



ii. Contextualización

4. Marco Conceptual
5. Contexto Normativo
6. Diagnóstico del estado
de la situación

4. Marco Conceptual

4. Marco conceptual de las violencias machistas

Alcance de la violencia machista contra las mujeres y las niñas

Un problema social en transformación

La consideración de las violencias contra las mujeres y las niñas es una **grave vulneración de derechos humanos**. Su tratamiento como cuestión pública de máxima gravedad es relativamente reciente; y de hecho algunas de sus manifestaciones siguen sin tener una intervención suficiente para alcanzar su erradicación.

El enfoque de derechos humanos supone el pleno reconocimiento a la ciudadanía plena de las mujeres basada en los principios de igualdad y no discriminación, que permite su defensa, reivindicación y ampliación; y también la exigencia de la reparación para las víctimas. Así ha sido recogido en diferentes normativas, algunas específicas relativas a determinadas formas de violencia, y otras más generales referidas a los derechos fundamentales de las mujeres y al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres.

La prevención, la sensibilización, la protección, la sanción y la reparación son las actuaciones fundamentales frente a las violencias machistas. Estas han tenido una evolución legislativa paulatina, en ocasiones lenta. Ello ha variado en función de la mejora del conocimiento disponible sobre las diferentes violencias, según el grado de avance producido sobre los derechos fundamentales de las mujeres (en su reconocimiento por parte de los Estados) y de la voluntad política.

Al mismo tiempo, existe **cierta confusión conceptual** en torno a la variedad de violencias existentes, sus orígenes y las estrategias más eficaces para eliminarlas. Esta confusión recoge las tensiones políticas sobre su multidimensionalidad. Ello trasciende los estrechos marcos de la delimitación de la violencia cuando se la considera como un simple hecho nefasto que ocurre en el ámbito privado de las relaciones afectivas y familiares de las mujeres en una relación heterosexual.

Tal y como señaló hace décadas el Observatorio Estatal de Violencia Sobre la Mujer (2007), España es un país líder en la lucha contra la violencia contra las mujeres, prolijo en sus iniciativas. Diferentes administraciones, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas han aprobado normativas específicas, y junto con muchas entidades locales se han desarrollado planes institucionales, programas y medidas dirigidas a la erradicación de diferentes tipos de violencia. No obstante, la terminología es muy diversa, y también las formas de intervención (normas o políticas públicas). Ello ha generado, en algunas ocasiones, cierta ambigüedad y duda. En la actualidad el marco institucional requiere de un enfoque integral y actualizado. En parte, el fundamento de la EEVM 2022-2025, es el de contribuir a ello.

Los cambios normativos son fruto de profundos **debates políticos y sociales** en torno a la desigualdad entre mujeres y hombres, los privilegios masculinos en las sociedades machistas, y la defensa y garantía de los derechos de las mujeres, las niñas y los niños. Los cambios se producen gracias al empuje del movimiento feminista, que reivindica el análisis de violencias aún poco visibles, la aparición de nuevas formas de ejercer violencias ya conocidas, y la denuncia de vacíos en la atención o la ineficacia en el funcionamiento de algunos procedimientos.

Debido a lo anterior, en ocasiones la **definición y delimitación** de las violencias, de sus causas y de sus consecuencias, no recoge aún toda la complejidad de las **experiencias de todas las mujeres**, ni se adapta a la evolución de estas violencias. Tampoco resulta siempre exhaustiva recogiendo el sentido de las vivencias de las víctimas-supervivientes. Es por ello que **mejorar la comprensión de los conceptos** y las definiciones de los aspectos legales que abordan las violencias, así como sus causas y consecuencias, **resulta clave para su erradicación**.

Acepciones de la violencia machista

El concepto de violencia machista, a los efectos previstos en la EEVM, **designa todos los actos de violencia considerados violencia contra las mujeres a los que se refiere el artículo 3.a del Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica** (Consejo de Europa, 2011), también denominado **Convenio de Estambul**. Dicho Convenio fue ratificado por España el 11 de abril de 2014¹. Por tanto, a través del término de violencia machista se designan:

todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada

¹ Véase Instrumento de ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011, (BOE núm. 137, de 6 de junio de 2014).

El término “mujeres” incluye a las niñas menores de 18 años, y así es contemplado en la EEVM.

En el Convenio de Estambul se establecen las principales nociones que, junto con las realizadas en España con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, guiarán el marco conceptual de esta EEVM.

Por «violencia contra las mujeres» se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres.

Por «género» se entenderán los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres.

Por «violencia contra la mujer por razones de género» se entenderá toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada.

Artículo 3 del Convenio de Estambul.

El Convenio también diferencia la “**violencia doméstica**” (artículo 3b):

todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima

En cambio, nuestro país ya distinguió en 2004 el concepto de “violencia de género” de “violencia familiar” conforme a las siguientes definiciones:

- Por un lado, la “**violencia de género**” es la violencia que sufren las mujeres en el ámbito de la pareja/expareja, incluyendo la **violencia vicaria**. Es decir, aquella que tiene como objetivo causar perjuicio o daño a las mujeres, y se ejerce sobre sus familiares o personas allegadas menores de edad en sus relaciones de afectividad (tal y como que se recoge en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género).
- Y, por otro lado, la “**violencia familiar**” sería aquella que se recoge en la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En el caso de la violencia familiar que sufren las mujeres, se trataría de aquella ejercida por un hombre contra una mujer en el ámbito de la familia (descendientes, ascendientes, cónyuges o relación análoga, hermanos, etc.), a excepción de los casos considerados de violencia de género.

Por lo tanto, en la EEVM se incluye dentro del concepto de **violencias machistas** cualquier forma de violencia contra las mujeres, que:

Tenga lugar tanto en el ámbito de la pareja o expareja como la sufrida fuera de él, distinguiendo entre **violencia física, sexual, psicológica, política, económica, digital, cultural, institucional, simbólica, acoso sexual, *stalking*, mutilación genital femenina, trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, matrimonio forzado y aborto y esterilización forzosos.**

Asimismo, quedan incluidos otros tipos de expresión que, con la misma causalidad, afectan a las niñas y las mujeres, como son la **violencia en el ámbito reproductivo y la explotación comercial del cuerpo de las mujeres.**

La tipología e interrelación entre estas violencias es explicado en el siguiente punto de la Estrategia, si bien es necesario subrayar las siguientes dos cuestiones.

En primer lugar, en esta definición debe tenerse en cuenta que las distintas expresiones pueden producirse de forma presencial o ejercerse mediante las **tecnologías de la información y la comunicación**, a través de las cuales también se practican formas específicas de violencia. Por ello, la EEVM adopta la Recomendación General 1 de octubre de 2021 del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (en adelante GREVIO) que realiza el seguimiento del Convenio de Estambul ².

En este sentido, la definición del Convenio de Estambul comprende todas las formas en las que la **violencia es ejercida o facilitada a través de la tecnología**; como es la difusión no consentida de imágenes o vídeos, la coacción y las amenazas, incluidas las amenazas de violación, el *bullying* sexualizado y otras formas de intimidación, el acoso sexual en línea, la suplantación de identidad, el acoso en línea o el acoso a través del Internet de las Cosas, así como el abuso psicológico y el daño económico perpetrados a través de medios digitales contra las mujeres y las niñas.

En segundo lugar, como parte de la actual conceptualización de la EEVM, se ha de considerar que **las víctimas pueden ser múltiples**. En el caso de la violencia simbólica, las víctimas son el conjunto de las mujeres. En el caso de otras violencias, las víctimas pueden ser personas allegadas o familiares de las mujeres a las que se dirige en primer lugar. Tal es el caso de la **violencia vicaria**.

² Acceso a la Recomendación núm. 1 de GREVIO 2021.

El machismo como origen de las violencias

Todas las violencias machistas contra las mujeres y las niñas tienen su causa en la desigualdad histórica entre mujeres y hombres. Tal y como señala el **Pacto de Estado contra la violencia de género de 2017**, la violencia es la manifestación más cruel de la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres.

El origen de dicha desigualdad son las **estructuras y valores machistas** que perviven en nuestra sociedad, cuyas instituciones sociales continúan funcionando con fuertes referencias patriarcales, y que se perpetúan generación tras generación. Las mujeres y niñas sufren violencia por el hecho de ser mujeres. Su causa última es por tanto el machismo, que se reproduce y se transforma en sus expresiones, pese a los logros obtenidos en materia de igualdad y no discriminación entre mujeres y hombres.

La desigualdad para las mujeres **se manifiesta en discriminaciones y barreras con respecto a los hombres**, a las que se dirigen las políticas de igualdad de oportunidades. Implica una participación social menor de las mujeres y las niñas en todos los ámbitos de la sociedad, un reparto desequilibrado del poder entre mujeres y hombres, especialmente en el ámbito político y económico, una presencia diferencial en los espacios públicos, un uso del tiempo injusto, un reparto abusivo de las responsabilidades de cuidado, la feminización de la pobreza, y en general una mayor vulneración de sus derechos fundamentales. Siendo la mayor manifestación de dicha desigualdad las violencias machistas, en sus múltiples formas.

La clave del ejercicio de las violencias machistas es su etiología (el orden vigente basado en el patriarcado) y su objetivo: mantener un **reparto del poder simbólico y material** que privilegia a los varones en general, y que oprime a todas las mujeres, dificultando el pleno ejercicio de sus derechos.

Las manifestaciones concretas de las violencias machistas contra las mujeres y las niñas se producen en diferentes ámbitos (comunitario, político, familiar, económico, espiritual, íntimo). Se producen de forma múltiple e interrelacional. Asimismo, existe una importante diversidad en la forma en la que se pueden ejercer (simbólica, física, psicológica, sexual, económica, espiritual, ambiental y socio-relacionalmente). Los tipos de violencia en los que se concretan estas formas son numerosos, y **la EEVM se dirige a su conjunto, desde una mirada específica y también holística**.

Todas las mujeres, por el hecho de ser mujeres, son objeto de la violencia en un nivel simbólico. La **desigualdad estructural** entre mujeres y hombres, la impunidad de determinadas expresiones, la invisibilidad social de alguna de sus manifestaciones y su normalización, junto con la inacción y falta de debida diligencia de algunos de poderes públicos, y la estigmatización de las víctimas, contribuyen a su reproducción.

Interseccionalidad, discriminación y vulnerabilidad

Las mujeres no son un grupo homogéneo y sus experiencias varían, porque están en relación con diferentes sistemas de desigualdad. Resulta por tanto imprescindible que las administraciones adopten la perspectiva de la **interseccionalidad** para dar cumplimiento a sus obligaciones frente a las discriminaciones.

Este enfoque señala que la desigualdad entre mujeres y hombres cobra sentido, y se experimenta de forma variable, en función de otras estructuras de opresión, como son el capacitismo, la racialización, el origen étnico y cultural, la clase social, la edad, la confesión religiosa, la orientación sexual, la identidad de género, la situación administrativa de residencia, el país de procedencia, la convicción u opinión o el estado civil. Es decir, la comprensión y los procedimientos de intervención sobre estas violencias requieren de una **perspectiva interseccional**.

El Comité de la CEDAW reconoce que la violencia por razón de género puede afectar a algunas mujeres en distinta medida, o en distintas formas, lo que significa que se **requieren respuestas** jurídicas y normativas adecuadas (recomendación General 35, párrafo 12; Recomendación general 28, párrafo 18).

Ello implica que hay mujeres que se enfrentan a un mayor riesgo de sufrir violencia de forma interseccional. Además³, estas mujeres al sufrir la intersección pueden hacer frente a **discriminaciones múltiples**. En ambos casos pueden encontrarse en un contexto de menor protección.

La vulnerabilidad es considerada una circunstancia **agravante** en el tratamiento penal de las violencias machistas (artículo 46) y una necesidad de **atención específica** (artículo 12) en el Convenio de Estambul de 2011.

Las situaciones de interseccionalidad afectan por tanto a **múltiples mujeres**, como son las mujeres de etnia gitana, mujeres con discapacidad, mujeres en situación administrativamente irregular, mujeres racializadas, mujeres que viven en pequeños municipios o en entornos rurales, mujeres de origen extranjero o culturas diversas, migrantes, solicitantes y beneficiarias de protección internacional y temporal, mujeres en situación de trata o en contextos de prostitución, mujeres con VIH, mujeres con conductas adictivas, mujeres mayores de 65 años, las niñas, las jóvenes, y las mujeres que no han denunciado a su agresor o sus agresores. A esta identificación hay que sumar las hijas y los hijos de las mujeres víctimas y supervivientes.

³ No es lo mismo la discriminación interseccional que la discriminación múltiple: la discriminación múltiple sería distinta de la interseccional, debido a que “múltiple” hace referencia a “variado, de muchas maneras, muchos o numerosos”, y no refleja la característica principal de la discriminación interseccional que es la intersección. Por su parte, la discriminación interseccional incide en que no son muchas o numerosas discriminaciones o que no se trata de sumarlas, sino de trabajar e identificar la discriminación específica (Tania Sordo, 2018)

Debido a lo anterior, los enfoques de prevención y de intervención con las víctimas-supervivientes deben dirigirse a garantizar **la integralidad, la universalidad, la accesibilidad, la adaptabilidad y no discriminación** en todos los procesos y recursos institucionales, respecto a todos los tipos de violencia. Esto último también se refiere a los **procesos y medidas de reparación/indemnización**.

Por ejemplo, en cuanto a la accesibilidad, el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas ha recomendado al Estado español que adopte todas las medidas apropiadas para combatir la violencia contra las mujeres con discapacidad. En el contexto español debe incentivarse el cumplimiento del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. Este texto, que refunde la ya derogada LISMI (Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos) y la LIONDAU (Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad), contempla, entre otras cuestiones, la adopción de medidas de acción positiva hacia las mujeres y las niñas (artículo 67).

Siguiendo esta misma perspectiva, también debe considerarse a los agresores desde una mirada diversa. **No existe una única tipología de agresor.**

El ejercicio de las violencias machistas se corresponde con **diferentes modelos de masculinidad** que tienen en común una concepción ideológica no igualitaria de las mujeres, en una, en varias o en todas sus dimensiones fundamentales.

Resulta por tanto imprescindible prevenir **entre la población masculina** el ejercicio de las violencias machistas, incidiendo en su desnaturalización para favorecer el reconocimiento del valor de las **masculinidades igualitarias y no hegemónicas**. Resulta imprescindible subrayar el **valor preventivo** que tiene la implicación de los hombres en el rechazo contundente de actitudes y comportamientos machistas entre sus pares.

Las violencias machistas contra las mujeres y las niñas constituyen una vulneración de derechos humanos transcultural y cambiante, que requiere del compromiso de todos los agentes y sectores de la sociedad, y de todas las administraciones públicas para su erradicación.

La interrelación de las violencias

Nombrar adecuadamente los tipos de violencia machista que debemos de afrontar como sociedad forma parte de un debate frecuente. Aunque generalmente se empleen como sinónimos, cada término tiene implicaciones concretas. El **alcance del problema y su delimitación** constituye un objeto de debate político y social. También se produce dentro del propio movimiento feminista que, como tal es plural y diverso en sus corrientes de expresión. Estos debates mejoran la comprensión de la violencia y **favorecen su visibilidad** para el conjunto de la sociedad y para las instituciones responsables de ponerle fin. Nombrar para visibilizar es esencial, motivo por el que esta Estrategia presenta, además, un glosario de términos para delimitar conceptualmente las violencias machistas.

Multiplicidad e interrelación entre violencias

Es fundamental **actualizar la terminología** con la que se designan las violencias contra las mujeres dentro de las políticas públicas. En primer lugar, porque **ha mejorado el conocimiento disponible** sobre sus características (espacios donde se ejerce, consecuencias, etc.), lo que permite definir las mejor. Y, en segundo, porque **la reproducción de estas violencias puede adoptar nuevas expresiones**, y se transforma en alguno de sus aspectos. Tal es el caso de la violencia que se ejerce a través de las tecnologías de la información y la comunicación, la explotación reproductiva, o algunas dimensiones del feminicidio.

De esta forma, **con esta Estrategia se sigue la recomendación de Naciones Unidas** respecto a los planes de acción nacionales sobre la necesidad de especificar “las diferentes formas y manifestaciones de violencia contra las mujeres, de manera que la política pueda tener en cuenta las características que les son comunes y las superposiciones entre ellos”. Tal y como señala el organismo internacional, adoptar una única estrategia “tiene la ventaja de permitir que se reconozcan las interrelaciones entre las diferentes formas de violencia” (ONU Mujeres, 2012: 11).

Igualmente **se contribuye a dar respuesta a las recomendaciones del Grupo de expertas GREVIO (2020)**, entre las que se incluye ampliar las violencias a las cuales se les estaba dando respuesta institucional en nuestro país, y garantizar la atención y reparación a las víctimas de todas las formas de violencia.

Las violencias machistas son múltiples y están interrelacionadas. Es esta una cuestión que ha sido señalada como el “continuum de la violencia” (Kelly, 1988) y, como se verá a continuación, suele representarse gráficamente como un triángulo o un iceberg con diferentes capas en función de su **visibilidad social**.

En este triángulo, en su extremo más estrecho y visible pueden apreciarse las formas más extremas de violencia, tanto en el ámbito público como privado: los feminicidios o asesinatos de mujeres, y las agresiones físicas y sexuales.

En la parte intermedia, se encuentran aquellas violencias **menos percibidas** socialmente, más sutiles. Se trata de prácticas machistas, sobre todo de violencia sexual, que han sido naturalizadas en las relaciones de pareja, y en el ámbito público, como es el acoso callejero o en el ocio nocturno, y los discursos de odio en las redes sociales o medios de comunicación. También se dan otras formas de violencia como la violencia psicológica o económica contra las mujeres. En los últimos años son algo más visibles gracias a la concienciación que se ha realizado desde el movimiento feminista y las instituciones públicas.

En la parte inferior se encuentran las **violencias consideradas como invisibles**, aquellas que se sustentan también en la violencia simbólica, por ejemplo, prácticas de ridiculización e invisibilización de las mujeres, que se transmiten sobre todo en los medios de comunicación y las redes sociales. Aquí se pueden situar también las que ejercen los hombres en espacios específicos como el ámbito laboral o escolar; en entornos comunitarios (como la mutilación genital femenina, los matrimonios forzados o feminicidios por deshonor), en espacios estigmatizados (como la explotación sexual) o en otros espacios (como en el ámbito reproductivo).



A continuación, se describen algunas de las formas menos conocidas de violencia machista que se contemplan en la conceptualización de la EEVM.

Tipología e interrelación de las violencias

Los feminicidios

Junto con la violencia simbólica opera su polo opuesto, la expresión más extrema de la violencia: **los feminicidios**. Son la expresión más extrema de violencia contra las mujeres y las niñas y se manifiestan en asesinatos ejercidos por hombres hacia mujeres, lo que debe ser objeto de especial atención por parte de las instituciones públicas (Lagarde, 2006; Nuño 2013; Atencio 2015; Corraldi 2016).

Desde el año 2022, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (en adelante, DGVG) ha establecido una **clasificación pionera sobre feminicidios en España**, con la finalidad de avanzar en su adecuada medición estadística y en su visibilización (2021)⁴. Nuestro país se convierte así en el primero de Europa en contabilizar y difundir oficialmente, desde el 1 de enero de 2022, diferentes feminicidios conforme a una clasificación propia. **Las definiciones** empleadas para ello son las siguientes:

Tipología	Definición	Subtipo
Feminicidio en la pareja o expareja	Asesinato de una mujer en los términos previstos en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género	
Feminicidio familiar	Asesinato de una mujer por hombres de su entorno familiar	- Feminicidio familiar general - Feminicidio por crimen de honor
Feminicidio sexual	Asesinato de una mujer sin relación de pareja ni familiar vinculado a violencias sexuales	- Feminicidio por agresión sexual. - Feminicidio vinculado a la trata con fines de explotación sexual, explotación sexual, prostitución u otras actividades con connotación sexual - Feminicidio vinculado a mutilación genital femenina. - Feminicidio vinculado a matrimonio forzado.
Feminicidio social	Asesinato de una mujer o niña tras una agresión, de carácter no sexual, por parte de un hombre con el que no se tenía una relación de pareja ni era familiar (un desconocido, un compañero de trabajo, un vecino, un amigo, etc.)	
Feminicidio vicario	Asesinato de una mujer mayor de edad, por parte de un hombre como instrumento para causar perjuicio o daño a otra mujer.	- Feminicidio vicario en la pareja o expareja - Feminicidio vicario fuera de la pareja o expareja.

⁴Véase la declaración al respecto del Ministerio de Igualdad en [nota de prensa](#) (2021).

La violencia en la pareja o expareja

La forma más conocida de violencia contra las mujeres es **la que ejercen los hombres sobre las mujeres en el ámbito de las relaciones de pareja/ expareja**, que ha sido denominada comúnmente como “**violencia de género**” debido al marco de derechos fundamentales con la que se asocia. Se trata de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOMPIVG); que supuso un paso adelante para garantizar una respuesta integral y coordinada frente a la violencia contra las mujeres cometida en uno de los espacios más íntimo de la vida de las mujeres.

Comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad. Se trata de la violencia en el ámbito de la pareja heterosexual que acontece por motivos de género, es decir, es una manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres (artículo 1 LOMPIVG).

Se ejerce sobre las mujeres por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia. Es decir, exparejas, amantes o examantes, o figuras similares. Las víctimas son las mujeres, y sus hijos⁵ menores o menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia. Esto último se considera como parte de la violencia vicaria, que afecta también a las personas allegadas a las víctimas.

El hecho de que la violencia machista sea **multidimensional**, en particular la violencia en la pareja o expareja, hace referencia a que puede acontecer de forma simultánea en diversos ámbitos de la vida personal de las víctimas-supervivientes, o solamente en alguno de ellos.

Aparte de la **violencia sexual**, se considera que las otras dimensiones a las que puede extenderse la violencia que sucede en los espacios afectivos son las siguientes (DGVG, 2021b):

- **Violencia física:** consiste en causar o intentar causar daño a una mujer, golpeándola, propinándole patadas, quemándola, agarrándola, pellizcándola, empujándola, dándole bofetadas, tirándole del cabello, mordiéndole, denegándole atención médica u obligándola a consumir alcohol o drogas, así como empleando cualquier otro tipo de fuerza física contra ella. Puede incluir daños a la propiedad y bienes personales.
- **Violencia psicológica:** consiste en actos tendientes a controlar o manipular a una mujer, aislarla de sus amistades, de su familia, de la escuela o del trabajo, a humillarla, avergonzarla, o a infundirla miedo. Incluye la amenaza, la culpabilización, la vigilancia constante, la exigencia de obediencia o sumisión, la indiferencia o el abandono.

⁵ La Ley Orgánica 1/2004 les reconoce toda una serie de derechos contemplados en los artículos 5, 7, 14, 19.5, 61.2, 63, 65, 66 y en la Disposición Adicional 17^a.

- **Violencia económica:** consiste en lograr o intentar conseguir la dependencia financiera de otra persona, manteniendo para ello un control total sobre sus recursos financieros (renta, bienes, propiedades), impidiéndole acceder a ellos libremente. Puede incluir tanto la prohibición de trabajar o formarse, como la explotación laboral. Para lograrla puede emplearse la violencia física, la violencia psicológica, la violencia online o todas ellas

Los debates conceptuales sobre las características de estas dimensiones de la violencia machista en el ámbito de la pareja están bastante consolidados.

La violencia sexual

Una de las violencias que mayor preocupación han despertado en nuestra sociedad en los últimos años es la violencia sexual. De acuerdo con la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, se considera violencia sexual a los actos de naturaleza sexual no consentidos o que condicionan el libre desarrollo de la **vida sexual** en cualquier ámbito público o privado. Abarca una amplia tipología:

La agresión sexual, el acoso sexual y la explotación de la prostitución ajena, así como todos los demás delitos previstos en el Título VIII del Libro II de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, orientados específicamente a proteger a personas menores de edad. Junto con lo anterior se considera **la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso con connotación sexual, la trata con fines de explotación sexual y el feminicidio sexual**. Se incluyen las violencias sexuales cometidas en el ámbito digital, lo que comprende la difusión de actos de violencia sexual, la pornografía no consentida y la infantil en todo caso, y la extorsión sexual a través de medios tecnológicos. Asimismo, entre las conductas con impacto en la vida sexual, se consideran violencias sexuales **la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso con connotación sexual y la trata con fines de explotación sexual**.

