación

<sup>239</sup> Conocida como “prueba preconstituida”. Véase la disposición final primera de la Ley Orgánica 8/2021, de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia, por la que se modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aprobada por Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, artículo 449 bis

<sup>240</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Ver también Themis, Estudio comparado de la regulación del consentimiento en los delitos contra la libertad e indemnidad sexual, Buenas prácticas y estrategia para combatir la violencia sexual desde la perspectiva de género, 2023

<sup>241</sup> Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el artículo 50, Respuesta inmediata, prevención y protección.

## **APÉNDICE I**

### **LISTA DE PROPUESTAS Y SUGERENCIAS DE GREVIO**

#### **II. Cambios en las definiciones, políticas integrales y coordinadas, financiación y datos**

Recogida de datos en materia de violencia contra la mujer y violencia doméstica

##### **A. Definiciones (Artículo 3)**

1. Reconociendo los continuos avances logrados en la armonización de las definiciones con los requisitos del Convenio de Estambul, pero observando las persistentes variaciones entre las regiones, GREVIO alienta a las autoridades españolas a adoptar más medidas legislativas o de otro tipo para garantizar una mayor armonización de las definiciones de las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul que se utilizan en España con las definiciones previstas en el artículo 3 del Convenio. (párrafo 20)

##### **B. Políticas integrales y coordinadas (artículo 7)**

2. GREVIO insta firmemente a las autoridades españolas a intensificar sus esfuerzos para garantizar la aplicación coherente de las políticas existentes para prevenir y combatir la violencia de género contra las mujeres en los niveles nacional, regional y local, en particular mediante:

- a. garantizar la implementación de políticas y medidas dirigidas a atender las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia expuestas a discriminación interseccional;
- b. evaluar periódicamente sus políticas encaminadas a lograr el enfoque político integral y coordinado que exige el Convenio de Estambul. Esas evaluaciones deberían realizarse sobre la base de indicadores predefinidos a fin de evaluar su impacto y garantizar que la formulación de políticas se base en datos fiables;
- c. garantizar la participación periódica de las ONG que trabajan con mujeres víctimas de violencia de género en la elaboración de políticas, así como en el seguimiento y la evaluación de las políticas y medidas (párrafo 31).

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

3. Si bien reconoce la importante asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en España, GREVIO alienta a las autoridades españolas a adoptar medidas para establecer prioridades y objetivos de gasto, en particular:

- a. reforzar la orientación proporcionada a las autoridades locales y regionales sobre el uso de los fondos recibidos para la implementación del Pacto Estatal contra la Violencia de Género;
- b. garantizar una financiación adecuada y sostenible para las ONG de mujeres que prestan servicios especializados de apoyo a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia, incluidas las ONG comunitarias más pequeñas, mediante oportunidades de financiación que permitan la prestación continua de servicios, como subvenciones a largo plazo. Los procedimientos de contratación para esos servicios deberían incluir, como criterios de selección, requisitos cualitativos como la necesidad de garantizar un enfoque sensible al género en relación con la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, así como experiencia en la prestación de servicios (párrafo 38).

##### **D. Recogida de datos (artículo 11)**

###### **3. Servicios sociales**

4. Recordando las conclusiones emitidas en el informe de evaluación de referencia del GREVIO y teniendo presente la necesidad de que los esfuerzos de recopilación de datos se extiendan a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, en particular la violencia sexual, la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, el GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a que prosigan sus esfuerzos para:

- a. garantizar que los datos recogidos por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades judiciales y los servicios de salud estén desglosados en función del sexo y la edad de la víctima y el agresor, el tipo de violencia, la relación del agresor con la víctima, la ubicación geográfica y otros factores que se consideren pertinentes;
- b. armonizar la recopilación de datos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial, con el objetivo de permitir el seguimiento de un caso a lo largo de las diferentes etapas del

- sistema de justicia penal y, de ese modo, permitir una evaluación, entre otras cosas, de las tasas de condena, deserción y reincidencia;
- c. adoptar medidas para armonizar las iniciativas de recopilación de datos del sector de la salud en todo el país y garantizar que los datos recopilados por los proveedores de atención de salud públicos y privados incluyan los casos de contacto de las víctimas de violencia contra la mujer con proveedores de atención de salud primaria y servicios perinatales;
  - d. introducir la recopilación de datos por parte de los servicios sociales en relación con todas las formas de violencia contra la mujer, incluidas la mutilación genital femenina, el aborto forzado y la esterilización forzada (párrafo 48).