España ha avanzado institucionalmente en la definición y erradicación de sus múltiples manifestaciones a través de una legislación específica que contribuye a revelar muchas de sus expresiones, tanto en espacios públicos como en espacios privados.

El Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, señala en su Exposición de motivos, sus principales características, que son las que adopta la EEVM:

- En su expresión física y también simbólica constituyen quizá una de las violaciones de derechos humanos más **habituales y ocultas** de cuantas se comenten en la sociedad española, que afectan de manera específica y desproporcionada a las mujeres y a las niñas, pero también a los niños.
- Es una cuestión social y estructural estrechamente relacionada con una determinada **cultura sexual arraigada en patrones discriminatorios** que debe ser transformada.

- Conlleva un **valor simbólico** determinante, que repercute de forma colectiva a través de la inseguridad y el miedo. Un mensaje de dominación radicado fundamentado en la reafirmación de un orden patriarcal.

El imaginario sobre la violencia sexual ha considerado hasta fechas recientes que esta se produce únicamente mediante el uso de la fuerza física del agresor, y no ha tenido en cuenta la noción de consentimiento. Esta consideración puede entenderse como patriarcal⁶, lo que en nuestro sistema judicial se había materializado, por ejemplo, mediante la diferencia de abuso y agresión sexual⁷. El marco normativo actual español propone la eliminación esta distinción, reconociendo todo acto como agresión sexual, tal y como señala el **artículo 36 del Convenio de Estambul** y las recomendaciones específicas a España a este respecto.

Solo se entenderá que **hay consentimiento cuando se haya manifestado libremente** mediante actos que, en atención a las circunstancias del caso, expresen de manera clara la voluntad de la persona (artículo 178 de la Ley Orgánica de garantía integral de la libertad sexual).

La **violencia simbólica** opera en las violencias sexuales normalizando e incluso naturalizando violencias “sutiles”. Mujeres y hombres heterosexuales aprenden en el sistema patriarcal que las violencias sexuales son actitudes propias en los juegos de seducción romántica de los sujetos activos-hombres hacia los sujetos pasivos-mujeres (Asociación de Mujeres Jóvenes, 2019).

Las violencias sexuales operan también en los espacios públicos, fundamentalmente las expresiones de acoso. El **acoso callejero** y el **acoso en los espacios** de movilidad y comunitarios, sobre todo de ocio nocturno afectan a todas las mujeres, aunque son las adolescentes y mujeres jóvenes las que parece que en mayor medida se ven sometidas a este tipo de agresiones.

⁶ La concepción de la víctima como merecedora o culpable de su situación forma parte del constructo social sobre una noción patriarcal de violencia contra las mujeres (De Miguel Álvarez, 2005). Para lograr una debida diligencia se requiere la aplicación de la perspectiva de género y la eliminación de creencias y estereotipos machistas sobre las causas de la violencia. Véase al respecto la recomendación del punto 221 del primer informe de seguimiento de la Convención de Estambul en España: “(...). GREVIO lamenta además que numerosas decisiones judiciales parecen reproducir estereotipos o aplicar interpretaciones excesivamente formalistas para disminuir la responsabilidad penal del autor o incluso culpar a la víctima. Sería necesaria una formación más específica sobre violencia sexual para los profesionales del derecho (ver Capítulo III) para garantizar que todos los actos sexuales sin el consentimiento de la víctima sean perseguidos y posteriormente sancionados” (traducido del original en inglés) (GREVIO, 2020:58).

⁷ Se refiere a la distinción realizada en el Código Penal, aprobado por Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre en el Capítulo II De los abusos sexuales (artículos 181 y 182) y Capítulo II bis De los abusos y agresiones sexuales a menores de dieciséis años (artículos 183, 183bis, 183ter, 183quater) (BOE 281, de 24/11/1995; última actualización 09/11/2021). Véase la crítica y recomendación a España del Primer Informe País GREVIO (2020) (punto 220 página 57): “la aplicación de los dos delitos por parte del poder judicial en España, en particular en el nivel de los tribunales de primera instancia, ha causado una indignación pública generalizada e ilustra una comprensión inadecuada del uso de la fuerza y la intimidación y las reacciones que esto puede desencadenar en víctimas de violación” (traducido del original en inglés)”. Véase la recomendación sobre la necesidad de formación a los operadores judiciales en el punto 221 (“(...) Sería necesaria una formación más específica sobre violencia sexual para los profesionales del derecho (ver Capítulo III) para garantizar que todos los actos sexuales sin el consentimiento de la víctima sean perseguidos y posteriormente sancionados” (traducido del original en inglés) y su insistencia en el punto 224 del mismo Informe respecto a operadores policiales y judiciales; así como la recomendación de incrementar la confianza de las víctimas en las instituciones (punto 223).

Estas formas de violencia manifiestan el privilegio de los varones a **cosificar y objetualizar sexualmente** el cuerpo de las mujeres. Hombres que, sin consentimiento, miran, opinan, se aproximan o tocan a mujeres que les son desconocidas y están en cualquier espacio público, infundiéndolo miedo y provocando sentimientos de humillación o vergüenza.

El acoso en los espacios nocturnos con frecuencia implica un ambiente de tolerancia social hacia las agresiones sexuales y las violaciones, las cuales en ocasiones se producen mediante delitos sexuales facilitados por drogas (más conocido como sumisión química); es decir: la anulación de la voluntad de una mujer, ejercida por un hombre, por medio de sustancias químicas que la incapacitan parcial o completamente. También en este punto debe tenerse en cuenta cuando una mujer está bajo los efectos del alcohol y/o las drogas que ella ha ingerido de forma consciente y por voluntad propia y un hombre se aprovecha de la situación para agredir sexualmente a la mujer.

Las expresiones sociales de la **violencia sexual** son por tanto múltiples y aunque figuran en mayor detalle en el Glosario final, se citan a continuación.

Tipo	Definición
Abuso sexual	Antes de la Ley orgánica de garantía integral de libertad sexual, que reforma de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se distinguía entre abuso y agresión. Como medida más relevante, la LOGILS elimina la distinción entre agresión y abuso sexual, considerándose agresiones sexuales todas aquellas conductas que atenten contra la libertad sexual sin el consentimiento de la otra persona, cumpliendo así España con las obligaciones asumidas desde que ratificó en 2014 el Convenio de Estambul.
Agresión sexual	Cualquier acto que atente contra la libertad sexual de otra persona sin su consentimiento.
Acecho o stalking	Hostigamiento, persecución intrusiva, contacto personal en contra de su voluntad (o para que otros contacten con ella en contra de su voluntad, por ejemplo, en redes sociales). En su dimensión digital se tiende a nombrar como ciberacoso (término común).
Acoso sexual (*)	Cualquier comportamiento, verbal o físico, de naturaleza sexual que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo (Artículo 7.1 LOIEMH).
Grooming	Estrategias de un adulto para ganarse la confianza de un niño, niña o adolescente, a través de Internet, con el propósito de abusar o explotarlo sexualmente a través del chantaje y la manipulación (término común).
Porno-venganza	Distribución principalmente en internet de imágenes o vídeos sexualmente explícitos sin consentimiento para causar angustia, humillación o vergüenza. El sexting es dicha práctica por medio de teléfono móvil (término común).
Sextorsión	Extorsión sexual, chantaje en el cual alguien utiliza contenidos sexuales obtenidos de la víctima, contra ella para obtener algo contra su voluntad, generalmente relacionado con la sexualidad, amenazando con su publicación.
Violación	Agresión sexual consistente en acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal, o introducción de miembros corporales u objetos por alguna de las dos primeras vías a la víctima (artículo 179 de la LOGILS).

Nota: () Sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal, que establece que, sin perjuicio de lo establecido en la LOIEMH, es “solicitar favores de naturaleza sexual, para sí o para un tercero, en el ámbito de una relación laboral, docente, de prestación de servicios o análoga continuada o habitual, provocando a la víctima una situación objetiva y gravemente intimidatoria, hostil o humillante” (art. 184 CP).*

Respecto a las violencias sexuales, hay que tener en cuenta que algunas formas pueden constituir **delitos internacionales**⁸. Además, en su dimensión transnacional son de especial preocupación el caso de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, el matrimonio infantil, precoz y forzado, la gestación subrogada comercial, y la mutilación genital femenina (MGF).

Por su lado, otra manifestación evidente de violencia machista es la **trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual**, que es una vulneración extrema de derechos humanos. De acuerdo con el Protocolo de Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niñas (también conocido como Protocolo de Palermo) de 2000, ratificado por España en 2003, la trata se define como:

La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o el ofrecimiento o a concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esta explotación incluirá, como mínimo, la explotación en la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extirpación de órganos.

La explotación sexual implica la realización de actividades sexuales sin consentimiento, o sin consentimiento válido, por lo cual un tercero recibe una remuneración económica. En este contexto se provoca la deshumanización de las personas, y afecta a la **cosificación sexual del conjunto de mujeres** a través de su comercialización.

Los contextos de prostitución están directamente conectados con las desigualdades sociales porque el mercado de la prostitución necesita la feminización de la pobreza para seguir nutriéndose de mujeres en situación de vulnerabilidad social (Ranea Triviño, 2018). Por otro lado, y según algunos estudios, existen **vinculaciones entre explotación sexual y turismo sexual**, siendo España en ocasiones un destino europeo y también un país emisor de turistas sexuales (Guilló y Santiago, 2016; Raena-Triviño, 2021).

La **Mutilación Genital Femenina (MGF)** es una práctica ancestral, claramente nociva para la salud y la vida de las mujeres, que se concentra en cerca de 30 países de África, Oriente Medio, Asia meridional, y algunos países asiáticos (India,

⁸Tal y como señala la propia Recomendación núm. 35 de la CEDAW, “Entre otros, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, de conformidad con los artículos 7 1) g), 8 2) b) xxii) y 8 2) e) vi) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.”.

Indonesia, Iraq y Paquistán); y fuera de dichos territorios dentro de algunas comunidades de personas originarias de estos países (Naciones Unidas, 2021). La MGF:

abarca todos los procedimientos que conllevan una ablación parcial o total de los genitales femeninos externos u otra lesión causada a los mismos por motivos no médicos.

La MGF carece de beneficios para la salud y acarrea a niñas y mujeres muchos daños de diversa índole. Consiste en extirpar y dañar tejido genital femenino sano y normal, y de esa manera interferir en el funcionamiento natural del cuerpo de la niña o la mujer. Ocasiona dolores intensos y tiene varias consecuencias inmediatas y de largo plazo, entre ellas mayores riesgos de morbilidad materna y mayores tasas de mortalidad perinatal de los recién nacidos de madres que hayan sido sometidas a esa práctica.

El acoso sexual y por razón de sexo en el ámbito laboral

En otro nivel de visibilidad es preciso hacer referencia al **acoso sexual y al acoso por razón de sexo**, especialmente cuando suceden en el **ámbito laboral y educativo**. Ambas constituyen manifestaciones de la discriminación de las mujeres, y suponen una forma de violencia sexual, psicológica y económica. Sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal, en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres (LOIEMH), se determinaba lo siguiente:

- El **acoso sexual** como cualquier comportamiento, verbal o físico, de **naturaleza sexual** que tenga el propósito o produzca el efecto de atentar contra la dignidad de una persona, en particular cuando se crea un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.
- El **acoso por razón de sexo** cualquier comportamiento realizado en **función del sexo** de una persona, con el propósito o al efecto de atentar contra su dignidad y de crear un entorno intimidatorio, degradante u ofensivo.

Este tipo de violencia **limita y dificulta** el desarrollo profesional de las mujeres y por tanto su autonomía y suficiencia económica por sí mismas y tiene consecuencias negativas sobre “la dignidad, la salud, la seguridad, la autonomía y el empleo de las implicadas, así como sobre el clima laboral de sus entornos, y, en conjunto, sobre las relaciones sociales y la mentalidad cultural de la sociedad de la que forman parte” (CCOO, 2021:6).

⁸Tal y como señala la propia Recomendación núm. 35 de la CEDAW, “Entre otros, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra como la violación, la esclavitud sexual, la prostitución forzada, el embarazo forzado, la esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable, de conformidad con los artículos 7 1) g), 8 2) b) xxii) y 8 2) e) vi) del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.”.

La violencia digital

Cualquier violencia puede ejercerse empleando las **tecnologías de la información y la comunicación**, a través de **internet, el teléfono y las redes sociales**: no es necesario que agresor y víctima tengan un contacto físico presencial. Esta violencia es denominada comúnmente como “violencia digital” o “ciberviolencia”.

Estas violencias **son nombradas de múltiples formas** que nos alertan sobre la diversidad de agresiones que sufren las mujeres y las niñas. Pueden tener un carácter diverso, siendo especialmente dañinas las que tienen un objetivo psicológico o sexual como el acecho constante o *stalking*, el ciberacoso, la sextorsión, *sexting*, o la pornovenganza.

Esta violencia es la expresión digital de los discursos de odio contra las mujeres, la misoginia, y el antifeminismo, así como en su dimensión sexual y de acoso hacia mujeres concretas.

Adoptando la **Recomendación General núm.1 sobre la dimensión digital de la violencia contra las mujeres** (GREVIO, 2021), han de tenerse en cuenta tres dimensiones específicas: el acoso en línea y facilitado por la tecnología⁹, el acoso sexual en línea, y la dimensión digital de la violencia psicológica, cada uno con las siguientes implicaciones:

Acoso en línea y facilitado por la tecnología					
Amenaza (sexual, económica, física o psicológica)	Daño a la reputación	Seguimiento y recopilación de información privada (spyware) (1)	Suplantación de identidad	Solicitud de sexo	Acoso con cómplices para aislarla
Acoso sexual en línea					
Amenaza o difusión no consentida de imágenes o videos (porno venganza)	Toma, producción o captación no consentida de imágenes o videos íntimos (2)	Explotación, coacción y amenazas (sexting, sextorsión, amenaza de violación, doxing (3), outing (4))	Bullying sexualizado (5)	Ciberflashing (6)	
<p>1) Spyware es un software que tiene dicho objetivo. (2) Incluye los actos de "upskirting" (o "bajo falda") y la toma de "creepshots" (foto robada y sexualizada) y la producción de imágenes alteradas digitalmente en las que el rostro o el cuerpo de una persona se superpone ("pornografía falsa") utilizando inteligencia artificial. (3) Revelar información personal o la identidad. (4) Revelar la orientación sexual. (5) Rumores, publicación de comentarios sexualizados, suplantación de la identidad, intercambio de contenidos sexuales o el acoso sexual a otras personas, afectando así a su reputación y/o a su medio de vida. (6) Envío de imágenes sexuales no solicitadas a través de aplicaciones de citas o de mensajería, textos, o utilizando tecnologías Airdrop o Bluetooth.</p>					

⁹ Tal y como señala dicha Recomendación suele consistir en la táctica de vigilar o espiar a la víctima, en sus distintas redes sociales o plataformas de mensajería, sus correos electrónicos y su teléfono, robando contraseñas o crackeando o hackeando sus dispositivos para acceder a sus espacios privados, mediante la instalación de programas espías o aplicaciones de geolocalización, o mediante el robo de sus dispositivos. Los agresores también pueden asumir la identidad de la otra persona o vigilar a la víctima a través de dispositivos tecnológicos conectados a través del Internet de las Cosas, como los electrodomésticos inteligentes.

Dimensión digital de la violencia psicológica					
Todas las formas tienen un impacto psicológico	Actos individuales no tipificados como delito al combinarse con la mentalidad de masa y repetición	Discurso de odio sexista	Intimidación, amenaza a las víctimas o a su familia, insultos, vergüenza y difamación	Incitación al suicidio o a la autolesión	Abuso económico (6)
(6) Operaciones bancarias por Internet, deterioro de la calificación crediticia de la víctima mediante el uso de tarjetas sin permiso, o contratos financieros sin consentimiento.					

Elaboración propia a partir de: GREVIO.2021. General Recommendation 1. Traducción propia.

La violencia política

En los últimos años se ha identificado que el **odio contra las mujeres** se ha visto paulatinamente incrementado a nivel mundial. Ello es debido a la reacción patriarcal provocada por los avances sociales hacia sociedades más igualitarias (Faludi, 1991; Card, 2003; Cobo, 2009). Las **resistencias a las transformaciones en las relaciones entre mujeres y hombres** son una reacción sociocultural a la conquista política del poder por parte de las mujeres (es decir, el pleno ejercicio de su ciudadanía) y el consecuente desarrollo de leyes y políticas de igualdad (Guilló, 2018). Estas resistencias se han expresado fundamentalmente a través de la violencia política, la violencia sexual, la violencia en el ámbito reproductivo, la comercialización de los cuerpos de las mujeres y el feminicidio.

Estas resistencias han sido en ocasiones denominadas como postmachismo (Lorente, 2013; 2020) debido a que sus expresiones quieren desligarse aparentemente del machismo tal y como se ha entendido hasta ahora. No obstante, debemos considerarlo como una **reformulación o adaptación** del machismo a la época actual (Cobo 2011; 2011b).

En este sentido, los **discursos anti-feministas y sexistas** contra las mujeres en España son **discursos de odio por razón de género y por razón de sexo** y, como tal, pueden ser considerados de acuerdo con el artículo 510 del Código Penal tras la reforma del año 2015¹⁰ (además de agravante por motivo discriminatorio por el artículo 22 CP). En su conjunto posicionan a las mujeres como un grupo vulnerable ante estos discursos y constituyen una violación de sus derechos fundamentales en tanto que un modo específico de violencia (Fejós y Zentai, (eds.), 2021; Svensson y Bladini, (eds.), 2021).

¹⁰ Véase la [Circular](#) 7/2019, de 14 de mayo, de la Fiscalía General del Estado, sobre pautas para interpretar los delitos de odio tipificados en el artículo 510 del Código Penal (BOE núm. 124, de 24 de mayo de 2019). Véase también del Tribunal Supremo la STS n.º 72/2018, de 9 de febrero, en relación con un delito de odio (art. 510 CP) por razón de género.

Ciertamente, esta **reacción ideológica contra los derechos de las mujeres** ha supuesto lamentablemente un aumento de la **violencia política** contra estas. Su expresión implica en general menoscabar, obstaculizar, restringir, impedir o eliminar su participación en los asuntos públicos y/o políticos. Para ello se promueven, incitan o realizan acciones hostiles, intimidatorias, de deshonra o descrédito contra las mujeres, se acosa, amenaza, se realizan agresiones físicas o sexuales, incluso pueden llegar al asesinato de la víctima.

Todo ello se dirige fundamentalmente contra las **defensoras de los derechos humanos, las representantes políticas o cargos electos, las activistas o las periodistas**. Se entienden por tanto como una forma de violencia machista afectada por factores culturales, ideológicos y políticos. La **Recomendación núm. 35 de la CEDAW** señala estos elementos como constituyentes también de formas de violencia, y como tales quedan conceptualizados en la EEVM bajo la noción de “violencia política”:

Las prácticas tradicionales nocivas y los delitos cometidos contra las defensoras de los derechos humanos, las políticas, las activistas o las periodistas constituyen también formas de violencia por razón de género contra las mujeres afectadas por tales factores culturales, ideológicos y políticos (2017, párrafo 14)¹¹.

La violencia por razón de género contra la mujer se produce en todos los espacios y esferas de la interacción humana, ya sean públicos o privados, entre ellos los contextos de la familia, la comunidad, los espacios públicos, el lugar de trabajo, el esparcimiento, la política, el deporte, los servicios de salud y los entornos educativos, y en la redefinición de lo público y lo privado a través de entornos tecnológicos, como las formas contemporáneas de violencia que se producen en línea y en otros entornos digitales (2017, párrafo 20).

Esto es: la concepción que esta Estrategia realiza sobre la **violencia política** se basa en las Recomendaciones internacionales.

¹¹ La noción de violencia en el ámbito público -en modo similar al que se plantea a la EEVM- queda recogida en la Recomendación CM/Rec(2019) del Comité de Ministros a los Estados miembros del Consejo de Europa para prevenir y combatir el sexismo, aprobada el 27 de marzo de 2019. Y se reconoce la importancia de la dimensión del género y contra las mujeres en la Recomendación General 15 de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) sobre la lucha contra el discurso de odio, del 8 de diciembre de 2015.

La violencia en el ámbito reproductivo

También requieren de una reflexión específica las **violencias sobre la salud sexual y en el ámbito reproductivo** en relación a las reivindicaciones más contemporáneas de las mujeres.

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 2017) en el apartado 18 de la Recomendación general núm. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, recoge que:

Las violaciones de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de la mujer, como la esterilización forzada, el aborto forzado, el embarazo forzado, la tipificación como delito del aborto, la denegación o la postergación del aborto sin riesgo y la atención posterior al aborto, la continuación forzada del embarazo y el abuso y el maltrato de las mujeres y las niñas que buscan información sobre salud, bienes y servicios sexuales y reproductivos, son formas de violencia por razón de género que, según las circunstancias, pueden constituir tortura o trato cruel, inhumano o degradante.

La actuación ante estas violencias se contempla en la modificación prevista de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (cuya fase de consulta pública finalizó en octubre del 2021). Dentro de estas tipologías de violencia es necesario prestar especial atención a las siguientes formas.

- **El embarazo forzado** relacionado con la explotación comercial del cuerpo de las mujeres a través de los denominados “**vientres de alquiler**” o “**gestación subrogada o por sustitución**”. Este tipo de violencia materializa la explotación reproductiva del cuerpo de las mujeres para fines comerciales, pudiendo sufrir situaciones relacionadas con la falta de consentimiento informado completo, coacción y privación arbitraria de libertad.

Esta práctica está prohibida en España, y a ella se refieren el artículo 10 de la Ley 14/2006, de 26 de mayo, sobre técnicas de reproducción humana asistida y el artículo 221 del Código Penal¹². Igualmente se muestra contraria a ella la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2015, al indicar “que es contraria a la dignidad humana de la mujer, ya que su cuerpo y sus funciones reproductivas se utilizan como una materia prima; estima que debe prohibirse esta práctica, que

¹² Véanse las sentencias del Tribunal Supremo STS277/2022, de 31 de marzo y STS 835/2013, 6 de febrero de 2014.

implica la explotación de las funciones reproductivas y la utilización del cuerpo con fines financieros o de otro tipo, en particular en el caso de las mujeres vulnerables en los países en desarrollo, y pide que se examine con carácter de urgencia en el marco de los instrumentos de derechos humanos”¹³.

Convierte a las niñas y niños como objeto de intercambio, afecta a sus derechos de identidad, y las mujeres embarazadas quedan reducidas a cuerpos gestantes. Esta forma de violencia atenta contra los derechos fundamentales de las mujeres que se encuentran frecuentemente ante situaciones de privación económica y en países cuyos contextos políticos y económicos son de falta de derechos y oportunidades¹⁴.

- La **violencia en el ámbito reproductivo** es señalada por diversos organismos internacionales como la OMS (2014), la propia Organización de Naciones Unidas (2019), o el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2020).

Con respecto a este tipo de violencia se abordan dos dimensiones: la primera en relación al **impedimento del ejercicio de los derechos**¹⁵ **asociados a la anticoncepción y el aborto**, o al **maltrato en la práctica** de dichos derechos. La segunda dimensión es respecto al **embarazo**. Esta última dimensión comprende, tal y como señala la Organización Mundial de la Salud:

El trato irrespetuoso y ofensivo durante el embarazo, el parto y el puerperio por parte de profesionales de la salud. Se incluyen aquí procedimientos médicos sin consentimiento o coercitivos (incluida la esterilización, la cesárea, y la episiotomía), la falta de confidencialidad y/o privacidad, incumplimiento con la obtención del consentimiento informado completo, negativa a administrar analgésicos, inadmisión a tratamientos, y negligencia (OMS, 2014).

¹³ Punto 115 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de diciembre de 2015, sobre el Informe anual sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo (2014) y la política de la Unión Europea al respecto (2015/2229(INI)).

¹⁴ Véase, además de la Resolución y sentencias ya citadas, Nuño Gómez, 2020; y Martínez Vicente, 2019.

¹⁵ Regulados por la Ley de Salud Sexual y Reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo (BOE núm. 55, de 04/03/2010). Acceso.

¹⁶ Acceso al Informe.

Además de reconocer que **vulnera los derechos** de las mujeres a una atención respetuosa, amenaza sus derechos a la vida, la salud, la integridad física y la no discriminación, la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias de las Naciones Unidas, en el “Informe sobre un enfoque basado en los derechos humanos del maltrato y la violencia contra la mujer en los servicios de salud reproductiva, con especial hincapié en la atención del parto y la violencia obstétrica” (2019)¹⁶, señala que es una grave violación de los derechos humanos que se extrapola a **todos los ámbitos geográficos y niveles de ingresos**. En concreto, en dicho informe se indica que *“en los últimos años, el maltrato y la violencia contra la mujer experimentados durante la atención del parto en los centros de salud y en otros servicios de salud reproductiva han generado gran interés a nivel mundial debido, entre otras cosas, a los numerosos testimonios publicados por mujeres y organizaciones de mujeres en los medios sociales; (y) se ha demostrado que esta forma de violencia es un fenómeno generalizado y sistemático”*.

Con respecto a la terminología, la Relatora Especial utiliza el término “violencia obstétrica” para referirse a la *“violencia sufrida por las mujeres durante la atención del parto en los centros de salud. El término “violencia obstétrica” se utiliza ampliamente en América del Sur, pero no se usa todavía en el derecho internacional de los derechos humanos, por lo que, a fin de abordarlo en el actual marco internacional de los derechos humanos de las mujeres, la Relatora Especial también utiliza el término “violencia contra la mujer durante la atención del parto”*.

En este sentido, **la violencia contra las mujeres en el ámbito reproductivo** se puede definir como todo acto basado en la discriminación por motivos de género que atente contra la integridad o la autodeterminación de las mujeres en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, su libre decisión sobre la maternidad, su espaciamiento y oportunidad, incluidos el aborto y la esterilización forzosos.

Dentro de este último tipo de violencia es necesario señalar la gravedad de la **esterilización forzada**. Las mujeres con discapacidad son las más vulnerables a esta práctica, que consiste en la realización de cualquier procedimiento que tenga como resultado la **incapacidad permanente de reproducción** sexual sin el conocimiento, el consentimiento o la autorización de la persona que se ve sometida a dicha práctica, y cuando se realiza sin que exista una amenaza o riesgo serio para la salud o para la vida de la misma.

El CEDAW ha señalado a España¹⁷ la necesidad de prestar atención a la **violencia en el ámbito reproductivo** en virtud del artículo 4, párrafo 2 c), del Protocolo Facultativo con el Dictamen del año 2020 (CEDAW/C/75/D/138/2018). Además de asegurar los derechos de la mujer a una maternidad sin riesgo y el acceso de todas las mujeres a una atención obstétrica, el Comité en su Dictamen solicitó a España **realizar estudios sobre la violencia en el ámbito reproductivo** que permitan visibilizar la situación y así orientar las políticas públicas de lucha contra dicha violencia; proporcionar capacitación profesional adecuada, incluida al personal judicial; y asegurar recursos de atención a las mujeres víctimas. Este Dictamen (originado en el año 2018) establece también la necesidad de “proporcionar una reparación apropiada, incluida una indemnización financiera adecuada a los daños de salud física y psicológica sufridos” por la víctima que realizó la reclamación de su caso al Comité.

Es necesario señalar que la esterilización no consentida a mujeres con discapacidad se realizaba por aplicación del artículo 156, párrafo segundo, de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Quedó suprimida gracias a la Ley Orgánica 2/2020, de 16 de diciembre, de modificación del Código Penal para la erradicación de la esterilización forzada o no consentida de personas con discapacidad incapacitadas judicialmente.

La violencia institucional

En último lugar debemos referirnos a la responsabilidad de los poderes públicos. La exigencia de **diligencia debida** de los Estados en relación con la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas es una constante en los instrumentos internacionales de derechos humanos (Peramato Martín, 2019). En este sentido, la **victimización secundaria** -respecto a cualquiera de las expresiones de las violencias machistas- es una preocupación manifiesta, y lo es específicamente en el Convenio de Estambul (artículos 15 y 18).

Los Estados están llamados a cumplir los compromisos internacionales que han ratificado, y en este sentido es responsabilidad de todos los poderes públicos contribuir a erradicar todas las violencias machistas contra las mujeres poniendo en práctica las medidas legislativas que se requieran u otras necesarias. Los Estados tienen por tanto obligaciones y deben cumplirlas con diligencia (artículo 5 del Convenio de Estambul)¹⁸. Cuando no acontece de tal modo se produce una victimización secundaria o revictimización que impide prevenir y combatir la violencia.

¹⁷ Decisión del Comité con arreglo al artículo 69 del reglamento, transmitida al Estado parte (España) el 6 de diciembre de 2018 (no se publicó como documento).

¹⁸ Véase el artículo 5 - Obligaciones del Estado y diligencia debida del Convenio de Estambul. Véase en el marco internacional la CEDAW 1979 (art.2c), la Recomendación general nº19, la Recomendación General nº28 relativa al art. 2 de la CEDAW y la Recomendación general nº35, así como las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el propio Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Esta dimensión de la violencia responsabiliza a todos los niveles de la administración, todos los entes, órganos o instituciones, entre ellos las entidades privadas o del Tercer Sector que prestan servicios públicos, y cualquier profesional, servidor o servidora públicos, a mantener un firme compromiso con la eliminación de todas las formas de violencia machista, y con que todas las mujeres accedan a las políticas necesarias para el efectivo ejercicio de sus derechos.

En este sentido, en la EEVM se considera bajo la noción de **violencia institucional** lo siguiente:

las consecuencias en las mujeres de la falta de **diligencia debida**; que acontece tanto por la omisión y la inacción de los poderes públicos, como por la práctica contraria o perjudicial a los derechos de las mujeres, resultando en la **victimización secundaria**.

La violencia cultural o simbólica

A la hora de entender la interrelación entre las violencias se considera que su vínculo fundamental es la **violencia cultural o simbólica**, que es aquella que permite la reproducción social de la desigualdad entre mujeres y hombres; así como la discriminación de las primeras a través de la interiorización compartida.

El concepto sociológico de “**violencia simbólica**” explica el mecanismo fundamental por el cual la discriminación y la violencia se reproducen en las sociedades contemporáneas¹⁹. Se basa en la infravaloración (más o menos sutil) de las mujeres y de lo femenino. Se ejerce fundamentalmente a través del lenguaje, las representaciones culturales (iconos, signos, mensajes, etc.), las convenciones sociales (incluyendo los valores) y los patrones mentales (creencias, actitudes) que se derivan de lo anterior. En su conjunto naturalizan, reproducen y legitiman la subordinación de las mujeres y las estructuras materiales de dominación. Su manifestación es transversal y afecta a todas las mujeres. Los **medios de comunicación**, la **publicidad** y algunas tradiciones y algunas representaciones artísticas juegan un papel clave en su reproducción.

Delimitando conceptos: por resumir, la terminología utilizada en esta EEVM converge en los conceptos que se recogen en el Anexo III: Glosario, de esta Estrategia.

¹⁹ Véase por ejemplo Françoise Héritier (1996); Pierre Bourdieu (1998 [2000]); Nicole-Claude Mathieu (1999)

5. Contexto Normativo

5. Contexto normativo e institucional

La violencia contra las mujeres es reconocida como una **grave vulneración de derechos humanos por las organizaciones internacionales y regionales**, que están comprometidas en generar instrumentos para el reconocimiento de todas sus manifestaciones y su eliminación por parte de los Estados.

La formalización de este reconocimiento ha sido paulatina. Se deriva de la propia noción de igualdad entre mujeres y hombres y de los derechos fundamentales asociados a la misma. En este sentido, la normativa ha ido desarrollándose en la medida en que ha mejorado el **conocimiento social sobre las violencias machistas, gracias a las reivindicaciones del movimiento feminista**, a su marco teórico y práctico, así como al papel fundamental que han jugado los **equipos profesionales** que desde hace más de 40 años han acompañado a las víctimas y supervivientes en sus procesos de recuperación.

Los marcos de referencia legislativa para la EEVM son de distinto alcance: internacional, regional-europeo, estatal y autonómico, si bien en todos ellos deben recogerse los principios que han de impulsar las políticas públicas de acuerdo con el **Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica** (más conocido como Convenio de Estambul), firmado en Estambul en 2011 y ratificado por España en 2014 y con la **Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)**, ratificada por España en 1983.

Además, los convenios, resoluciones, recomendaciones, observaciones, así como la jurisprudencia nacional e internacional en violencia contra las mujeres y otras herramientas análogas, han servido como hoja de ruta para señalar las obligaciones de los Estados en su deber de proteger y garantizar los derechos de las mujeres y niñas a vivir una vida libre de cualquier tipo de violencia.

Sistema Universal de Protección de Derechos Humanos

El horizonte de los derechos fundamentales

El marco de protección de los derechos humanos está compuesto tanto por convenciones y tratados (o instrumentos similares de acción), como por dictámenes de casos y peticiones individuales ante los que han actuado los diferentes órganos o comités de seguimiento de los mismos, o bien tribunales internacionales de derechos humanos.

Dado que las violencias contra las mujeres constituyen una vulneración estructural de los derechos humanos, la referencia de partida es la **Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948 de las Naciones Unidas**. La Declaración establece el derecho a la igualdad y al ejercicio de los derechos y libertades fundamentales sin discriminación alguna por razón de sexo. En esta misma línea se expresó el **Pacto Internacional de derechos Económicos Sociales y Culturales** y el **Pacto de Derechos Civiles y Políticos** de 16 de diciembre de 1966.

En cuanto a instrumentos específicos, el referente internacional en la defensa de los derechos de las mujeres es la **Convención sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer del año 1979 (CEDAW)**. Aunque originalmente careció de un artículo específico para condenar la violencia, el Comité a cargo de su seguimiento (Comité CEDAW), dentro de la Recomendación general núm. 19 del año 1992, sí consideró la violencia como “una forma de discriminación que inhibe gravemente la capacidad de la mujer de gozar de derechos y libertades en pie de igualdad con el hombre”.

España firmó la Convención para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer el 17 de julio de 1980, y la ratificó el 5 de enero de 1984. Como tratado internacional²⁰, el Protocolo Facultativo de la Convención²¹ no se produjo hasta 1999 (entró en vigor en diciembre del año 2000). España lo ratificó en agosto del año 2001 y entró en vigor ese mismo año²². Las sucesivas recomendaciones de este Comité han actualizado y ampliado el alcance de la CEDAW:

²⁰ Los Estados deben de rendir cuentas ante el Comité, y en paralelo las organizaciones feministas elaboran un “Informe sombra” como herramienta alternativa de monitoreo y vigilancia sobre el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres. La Plataforma CEDAW Sombra España, compuesta por organizaciones de mujeres feministas, elabora sus propios informes que remite a las Naciones Unidas ([acceso](#)). También se realizan posicionamientos ante el seguimiento de la Plataforma de Acción de Beijing que remiten al Ministerio con competencias en la materia; y trabaja en el Informe Sombra al Grupo de Expertas en la lucha contra la violencia contra la mujer (GREVIO) del Convenio de Estambul

²¹ ([acceso](#) al Protocolo).

²² Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecho en Nueva York el 6 de octubre de 1999. BOE núm. 190, de 9 de agosto de 2001, páginas 29707 a 29710 ([acceso](#)).

En la Recomendación general núm. 19 el Comité (1992) aclaró que la discriminación contra la mujer, tal como se define en el artículo 1, incluía la violencia por razón de género, que es “la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada”, y que constituía una violación de sus derechos humanos. Considera que las niñas están comprendidas en la comunidad más amplia de las mujeres y “son más vulnerables a la discriminación en el acceso a la educación básica, así como a la trata de personas, el maltrato, la explotación y la violencia.” Debido a la mayor vulnerabilidad de las niñas y la especificidad de las formas de violencia que pueden enfrentar (prácticas nocivas entre otras), debe de tenerse en consideración sus necesidades concretas.

La Recomendación general núm. 31 del Comité y Observación general núm. 18 del Comité de los Derechos del Niño “sobre las prácticas nocivas”, adoptadas de manera conjunta (2014), alerta sobre las obligaciones de los Estados en determinadas formas de violencia: la mutilación genital femenina (MGF), el matrimonio infantil o forzoso, la poligamia, y los delitos cometidos por motivos de “honor”. Expresiones que “afectan a mujeres adultas, bien sea de manera directa o bien debido al impacto a largo plazo de las prácticas a las que se las sometió cuando eran niñas, o de ambas maneras”.

La Recomendación general núm. 35 “sobre la violencia por razón de género contra la mujer” (2017), actualiza la Recomendación núm. 19 y ofrece orientación adicional para los Estados²³. Deben ser consideradas conjuntamente, ya que de modo general amplía el alcance de la violencia y debe considerarse el avance conceptual más reciente:

La expresión “violencia por razón de género contra la mujer” es un término más preciso que pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. Dicha violencia está “arraigada en factores relacionados con el género, como la ideología del derecho y el privilegio de los hombres respecto de las mujeres, las normas sociales relativas a la masculinidad y la necesidad de afirmar el control o el poder masculinos, imponer los papeles asignados a cada género o evitar, desalentar o castigar lo que se considera un comportamiento inaceptable de las mujeres.” Dichos factores influyen en su aceptación social, su consideración como “un asunto privado”, y en la impunidad. Afecta a las mujeres a lo largo de todo su ciclo de vida, adopta múltiples formas (amenazas, actos u omisiones), pueden provocar la muerte o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico.

Se produce “en todos los espacios y esferas de la interacción humana”, y “se manifiesta en una serie de formas múltiples, interrelacionadas y recurrentes,

²³ La Recomendación general núm. 28 (2010), relativa a las obligaciones básicas de los Estados, recordó la obligatoriedad de la actuación en materia de violencia por motivos de género.

en diversos ámbitos, del privado al público, incluidos entornos tecnológicos, y trasciende las fronteras nacionales en el mundo globalizado contemporáneo”.

El Comité adopta un enfoque implícito sobre la mirada interseccional, ya que incide en que “dado que las mujeres experimentan formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, que tienen un agravante efecto negativo”.

Encuentra en el contexto factores de agravamiento: “afectada y a menudo agravada por factores culturales, económicos, ideológicos, tecnológicos, políticos, religiosos, sociales y ambientales, las crisis políticas, económicas y sociales, los disturbios, las emergencias humanitarias, los desastres naturales y la destrucción o degradación de los recursos naturales”(puntos 14 y 16).

El Comité subraya que la legislación inadecuada o inexistente, junto con la reducción del gasto público, “contribuyen a debilitar todavía más las respuestas de los Estados”. Dichos factores, en el “contexto de reducción de los espacios democráticos” (...) “contribuyen a la persistencia de la violencia por razón de género contra la mujer y conducen a una cultura de impunidad”. Es decir, que la desatención o la falta de actualización de los poderes públicos contribuyen a las violencias contra las mujeres.

Desde una **perspectiva histórica**, es necesario señalar el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer 1975-1985, en el que se desarrollan las primeras conferencias mundiales sobre la mujer (México 1975, Copenhague 1980 y Nairobi 1985) y donde la ONU como institución reconoce la violencia como un problema mundial. Al igual que ocurre en la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo (El Cairo, 1994) y su Programa de Acción.

Los años 90 suponen la consolidación de la acción internacional. A través de la Resolución 1990/15 del Consejo Económico y Social, las Naciones Unidas alertan que “la violencia contra la mujer en la familia y en la sociedad se ha generalizado, y trasciende las diferencias de ingresos, clases sociales y culturas, y debe contrarrestarse con medidas urgentes y eficaces para eliminar su incidencia”. En 1992 el Comité de seguimiento de la CEDAW efectuó la citada Recomendación general núm. 19, donde observa que en la noción de discriminación se incluye de facto la violencia. No obstante, es en 1993, en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, cuando Naciones Unidas define la violencia contra las mujeres por primera vez en un organismo internacional como un problema de derechos humanos, proporcionando una referencia para todos los países del mundo. Lo hace en el artículo 1 de la **Declaración sobre eliminación de la violencia contra la mujer**²⁴, que se convierte en la definición oficial de las Naciones Unidas hasta el momento:

²⁴ Celebrada en Viena 1993, y señalada dentro de su Declaración y Programa de Acción ([acceso](#)), que en su párrafo 18 afirma “los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales”

“todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño físico, sexual o psicológico para la mujer, así como 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 vida privada”.

Esta violencia incluye: “ la violencia física, sexual y psicológica en la familia, incluidos los golpes, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital y otras prácticas tradicionales que atentan contra la mujer, la violencia ejercida por personas distintas del marido y la violencia relacionada con la explotación; la violencia física, sexual y psicológica al nivel de la comunidad en general, incluidas las violaciones, los abusos sexuales, el hostigamiento y la intimidación sexual en el trabajo, en instituciones educacionales y en otros ámbitos, el tráfico de mujeres y la prostitución forzada; y la violencia física, sexual y psicológica perpetrada o tolerada por el Estado, dondequiera que ocurra. E incluye la práctica de la esterilización y el aborto forzado, la utilización coercitiva/forzada de anticonceptivos, el infanticidio femenino y la selección prenatal de sexo”.

Dicha Declaración se aprueba el 23 de febrero de 1994 en la Asamblea General de Naciones Unidas (Resolución 48/104)²⁵. Desde entonces es considerada el primer instrumento internacional de derechos humanos que aborda de forma explícita este problema.

En la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995), con la adopción de la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**, “la violencia contra la mujer” aparece con total claridad como una de las doce áreas prioritarias de acción para los Estados en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Como tal, quedó vinculada a los indicadores e instrumentos de seguimiento y rendición de cuentas. Se asume la definición propuesta en la Declaración de 1993, y además enfatiza algunos aspectos.

Compromete a los Estados con la noción de que la violencia contra las mujeres es “una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, que han conducido a la dominación de la mujer por el hombre, la discriminación contra la mujer y a la interposición de obstáculos contra su pleno desarrollo”. De forma muy relevante destaca que se produce a lo largo de su ciclo vital, en todas las sociedades sin distinción en cuanto a su nivel de ingresos, clase y cultura. Es una cuestión que afecta a todas las mujeres, porque su existencia influye al conjunto de mujeres como colectivo.

²⁵ Resolución 48/104 del 23 de febrero de 1994 ([acceso](#)).

En sus avances conceptuales, Beijing permitió establecer el reconocimiento institucional de que la mera existencia de esta violencia provoca miedo, y que “el miedo a la violencia incluido el hostigamiento, es un obstáculo constante para la movilidad de la mujer, que limita su acceso a actividades y recursos básicos” (Naciones Unidas, 1995).

Consideraciones específicas y desarrollos recientes

Otro hito en la consolidación del marco internacional es la **Resolución WHA49.25 Prevención de la violencia: una prioridad de salud pública**, de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1996). Adoptada en la 49ª Asamblea Mundial de la Salud, declaró que la violencia era un problema creciente en todo el mundo, que afectaba “especialmente a las mujeres y los niños”. Con ello, la OMS situó la violencia contra las mujeres en el marco de la salud y el derecho a la vida, y como una cuestión de salud pública.

Junto con lo anterior, hay que señalar que, dentro del marco de Naciones Unidas, la **Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer** (CSW en sus siglas en inglés) ha sido el principal órgano internacional intergubernamental dedicado exclusivamente a la promoción de la igualdad, impulsando las políticas internacionales desde 1946.

Entre sus trabajos destacan varios hitos, como la declaración en 1999 del 25 de noviembre como el Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Resolución 54/134 de la Asamblea General), la Resolución sobre acciones e iniciativas futuras para la implantación de la Declaración y la Plataforma para la Acción de Beijing adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2000 (Beijing+5 en el año 2000), así como las sus sucesivas sesiones de seguimiento: Beijing+10 (en el año 2005), Beijing+15 (en el 2010), Beijing+20 (en el 2015), y Beijing+25 (en el 2020) desplazada por el COVID19.

La 57ª sesión del año 2013 de la CSW se centró en la “Eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas”, revisada asimismo en el año 2016 dentro de la 60ª sesión.

La 65ª sesión del año 2021 también tuvo presente la cuestión en “La participación de las mujeres y la adopción de decisiones por ellas de forma plena y efectiva en la vida pública, así como la eliminación de la violencia, para lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas”. Entre las conclusiones adoptadas se incluye: fortalecer los marcos normativos, jurídicos y regulatorios, y prevenir y eliminar la violencia contra las mujeres en la vida pública.

Existen otros hitos de las Naciones Unidas que han contribuido a desarrollar referentes internacionales en relación a las violencias que sufren las mujeres por el hecho de serlo. Entre los más contemporáneos, destacan los que se mencionan a continuación.

En primer lugar, la adopción de la Asamblea General de la Resolución 57/179 “Hacia la erradicación de los delitos de honor cometidos contra la mujer” (2002), y la Resolución 58/147 sobre “Eliminación de la violencia contra la mujer en el hogar”, que insta a que los estados “no invoquen ninguna costumbre, tradición o consideración religiosa para eludir su obligación de eliminar la violencia contra la mujer” (2003).

En segundo lugar, el Informe del Secretario General del año 2006 sobre el Estudio a fondo sobre todas las formas de violencia contra la mujer (A/61/122/Add.1), gracias al cual se aprobaron otras cuatro resoluciones. Tres de ellas sobre la “intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer” (la 61/143, en el año 2007; 62/133 en el 2008; y 65/187 en el 2010). La otra, fue la Resolución sobre “Eliminación de la violación y otras formas de violencia sexual en todas sus manifestaciones, especialmente en situaciones de conflicto y situaciones análogas” (62/134, en el año 2008).

Entre los logros se ha de incluir la campaña mundial liderada por la Secretaría General de las Naciones Unidas “Unidos para poner fin a la violencia contra las mujeres” (2008-2015).

Mención aparte requieren las **manifestaciones de implicación transnacional** en la violencia contra las mujeres. Nos referimos a la trata y a la mutilación genital femenina, ambas reconocidas en la Declaración de 1993 y la Plataforma de Acción de Beijing como formas específicas de violencia.

En cuanto a la **prostitución y trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual**, el marco normativo internacional se retrotrae a principios de siglo XX²⁶. La CEDAW, en su artículo 6, se refiere a ello en los siguientes términos: “Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer.” No obstante, la primera regulación en el ámbito internacional referida específicamente a la trata de personas con independencia de la finalidad de explotación es el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000)” o **Protocolo de Palermo**.

²⁶ Véase el marco internacional del Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018 ([acceso](#)).

Fue ratificado por España el 21 de febrero de 2002 (BOE de 11/12/2003), en vigor desde diciembre de 2003. Es el primer instrumento internacional vinculante para los Estados que establece una definición consensuada (artículo 3): “captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación”. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos.

El consentimiento dado por la víctima no se tendrá en cuenta cuando se haya recurrido a cualquiera de los medios enunciados. La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de un niño con fines de explotación se considerará “trata de personas” incluso cuando no se recurra a ninguno de los medios enunciado.

Dado el impacto que esta violencia puede tener en las niñas y adolescentes, es necesario hacer mención a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989) y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (Asamblea General de NNUU, Resolución 54/263 del 25 de mayo de 2000, en vigor el 18 de enero de 2002). Se otorga a las víctimas menores de 18 años una protección especial, señalando la irrelevancia del consentimiento cuando la víctima sea menor. De acuerdo con esta regulación, no resulta necesaria la coacción, amenaza o engaño para establecer la condición de víctima cuando esta es menor de edad.