### **III. Análisis de la implementación de disposiciones seleccionadas en áreas prioritarias en los ámbitos de la prevención, protección y persecución penal**

#### **A. Prevención**

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

5. Acogiendo con satisfacción el firme arraigo de las medidas preventivas en los documentos de políticas y estrategias nacionales, GREVIO alienta a las autoridades españolas a:
  - a. intensificar los esfuerzos para garantizar la aplicación práctica de medidas preventivas sobre todas las formas de violencia contra la mujer, incluida la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la violencia en nombre del llamado honor y cualquier manifestación digital de violencia contra la mujer, involucrando en tales esfuerzos a las organizaciones especializadas en derechos de la mujer;
  - b. garantizar que se realice una mayor labor preventiva que aborde específicamente la violencia de género contra las mujeres y las niñas que sufren las mujeres con discapacidad y otras mujeres en riesgo de discriminación interseccional, incluidas, en particular, las mujeres migrantes y solicitantes de asilo;
  - c. seguir involucrando a los hombres jóvenes y a los niños en las medidas preventivas e implementar las medidas existentes medidas preventivas para este grupo;
  - d. realizar periódicamente evaluaciones de impacto de las campañas de sensibilización y de las medidas de prevención primaria adoptadas (párrafo 54).

##### **2. Educación (Artículo 14)**

6. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO alienta a las autoridades españolas a seguir promoviendo los principios de igualdad entre mujeres y hombres, roles de género no estereotipados, respeto mutuo y resolución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales mediante material didáctico adecuado y a supervisar cómo los profesores hacen uso de dicho material y, cuando sea necesario, a incluir programas sobre los temas enumerados en el artículo 14 del Convenio de Estambul como materias obligatorias en el currículo formal. (párrafo 60)
7. GREVIO alienta además firmemente a las autoridades españolas a que incrementen sus esfuerzos para enseñar a los niños, de una manera apropiada a su edad, el concepto de consentimiento libremente dado en las relaciones sexuales y a que aumenten su conciencia de los efectos nocivos de la pornografía violenta y de las implicaciones de compartir imágenes íntimas de uno mismo y de otros (párrafo 61).

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

8. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia y en vista de las deficiencias persistentes en el ámbito de la formación de profesionales cuya contribución a un sistema de apoyo basado en la confianza, La protección y la justicia son fundamentales, por lo que GREVIO insta a las autoridades españolas a que intensifiquen la formación de todos los profesionales que tratan con víctimas y perpetradores de violencia contra las mujeres sobre todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul y las necesidades específicas de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables. Esta formación debe ir acompañada de protocolos normalizados destinados a identificar, prestar apoyo y derivar a las víctimas a otros servicios, y debe evaluarse periódicamente. Debe centrarse en los derechos humanos de las víctimas, la seguridad, las necesidades individuales y el empoderamiento, la prevención de la victimización secundaria mediante un enfoque centrado en las

víctimas e informado sobre el trauma, y debe impartirse a todos los profesionales de los sectores de la justicia, la aplicación de la ley, el bienestar social, la atención sanitaria y la educación. El impacto de estas iniciativas de formación debe maximizarse aprovechando la experiencia de las organizaciones de derechos de la mujer y los proveedores de servicios especializados. (párrafo 74) GREVIO insta además a las autoridades españolas a garantizar la formación obligatoria de los jueces 9. que presiden causas relativas a derechos de custodia y de visita sobre:

- a. los efectos negativos que tiene sobre los niños ser testigos de la violencia contra las mujeres y la importancia de tener en cuenta esas situaciones a la hora de tomar una decisión y/o acordar o promover la mediación en esos casos;
- b. la naturaleza y la dinámica de la violencia doméstica, incluidas las relaciones desiguales de poder entre las partes, en contraposición a una mera relación conflictiva entre cónyuges. (párrafo 75)

#### **4. Programas de intervención preventiva y tratamiento (artículo 16)**

##### **a. Programas para perpetradores de violencia doméstica**

10. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a mejorar la conformidad de los programas existentes para los perpetradores con el artículo 16, párrafo 3, del Convenio de Estambul, garantizando que incluyan un enfoque centrado en la seguridad y el apoyo a la víctima y se implementen en estrecha cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas. (párrafo 81)
11. GREVIO alienta también a las autoridades españolas a que actualicen las normas de calidad existentes en el trabajo con los autores de delitos y garanticen su aplicación uniforme en todo el país (párrafo 82).
12. Además, GREVIO alienta a las autoridades españolas a que consideren la posibilidad de apoyar y promover aún más el desarrollo de programas de trabajo preventivos con autores de violencia de género (párrafo 83).

## **B. Protección y apoyo**

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

13. GREVIO insta encarecidamente a las autoridades españolas a:
  - a. proseguir sus esfuerzos para establecer, en todo el país, mecanismos de cooperación interinstitucional en los que participen todos los organismos oficiales y de otro tipo pertinentes, incluidas las ONG que prestan servicios de apoyo especializados. Esos mecanismos de coordinación deberían abarcar todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, como la violación y la violencia sexual, las manifestaciones digitales de la violencia contra la mujer, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, y deberían contar con los recursos adecuados;
  - b. mapear los mecanismos de coordinación existentes y asegurar el seguimiento regular de su funcionamiento. (párrafo 92)
14. Además, GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas para simplificar y armonizar el proceso de reconocimiento oficial de las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer con el fin de garantizar un acceso rápido y efectivo, en todo el país, a los servicios de protección y apoyo para todas las víctimas de violencia contra la mujer, independientemente de la forma de violencia que hayan sufrido, y establecer, cuando sea apropiado, servicios de asesoramiento y apoyo en forma de ventanilla única. (párrafo 93)

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

#### **a. Servicios sociales**

15. Recordando las conclusiones de su informe de evaluación de referencia, GREVIO alienta a las autoridades españolas a que mejoren las medidas para garantizar el acceso adecuado de todas las mujeres y niñas a los servicios generales de apoyo y a que prosigan sus esfuerzos para reducir las disparidades regionales en la calidad de los servicios prestados. Para ello, deben adoptarse medidas adicionales para idear respuestas más eficaces a las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo o expuestas a la discriminación interseccional, en particular garantizando el reconocimiento de sus necesidades específicas en los protocolos existentes (párrafo 99).

## **b. Servicios de salud**

16. GREVIO alienta a las autoridades españolas a que sigan aplicando itinerarios de atención estandarizados en los sectores de la salud pública y privada, basados en un enfoque sensible al género y sin prejuicios, con el fin de garantizar la identificación de las víctimas, su diagnóstico, tratamiento, documentación del tipo de violencia sufrida (incluidas fotografías de las lesiones) y los problemas de salud resultantes, y la remisión a un apoyo especializado adecuado. (párrafo 104)
17. GREVIO alienta a las autoridades españolas a evaluar periódicamente la aplicación de los protocolos existentes por parte de los proveedores de atención sanitaria y a garantizar su adaptación a las necesidades de las mujeres y las niñas en riesgo de discriminación interseccional (párrafo 105).
18. Además, GREVIO insta firmemente a las autoridades españolas a garantizar que todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a servicios de apoyo, incluida la recogida y el almacenamiento de pruebas forenses de forma gratuita y sin obligación de presentar cargos (párrafo 106).

## **3. Servicios de apoyo especializado (artículo 22)**

19. GREVIO alienta a las autoridades españolas a que adopten medidas adicionales para garantizar que las mujeres víctimas de todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluidas la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, tengan acceso efectivo a servicios de apoyo especializados accesibles y de calidad. Para ello, deben adoptarse medidas específicas para garantizar que las mujeres y las niñas en riesgo o expuestas a discriminación interseccional sean derivadas sistemáticamente a servicios de apoyo especializados que satisfagan sus necesidades como víctimas de violencia contra la mujer y tengan acceso a refugios para víctimas de violencia doméstica (párrafo 112).