Otras referencias relevantes son la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre Mujer, paz y seguridad (año 2000) y las resoluciones posteriores que la complementan, insta a prestar especial atención a las situaciones de conflictos armados y reconstrucciones de paz. Se trata de las resoluciones: RES/820 (enfocada en la violencia sexual en los conflictos; año 2008); RES/1888 (que estableció la existencia de una Representante Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia Sexual en los Conflictos; año 2009); RES/1960 (sobre su cumplimiento y vigilancia; año 2010); RES/2106 (insta a hacer operativas las obligaciones actuales en vez de crear nuevas estructuras o iniciativas. Incluye un texto sobre la participación de las mujeres en la lucha contra la violencia sexual; año 2013); y RES/2467 (reconoce que la violencia sexual en el conflicto se produce continuamente contra las mujeres y las niñas; insta a implementar los mandatos anteriores y combatir la impunidad por estos crímenes; año 2019).

El impulso mundial continuó con varias iniciativas de la Asamblea General de gran relevancia como son la Resolución 64/293 del Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la trata de personas (2010) y la Resolución 68/108, sobre la “Mejora de la coordinación de esfuerzos contra la trata de personas” (2013), que adopta el 30 de julio como el Día Internacional contra la Trata de Personas.

En la que el Consejo subrayó que la violencia sexual, cuando se utilizaba como táctica de guerra o como parte de un ataque generalizado o sistemático dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles, podía agudizar significativamente las situaciones de conflicto armado e impedir el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Consejo también destacó la necesidad de que los crímenes de violencia sexual quedaran excluidos de las disposiciones de amnistía en el contexto de los procesos de solución de conflictos y afirmó su intención de considerar la posibilidad de adoptar medidas selectivas y graduales contra las partes responsables de actos de violencia sexual.

La CEDAW ha mostrado especial preocupación por este tipo de violencia en relación a los contextos migratorios en la Recomendación General sobre trata de mujeres y niñas en el contexto de la migración mundial durante una discusión de alto nivel celebrada el pasado 22 de febrero como parte de la 72° sesión del Comité (2019).

En el caso de la **mutilación genital femenina (MGF)**, que es una de las violencias menos visibles para la sociedad, es necesario aludir²⁷ a las Resoluciones aprobada por la Asamblea General relativas a la “Intensificación de esfuerzos globales para la erradicación de la Mutilación Genital Femenina” en los años 2012 (67/146), y 2014 (69/150). La primera prohíbe la práctica, y designa el día 6 de febrero como el Día Internacional de Tolerancia Cero para la Mutilación Genital Femenina. También es necesario señalar el Informe del Secretario General del año 2018 (A/RES73/266), y la Resolución del año 2020 del Consejo de Derechos Humanos sobre la eliminación de la mutilación genital femenina 44/16, cuyo propósito de alcanzar la tolerancia cero para 2030 y reafirmar la prohibición mundial.

Finalmente, es necesario señalar que los trabajos de análisis y denuncia de las **relatorías de Naciones Unidas** contribuyen a establecer metas para los Estados en todas las formas de violencia contra las mujeres por razones de género. Destacarían, entre otras: la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la venta y la explotación sexual de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y abusos sexuales (instituida en 1990), la Relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias (iniciada en 1994),

²⁷ Otras referencias anteriores del Comité CEDAW son: la Recomendación general núm. 14 sobre la Circuncisión femenina (1990), que promovía su erradicación, y la Recomendación general núm. 24 (1999), que recomendaba políticas de salud que tuviesen en cuenta las necesidades de las niñas y las adolescentes vulnerables a prácticas tradicionales como la MGF.

la Relatora Especial sobre la trata de personas, especialmente las mujeres y los niños (establecida en 2004), y los trabajos del Experto Independiente sobre la protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género (iniciados en el año 2016).

Gracias al marco internacional se ha consolidado la noción de una vida sin violencia como un derecho fundamental, y los derechos de las mujeres como derechos humanos, y la consecución de la igualdad y la erradicación de las violencias es una meta indispensable de todas las sociedades. Como tal, ha sido reconocida en la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible** que establece los Objetivos de Desarrollo (aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas mediante la Resolución 70/1).

En ellos se considera que la igualdad de género es un derecho humano esencial, y uno de los fundamentos para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible. El objetivo de desarrollo 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, es específico y transversal para toda la Agenda. La violencia tiene un reconocimiento específico en dos de sus metas dentro del ODS nº 5 : la 5.2 “Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación”, y la 5.3. “Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina”.

Sistema Interamericano de Protección de DDHH

De forma complementaria a lo anterior es imprescindible hacer alusión al ámbito del sistema interamericano de protección de los derechos humanos. Destaca como referencia internacional la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como la **Convención de Belém do Pará**), adoptada por Organización de los Estados Americanos (OEA, 1994), en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones de la asamblea general en 1994.

La Convención establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia bajo la noción de violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las mujeres. Por primera vez propone mecanismos de protección y defensa de sus derechos en la sociedad como las herramientas fundamentales para erradicar la violencia contra su integridad física, sexual y psicológica; tanto en el ámbito público como en el privado, o perpetrada o tolerada por los Estados.

Su enfoque aporta integralidad a la acción de los poderes públicos: “Los Estados Partes condenan todas las formas de violencia contra la mujer y convienen en adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar dicha violencia...”. En 2004 se puso en marcha el Mecanismo de Seguimiento (MESECVI), que se fundamenta en los informes nacionales en donde los Estados Parte informan de los avances realizados para la implementación de la Convención.

Además, los mecanismos interamericanos de protección contemplan la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la denuncia o queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

La **Corte Interamericana de Derechos Humanos** ha sido un referente pionera y trascendental gracias a la noción de “**debida diligencia reforzada**” y “**deber de no revictimización**”²⁸ para definir el alcance de los deberes de los Estados sobre la violencia contra las mujeres. Supone el deber del Estado de prevención y protección calificado o “reforzado”, dado su rol de garante de los derechos frente a la violencia estructural, sobre todo aquella que afecta a determinados grupos o colectivos en situación de vulnerabilidad. Gracias a la Corte, “tanto el deber de prevención y debida diligencia, así como la investigación efectiva de los hechos, resultan hoy en día pilares de la jurisprudencia de género” (Recinos y Gamboa, 2017:41).

Marco normativo europeo de referencia

En el contexto europeo el enfoque de los derechos humanos en el tratamiento de las violencias contra las mujeres ha tenido una evolución análoga a la de Naciones Unidas. En este sentido, es necesario aludir al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (1950), a la **Carta de los Derechos Fundamentales** de la Unión Europea (2000, artículos 21 y 23), así como al principio de transversalidad en la igualdad entre mujeres y hombres como **valor fundamental de los Tratados de la Unión Europea**, (artículos 2, 3 y 8, entre otros).

En el ámbito del **Consejo de Europa** destacan los trabajos consecutivos desde hace cuatro décadas²⁹.

²⁸ Destacándose varios casos. El primero (2009) se trata del caso en un contexto de violencia contra la mujer en Ciudad Juárez, González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México. El segundo (2014) es el caso Espinoza González Vs. Perú; y el tercer caso (2015) es el de Velásquez Paiz y otros Vs. Guatemala (Masacre de Las Dos Erres relativo a la violencia sexual), en relación al conflicto interno del país. El cuarto caso (2018) es el de CV.R.P., V.P.C y otros vs. Nicaragua, que se refiere a la violencia sexual.

²⁹ Véase el trabajo compilatorio de Recomendaciones en materia de igualdad en la Bibliografía (Consejo de Europa, 2021).

Sobre todo, a partir de mediados de los años 80, principalmente en relación con la violencia en el ámbito de las relaciones de pareja, como son la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 26 de marzo de 1985, “sobre la violencia dentro de la familia”; la Recomendación de 28 de junio de 1985, “sobre la posición de la víctima en el marco del derecho penal y el proceso penal”; el Plan de Acción contra la violencia hacia las mujeres de 1997. Desde finales de los años 90 el Consejo amplió el alcance de sus recomendaciones a otras formas de violencia, tal y como ocurre con la Recomendación 1325 “relativa a la trata de mujeres y la prostitución forzada” (Consejo de Europa, 1997).

A ello se le suman otras resoluciones y recomendaciones de la Asamblea Parlamentaria y del Comité de Ministros a lo largo de las primeras dos décadas de este siglo (violencia contra la mujer, mutilación genital femenina, crímenes de honor, matrimonios forzados e infantiles, agresiones sexuales relacionadas con las “drogas de la violación”, etc.); y tras la aprobación del Convenio de Estambul (2011), hasta la actualidad.

La Asamblea Parlamentaria ha adoptado varios mecanismos jurídicos específicos, entre ellos: la Resolución 1247 (2001) “sobre la mutilación genital femenina”; la Recomendación 5 del 2002 (del Comité de Ministros a los Estados miembros) “sobre la protección de la mujer contra la violencia”; la Resolución 1327 (2003) sobre los llamados “crímenes de honor”; la Recomendación CM/Rec (2007) sobre “Las normas y los mecanismos de igualdad entre mujeres y hombres”; la Recomendación 1777 (2007) “sobre agresiones sexuales relacionadas con las “drogas de la violación”; la Resolución 1662 (2009) relativa a la “Acción para combatir violaciones de los derechos humanos con base en el género, incluido el secuestro de mujeres y niñas”; la Recomendación 1847 (2008) relativa a “Combatir la violencia contra las mujeres: hacia una Convención del Consejo de Europa”; la Resolución 1681 (2009) y Recomendación 1881 (2009) relativas a la “Necesidad urgente de combatir los llamados “crímenes de honor”; la Resolución 1648 (2009) y Recomendación 1723 (2009) “sobre matrimonios forzados y matrimonios infantiles”; la Recomendación 1891 (2009) de la Asamblea Parlamentaria relativa a “Mujeres migrantes: en riesgo específico de violencia doméstica”; la Resolución 1765 (2010) de la Asamblea Parlamentaria relativa a “Solicitudes de asilo basadas en el género”; la Recomendación 1895 (2010) “Acción contra la trata de seres humanos: la promoción del Convenio del Consejo de Europa”; la Recomendación 1905 (2010) “Menores que presencian la violencia doméstica”; la Resolución 1852 (2011) “Violencia psicológica”.

Este empuje ha continuado tras la aprobación del Convenio de Estambul. Así, hay que mencionar acciones tales como: la Resolución 1861 (2012) “Promover el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul)”;

la Resolución 1887 (2012) sobre “La discriminación múltiple que sufren las mujeres musulmanas en Europa: por la igualdad de oportunidades”;

la Recomendación 1963 y la Recomendación 2030 (2013) “Violencia contra la mujer en Europa”;

la Resolución 2027 (2014) “Centrándose en los agresores para prevenir la violencia contra la mujer”;

la Recomendación del Comité de Ministros CM/Rec(2010)5 “sobre las medidas de lucha contra la discriminación por motivos de orientación sexual o identidad de género”;

la Resolución 1728 y la Recomendación 1915 (2015) de la Asamblea Parlamentaria, sobre “la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género”;

Resolución 2119(2016) de la Asamblea Parlamentaria sobre la “lucha contra la sobresexualización de la infancia”;

Resolución 2159 (2017) de la Asamblea Parlamentaria sobre “la protección de a las mujeres y niñas refugiadas de la violencia de género”;

Recomendación CM/Rec(2017)10 del Comité de Ministros a los Estados miembros “sobre la mejora del acceso a la justicia de los romaníes y los nómadas en Europa”;

la Recomendación CM/Rec(2019) del Comité de Ministros a los Estados miembros para prevenir y combatir el sexismo, que subraya la relación entre la discriminación, el discurso de odio y la violencia contra las mujeres;

la Recomendación 449 y la Resolución 459(2020) del Congreso de Autoridades Locales y Regionales del Consejo de Europa “Lucha contra la violencia sexista contra las mujeres en la política a nivel local y a nivel local y regional”;

Proyecto de recomendación sobre las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo (título provisional) GEC-MIG (2021) 3 rev 2.

Ciertamente, el principal hito del Consejo de Europa es el **Convenio europeo núm. 210 sobre la prevención y la lucha contra la violencia contra hacia las mujeres y la violencia doméstica** del año 2011. Conocido como **Convenio de Estambul**, en vigor desde el año 2014.

De carácter **vinculante**, es considerado como el tratado internacional de mayor alcance en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; se reconoce la vulneración de los derechos humanos de las mujeres como víctimas de esta **violencia estructural**.

Hace hincapié en **instrumentos de reparación, prevención y educación** y determina la necesidad de un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Los Estados deberán implementar políticas globales y coordinadas (artículo 7), por lo que promueve la cooperación internacional para su eliminación; y se comprometen a poner en marcha medidas legislativas y demás necesarias para actuar con la **diligencia debida** para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia cometidos por actores no estatales (artículo 5).

Establece para su seguimiento un sistema de reportes y recomendaciones a través de un grupo de personas expertas independiente en la acción contra la violencia ejercida hacia las mujeres y la violencia doméstica (**GREVIO**).

De nuevo, los informes de seguimiento a la implementación del Convenio del GREVIO resultan un importante instrumento de referencia para todos los Estados por realizar **recomendaciones** al respecto (véase el Contexto institucional español). Además, en la citada **Recomendación General núm. 1 sobre la dimensión digital de la violencia contra las mujeres** (2021), se insiste a los Estados en que sus obligaciones abarcan la diligencia debida respecto a estas formas de violencia, que son tomadas con menos seriedad que otras, pero que requieren de la misma aproximación legal y de formulación de políticas.

Tal y como se señala en el propio Convenio, la igualdad entre mujeres y hombres es fundamental para la prevención de la violencia. Es, por tanto, necesario señalar también a la **Estrategia de Igualdad de Género 2018-2023** del Consejo de Europa; en cuyos objetivos estratégicos se incluye “prevenir y luchar contra la violencia hacia la mujer y la violencia doméstica”.

La **Unión Europea** ha mostrado su preocupación por la violencia contra las mujeres en diferentes ámbitos de la sociedad; muy tempranamente en el ámbito laboral, en relación al acoso por razón de sexo y acoso sexual (véase la Directiva 76/207/CEE del Consejo, de 9 de febrero de 1976, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo; y la Directiva 2006/54/CE, de 5 de julio de 2006, relativa al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo relativo al empleo y la ocupación). Asimismo, hay que mencionar la Directiva 2002/73 de 23 de septiembre de 2002 del Parlamento y del Consejo, sobre acoso sexual y la mutilación genital femenina.

Desde mediados de los años 80 el **Parlamento Europeo** ha estado comprometido en la elaboración de resoluciones que alertaban sobre la importancia de la violencia contra las mujeres en los países de la Unión.

Este proceso culminó con la Resolución del Parlamento Europeo sobre la violación de los derechos de las mujeres en 1997. Posteriormente, se emitió la Resolución sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones (2006); y la Resolución sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (2009), que insta a los Estados miembros a mejorar sus legislaciones y políticas nacionales.

En la última década, el Parlamento ha intensificado su preocupación, a través de la Resolución de 5 de abril de 2011, sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la UE para combatir la violencia contra las mujeres; y la Resolución del Parlamento Europeo de 25 de febrero de 2014, con recomendaciones destinadas a la Comisión sobre la lucha contra la violencia ejercida sobre las mujeres.

En esta misma línea deben señalarse los avances específicos logrados respecto a la MGF, como son la Resolución de 6 de febrero de 2014 sobre la Comunicación de la Comisión Europea “Hacia la eliminación de la mutilación genital femenina”, y las Conclusiones del Consejo de la UE, de 5 de junio de 2014, sobre “Prevención y eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer y la niña, incluyendo la mutilación genital”.

Desde las instituciones europeas también se han implementado **Planes de Acción** dirigidos, tanto a la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres (como fue el Pacto por la Igualdad de Género 2011-2020 adoptado por el Consejo Europeo de 7 de marzo de 2011; o la actual Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025 impulsada por la Comisión Europea); como en relación a las violencias que sufren las mujeres y las niñas (entre otros a través de los programas Daphne; Progress; Derechos, igualdad y ciudadanía; o Estocolmo).

Siendo los anteriores precedentes de gran relevancia, en la actualidad la referencia en la Unión Europea es el ya mencionado **Convenio de Estambul** gracias a la Resolución del Parlamento Europeo, de 28 de noviembre de 2019, sobre la adhesión de la Unión al Convenio de Estambul y otras medidas de lucha contra la violencia de género.

De forma posterior se aprobaron diversas **directivas que favorecen su aplicación**, y contribuyen a la erradicación de las violencias machistas. Entre ellas, la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección; el Reglamento (UE) núm. 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil (constituye un complemento de la Directiva 2012/29/UE); y la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI.

Finalmente hay que señalar que, en el ámbito europeo, la **trata de mujeres con fines de explotación sexual** y la explotación sexual infantil han sido objeto de intensa intervención desde hace dos décadas. Entre las diversas iniciativas europeas se destacan las siguientes.

En la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE): el **Plan de Acción de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (2003)** “Luchando contra la trata de Seres Humanos”, que derivó en un Plan de acción; y la Decisión núm. 685, que incorpora medidas especiales de asistencia para niños y niñas. Una década después se adoptó la Decisión núm.1107, que incorpora una Adenda con mecanismos para hacer frente a las tendencias y patrones actuales, así como los retos en la persecución del delito, su prevención y la protección de sus víctimas (año 2013).

Respecto al Consejo de Europa: el Convenio número 197 para la acción contra la trata de seres humanos (2005) (en adelante, **Convenio de Varsovia**), ratificado por España en abril de 2009 (BOE de 10 de octubre de 2009).

El **Protocolo de Palermo** se considera el punto de partida de la acción contra la trata y se adopta su definición. Tiene un ámbito de aplicación amplio, que abarca todas las formas de tráfico (ya sea nacional o transnacional, vinculado o no a la delincuencia organizada). Asimismo, pone en marcha el Grupo de personas expertas en la lucha contra la trata de seres humanos (GRETA).

Junto con el anterior, funciona el Convenio para la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual (2007) (**Convenio de Lanzarote**). Ratificado por España en el 2009 (BOE núm. 274, de 12 de noviembre de 2010). Incorpora medidas dirigidas a la prevención, la persecución penal, y la protección de las víctimas infantiles de dichos delitos, entre los que se encuentra el reclutamiento para la prostitución infantil.

Además, la Unión Europea cuenta con la Directiva 2011/36/UE, del 5 de abril de 2011 del Parlamento y del Consejo Europeo, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo³⁰. Recoge la importancia del abordaje desde una perspectiva de género, y la mejora de la protección y asistencia de las víctimas en la práctica³¹. Simultáneamente, se ha contado con diversos mecanismos de apoyo a las víctimas, las más relevantes son:

³⁰ Acceso a la Directiva 2011/36/UE.

³¹ De forma previa a esta Directiva, como precursora de la misma, se pueden señalar la Decisión Marco 2002/629/JAI, del Consejo, sobre trata de seres humanos, y varios planes de acción para sensibilizar y combatir el fenómeno. Tales como el Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla (2005/C311/01) y el Programa de Estocolmo -Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano (2010/C 115/01)-

La Directiva 2004/81CE, de 29 de abril de 2004, relativa a la Expedición de un Permiso de Residencia a Nacionales de Terceros Países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes; la Directiva 2011/93/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil; y la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo.

Asimismo, la Comisión Europea ha impulsado la lucha contra esta forma de violencia mediante la Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos. El primer periodo abarcó los años 2012-2016 (COM/2012/0286 final), y ha sido actualizada recientemente para el periodo 2021-2025 (COM (2021)171 final).

La nueva Estrategia hasta el 2025 está centrada en: prevenir del delito, reducir de la demanda que estimula la trata, desarticular el modelo de negocio de los traficantes y su enjuiciamiento, proteger, apoyar y empoderar a las víctimas, con especial atención a las mujeres y los niños, y promover la cooperación internacional.

Esta herramienta está estrechamente relacionada con la Estrategia de la UE contra la delincuencia organizada (COM (2021)170 final), la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad (COM/2020/605 final), y el Pacto sobre Migración y Asilo (COM/2020/609 final).

Recientemente la Unión Europea ha mostrado su preocupación por el recorte de derechos fundamentales en materia de salud sexual y reproductiva de las mujeres, identidad de género, y la situación de desigualdad entre mujeres y hombres, en diversos ámbitos. De este modo, la Comisión Europea como parte de su programa de trabajo del año 2021 lanzó una consulta pública sobre las mejores formas de abordar la violencia de género y doméstica. Las opiniones recogidas se incorporarán a una iniciativa legislativa.

Finalmente, en este contexto hay que considerar la Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de septiembre de 2021, con recomendaciones a la Comisión sobre la definición de la violencia de género como nuevo ámbito delictivo recogido en el artículo 83, apartado 1, del TFUE.

Se considera un ámbito delictivo, como ocurre con el tráfico de personas, las drogas y las armas, la ciberdelincuencia y el terrorismo.

Se considera que el feminicidio es la forma más extrema de violencia de género contra las mujeres y las niñas. También se reconoce que denegar el aborto legal y seguro, o su restricción también es violencia de género. Asimismo, se señala que las violaciones de los derechos sexuales y reproductivos, incluida la violencia sexual, ginecológica y obstétrica y las prácticas nocivas, constituyen una forma de violencia de género contra las mujeres y las niñas, así como contra las personas transgénero y no binarias.

De esta forma, se prevé que la Unión cuente con una futura legislación (directiva) en el corto plazo.

Contexto estatal español

España es un país pionero en materia de igualdad entre mujeres y hombres. Su desarrollo legislativo se fundamenta en los principios constitucionales (**Constitución Española de 1978**), que recogen la igualdad y no discriminación, a la dignidad de la persona y la inviolabilidad de sus derechos; así como en la **Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género**, y la **Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres**. Además, debe tenerse en cuenta, como ya se ha mencionado, que España ha ratificado todos los convenios de carácter internacional relacionados con la erradicación de la violencia contra las mujeres.

A este mismo reconocimiento y objetivos se ha dirigido el **Pacto de Estado contra la violencia de género (2017)**, y las medidas legislativas posteriores desarrolladas por el Gobierno de España, incluyendo la propuesta de renovación del propio Pacto de Estado que se determinó el 25 de noviembre de 2021, actualizaciones que se abordarán más adelante.

En los últimos 20 años se han producido grandes avances en el derecho español³² contra las violencias machistas, sobre todo en el ámbito de las relaciones de pareja o expareja. Esta forma de violencia, denominada hasta el momento como “violencia de género” por su denominación en la Ley Orgánica 1/2004, es la que más exhaustivamente se ha visto recogida en nuestro marco normativo. Se trata de la dirigida por un hombre -que es pareja, expareja, o relación afectiva análoga- contra una mujer, y/o las personas que dependen de ella (fundamentalmente, sus hijas e hijos), y que incluye la violencia vicaria.

³² Véase la Revisión del Código de Violencia de Género y Doméstica que ofrece el Boletín Oficial del Estado (BOE) (versión del 5 de noviembre de 2021; Dirección General de la Policía, 2021).

Respecto a la erradicación de otras formas de violencia machista, nuestro país ha vivido recientemente una importante demanda social y del movimiento feminista para su atención. Las movilizaciones sociales y feministas comenzaron a reivindicar ya en 2016 cambios en la legislación y un cambio de paradigma en el abordaje de las violencias sexuales, lo que ha culminado, seis años después, con la reciente aprobación de la **Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual**.

De la Ley Integral (2004) al Pacto de Estado contra la violencia de género (2017)

La norma de referencia en España ha sido la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOMPIVG), que se ha centrado en la violencia de género como aquella que ejercen los hombres sobre las mujeres en el ámbito de las relaciones de pareja, expareja o en relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia.

Esta legislación, innovadora a nivel internacional, fue aprobada con el fin de ofrecer una respuesta integral y multidisciplinar contra la violencia de género, crear los juzgados de violencia sobre la mujer y adoptar toda una serie de medidas que implican desde el ámbito penal al educativo, sanitario, social, policial, judicial y de medios de comunicación.

Además de diferentes modificaciones de esta ley orgánica, se han generado numerosas normas, o modificaciones de normas, destinadas a asegurar la **efectiva implementación de la Ley Integral** en algún aspecto. Fundamentalmente para la mejora de la atención de las víctimas-supervivientes, incluidas las mujeres en situación administrativamente irregular, y los y las menores víctimas³³. Ello ha caracterizado el desarrollo de un complejo sistema legal estatal que convive con las normativas y procedimientos de cada Comunidad Autónoma.

³³ Normativas tales como:

- Ley 15/2005, de 2 de Julio, de la Jurisdicción Voluntaria. Impedimento para contraer matrimonio e indignidad sucesoria en supuestos de violencia de género
- Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre, por el que se regula el programa de inserción socio laboral para mujeres víctimas de violencia de género. (BOE de 10/12/2008)
- Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2002 de 14 de enero sobre derechos y libertades, en España que modificó el artículo 19 en relación a la reagrupación familiar e introdujo el artículo 31 bis para facilitar la obtención del permiso de residencia a las mujeres extranjeras irregulares víctimas de violencia de género; y la Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio, por la que se modifican los art. 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2002, de 14 de enero, sobre derechos y libertades en España
- Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica el régimen de las tasas en el ámbito de la Administración de Justicia y el sistema de asistencia jurídica gratuita.
- Ley 4/2015, de 27 de Abril, del Estatuto de la víctima del delito; Ley 1/1996, de 10 de enero de asistencia jurídica gratuita, reformada por Real Decreto Ley 3/2013 de 22 de febrero, modificada por ley 2/2017, de 21 de junio (BOE de 22 de junio de 2017)
- Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que contempla una mayor especialización en violencia de género de los órganos judiciales y el Instituto de Medicina Legal. Amplía las competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer.
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Refuerza sus derechos fundamentales, y consolida su condición de víctimas directas de la violencia de género. Crea el Registro Central de Delincuentes Sexuales.

Gracias a la Ley Integral se desarrollaron procedimientos y organismos de coordinación, instrumentos de valoración y planificación, entre ellos, la **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género**, como organismo responsable de impulsar, coordinar y colaborar en las actuaciones y medidas contra las distintas formas de violencia sobre la mujer, y el **Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer**³⁴.

La gobernanza multinivel que caracteriza al modelo territorial español se encuentra reflejada en la coordinación institucional a través de la **Conferencia Sectorial de Igualdad**, que es el órgano de cooperación entre la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las Ciudades con Estatuto de Autonomía en materia de políticas de igualdad, y del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

Además, para garantizar el sistema de coordinación, entre otras funciones, se crearon las **Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer** y las **Unidades de Violencia sobre la Mujer**³⁵, integradas orgánicamente en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares, y que dependen funcionalmente del Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

También se han aprobado diferentes procedimientos y protocolos de coordinación interinstitucional (como son las instrucciones o circulares institucionales dirigidas a la acción de determinados organismos)³⁶. De esta forma, además de pautas para la cooperación entre diferentes agentes u operadores en distintas situaciones (detección, agresión, agresión grave, fallecimiento, existencia de víctimas menores), existen también distintos procedimientos según el ámbito. De acuerdo con lo anterior, se han elaborado **protocolos sectoriales** en los ámbitos educativo, laboral, publicidad y medios de comunicación, atención social integral, sanitario, penitenciario, de la seguridad, judicial, y en el ámbito local.

En relación al marco de políticas públicas, en este periodo se han elaborado **planes de intervención**. Estas iniciativas, en sus diferentes modelos programáticos (estrategias, planes o programas), se han implementado tanto desde la Administración General del Estado como por parte de las Comunidades Autónomas.

³⁵ Creadas a través del Catálogo de Medidas Urgentes contra la Violencia de Género, aprobado por el Consejo de Ministros del día 15 de diciembre 2006, están integradas orgánicamente en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares, dependen funcionalmente del Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. El funcionamiento y características de dichas unidades está disponible en la DGVG ([acceso](#)).

³⁶ La DGVG mantiene una recopilación de dichos instrumentos en su Web ([acceso](#)).

A nivel estatal³⁷, hay que señalar el **Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante 2009- 2012**, y la **Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer 2013-2016**.

La Estrategia Nacional trató de unificar y concertar distintas medidas para avanzar en la eliminación de la violencia contra las mujeres, en particular la recogida en la Ley Integral. Se dirigió a multitud de agentes, tanto públicos como privados; y buscaba el compromiso e implicación de toda la sociedad.

Se dirigió a 4 objetivos generales: (1) Ruptura del silencio cómplice del maltrato, (2) Mejora de la respuesta institucional, planes personalizados y avance hacia la “ventanilla única”, (3) Atención a los menores y a las mujeres especialmente vulnerables a la violencia de género, y (4) Visibilización y atención a otras formas de violencia contra la mujer.

Para alcanzar los objetivos planteaba 284 medidas a través de 3 ejes transversales: Formación y sensibilización de agentes; Coordinación, trabajo en red y excelencia operativa; y Calidad, evaluación, conocimiento y mejora continua.

La **trata de mujeres, niñas y niños con fines de explotación sexual** ha sido objeto de atención en nuestro país principalmente durante la última década. En nuestra **legislación** en este periodo hay que hacer referencia a la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, ya que introdujo un nuevo Título, “De la Trata de seres humanos”, y modificó varios artículos. Incorporó las claves del Convenio de Varsovia y de la Directiva 2011/36 UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011 (con anterioridad a su propia aprobación).

Así, se recoge en el art 177 bis del Código Penal una definición del delito de trata de seres humanos en sus diversas formas, y las modalidades agravadas derivadas de la concurrencia de una situación de grave peligro para la víctima, ánimo de lucro, presencia de víctimas menores o especialmente vulnerables, pertenencia de los autores a organizaciones o asociaciones criminales, o cuando éstos son autoridades o agentes de la autoridad o funcionarios públicos. Igualmente queda reflejado el principio de no persecución de las víctimas de trata por los delitos que haya podido cometer en la situación de explotación sufrida.

Además, la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica de nuevo el Código Penal en dicho artículo incorpora más elementos, entre los hechos constitutivos de trata; y, entre las finalidades, la celebración de matrimonios forzados. Asimismo, se delimita el concepto de vulnerabilidad, conforme al

³⁷ Previamente, desde la aprobación de la Ley Integral (1/2004), se han desarrollado medidas de gran relevancia como son: el Catálogo de Medidas Urgentes contra la Violencia de Género, aprobado por el Consejo de Ministros del día 15 de diciembre 2006; el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género 2007-2008 (aprobado por el Consejo de Ministros el 15 de diciembre de 2006); el Acuerdo por el que se adoptan medidas adicionales en la lucha contra la violencia de género (aprobado por el Consejo de Ministros el 2 de marzo de 2007); y Resolución de 9 de julio de 2007, de la Secretaría de Estado de Políticas de Igualdad, por la que entra en funcionamiento el teléfono de asistencia “016”. BOE nº166 de 12 de julio de 2007.

texto de la Directiva europea, mejora la protección e incorpora el género como motivo de discriminación en la agravante.

Además, el artículo 172 bis del Código Penal, contempla el delito de matrimonio forzado, que desde la Directiva 2011/36/UE, de 5 de abril, puede considerarse una forma de explotación de las personas.

En esta línea se ha considera el artículo 187 relativo a la explotación de la prostitución ajena, incluso aunque exista consentimiento por parte de esta, ya que se contempla el empleo de la violencia, intimidación o engaño, o abuso de una situación de superioridad o de necesidad o vulnerabilidad de la víctima. Este artículo queda modificado por la Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual.

Junto con lo anterior, la **protección de las víctimas-supervivientes** queda recogida en diferentes normas, que se enumeran a continuación:

Leyes relativas a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual	Normas de creación de órganos especializados e instrucciones
<ul style="list-style-type: none"> - Ley 19/1994, de 23 de diciembre, de protección a testigos y peritos en causas criminales. - Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a Víctimas de Delitos Violentos y Contra la Libertad Sexual. - Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal: Artículo 177 bis. - Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social: Artículo 59 bis, artículo 31 bis, artículos 139 y siguientes del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril). Y, artículo 140 del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Real Decreto 557/2011, de 20 de abril). - Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (artículo 46). - Real Decreto 1192/2012, de 3 de agosto, por el que se regula la condición de asegurado y de beneficiario a efectos de la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, modificado por el Real Decreto 576/2013, de 26 de julio. - Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero, por el que se modifica la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita. - Ley 4/2015, de 17 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito. - Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> - Circular 5/2011 del Fiscal General del Estado sobre -entre otros aspectos- la interpretación que ha de darse al artículo 177 bis Código Penal [CP] en la que la Directiva es referida de manera reiterada. - Orden del Ministerio del Interior 28/2013, de 18 de enero, de la Brigada Central contra la Trata de Seres Humanos. - Directiva de Servicio núm. 40/2009, de la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil, sobre la actuación contra la trata de seres humanos Circular 2/2014, de 1 de julio, de la Secretaría General de la Administración de Justicia.

Como parte del sistema de protección a las víctimas-supervivientes se aprobó el **Protocolo Marco de Protección de las Víctimas de Trata de Seres Humanos**, adoptado mediante acuerdo de 28 de octubre de 2011 por los entonces Ministerios de Justicia, del Interior, de Empleo y Seguridad Social y de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado y el Consejo del Poder Judicial.

Se elaboró un procedimiento anexo de “**Actuación sanitaria frente a la Trata con Fines de Explotación Sexual**” al protocolo común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género aprobado en el año 2017. Derivado de lo anterior, la Secretaría General de Inmigración y Emigración (SGIE) aprobó un **Protocolo para la detección y actuación** ante posibles casos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, dirigido a profesionales de los centros de migraciones adscritos y de centros gestionados por organizaciones no gubernamentales (ONG).

En el año 2014, se produjo otro avance con el Protocolo marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) (BOE núm. 251, del 16 de octubre) que se considera anexo al Protocolo Marco. En él se recoge la importancia de la información sobre derechos de protección de menores. El Capítulo IV está destinado a las y los menores extranjeros en situación de riesgo y las medidas de prevención de la trata de seres humanos y contra la utilización de menores. En 2017 se aprobó en el Pleno del Observatorio de la Infancia las Actuaciones para la detección y atención a Víctimas de Trata de Seres Humanos (TSH), que también se considera un anexo al Protocolo Marco.

Además, se han desarrollado dos planes institucionales: el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual 2009-2012, y el **Plan integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual 2015-2018**.

Este plan de acción tiene por objetivo la promoción de los derechos humanos y la protección de las víctimas. Se estructura en 10 objetivos específicos y 135 medidas, distribuidas en las siguientes prioridades: Prioridad 1: refuerzo de la prevención y de la detección de la Trata; Prioridad 2: identificación, protección y asistencia a las víctimas de la trata de seres humanos; Prioridad 3: análisis y mejora del conocimiento para una respuesta eficaz frente a la trata con fines de explotación sexual; Prioridad 4: persecución más activa a los tratantes; y Prioridad 5: coordinación y cooperación entre instituciones y Participación de la sociedad civil.

Respecto a la **mutilación genital femenina (MGF)**, en España se estableció la tipificación del delito de mutilación genital en el artículo 149.2 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. En la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, y la Ley Orgánica 6/1985 del Poder Judicial también habían recogido esta forma de violencia contra las mujeres.

La MGF ha sido considerada activamente dentro cuarto objetivo general (“visibilización y atención a otras formas de violencia contra la mujer”) de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres (2013 - 2016) (medidas 166 y 185).

A raíz de la Estrategia el Pleno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud aprobó en el año 2015 el **Protocolo Común de Actuación Sanitaria frente a la Mutilación Genital Femenina (MGF)**. En esta línea, el Pleno del Observatorio de la Infancia aprobó previamente, en el año 2014, la actualización del Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar, de 22 de noviembre de 2007. En él se incluyeron algunas de las formas de violencia contra las niñas, como la mutilación genital femenina y a los matrimonios forzados como una forma de maltrato infantil intrafamiliar.

La **Cooperación Española** ha contemplado la prevención y actuación de la MGF dentro de la promoción y protección de los derechos y la salud sexual y reproductiva. También la intervención sobre la violencia y prácticas nocivas como las peores formas de discriminación contra las mujeres y las niñas, en su compromiso de contribuir a cumplir el ODS 3 y el ODS 5 de la Agenda 2030.

Asimismo, la prevención y protección de lucha contra todas las violencias se han considerado en los sucesivos planes directores como una de las prioridades fundamentales de la cooperación española desde 2005 y hasta la actualidad, y seguirá siendo una prioridad de la Ley de Cooperación y solidaridad global, así como en el **VI Plan Director de la Cooperación Española** (a través de la inclusión de enfoque de género en desarrollo como doble prioridad transversal y sectorial) y en la **Estrategia de Género y Desarrollo de la Cooperación Española**, vinculada en su aplicación a la Ley orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, para su aplicación en la política de desarrollo y la II Estrategia de Acción Humanitaria 2019-2026, donde la lucha contra la violencia es fundamental, y sus posteriores desarrollos. Entre ellos destaca el **Plan Mujeres y Construcción de la Paz de la cooperación española (2009)**³⁸, que contempla entre sus líneas de acción la protección de las mujeres ante situaciones de violencia, especialmente en los conflictos armados y en la acción humanitaria, todos ellos aprobados con los aportes y el consenso de todos los actores del Consejo de Cooperación, así como el **Plan de Actuación Sectorial de Género en Desarrollo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2009-2012)**³⁹, cuyas líneas estratégicas incluyeron la lucha contra la violencia de género, los derechos sexuales y reproductivos y la construcción de paz (entre otras temáticas).

Por otra parte, en 2021 se aprueba la Guía para la Política Exterior Feminista, que incluye esta temática como una prioridad ineludible para su cumplimiento en la acción exterior del estado español. Previamente ya existía el I y II Plan Nacional para cumplir la Resolución 1325 de Mujeres, paz y seguridad (2017-2023).

³⁸ [Acceso](#) al Plan Mujeres y Construcción de la Paz.

³⁹ [Acceso](#) a la Estrategia de Género en Desarrollo.

Desde el Pacto de Estado contra la violencia de género (2017) hasta la actualidad (2022)

Si bien esta etapa está marcada por la aprobación y vigencia del Pacto de Estado contra la Violencia de Género (2017 a 2022), se establecen dos periodos diferentes para visibilizar las consecuencias de la pandemia derivada de la COVID que surgió a comienzos del año 2020.

- De 2017 a 2020

En el año 2016 el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó, por unanimidad, una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno a promover la suscripción de un **Pacto de Estado en materia de Violencia de Género. Un pacto suscrito en diciembre del año 2017** por el Gobierno de la Nación, las Comunidades Autónomas y Ciudades con Estatuto de Autonomía y la Federación Española de Municipios y Provincias, que siguiera impulsando políticas para la erradicación de la violencia⁴⁰.

En el nuevo contexto, la DGVG sigue siendo responsable de impulsar las medidas en coordinación con el resto de Ministerios y Organismos Autónomos dependientes, así como con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales (representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias, FEMP). La DGVG elaboró un documento único que refunde las medidas de la cámara baja y la cámara alta, en un total de **292 medidas estructuradas en 10 ejes de acción**.

Estas medidas inciden en los ámbitos de sensibilización y prevención; mejora de la respuesta institucional; perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección a las víctimas; asistencia y protección de los menores; impulso a la formación de los distintos agentes; seguimiento estadístico; recomendaciones a las Administraciones Públicas y otras instituciones; visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres; compromiso económico y seguimiento.

En el Pacto se establece el reconocimiento de derechos específicos de las mujeres víctimas de cualquier acto de violencia contemplado en el Convenio de Estambul, y no previsto en la LO 1/2004. Se prevén por tanto leyes integrales específicas para cada forma de violencia, al menos, una contra las violencias sexuales y otra contra la trata. Hasta que se produzca este desarrollo normativo, las violencias machistas recibirán un tratamiento preventivo y estadístico en el

⁴⁰ Véase la aprobación del Informe de la Subcomisión del Congreso para un Pacto de Estado (2017) en materia de violencia de género, y del Informe de la Ponencia del Senado de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género (2017). La DGVG (2019) elaboró el “Documento refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de violencia de género (Congreso + Senado)” ([acceso](#)).

marco de la LO 1/2004. Asimismo, la respuesta penal en estos casos se registrará por lo dispuesto en el Código Penal y las leyes penales especiales.

Las políticas públicas se han visto impulsadas gracias al Pacto de Estado, que ha impulsado la modificación de algunos preceptos de la Ley Orgánica 1/2004, y otros textos normativos, cuya reforma era urgente a los efectos de dar una respuesta efectiva en relación a la asistencia a las víctimas, y a sus hijos e hijas menores⁴¹.

El Pacto de Estado contra la Violencia de Género ha sido **renovado y establecido de forma permanente** gracias al acuerdo parlamentario de noviembre del 2021 y a los posteriores acuerdos de Tenerife de julio de 2022.

⁴¹ Modifica los arts. 20, 23 y 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, el art. 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril y el art. 156 del Código Civil de 24 de julio de 1889. También ha permitido desarrollar: la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer; la Instrucción 12/2018 de la Secretaría de Estado de Seguridad-Ministerio del Interior, sobre el reforzamiento de las actuaciones policiales en materia de valoración de riesgo en los casos de violencia de género y gestión de seguridad de las víctimas; la Instrucción 4/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género (LO 1/2004), de gestión de la seguridad de las víctimas y seguimiento de los casos a través del sistema de seguimiento integral para los casos de violencia de género (Sistema ViogGén).

Leyes relativas a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual	Normas de creación de órganos especializados e instrucciones
1	La ruptura del silencio mediante el fomento de las acciones de sensibilización de la sociedad y de la prevención de la violencia de género. Se desarrollarán, por tanto, acciones dirigidas a sensibilizar a toda la sociedad sobre el daño que producen la desigualdad y las conductas violentas y a ayudar a la toma de conciencia sobre la magnitud de la violencia contra las mujeres y las consecuencias que tiene para la vida de las mujeres y de sus hijos e hijas.
2	La mejora de la respuesta institucional a través de la coordinación y el trabajo en red, entre las autoridades y organismos responsables. Ello implica maximizar el uso de los recursos disponibles, promoviendo recursos de apoyo en el ámbito local, perfeccionando los protocolos de actuación y de comunicación entre los diferentes agentes intervinientes.
3	El perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección que se ofrece a las mujeres víctimas de la violencia de género y a sus hijos e hijas. Para ello es necesario revisar los planes de atención a las víctimas garantizando un tratamiento personalizado y potenciar y adecuar los recursos existentes así como facilitar el acceso a los mismos de todas las mujeres, con especial atención a los colectivos de mujeres más vulnerables. Se revisarán y reforzarán los protocolos existentes en el ámbito sanitario y se potenciarán también los planes de inserción laboral de mujeres víctimas, implicando activamente a los agentes sociales, y se simplificarán y mejorarán los sistemas de ayudas previstos por la normativa.
4	La intensificación de la asistencia y protección de menores. La protección específica de los y las menores parte de su reconocimiento como víctimas directas y lleva aparejada la necesidad de ampliar y mejorar las medidas dirigidas a su asistencia y protección con la implantación de nuevas prestaciones en los casos de orfandad como consecuencia de la violencia de género; de revisar las medidas civiles relativas a la custodia de los menores; y de fomentar las actuaciones de refuerzo en el ámbito educativo.
5	El impulso de la formación de los distintos agentes para garantizar la mejor respuesta asistencial. Para ofrecer a las víctimas de violencia de género la mejor asistencia posible es necesario que se amplíe la formación especializada de todos los profesionales que intervienen en el sistema como jueces y juezas, fiscales, equipos psicosociales, médicos forenses, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, personal sanitario y personal docente, entre otros. El compromiso estriba en que los contenidos formativos sean obligatorios, estén homologados por los organismos especializados y sean evaluables para todos los operadores.
6	La mejora del conocimiento como complemento indispensable para contribuir de forma eficaz a la lucha contra todos los tipos de violencia contra las mujeres incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio de Estambul aportando datos más fiables, completos y detallados sobre sus formas, incidencia, causas y consecuencias. Para ello se asume el compromiso de asegurar el seguimiento estadístico de todos los tipos de violencia sobre las mujeres, teniendo en cuenta variables como la edad, la discapacidad, precariedad laboral o la incidencia en el mundo rural, y la realización de estudios e informes, haciendo especial hincapié en el impacto sobre las hijas e hijos de las víctimas, sobre la violencia sexual y sobre la situación laboral de las mujeres víctimas.
7	Recomendaciones a Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otras instituciones, como agentes colaboradores necesarios para conseguir erradicar la violencia sobre las mujeres por razón de género. Teniendo en cuenta sus competencias se recogen medidas directamente relacionadas con ellas.
8	La visualización y atención de las formas de violencia de género fuera del contexto de pareja o ex pareja. Se prestará especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital femenina y a los matrimonios forzados.
9	El compromiso económico con las políticas para la erradicación de la violencia sobre las mujeres. La implementación de las medidas contempladas en el Pacto de Estado requiere el respaldo presupuestario correspondiente, a cuyo fin los Presupuestos Generales del Estado destinarán a cada una de las administraciones, en el ámbito de sus competencias, la cuantía económica necesaria.
10	El seguimiento del Pacto de Estado facilitando la información necesaria a la Comisión de Seguimiento del Pacto. Así, la comisión podrá desempeñar sus funciones de evaluación y control de los avances realizados en el desarrollo del mismo.

También junto con el propio Pacto del año 2017 hay que hacer referencia al **Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género**⁴² que, en su Disposición final primera, devuelve a los municipios un rol protagónico en las políticas públicas sobre la violencia contra las mujeres⁴³.

En el ámbito de la política exterior española, se suma el V Plan Director de la cooperación española para 2018-2021, y vigente en 2022, donde la meta 5.2 relativa a violencia del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 5, ha sido una de las prioridades de la política para el desarrollo.

Desde la COVID (2020) hasta la actualidad (2022)

La llegada de la pandemia ocasionada por la COVID a comienzos del año 2020 supuso una serie de transformaciones a nivel social que repercutieron en las diferentes políticas públicas impulsadas por las distintas administraciones públicas. Por lo que respecta a la violencia contra las mujeres, durante este periodo se significa lo siguiente a nivel normativo por parte del Estado:

- El **Real Decreto-Ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género**, que permitió hacer frente a los retos de la COVID-19 de forma más eficaz⁴⁴.
- El **Real Decreto 1023/2020, de 17 de noviembre, y el Real Decreto 503/2022, de 27 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1023/2020, de 17 de noviembre**, por el que se actualizan las cuantías, los criterios y el procedimiento de distribución de las transferencias para el desarrollo de nuevas o ampliadas competencias reservadas a las entidades locales en el Pacto de Estado en materia de violencia de género, contribuyendo a potenciar la acción municipal.
- La **Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica**, una importante aprobación normativa porque establece la suspensión del régimen de visitas o estancias en casos de violencia de género; la prohibición de visitas a prisión; y elimina la obligación de presentar el consentimiento del agresor para la asistencia psicológica a hijas e hijos menores de edad, aunque la víctima no tenga sentencia ni denuncia, si está acreditada por los servicios sociales públicos habilitados para ello.
- La **Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia**; que incorpora al derecho español la Directiva 2011/93/UE de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil.

⁴² BOE 188, de 04 de agosto de 2018 [Acceso](#).

⁴³ La Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local (BOE núm. 312, de 30/12/2013) dejó en potestad de las CCAA la delegación de los servicios para la promoción de la igualdad de oportunidades y la prevención de la violencia contra la mujer. Ambas temáticas se incluían ya en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (ahora en el artículo 25).