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

20. Acogiendo con satisfacción los esfuerzos realizados para establecer una red integral de apoyo especializado a las víctimas de violencia sexual, GREVIO alienta a las autoridades españolas a garantizar que:
  - a. todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a atención médica y a asesoramiento y apoyo psicológico inmediato y a largo plazo, prestados por profesionales calificados que brinden apoyo sensible a las víctimas y con conocimiento del trauma;
  - b. exista un sistema accesible y armonizado para reconocer oficialmente a las víctimas de violencia sexual;
  - c. que se tengan plenamente en cuenta las necesidades particulares de las mujeres expuestas a la discriminación interseccional y que las mujeres que viven en zonas rurales tengan acceso efectivo a dichos servicios. (párrafo 117)

## **C. Derechos sustantivos**

### **1. Custodia, derecho de visita y seguridad (Artículo 31)**

21. Acogiendo con satisfacción las importantes medidas legislativas adoptadas por las autoridades españolas en el ámbito de los derechos de custodia y de visita, GREVIO las alienta firmemente a que prosigan sus esfuerzos para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus hijos:
  - a. realizar una revisión exhaustiva de la práctica judicial respecto de las disposiciones legales que obligan a los jueces a retirar los derechos de custodia y visita en casos de separación de los padres con antecedentes de violencia, a fin de determinar si la práctica actual se ajusta a lo dispuesto en el artículo 31 del Convenio de Estambul;
  - b. intensificar los esfuerzos para prevenir la victimización secundaria de las mujeres víctimas de violencia, evitando culpar a las víctimas, desacreditarlas y/o enfatizar excesivamente sus responsabilidades y poniendo fin a la práctica de retirar a los niños de los padres no abusadores o limitar sus derechos parentales por motivos del llamado síndrome de alienación parental o conceptos relacionados;
  - c. intensificar las medidas para fortalecer la cooperación interinstitucional y la información intercambio entre tribunales civiles y tribunales penales;
  - d. adoptar medidas enérgicas para garantizar que los centros de visitas supervisadas cuenten con los recursos adecuados, se centren en la seguridad de los niños y sus madres y eviten la victimización secundaria de las mujeres (párrafo 130).

## **2. Prohibición de procedimientos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o de imposición de penas (artículo 48)**

22. GREVIO insta encarecidamente a las autoridades españolas a que adopten todas las medidas necesarias para garantizar que los procedimientos de mediación llevados a cabo en los procedimientos de derecho de familia no constituyan una mediación cuasi obligatoria en los casos con antecedentes de violencia doméstica. Para ello, deberían, entre otras cosas:
- establecer mecanismos de detección para garantizar la detección sistemática de la violencia doméstica jueces y mediadores en procedimientos de derecho de familia;
  - establecer salvaguardias adecuadas para garantizar el consentimiento libre e informado de las mujeres víctimas de violencia durante los procesos de mediación familiar voluntaria y que dichos procesos respeten plenamente los derechos, las necesidades y la seguridad de las víctimas (párrafo 135).
23. Además, GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas para regular el sistema de coordinación familiar, en particular para garantizar que no sea obligatorio en casos con antecedentes de violencia de pareja, y para establecer un sistema de evaluación periódica de los procesos de coordinación familiar. (párrafo 136)

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

### **1. Obligaciones generales (artículo 49) y Respuesta inmediata, prevención y protección (artículo 50)**

#### **a. Informes, respuesta inmediata e investigaciones por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley**

24. Acogiendo con satisfacción los esfuerzos que se están realizando para mejorar la respuesta policial a la violencia contra la mujer, el GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a que adopten medidas encaminadas a garantizar que todas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dispongan de los recursos, los conocimientos y las competencias necesarios para responder con prontitud, de manera apropiada y con una perspectiva de género a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluidas la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y el acoso (párrafo 145).
25. Además, GREVIO alienta firmemente a las autoridades españolas a que identifiquen y aborden todos los factores que impiden a las mujeres y las niñas denunciar sus experiencias de violencia contra la mujer a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, centrándose especialmente en las experiencias de las mujeres migrantes, las mujeres solicitantes de asilo y las mujeres con un estatus migratorio irregular, así como en las mujeres rurales. (párrafo 146)