⁴⁴ Véase también el Plan de Contingencia contra la violencia de género ante la crisis del COVID-19 elaborado por el Ministerio de Igualdad ([acceso](#)).

- El Real Decreto-ley 6/2022, de 29 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes en el marco del Plan Nacional de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania. Contiene, entre otras medidas, el establecimiento de un modelo de acreditación unificado de la condición de víctima de trata de seres humanos o de explotación sexual (por parte de los servicios públicos o entidades sociales). Se incluye la atención telefónica a las víctimas de la trata en el número 016. Contempla un régimen gratuito de cuentas bancarias para personas vulnerables o con riesgo de exclusión financiera. Articula la posibilidad de otorgar subvenciones destinadas a la prevención, detección, atención y protección de víctimas de violencia contra las mujeres y de víctimas de trata y explotación sexual, en el marco de la crisis humanitaria.
- Ley Orgánica 2/2022, de 21 de marzo, de mejora de la protección de las personas huérfanas víctimas de la violencia de género, que nace con la finalidad de mejorar de protección de las personas huérfanas como consecuencia de la violencia de género.
- La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que ha supuesto un nuevo hito en la normativa de nuestro país para la erradicación de las violencias contra las mujeres.
- El Real Decreto 752/2022, de 13 de septiembre, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.
- Además, se encuentra en proceso la propuesta de reforma de la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo. Que, entre otros aspectos, se dirige a la protección y garantía de las mujeres que quieren ejercer el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y las/os profesionales que intervienen en el mismo. Se ocupará igualmente de las violencias relacionadas con la explotación reproductiva y la violencia en el ámbito reproductivo.

Además, en el ámbito de las políticas públicas es importante hacer referencia a los planes y estrategias aprobados en los últimos años:

- El “Plan España te protege contra la violencia machista” (2021), enmarcado en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (PRTR, que ha servido para canalizar los fondos destinados por Europa a reparar los daños provocados por la crisis del COVID-19), tiene como objetivo extender, mejorar y ampliar los servicios de atención integral a todas las formas de violencia sobre las mujeres. Se trata de un plan pionero en Europa, al ser España el único país que ha introducido proyectos para erradicar la violencia contra las mujeres dentro del PRTR. En concreto, se han incluido los siguientes proyectos:
 - Ampliación del servicio de atención telefónica y telemática con un nuevo servicio de orientación sociolaboral y acompañamiento, para mujeres y niñas víctimas de trata, de explotación sexual y mujeres en contexto de prostitución.

- Mejora integral de los dispositivos de atención y protección ATENPRO (ampliación del ámbito subjetivo de aplicación a todas las formas de violencia contra las mujeres; modernización y mejora tecnológica de los dispositivos; creación del Centro Estatal de Coordinación del servicio ATENPRO).
 - Mejora integral de los dispositivos de control para el seguimiento de medidas cautelares y penas de alejamiento (modernización y mejora tecnológica de los dispositivos y su interoperabilidad con VIOGEN).
 - Puesta en marcha en España de centros de atención integral 24 horas a víctimas de violencia sexual, siguiendo los criterios de atención permanente y actuación urgente facilitando atención psicológica, jurídica y social para víctimas y personas del entorno.
- **El Catálogo de medidas urgente del Plan de Mejora y Modernización Contra la Violencia de Género** (Resolución de 28 de julio de 2021, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de julio de 2021). Se trata de un conjunto de medidas encaminadas a la sensibilización de la sociedad, del entorno de las víctimas de violencia machista, detectar de forma temprana la violencia en servicios públicos de proximidad, apoyar la autonomía de las mujeres para que rompan con la violencia, proteger a los niños y las niñas frente a la violencia y reforzar la protección y la seguridad de las víctimas en riesgo, con y sin denuncia.
 - **Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023**. Establece cinco objetivos prioritarios y dieciséis líneas de acción que afectan tanto a instituciones públicas como al tercer sector y cuyo objetivo es permitir un abordaje multidisciplinar e integral de la explotación de seres humanos.
 - **Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia (2022-2024)**, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y el Ministerio de Igualdad.
 - **El Plan de Inserción Sociolaboral para víctimas de trata, explotación sexual y para mujeres y niñas en contextos de prostitución (2022-2026)** del Ministerio de Igualdad.
 - **El “Plan Camino” para la protección de los derechos de mujeres y niñas víctimas de trata, explotación sexual y en contextos de prostitución**, aprobado en Consejo de Ministros y Ministras el 20 de septiembre de 2022, que incluye 5 líneas de acción con 28 medidas a implementar entre 2022 y 2026, y una dotación económica estimada en 204 millones de euros. La prioridad del Plan es dar salida a las víctimas a través de la inserción sociolaboral que debe ir acompañada de alternativas económicas y sociales que garanticen los derechos de las mujeres. Por eso, una de las principales líneas de acción a implementar es ofrecer vías realistas de salida a la explotación. En este sentido, resulta central vincular la consolidación de un itinerario de atención integral para estas mujeres, con programas de acceso a derechos sociales y económicos como son vivienda, salud y empleo.

- De forma complementaria a todo lo anterior, hay que recordar que, en las **políticas de igualdad de oportunidades** de este periodo, las violencias machistas siguen siendo una prioridad transversal. Como tal, quedan recogidas en el **III Plan para la igualdad de género en la Administración General del Estado (2020)**⁴⁵ y en los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella, así como en el **Plan Estratégico de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PEIEMH) 2022-2025** ⁴⁶ aprobado el 8 de marzo de 2022.

El **III Plan para la igualdad de género en la AGE** establece varias líneas de acción sobre las violencias contra las mujeres.

En su Eje 1 de Medidas instrumentales para la transformación organizacional, incluye el desarrollo de un protocolo contra el Acoso sexual y el Acoso por razón de sexo para garantizar un espacio libre de violencia de género en el ámbito laboral. El Eje 2 de Sensibilización, Formación y Capacitación, incide en el contenido preventivo y de actuación. El Eje 3 de Condiciones de Trabajo y Desarrollo Profesional, tiene en cuenta la situación de las mujeres víctimas como de especial vulnerabilidad. El Eje 5 de Violencia contra las mujeres propone 9 líneas de medidas para afrontar sus diferentes tipologías.

El **PEIEMH** cuenta con el **Eje 3 de Vidas Libres de violencia machista para mujeres**, cuyo objetivo estratégico es “Erradicar todas las formas de violencia machista, atacando las causas estructurales que la sostienen y garantizando los derechos de las mujeres víctimas”.

En este eje se definen cinco líneas de trabajo: (VM.1.) Marco institucional: consolidando los marcos de obligaciones institucionales frente a las distintas formas de violencia machista; (VM.2.) Investigación y datos: mejorando el conocimiento del contexto, la magnitud y la incidencia de la violencia machista; (VM.3.) Prevención: transformando los comportamientos y

⁴⁵ Acceso al III Plan para la igualdad de género en la AGE. Las 9 líneas de medidas del Eje 5 de Violencia contra las mujeres son: 1. Formación en violencia contra las mujeres y el buen trato hacia la víctima; 2. Elaboración y difusión de un procedimiento de actuación en la AGE ante una situación de violencia contra una empleada pública de la AGE; 3. Difusión del procedimiento de movilidad para funcionarias víctimas de violencia de género de la AGE y del Acuerdo de movilidad interadministrativa de las empleadas públicas víctimas de violencia de género; 4. Acciones de sensibilización permanentes y específicas en días conmemorativos para concienciar ante la violencia contra las mujeres; 5. Adaptación para el personal de la AGE en el exterior del Protocolo/Guía de actuación ante situaciones de violencia contra la mujer; 6. Mejorar el conocimiento sobre la violencia contra las mujeres en la AGE; 7. Formación e Información en relación con el R.D. de Protocolo de actuación frente al Acoso Sexual y por Razón de Sexo en la AGE; 8. Acuerdo/Convenio de colaboración entre la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado (MUFACE) y la DGVG en materia de violencia de género; 9. Capacitación del personal formador en prevención de la violencia contra las mujeres.

⁴⁶ Acceso al PEIEMH 2022-2025.

patrones socioculturales que sostienen y naturalizan la violencia machista; (VM.4.) Detección, atención integral, protección y reparación: garantizando los derechos de las víctimas de violencia machista; y (VM.5.). Respuesta coordinada y especializada: comprometiendo a todas las instituciones en la protección y garantía de los derechos de las víctimas de violencia machista.

- Junto con lo anterior, es necesario señalar la lucha contra las violencias machistas en varios **instrumentos sectoriales** de la política nacional, que participan -además de en el Pacto de Estado- en diferentes iniciativas específicas.

Entre las más recientes, se encuentran la Estrategia Española sobre Discapacidad; la Ley Orgánica de Educación (LOMLOE)⁴⁷; el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia 2021-2023 (Componente 23)⁴⁸; el Plan de recuperación 130 medidas frente al reto demográfico (Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, 2021)⁴⁹; el Plan para la Igualdad de Género en el Sector Pesquero y Acuícola 2021-2027⁵⁰ (Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 2021); la Estrategia Nacional para la Igualdad, la Inclusión y la Participación del Pueblo Gitano 2021-2030 (Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, 2021); el Plan Estatal para el Acceso a la Vivienda 2022-2025 (Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, 2021)⁵¹; el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2023⁵²; la Estrategia de Juventud 2030 (INJUVE). Todas ellas -entre otras- contribuyen al desarrollo transversal de la EEVM.

- Además, es importante señalar una política pública específica a este respecto: la acción exterior de España. La erradicación de la violencia contra las mujeres y niñas es un compromiso que abarca la actuación internacional del Estado español. Desde su aprobación, la Guía de la **Política Exterior Feminista PEF (2021)**⁵³ es el instrumento de política que vela por la necesaria coherencia entre la política nacional y la acción internacional de España en relación a las prioridades establecidas en la PEF. Entre sus prioridades temáticas están la “Agenda Mujeres, Paz y Seguridad” y la “Violencia contra mujeres y niñas”.

⁴⁷ Véase Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, BOE núm. 340, de 30/12/2020 ([acceso](#)).

⁴⁸ Financiado con los fondos NextGeneration de la Unión Europea. Hace referencia a la Inversión 2 “Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo”, en concreto a Programas de formación e inserción para mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual con compromiso de contratación. [Acceso](#) al PRTR.

⁴⁹ Incluye dos medidas relativas, por un lado, a la seguridad y atención a las víctimas de violencia contra las mujeres, y, por otro, a la garantía de recursos asistenciales y de apoyo a las víctimas de violencia contra las mujeres en el ámbito rural. [Acceso](#) al Plan.

⁵⁰ [Acceso](#) al PIGSPA.

⁵¹ [Acceso](#) al Plan Estatal.

⁵² Incluye el proceso de ratificación del Convenio 190 sobre la violencia y el acoso de la Organización Internacional del Trabajo (del año 2019). [Acceso](#) al Resolución de 29 de noviembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de noviembre de 2021, por el que se aprueba el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2021-2021, BOE núm. 289, de 3 de diciembre de 2021).

⁵³ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021). [Acceso al documento](#).

Como se ha mencionado respecto al periodo temporal previo al Pacto de Estado, la violencia de género ha sido abordada como una prioridad política de la acción exterior de España. En la actualidad, queda recogida como tal en la **Estrategia de Acción Exterior 2021-2024**⁵⁴, el **Plan Director de la Cooperación Española**⁵⁵ y el **Plan Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad 2021-2023**⁵⁶ de la Cooperación Española.

Este marco de políticas ha conllevado una intensa acción, tanto para cumplir con los compromisos asumidos en torno a la prevención y lucha contra las violencias contra las mujeres, como para dotar de una mayor visibilidad al modelo español de lucha contra la violencia de género.

En el ámbito multilateral, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación asegura la participación activa y sustantiva de España en foros e iniciativas que abordan la violencia contra las mujeres y niñas⁵⁷.

Asimismo, se colabora con los mecanismos nacionales de igualdad de los países socios, organizaciones internacionales y organizaciones de mujeres. Se trabaja en la conformación de marcos integrales legislativos y de actuación que protejan a las mujeres de la violencia, y se llevan a cabo campañas de prevención y acciones de sensibilización⁵⁸.

Se presta una atención prioritaria a la **lucha contra la trata de mujeres y niñas**. Se realiza seguimiento de las iniciativas multilaterales y programas de cooperación en esta materia, apoyando el mandato de la *“Relatora Especial contra la Trata”*, contribuyendo a la *“Estrategia de la Unión Europea para la erradicación de la trata de seres humanos y mediante aportaciones al Fondo Fiduciario Voluntario de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Trata de Personas”*.

⁵⁴ Acceso a la Estrategia de Acción Exterior.

⁵⁵ Acceso al Plan Director de la Cooperación Española (el V Plan abarcó el periodo 2018-2021; el VI Plan se corresponde al periodo 2022-2025).

⁵⁶ Acceso al Plan Nacional de Mujeres, Paz y Seguridad 2021-2023.

⁵⁷ Ejemplo de ello es el apoyo al mandato de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre violencia contra mujeres y niñas, al Grupo de Trabajo sobre Violencia contra las Mujeres y la participación en el Grupo de Amigos para Eliminación de Violencia contra mujeres y niñas. Así mismo, se mantiene una asociación estratégica privilegiada con ONU Mujeres, UNICEF y UNFPA, desarrollando programas conjuntos con aplicación de enfoques integrales para la prevención y protección integral de las distintas formas de violencia contra las mujeres y las niñas (Iniciativa Global de Ciudades Seguras, Programa conjunto de servicios esenciales para mujeres víctimas de violencia de género, Programa WE Decide, etc.).

⁵⁸ Instrumentos implicados (i) Acuerdo de Delegación con la UE dentro de la Iniciativa Spotlight para eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas; (ii) De los 13 últimos Marcos de Asociación País (MAP), y donde en todos se prioriza género como transversal y sector, 10 de ellos incorporan como parte de sus líneas e trabajo las intervenciones dirigidas a la prevención, atención, protección y sanción de la violencia de género a nivel nacional y/o local; (iii) los 10 Convenios de Género aprobados en la Convocatoria de 2018 en los que la prioridad principal es el ODS 5, 4 de ellos directamente vinculados a la lucha contra la violencia de género, 2 sobre apoyo a la atención de las víctimas de este tipo de violencia, 3 sobre empoderamiento económico de las mujeres y 1 sobre su participación social y política, en 6 países diferentes (El Salvador, República Dominicana, Guatemala, Perú, Níger y ANP). Igualmente relevante para esta prioridad es el trabajo de AECID con el apoyo y los proyectos conjuntos como es el caso de la Mesa de Cooperación internacional para la Igualdad de Género en México, en colaboración con ONU Mujeres.

La discriminación y los altos niveles de violencia que sufren mujeres y niñas en situaciones de conflicto armado y postconflicto conlleva que sea una de las áreas priorizadas la **Agenda de Mujeres, Paz y Seguridad (MPS)**; especialmente la prevención y respuesta a la violencia sexual. Esta agenda -anclada en la resolución 1325 y siguientes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas- es una de las prioridades de España en su acción exterior⁵⁹. Por su parte, la **Estrategia de Acción Humanitaria 2019-2026**⁶⁰, prioriza programas destinados a la acción sobre las violencias machistas. La Estrategia aboga por fortalecer la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en su actuación⁶¹, especialmente relevante en la lucha contra la violencia de género.

La asistencia a las **mujeres españolas víctimas de las violencias machistas**, se realiza a través de la red de Embajadas y Consulados. En el ámbito consular, se reconoce la importancia de la aplicación del *Protocolo de Actuación para la Atención de las Mujeres Españolas Víctimas de la Violencia de Género en el Exterior*⁶².

Las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla

Como ocurre con el nivel estatal, las Comunidades Autónomas han legislado sobre la violencia contra las mujeres. Asimismo, el Pacto de Estado reconoce entre otras cuestiones, que son las Comunidades Autónomas quienes asumen las competencias de la asistencia social a las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas y que son las administraciones autonómicas quienes tienen la clave en materia de prevención, atención y reparación⁶³.

En la relación a las **normativas autonómicas** en la actualidad está vigente las siguientes leyes:

⁵⁹ Dentro de la agenda MPS, se promovió la adopción de la resolución 2242 del Consejo de Seguridad, la creación del grupo Informal de Expertos del Consejo de Seguridad y el lanzamiento de la Red de Puntos Focales de MPS. A nivel de la Unión Europea, España participa activamente en el grupo EU Task Force for Women, Peace and Security y dando seguimiento al Plan de Acción de la UE sobre Mujeres, Paz y Seguridad, al tiempo que participa de la aplicación de los instrumentos de la OTAN en materia de MPS (Plan contra la Violencia Sexual y en las acciones de la Representante Especial para Mujeres, Paz y Seguridad). Por último, en el marco del Foro Generación Igualdad, España integra el Pacto para las Mujeres, la Paz y la Seguridad y la Acción Humanitaria

⁶⁰ [Acceso a la Estrategia Humanitaria](#).

⁶¹ Junto a las acciones de sensibilización y prevención en esta temática impulsada y apoyada por la Unidad, ejemplos representativos en este sentido son el Convenio de Género en Pakistán y el Convenio entre AECID y 11 CCAA, para la actuación conjunta y coordinada en materia de acción humanitaria para la protección y la recuperación económica de las mujeres, niñas y comunidades en las regiones de Mopti y Gao (Mali) afectadas por conflictos, en el contexto de la COVID-19.

⁶² [Acceso al Protocolo](#).

⁶³ Las competencias autonómicas están establecidas, reconocidas, en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía.

CCAA	Normativa
Andalucía	Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género.
Aragón	Ley 4/2007, de 22 de marzo, de Prevención y Protección integral a las mujeres víctimas de la violencia en Aragón.
Cantabria	Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la Prevención de la Violencia Contra las Mujeres y Protección a sus Víctimas, complementada con la Ley 2/2019, de 7 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.
Castilla-La Mancha	Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha.
Castilla-León	Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la Violencia de Género en Castilla y León.
Cataluña	Ley 17/2020, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista.
Comunidad Valenciana	Ley 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana.
Extremadura	Ley 8/2011, de 23 de marzo, de Igualdad entre Mujeres y Hombres y contra la Violencia de Género en Extremadura.
Galicia	Ley 14/2021, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género.
Illes Balears	Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres.
Islas Canarias	Ley 1/2017, de 17 de marzo, de modificación de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres Contra la Violencia de Género.
La Rioja	Ley 3/2011, de 1 de marzo, de prevención, protección y coordinación institucional en materia de violencia en La Rioja. Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género de La Rioja.
Comunidad de Madrid	Ley 5/2005, de 20 de diciembre, Integral contra la Violencia de Género de la Comunidad de Madrid, modificada parcialmente por la Ley 3/2018, de 22 de junio.
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres.
Principado de Asturias	Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género.
Región de Murcia	Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de Murcia. Parcialmente modificada por la Ley 3/2008, de 3 de julio, y la Ley 3/2019, de 20 de marzo.
País Vasco	Ley 1/2022, de 3 de marzo, de segunda modificación de la Ley para la Igualdad de Mujeres y Hombres (Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la Igualdad de Mujeres y Hombres).

Al igual que ocurre respecto a la normativa, y así como se señaló para el nivel estatal, los **protocolos de actuación** han estado -casi en su totalidad- dirigidos a combatir la denominada violencia de género (la violencia machista contra las mujeres en el ámbito de la pareja o expareja), si bien en los últimos años se han ido realizando actualizaciones.

Los protocolos que existen en la actualidad son de dos tipos: de coordinación interinstitucional para la facilitación de la aplicación normativa entre diferentes agentes; y protocolos sectoriales de actuación en ámbitos específicos⁶⁴.

En algunos casos se trata de documentos-guías de intervención consensuados que han sido aprobados mediante acuerdo institucional; en otros, tienen la denominación propia de protocolos de procedimiento de actuación; y en ambos casos el foco de atención se encuentra en la adecuada atención a las víctimas-supervivientes.

Todas las comunidades autónomas, y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla, cuentan con un protocolo de coordinación interinstitucional en materia de violencia de género (pareja/expareja). Desde la perspectiva sectorial, también en el ámbito sanitario. No obstante, todavía hay pocos que se dirijan a las violencias sexuales u otras formas de violencias como la violencia online.

La mayoría de las comunidades autónomas han elaborado protocolos en materia jurídica y de seguridad de las víctimas de la violencia de género (o queda incluido en el interinstitucional). Sin embargo, hay un menor número de protocolos en relación con la esfera educativa, la asistencia social integral o el ámbito laboral. Apenas se cuenta con protocolos dirigidos a los niños y niñas víctimas, las mujeres víctimas con discapacidad, y respecto al tratamiento de las defunciones de las víctimas cuando se producen a causa de las lesiones producidas, o por suicidio.

Algunas Comunidades Autónomas que han desarrollado el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos en su ámbito territorial son: Galicia, Cataluña, Extremadura, Navarra y Madrid.

En cuanto a la MGF, se han implementado protocolos específicos en las comunidades autónomas de Cataluña, Navarra, Extremadura, Aragón, Valencia, Castilla-La Mancha, Murcia e Islas Baleares.

Tal y como ha sido señalado, el Primer Informe de evaluación de GREVIO sobre las medidas legislativas y de otra índole que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) referido a España (2020), distingue en sus recomendaciones la importancia de garantizar la coordinación de las políticas, que se deben dirigir a todas las formas de violencia machista. Asimismo, se incide en la necesidad de asegurar que las prioridades de actuación a nivel autonómico estén alineadas con las medidas establecidas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

⁶⁴ Puede consultarse una relación de dichos protocolos en la web de la DGVG ([acceso](#)).

⁶⁵ Excepto la Comunidad de Madrid.

6. Diagnóstico del estado de la situación

6. Diagnóstico del estado de la situación

6.1. Violencia en la pareja o expareja

Las principales estadísticas oficiales de violencia sobre la mujer recogidas por los organismos institucionales están enfocadas generalmente a la que se produce en pareja, es decir, a la violencia de género según los términos previstos en la Ley Orgánica 1/2004. Por ello se tiene una mayor información sobre esta forma de violencia.

La prevalencia de la violencia sobre la mujer en España se ha tratado de medir a través de encuestas a mujeres residentes en España. La mayor operación estadística en este ámbito es la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer: la primera se llevó a cabo en 1999, y la última hasta el momento ha sido la del año 2019. A partir de la Macroencuesta 2015 se incorporó la medición de la violencia física y sexual fuera de la pareja, y en la de 2019 se han incorporado preguntas para medir el acoso sexual y el *stalking* o acoso reiterado. Por su parte, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género también recoge registros administrativos, que aportan datos de la violencia que recogen otras instituciones públicas (datos judiciales y policiales, y en algunos casos del sistema de salud), y de algunos recursos del sistema público de protección y atención a las víctimas (llamadas al servicio 016, al servicio ATENPRO, dispositivos de control telemático, ayudas económicas, etc.).

A continuación, se exponen los datos más relevantes en dicho ámbito.