#### **b. Investigación y procesamiento eficaces**

26. GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas adicionales para:
- identificar y abordar los factores legislativos y de procedimiento que contribuyen a la violencia secundaria victimización durante la investigación;
  - Realizar una investigación exhaustiva de los factores que conducen a la deserción en los casos de violencia de género. (párrafo 152)
27. GREVIO alienta también a las autoridades españolas a que garanticen la plena aplicación de los instrumentos existentes para mejorar la recogida de pruebas durante las investigaciones, eliminar la centralidad de la declaración de la víctima en los procedimientos penales y mejorar la protección de la víctima frente a todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul (párrafo 153).

#### **c. Tasas de condena**

28. GREVIO insta a las autoridades españolas a:
- adoptar rápidamente medidas legislativas y de otro tipo para aplicar plenamente las disposiciones de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual y garantizar que los autores de violencia sexual rindan cuentas plenamente de sus actos;

- b. garantizar que los tribunales especializados en violencia de género y otros órganos judiciales especializados dispongan de los recursos necesarios para poder investigar y perseguir adecuadamente todas las formas de violencia sexual. (párrafo 158)

## **2. Evaluación de riesgos y gestión de riesgos (artículo 51)**

29. GREVIO acoge con satisfacción los esfuerzos constantes de las autoridades españolas para mejorar la evaluación de riesgos y aumentar la seguridad de las víctimas de violencia de pareja y las alienta a que sigan esforzándose por aumentar la precisión de estas evaluaciones y ampliarlas a todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul (párrafo 166).

## **3. Órdenes de alejamiento de emergencia (artículo 52)**

30. GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas legales o de otro tipo para garantizar que las autoridades competentes tengan acceso a las órdenes de alejamiento de emergencia que cumplan los requisitos del artículo 52 del Convenio de Estambul para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas y de sus hijos en su propio hogar. (párrafo 169)
31. Además, GREVIO insta firmemente a las autoridades españolas a garantizar la supervisión efectiva de todo tipo de órdenes de alejamiento de emergencia y a aplicar sanciones efectivas por cualquier incumplimiento de dichas órdenes (párrafo 170).

## **4. Órdenes de restricción o protección (artículo 53)**

32. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO insta a las autoridades españolas a que realicen un análisis de las razones de las tasas significativamente más altas de rechazo de órdenes de protección en algunas partes del país y a que incrementen las medidas para abordar los incumplimientos de las órdenes de protección por parte de los autores de violencia contra la mujer. (párrafo 177)

## **5. Medidas de protección (artículo 56)**

33. Si bien acoge con satisfacción las salvaguardias existentes para proteger a las mujeres víctimas de violencia en los procedimientos judiciales, GREVIO alienta a las autoridades españolas a garantizar su aplicación sistemática para las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer (párrafo 182).

**APÉNDICE II**  
**LISTA DE LAS AUTORIDADES NACIONALES, OTROS ORGANISMOS PÚBLICOS,**  
**ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES**  
**Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Con las que GREVIO mantuvo consultas

Autoridades nacionales

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes

Ministerio de Igualdad

Ministerio de Salud

Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones

Ministerio del Interior

Ministerio de Trabajo y Economía Social

Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades

Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes Generales

Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030

Ministerio de Juventud e Infancia

Castilla y León:

Consejería de Educación

Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades

Delegación del Gobierno en Castilla y León/Guardia Civil y Policía Nacional

Cataluña:

Departamento de Educación y Salud

Departamento de Igualdad y Feminismos

Departamento del Interior

Departamento de Justicia

Departamento de Derechos Sociales

Otras instituciones públicas

Consejo General del Poder Judicial

Defensor del Pueblo (Alto Comisionado del Parlamento para los Derechos Fundamentales y las Libertades públicas)

Organizaciones no gubernamentales

AIETI – organización que realiza investigaciones sobre temas relacionados con América Latina

Amnistía Internacional, España

Fundación ASPACIA – organización que brinda servicios de apoyo a mujeres víctimas de violencia

Asociación “Artemisa” Mujeres Migrantes y Refugiadas

Asociación “Gitanas Feministas por la Diversidad”

Asociación de apoyo a las víctimas de agresión sexual y otros malos tratos (ADAVASYMT),  
Valladolid

Asociación de Mujeres Juristas Themis

Fundación Mujeres CERMI – organización de apoyo a mujeres con discapacidad

Médicos del Mundo, España

Comunidad lésbica eurocentralasiática

Federación de Mujeres Progresistas de Castilla y León

Federación de la Red Artemisa de apoyo a las mujeres gitanas

Federación de Mujeres Jóvenes

Feministas por el cambio social

Karibu – organización que brinda apoyo a mujeres migrantes de África

LesWorking – red profesional internacional para mujeres lesbianas

Foro Feminista de Madrid

Mujeres Supervivientes - apoyo a mujeres sobrevivientes de violencia de género

Red de Mujeres de América Latina y el Caribe

Cedaw-Istanbul-Beijing Sombra: organización paraguas que proporciona informes paralelos a los órganos de tratados internacionales

Plataforma de Impacto de Género Ya – Plataforma que promueve la elaboración de presupuestos con perspectiva de género

Plataforma contra el Maltrato a la Mujer “Violencia Cero”

Plataforma YO SÍ TE CREO #StopSAP organización que trabaja con los derechos de custodia y visitas en situaciones de violencia de género

Red de Madres Protectoras – organización que se ocupa de los derechos de custodia y visitas en situaciones de violencia de género

Red Nacional “Libre de Mutilación Genital Femenina”

Salva a una niña, salva una generación

Comisión Española de Apoyo al Refugiado (CEAR)

Federación Española de Lesbianas, Gays, Trans, Bisexuales e Intersexuales+ (FELGBTI+)

Asociación Trabe – organización que se ocupa de la violencia de género y la prostitución

Unión de Organizaciones de Apoyo a la Familia (UNAF)

Colegio de Abogados de Valladolid/Agrupación de Mujeres Abogadas

Asociación de Apoyo a la Mujer «Plaza Mayor», Salamanca

Representantes de la sociedad civil:

Débora Ávila Canto, Universidad Complutense de Madrid, Centro de Estudios e Investigaciones sobre la Mujer

María del Carmen Peñaranda, Universidad Complutense Madrid

Helena Soleto Muñoz, Directora del Instituto Alonso Martínez, Universidad Carlos III de Madrid

Tania Sordo Ruz, jurista e investigadora

El GREVIO -Grupo de Expertos en lucha contra la violencia hacia las mujeres y la violencia doméstica- es un órgano independiente de vigilancia de los derechos humanos, encargado de supervisar la aplicación por los estados partes del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

Tras el exhaustivo ejercicio de evaluación establecido en sus informes de *evaluación de referencia* (sobre España en 2020), la primera ronda de *evaluación temática* del GREVIO identifica los avances logrados en la generación de confianza en las mujeres y niñas mediante la prestación de apoyo, protección y justicia frente a cualquiera de las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul.

Este informe contiene un análisis de la evolución de la legislación y las políticas en relación con las disposiciones del Convenio relativas al apoyo y la protección de las víctimas, la investigación penal y el enjuiciamiento de los actos de violencia. También abarca la evolución de la determinación de la custodia de los hijos y los derechos de visita en casos de divorcio con antecedentes de violencia y medidas preventivas más amplias.

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

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

El Consejo de Europa es la principal organización de derechos humanos del continente. Está compuesto por 46 estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea.

Todos los estados miembros del Consejo de Europa han firmado el Convenio Europeo de Derechos Humanos, un tratado diseñado para proteger los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos supervisa la aplicación del Convenio en los estados miembros.