Violencia física

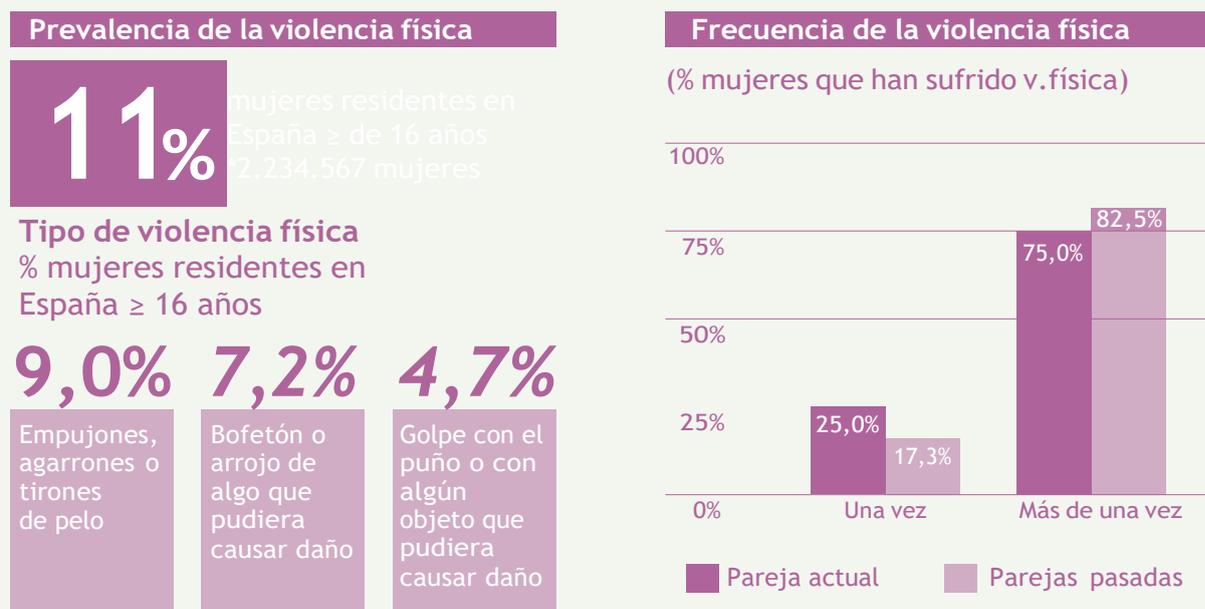
Según la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer del año 2019, realizada por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género y publicada en 2020 (DGVG, 2020a) el 11% de las mujeres residentes en España de 16 o más años ha sufrido violencia física **a manos de una pareja actual o pasada** en algún momento de su vida, lo que según estimaciones⁶⁶ supondrían 2.234.567 mujeres en nuestro país. Entre las manifestaciones se señalan en mayor proporción los empujones, agarrones

⁶⁶ Fórmula de extrapolación de la Macroencuesta 2019: '% que afirman haber sufrido violencia física de la pareja o expareja x 'total mujeres de 16 o más años a 1 de enero de 2019 según datos del Padrón del INE (20.404.897)'. Las extrapolaciones se hacen sobre el total de mujeres (y no sobre el total de mujeres con pareja) ya que los datos del Padrón no ofrecen el número de mujeres que han tenido pareja. (DGVG, 2020a)

o tirones de pelo (el 9% de las mujeres residentes en España de 16 o más años), bofetones o lanzamiento de algo que pueda causarle daño (7,2%) y golpes con el puño o con algún objeto que pudiera causar daño (4,7%).

Los episodios de violencia física **generalmente no son sucesos aislados**, sino que han tenido lugar más de una vez, como indica la mayoría de víctimas-supervivientes, tanto a manos de su pareja actual (75% de ellas) como de parejas pasadas (82,5% de ellas).

Ilustración 1. Principales datos sobre violencia física en la pareja/expareja (Macroencuesta 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

La consecuencia más extrema de la violencia física es el asesinato de las víctimas. La DGVG (2021a) registra de forma oficial desde el 1 de enero de 2003 el número de **mujeres asesinadas** por violencia en la pareja o la expareja en España. Desde entonces y hasta el 14 de noviembre de 2022, 1.171 hombres han asesinado en nuestro país⁶⁷ a una mujer con la que mantenían una relación de afectividad. Entre los años con más asesinatos destacan 2008, 2010 y 2004, con 76, 73 y 72 mujeres asesinadas respectivamente. En 2021⁶⁸ han sido asesinadas 48 mujeres.

Según **país de nacimiento**, el 54,2% de las mujeres asesinadas en 2021 había nacido en España y el 45,8% en otro país. En el caso de los presuntos agresores, el 77,1% era de origen español y el 22,9% tenía otra procedencia.

En el 47,9% de los casos el asesinato se produjo con la **relación** ya terminada o en fase de ruptura y en el otro 52,1% mientras aún mediaba una relación. En el 56,3% de los casos víctima y agresor convivían, en el 33,3% no convivían y en el 10,4% restante no consta la situación convivencial.

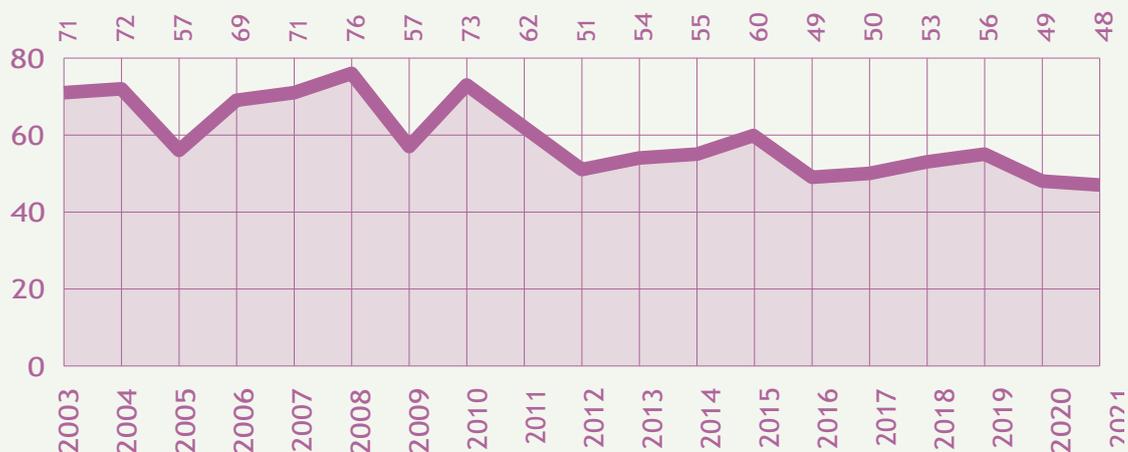
⁶⁷ Datos de la DGVG

⁶⁸ Ídem

En 38 de los 48 casos no existía una **denuncia previa**. En 10 casos sí existía una denuncia previa, todas interpuestas por la propia víctima. De estos 10 casos en los que se había interpuesto una denuncia únicamente consta la solicitud de medidas de protección en favor de la víctima en 5 de ellos, de las que 4 fueron finalmente adoptadas.

En 6 de los casos que contaban con **medidas de alejamiento** el agresor quebrantó la orden, este quebrantamiento se produjo en tres de los casos con oposición de la víctima

Gráfico 1. Evolución del número de mujeres asesinadas por violencia de género 2003-2021



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal Estadístico de la DGVG

Violencia sexual

El 8,9% de las mujeres residentes en España de 16 o más años ha sufrido violencia sexual de una pareja o expareja y un 7,5% ha sido violada **por una pareja o expareja** (DGVG, 2020a). Según la inferencia a la población⁶⁹, serían 1.810.948 mujeres de 16 o más años las que han sido víctimas de violencia sexual en la pareja o expareja en España.

No obstante, es difícil medir el alcance real ya que habitualmente **algunas agresiones sexuales son normalizadas por producirse en este ámbito**. El informe sobre Percepción social de la violencia sexual (DGVG, 2018) muestra que, aunque la gran mayoría de personas está en desacuerdo con la afirmación “cuando un hombre presiona a su pareja para mantener relaciones sexuales, esto no puede llamarse violación” - 75,9% de las mujeres y 67,4% de los hombres - un 27,7% de los hombres y un 18,9% de las mujeres no considera como violación que un hombre presione a su pareja para mantener relaciones sexuales.

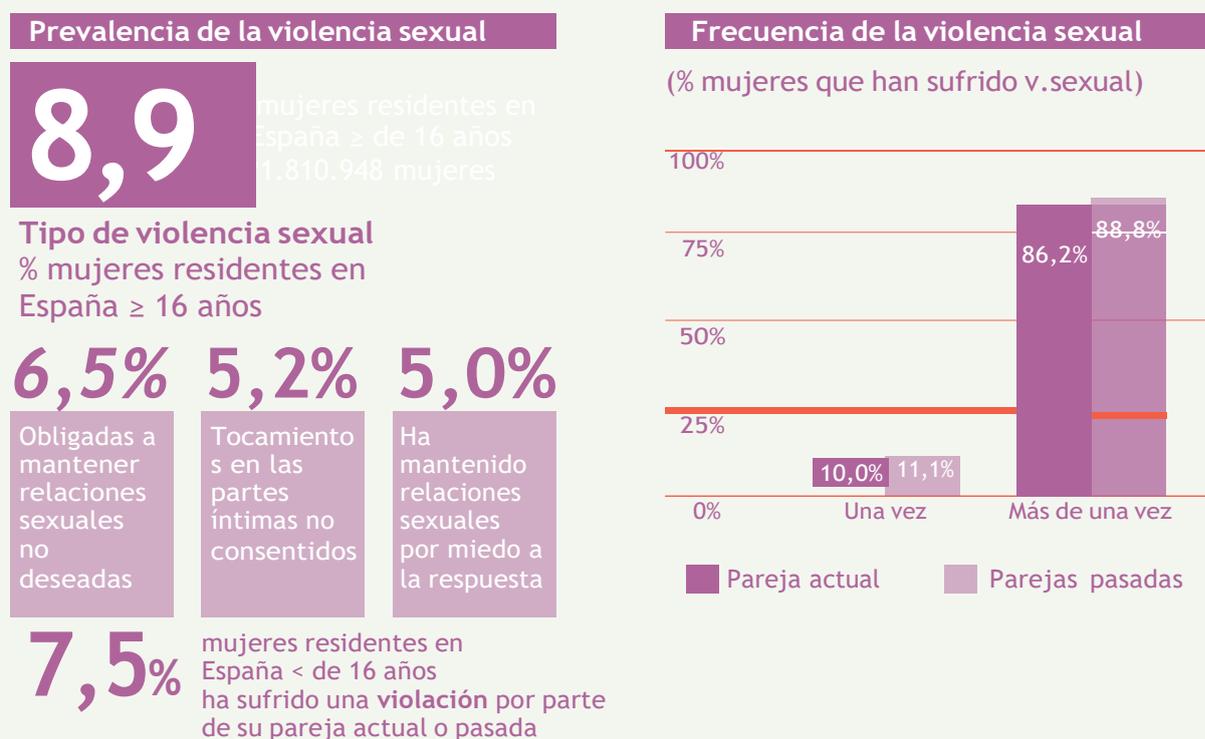
Los resultados de la propia Macroencuesta 2019 pone en relevancia que las mujeres citan en mayor medida haber sufrido por parte de una pareja o expareja

⁶⁹ Fórmula extrapolación de la Macroencuesta 2019: ‘% que afirman haber sufrido violencia física de la pareja o expareja x ‘total mujeres de 16 o más años a 1 de enero de 2019 según datos del Padrón del INE (20.404.897)’. Las extrapolaciones se hacen sobre el total de mujeres (y no sobre el total de mujeres con pareja) ya que los datos del Padrón no ofrecen el número de mujeres que han tenido pareja. (DGVG, 2020a)

la **obligación a mantener relaciones sexuales** no deseadas (señalado por un 6,5% de las mujeres residentes en España mayores de 16 años), **tocamientos** en las partes íntimas - genitales o pecho - no consentidos (5,2%) y el **mantenimiento de relaciones sexuales por miedo** a la reacción de su pareja si se negaba (5%).

Los episodios de violencia sexual en la mayoría de casos **no son agresiones puntuales** sino reiteradas en el tiempo. El 86% y el 88,8% de las mujeres víctimas de violencia sexual de su pareja actual y de parejas pasadas, respectivamente, ha sufrido esta violencia en más de una ocasión.

Ilustración 2. Principales datos sobre violencia sexual en la pareja/expareja (Macroencuesta 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

Violencia psicológica emocional y de control

El maltrato psicológico es el menos visible dentro de la violencia de género. Por un lado, por la falta de identificación de ciertos comportamientos como violencia al adquirir éstos una gran sutileza y estar enmascarados como conductas socialmente consideradas como “amor romántico” (como los celos, la posesión o el control). Y, por otro lado, por las dificultades para objetivar y demostrar la violencia psicológica ya que ésta no deja marcas o magulladuras visibles. Sin embargo, se trata de una violencia que “deteriora gravemente la estabilidad emocional de la mujer, dañando su autoestima, su personalidad y su salud” como señala el Estudio sobre el tiempo que tardan las mujeres víctimas de violencia de género en verbalizar su situación (DGVG, 2019).

En términos generales la violencia psicológica **afecta a un porcentaje de mujeres mayor** que las otras manifestaciones de violencia, especialmente la violencia emocional y de control; es la menos visible de todas y la que menor consenso despierta sobre su punibilidad. De hecho, la Macroencuesta 2019 indica que hasta un 96,6% de las mujeres que han sufrido violencia física y/o sexual también se han visto también sometidas a violencia psicológica.

El 23,2% de las mujeres residentes en España de 16 o más años han sufrido violencia psicológica emocional y el 27% violencia psicológica de control (DGVG, 2020a). La extrapolación⁷⁰ de estos porcentajes muestra que estas violencias habrían afectado a 4.744.106 y 5.500.704 mujeres respectivamente.

Los insultos o hacer sentir mal a la víctima es la manifestación de la violencia psicológica que afecta proporcionalmente a más mujeres, como señala un 19,8%.

Entre sus diferentes manifestaciones destaca la insistencia del agresor en saber dónde se encuentra la víctima en cada momento, que ha afectado a un 16,7%.

La mayoría de víctimas señalan que han sufrido esta violencia más de una vez (DGVG, 2020a). El 91,3% de parejas pasadas y el 84,3% de la pareja actual, en el caso de la violencia psicológica emocional. En el caso de la violencia de control, el 52,9% de las víctimas de parejas pasadas había sufrido esta violencia de manera frecuente; mientras que el 78,2% de las agredidas por su parte de su pareja actual señala que los episodios han tenido lugar algunas veces.

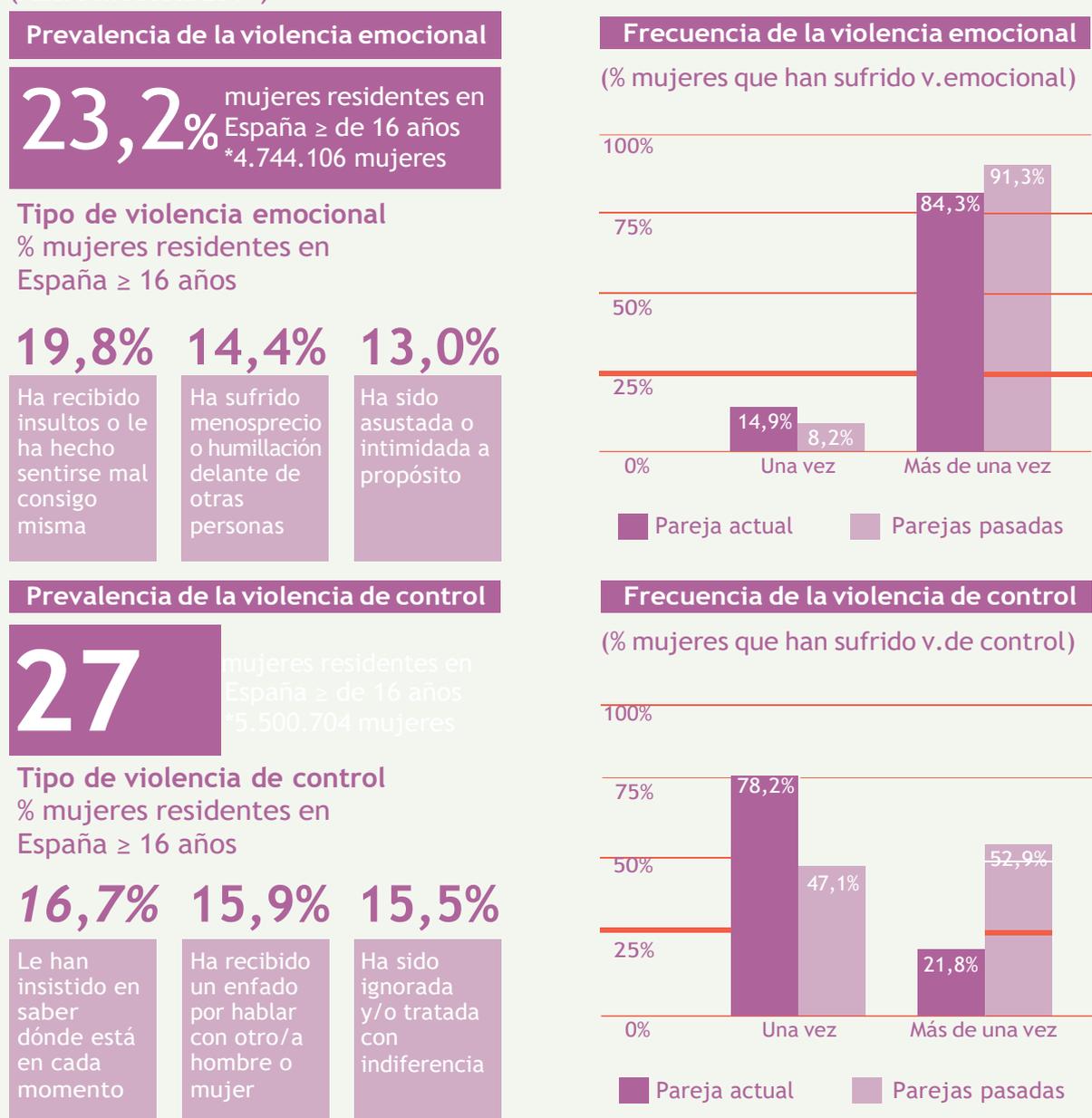
El estudio sobre Percepción social de la Violencia de Género (DGVG, 2014) mostraba que existe un menor consenso social sobre la punibilidad de algunos tipos de violencia psicológica en comparación al resto de violencias. Además, conductas como mantener constantes discusiones, gritar a los hijos e hijas o controlar los horarios de la pareja son considerados aceptables en algunas circunstancias por el 29% (en los dos primeros casos) y el 19% (en el caso del control) de la sociedad (mujeres y hombres).

La Macroencuesta 2019 también reseña datos sobre el **miedo a la pareja/expareja** como otra forma de violencia psicológica, cuya prevalencia es del 13,9% sobre las mujeres residentes en España mayores de 16 años.

⁷⁰ Fórmula extrapolación de la Macroencuesta 2019: '% que afirman haber sufrido violencia física de la pareja o expareja x 'total mujeres de 16 o más años a 1 de enero de 2019 según datos del Padrón del INE (20.404.897)'. Las extrapolaciones se hacen sobre el total de mujeres (y no sobre el total de mujeres con pareja) ya que los datos del Padrón no ofrecen el número de mujeres que han tenido pareja. (DGVG, 2020a)

A pesar de su importancia, existe aún una minusvaloración social de la misma. Diferentes estudios ponen de relieve la ausencia de una definición más concreta en Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, no define este concepto, “lo cual plantea un grave problema, sobre todo a la hora de intentar definir las conductas subsumibles en el tipo penal” (Perela Larrosa, 2010: 353). Al mismo tiempo, en ocasiones existen discrepancias en las estimaciones de evaluación psicológica forense y la aplicación de la perspectiva de género de las valoraciones de las víctimas-supervivientes⁷¹.

Ilustración 3. Principales datos sobre violencia emocional y de control en la pareja/expareja (Macroencuesta 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

⁷¹ Véase desde diferentes perspectivas disciplinarias: Marín Torices; M.I. (2017), Arce Fernández, R., Fariña Rivera, F., Vilariño Vázquez, M. (2015), Ferrer-Pérez, V. A. y Bosch-Fiol, E. (2019); Pujal Llombart, M. y Amigot Leache, P. (2010). Véase también la polémica, por ejemplo, en el caso sobreseído en la Audiencia Provincial de Asturias (2017-2020) por delito de odio interpuesta por Abogadas para la Igualdad y Women’s Link Worldwide.

Violencia económica

La violencia económica tiene como objeto incrementar el control sobre las mujeres y generar en la víctima una mayor dependencia del agresor. Esta tipología ejercida **por parte de la pareja/expareja** tiene una prevalencia sobre las mujeres residentes en España mayores de 16 años del 11,5% (según la Macroencuesta 2019), estimándose que ha afectado a 2.350.684 mujeres en España⁷².

Entre sus manifestaciones destaca la de impedir que la mujer participe en la economía familiar o que realice compras de forma independiente, situación que afirma haber sufrido un 7,5% mujeres. El 6,3% de las mujeres señala que su pareja o expareja se ha negado a darle dinero para gastos del hogar y a casi el 5% le han impedido estudiar o trabajar fuera del hogar.

El 67,7% de las mujeres víctimas de esta violencia en la relación actual señala que ha tenido lugar algunas veces, mientras que el 58,9% de las mujeres que sufrieron esta violencia en relaciones pasadas afirman que los incidentes de este tipo se producían de manera frecuente.

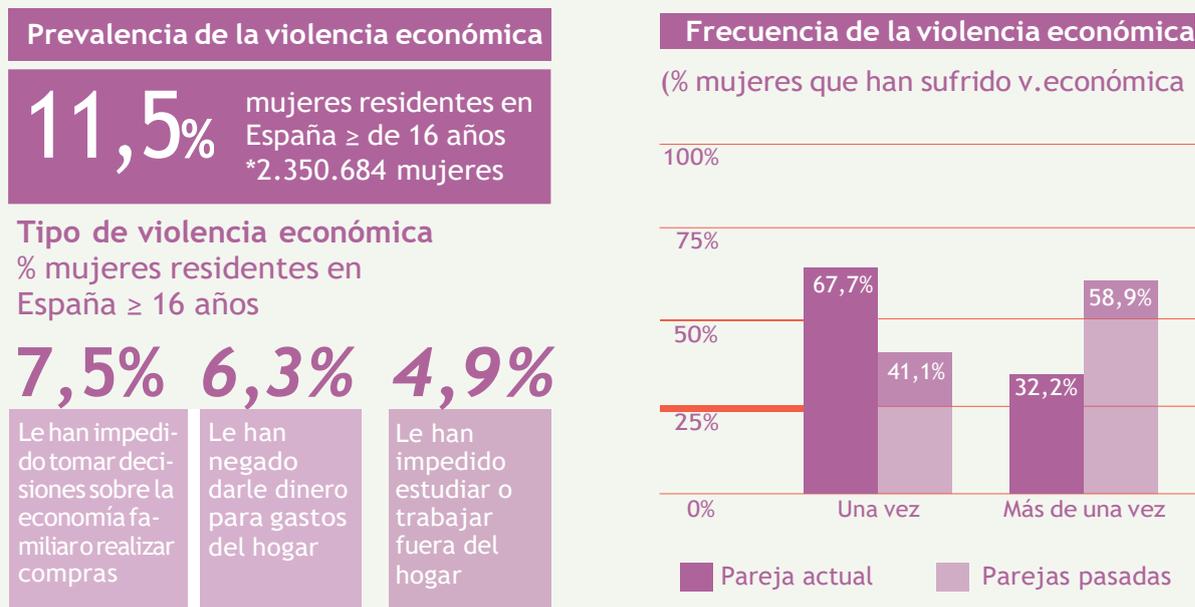
Se ha considerado igualmente que el impago de pensiones de alimentos, o la contribución correspondiente al cuidado de hijos e hijas o personas dependientes en común, forma parte de las manifestaciones de la violencia económica por parte de las exparejas (Domínguez Martínez, 2011).

No obstante, hay que señalar la **ausencia de datos** que recojan mejor la explotación económica de las mujeres, que sería el polo opuesto de la actual medición. Lo mismo ocurre respecto al sabotaje laboral, es decir, las conductas disruptivas que interfieren a propósito en el desempeño laboral o la asistencia al puesto de trabajo.

⁷² Fórmula extrapolación de la Macroencuesta 2019: '% que afirman haber sufrido violencia física de la pareja o expareja x 'total mujeres de 16 o más años a 1 de enero de 2019 según datos del Padrón del INE (20.404.897)'. Las extrapolaciones se hacen sobre el total de mujeres (y no sobre el total de mujeres con pareja) ya que los datos del Padrón no ofrecen el número de mujeres que han tenido pareja. (DGVG, 2020a).

Ilustración 4.

Principales datos sobre violencia económica en la pareja/expareja (Macroencuesta, 2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

Violencia vicaria en niñas y niños e impacto en menores de edad

Las y los menores de edad pueden ser víctimas de diferentes formas de violencia machista. Se ha considerado que esta es una forma de violencia vicaria.

De forma implícita, se produce al ver cómo su padre maltrata a su madre, con el riesgo añadido de que se extienda a ellos. Y de forma explícita, cuando el agresor infringe directamente la violencia sobre estos con la intención de hacer sufrir a su madre, cuando la violencia ejercida sobre la madre se extiende también a estos.

De acuerdo con el “Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género 2012” (MSSI, 2012: 33), las consecuencias de la violencia en los hijos e hijas de las mujeres que son víctimas, afectan a diferentes áreas: física, emocional, cognitiva, conductual y social y pueden tener efectos a corto, medio y largo plazo.

Según la Macroencuesta 2019 (DGVG, 2020a) el 54,1% de las mujeres víctimas de VFSEM (violencia física, sexual, emocional o miedo) por parte de su pareja y que tenían hijas/os cuando se produjeron las agresiones, afirman que sus hijos e hijas presenciaron o escucharon los episodios de violencia. El 60,6% de las mujeres víctimas de violencia sexual o física y que tenían hijas/os cuando se produjeron las agresiones, señala que sus hijas/os presenciaron o escucharon los episodios de violencia. El 77,1% de las mujeres víctimas de VFSEM en parejas pasadas y el 59,2% de las mujeres víctimas de VFSEM de la pareja actual que tenían hijos/as en el momento en que tuvieron lugar los episodios de violencia, indica que sus hijas/os eran menores cuando se produjo la violencia. Considerando las mujeres

que han sufrido VFSEM de alguna pareja actual o pasada, que tenían hijos/as en el momento de los episodios de violencia, que responden que sus hijos/as presenciaron o escucharon la violencia contra la madre, y que estos eran menores de edad, el 51,7% afirma que los hijos/as también fueron víctimas directas de la violencia a manos del mismo agresor de su madre

De acuerdo con las estimaciones de esta fuente, **265.860 menores⁷³** viven en hogares en los que la mujer entrevistada ha sido o es víctima de violencia física o sexual por parte de alguna pareja (actual o pasada). Las cifras son más elevadas cuando se habla de violencia psicológica, situación a la que se ven expuestos hasta 1.650.095 menores (1.293.169 son hijas/os menores de la mujer y 356.926 son otros menores que viven en el mismo hogar que la víctima).

Según el Informe Violencia de Género: en niños, niñas y adolescentes (Fundación ANAR, 2018) durante 2018 recibieron a través del Teléfono ANAR de atención a la infancia 21.952 llamadas de orientación general relacionadas con violencia de género, 2.770 consultadas especializadas y atendieron un total de 1.868 casos de violencia de género. De las 2.770 llamadas de orientación especial, el 84% relataban violencia de género en el entorno familiar.

Los y las menores de edad que viven en los hogares en los que existe violencia de género acaban padeciendo de forma directa o indirecta esa violencia (Cordero, G. y Soler, C., 2020). Con independencia del nivel de exposición a los episodios de violencia las y los menores experimentan consecuencias psicológicas como respuesta a vivir estas experiencias traumáticas a una temprana edad. Lo anterior ha sido recogido en el Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género (Consejo Interterritorial del SNS, 2012). Estas consecuencias psicológicas se pueden manifestar con:

- Problemas escolares: como alteraciones en la concentración, en la atención o bajo rendimiento escolar.
- Dificultades en la socialización: como conductas de aislamiento, inseguridad o, por el contrario, expresiones de agresividad.
- Estrés postraumático: insomnio, pesadillas, ansiedad, fobias, episodios disociativos, etc.
- Sintomatología afectiva: tristeza, llanto, anhedonia, aislamiento, etc.

La **orfandad** es otra de las consecuencias a la que se ven expuestos los y las menores en los casos de violencia de género más extremos. Desde 2013, la violencia de género ha dejado 365 menores huérfanas/os hasta el 14 de noviembre de 2022.

⁷³ En el estudio de la Macroencuesta 2019 se señala que estos cálculos son una aproximación y que los resultados deben interpretarse con cautela ya que la encuesta está dirigida a mujeres y no a los menores, por lo que las extrapolaciones sobre los menores que viven en hogares en los que hay violencia de género se realizan de forma indirecta, lo que puede restar fiabilidad a los resultados.

Como se mencionó en el caso de las mujeres, el lado más extremo de esta violencia son los **asesinatos**, que también sufren estos y estas menores de edad.

La DGVG registra el número de menores víctimas mortales en casos de violencia de género contra su madre desde 2013. Según los últimos datos⁷⁴, en España 48 menores han sido asesinados por violencia de género hasta el 14 de noviembre de 2022. El año 2017 con 8 asesinatos de menores y 2015, 2018 y 2021, en los tres casos con 7 menores víctimas mortales, son los años con mayor índice de asesinatos de menores en casos de VG desde que se estableciera el registro oficial.

Consecuencias de la violencia de género

De acuerdo con los estudios realizados, la violencia de género en la sociedad tiene unos elevados costes simbólicos y de recursos. Además, tiene secuelas de larga duración entre las mujeres víctimas-supervivientes. Se pueden diferenciar los siguientes tipos de consecuencias: sociales y económicas, psicológicas y físicas.

De acuerdo con el Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género, aprobado en 2012 por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, dichas consecuencias, **en la salud**, pueden sintetizarse del siguiente modo:

Consecuencias fatales
- Muerte (por homicidio, suicidio, etc.)
Consecuencias en la Salud Física
- Lesiones diversas: contusiones, traumatismos, heridas, quemaduras, etc., que pueden producir discapacidad - Deterioro funcional - Síntomas físicos inespecíficos (por ejemplo cefaleas) - Peor salud
Consecuencias en condiciones crónicas de salud
- Dolor crónico - Síndrome del intestino irritable - Otros trastornos gastrointestinales - Trastornos del sueño - Discapacidades
Consecuencias en salud sexual y reproductiva
- Por relaciones sexuales forzadas: pérdida de deseo sexual, trastornos menstruales, enfermedades de transmisión sexual incluida la infección por el VIH, sangrado y fibrosis vaginal, dispareunia, dolor pélvico crónico, infección urinaria, cáncer de cervix, embarazo no deseado - Por maltrato durante el embarazo: embarazo de alto riesgo, mayor mortalidad materna, anemia, hemorragia vaginal, amenaza del aborto, aborto, muerte fetal, parto prematuro, bajo peso al nacer, mayor mortalidad perinatal

⁷⁴ Datos de la DGVG que se pueden extraer de su portal estadístico: <http://estadisticasviolenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/>

Consecuencias en salud psíquica
<ul style="list-style-type: none">- Depresión- Ansiedad- Trastorno por estrés postraumático- Trastornos de la conducta alimentaria (anorexia, bulimia)- Trastorno psicopatológicos- Intento de suicidio, autolesiones- Abuso de alcohol, drogas y psicofármacos- Dependencia psicológica del agresor (Síndrome de Estocolmo)
Consecuencias en la salud social
<ul style="list-style-type: none">- Aislamiento social- Pérdida de empleo- Absentismo laboral- Disminución del número de días de vida saludable- Cambio de domicilio y/o ciudad forzado por la necesidad de protegerse

Fuente: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, 2012, páginas 32-33.

La Macroencuesta (DGVG, 2020a) presta especial atención a las consecuencias de la violencia en la pareja/expareja, la denuncia o búsqueda de ayuda y cómo la violencia afecta a las y los menores entre otros aspectos. Este análisis se realiza únicamente sobre las mujeres que reconocen haber sufrido violencia⁷⁵ física, sexual, emocional o de miedo (VFSEM) en la pareja a lo largo de su vida.

En cuanto a las lesiones provocadas por la violencia, un 46,6% de las mujeres víctimas de violencia física o sexual en la pareja señalan haber tenido **algún tipo de lesión física como consecuencia**.

En cuanto al tipo de lesión, el 40,4% de las víctimas de violencia física o sexual ha sufrido cortes, rasguños, moratones o dolores.

El 48,2% de las mujeres que han sufrido VFSEM en la pareja reconoce que han tenido **consecuencias psicológicas**, porcentaje que se eleva hasta el 74,7% en el caso de las mujeres víctimas de esta violencia a manos de parejas pasadas. La pérdida de autoestima (señalada por el 50,8% de las mujeres que han sufrido VFSEM), desesperación o sensación de impotencia (39,4%) o problemas de sueño o alimentación (38,6%) son tres de las consecuencias psicológicas que afectan a una proporción mayor de mujeres que han sufrido violencia en la pareja.

Entre las consecuencias derivadas de la VFSEM un 15,6% de las mujeres víctimas señala que **no han podido acudir a su lugar de estudio o trabajo** debido a los episodios de violencia, porcentaje que asciende hasta el 21% en el caso de las víctimas de violencia física y/o sexual.

⁷⁵ La Macroencuesta excluye en este filtro también a las mujeres que reconocen haber sufrido violencia de control o económica sin ningún otro tipo de violencia asociado debido a que en el estudio piloto previo a la Macroencuesta las preguntas sobre denuncia y ayuda recibida generaban mucha confusión entre éstas.

El análisis del estado de la salud evidencia que las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia tienen **peor estado de salud** que las mujeres que no han sufrido violencia. Entre los síntomas de mala salud un 46,4% de las mujeres víctimas de violencia física o sexual asegura que ha sufrido insomnio o falta de sueño con frecuencia, el 44,9% ha tenido ansiedad o angustia y el 43,3% ha experimentado cambios de ánimo frecuentes después de sufrir violencia física o sexual.

Finalmente, los **pensamientos de suicidio** también son más frecuentes entre las mujeres víctimas de violencia, hasta un 18,5% de las mujeres que han sufrido violencia en la pareja y un 25,5% de aquellas que han sido víctimas de violencia física o sexual han tenido pensamientos de suicidio en algún momento de su vida, frente al 4,7% de las mujeres residentes en España de 16 o más años que no han sufrido violencia en la pareja.

La OMS considera el maltrato como uno de los factores de riesgo importantes a estudiar en el abordaje de la prevención del suicidio. Así lo indica la Confederación de Salud Mental (2018) en el informe sobre el estado de los Derechos Humanos de las personas con trastorno mental en España, donde señala que la **violencia de género es un factor precipitante del suicidio** y que podría ser la causa del 25% de los intentos de suicidio de las mujeres en España.

Datos del sistema público de protección y atención a la violencia de género

La búsqueda de ayuda e información

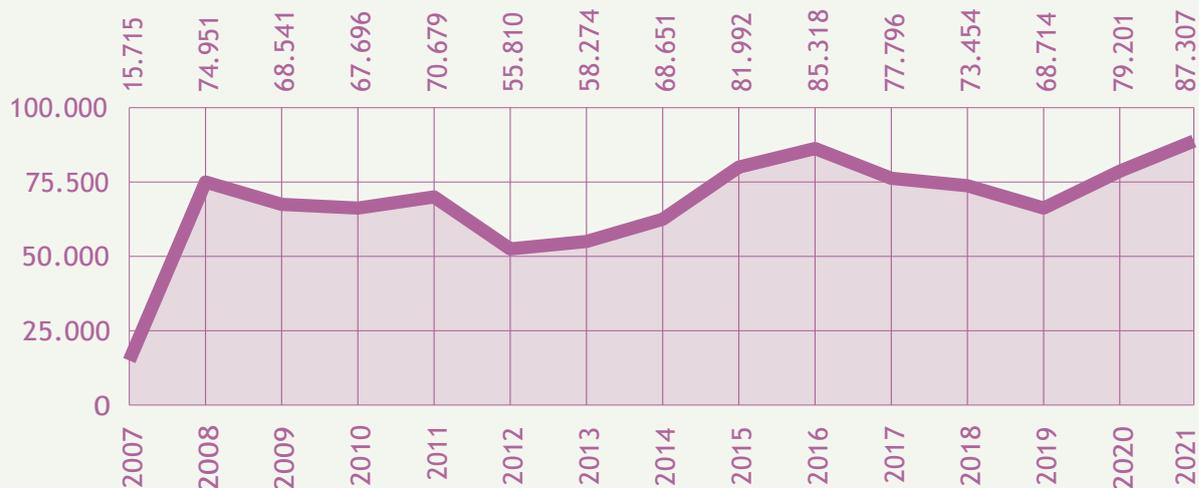
Las consecuencias acumuladas a lo largo del tiempo **dificultan la ruptura con los agresores, y la búsqueda de ayuda**. A ello contribuye la estigmatización del fenómeno, además de la falta de recursos, su accesibilidad y las situaciones de revictimización cuando se acceden a ellos.

Existen pocos datos sobre los **procesos de búsqueda de ayuda o ruptura** de las relaciones con hombres violentos. Algunas investigaciones como la de Damonti y Amigot (2021) apuntan a que los factores que dificultan este proceso varían en función de la situación de integración o exclusión social en la que se hallan las mujeres. De esta forma, la dependencia económica y los factores materiales (ausencia de recursos económicos, alternativas residenciales, apoyos socioemocionales, etc.) tienen un mayor peso en situaciones de precariedad y exclusión. Frente a ello, los factores de carácter simbólico y subjetivo (la importancia de tener pareja, miedo a la soledad, el fracaso, dependencia psicoemocional, sentimientos de vergüenza), pueden cobrar más importancia en contextos de integración (Damonti y Amigot, 2021).

Un indicador que facilita la **demanda de información** es el número de llamadas al **teléfono gratuito y confidencial 016**. Se trata de un servicio de información, asesoramiento jurídico y atención psicosocial especializado que desde el año 2021 atiende todas las formas de violencia contra las mujeres (previamente solamente en la pareja o expareja). La titularidad es del Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género. El canal principal de atención es la vía telefónica, pero también se realiza atención online, vía WhatsApp y chat.

Desde 2007 y hasta el 30 de septiembre de 2022, el Servicio 016 ha registrado un total de **1.112.245 llamadas pertinentes**. El año con mayor número de llamadas pertinentes hasta el momento ha sido 2021, con 87.307 llamadas, seguido de 2016, en el que se recibieron 85.318 llamadas. El aumento de llamadas en el año 2021 está relacionado con un hito importante que tiene lugar en nuestro país: es el año en el que el 016 comienza a atender todas las formas de violencia contra las mujeres, avanzando en el cumplimiento del Convenio de Estambul.

Gráfico 2. Número de llamadas al 016



Fuente: Portal Estadístico de la DGVG (DGVG, 2021c).

El análisis según la persona que efectúa la llamada indica que son generalmente las propias víctimas las que se ponen en contacto con el servicio 016. En el cómputo global de llamadas (2007-2021) el 71,4% fueron realizadas por la propia mujer, seguido de un 24,9% de las llamadas realizadas por familiares o personas cercanas a la víctima y un 2,9% por otras personas.

En 2021, del total de 87.307 llamadas pertinentes, el 70,3% fueron realizadas por las propias mujeres víctimas de VG y un 22,8% por familiares o personas allegadas.

No todas las víctimas-supervivientes denuncian a su agresor, ni acuden a los canales oficiales de información y atención a las víctimas, ello se debe a diferentes motivos. Algunos están relacionados con la accesibilidad y universalidad de los dispositivos de ayuda, el miedo a la revictimización, y otros con las propias preferencias subjetivas de las víctimas, que están relacionadas con la concepción de las violencias machistas como delito o no y, por tanto, dependen de la subjetividad de las mujeres como sujetos de derecho (Franco, Guilló y Nuño, 2010).

De acuerdo con la Macroencuesta 2019 entre las mujeres que **no denunciaron**, los motivos para no hacerlo señalados por mayor proporción de mujeres fueron que “lo resolvió sola”, “se separó/terminó la relación (solo en el caso de violencia de parejas pasadas)” o consideraron que “tuvo muy poca importancia/no era lo suficientemente grave/no era necesario/no lo consideró violencia”. Resulta relevante destacar que, entre los casos de violencia física o sexual, un 11,6% y un 10,6% de las mujeres víctimas señalan la vergüenza y el miedo al agresor, respectivamente, como las razones por las que no denunciaron. En este sentido puede apreciarse la desconfianza hacia el sistema de protección.

Datos sobre el empleo del sistema judicial

La denuncia al agresor por parte de la víctima-superviviente se ha presentado “como uno de los indicadores clave con los que se podría medir la solución de la violencia de género a partir de su contabilización en el sistema judicial” (Guilló, 2018: 584). No obstante, es un indicador que ayuda a entender la confianza en las instituciones policiales y judiciales, y no un indicador de prevalencia. Las últimas estadísticas sobre denuncias en materia de violencia en la pareja/expareja contra mujeres (DGVG, 2021c) muestran que desde 2009 y hasta el 30 de junio de 2022 se han registrado un total de **1.959.035 denuncias** en España.

1.292.368 de las denuncias fueron presentadas por **atestados policiales** con denuncia de la víctima, 282.088 por atestados policiales mediante intervención directa policial y 201.344 con parte de lesiones.

Sólo en 2021 se registraron 162.848 denuncias por violencia de género. La distribución porcentual de las denuncias según el origen (quién las presenta) es similar al cómputo global que se observa en el párrafo anterior, con un ligero incremento en el porcentaje de denuncias presentadas por la víctima mediante atestado policial (71,5%) y un notable descenso en el porcentaje de denuncias presentadas directamente por la víctima (1,4%).

Con el paso de los años, las cifras en torno a las denuncias (incremento, disminución, desistimiento, retirada) han sido objeto de preocupación social e institucional. A ello le ha acompañado la presencia en algunos momentos de discursos sociales de desconfianza a la centralidad de este indicador en la lucha contra la violencia de género⁷⁷. No obstante, es necesario contextualizar las denuncias por violencia de género frente a las estimaciones del alcance de esta violencia, ya que los casos en los que se denuncia o se recurre a ayuda formal son solo una parte del total de mujeres que sufren violencia.

Según la Macroencuesta 2019 (DGVG, 2020a), el porcentaje de denuncia **es muy reducido** frente al total de mujeres que afirman haber sufrido violencia. Sólo el 5,4% de las mujeres víctimas de VFSEM a manos de su pareja actual denuncia estos episodios en la policía o el juzgado. El porcentaje asciende hasta el 25% cuando el agresor es una pareja pasada y es mayor cuando se atiende sólo a los casos de violencia física o sexual de alguna pareja actual o pasada, entre los que alcanza el 32,1%. A pesar de ello, las mujeres que visibilizan formalmente la violencia sufrida siguen siendo una minoría

⁷⁶ Datos del Portal estadístico DGVG

⁷⁷ Véase la evolución de datos sobre las denuncias en el CGPJ, y que también proporciona la DGVG en su portal de estadísticas y en los informes del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. Véase esta cuestión también en el “Estudio sobre el programa público de teleprotección móvil para víctimas de violencia de género y sobre las causas por las que algunas víctimas de violencia de género no denuncian” (DGVG, 2010); y el análisis de Alemany Rojo (2015), Daza Bonachela 2020 y Guilló 2018, entre otras.

El tiempo que transcurre desde que se produce la violencia hasta que una víctima denuncia lo sucedido también es relevante. (DGVG, 2019). Hay diferentes factores explicativos:

- El tiempo medio que transcurre antes de interponer una denuncia aumenta conforme lo hace la edad de las víctimas, de modo que este lapso de tiempo entre violencia y denuncia alcanza su cota más alta entre las mujeres mayores de 65 años.
- La existencia de hijas o hijos también influyen en el tiempo que transcurre hasta denunciar.
- La situación laboral de la mujer también influye en la verbalización de la violencia
- El miedo es la razón principal por la que la víctima tarda más tiempo en pedir ayuda o denunciar.
- El mal estado psicológico al que se ven sometidas las mujeres que sufren violencia de género es el principal motivo para pedir ayuda o denunciar la violencia sufrida, como señala un 54% de mujeres víctimas entrevistadas para el estudio (DGVG, 2019).

Según la Macroencuesta (DGVG, 2020a), entre las mujeres que pusieron en conocimiento de la Policía o la Guardia Civil alguno de los episodios de violencia sufridos la **satisfacción con la atención prestada** es mayoritaria, pero un 25,1% de las víctimas de VFSEM a manos de parejas pasadas señalan que están bastante o muy insatisfechas con el trato recibido. Algunos de los motivos más mencionados por estas son que les hicieron sentir culpables, no se sintieron protegidas o a salvo o no recibieron la información suficiente sobre los recursos de apoyo y las opciones de ayuda existentes a su disposición. Estos son ejemplos de revictimización o violencia institucional.

El Informe sobre Violencia de Género. Año 2020 del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ, 2021a) muestra las principales cifras sobre los procedimientos de VG registrados por el CGPJ en 2020 según órgano jurisdiccional. A continuación, se proporcionan los datos más relevantes.

⁷⁷ Véase la evolución de datos sobre las denuncias en el CGPJ, y que también proporciona la DGVG en su portal de estadísticas y en los informes del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. Véase esta cuestión también en el “Estudio sobre el programa público de teleprotección móvil para víctimas de violencia de género y sobre las causas por las que algunas víctimas de violencia de género no denuncian” (DGVG, 2010); y el análisis de Alemany Rojo (2015), Daza Bonachela 2020 y Guilló 2018, entre otras.

Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM)⁷⁸

En total se contabilizan 18.662 **personas enjuiciadas**⁷⁹ y 16.446 **personas condenadas** por VG en los JVM de las que el 99,6% y el 88,2%, respectivamente, eran hombres. Según nacionalidad se observa que el 73,3% de las personas enjuiciadas y el 72,1% de las personas condenadas tienen nacionalidad española.

La **forma de terminación** en el 39,17% de los casos registrados en los JVM fue el sobreseimiento provisional, al que siguen “otras” formas de terminación (22,69% de los casos) y la elevación al órgano competente (en el 21,4%).

Entre los 35.860 **denunciados**, el 67,3% eran hombres de nacionalidad española y el 32,7% restante eran hombres extranjeros.

La **relación de parentesco** más común entre víctima y agresor es la ex relación afectiva (37,8% de los casos), seguida de la relación afectiva (32,2% de los casos), cónyuges en el 19% de los y excónyuges en el 10,9% restante.

Entre las 61.680 **medidas judiciales de protección penales** derivadas de las Órdenes de Protección y de otras medidas cautelares (de seguridad y protección)⁸⁰, 45.213 (el 73%) han sido acordadas en el ámbito de la Orden de Protección (OP) y 16.467 (el 27%) como medidas cautelares (MC). El 69,98% de las medidas penales consistieron en una orden de alejamiento, el 67,54% en la prohibición de la comunicación y sólo el 3,04% resultaron privativas de libertad. Por otro lado, de las 15.388 **medidas judiciales de protección civiles** derivadas de las Órdenes de Protección y de otras medidas cautelares (de seguridad y protección) el 94% han sido acordadas en el ámbito de la OP y el 6% como MC. El 20,12% de las medidas civiles se corresponde con la prestación de alimentos, seguido del 16,59% de atribución de la vivienda y únicamente el 3,01% de las medidas civiles de 2020 conlleva la suspensión del régimen de visitas.

En los Juzgados de Guardia, se registró un total de **6.764 órdenes solicitadas** durante 2020, de las que el 77% fueron acordadas y el 23% denegadas. Entre las víctimas de las Órdenes de Protección solicitadas en los Juzgados de Guardia el 99% eran mujeres mayores y el 1% menores de edad. Según nacionalidad, el 70% de las órdenes fueron solicitadas por mujeres con nacionalidad española y el 30% restante por mujeres con otra nacionalidad. De los 6.764 **denunciados**, el 69% eran hombres españoles y el 31% hombres extranjeros.

⁷⁸ Datos referidos tanto a los Juzgados exclusivos de Violencia sobre la Mujer (106) como a los que compatibilizaron en el conocimiento de esta materia con otras, en número de 370

⁷⁹ Referido a delitos leves y a sentencias por delito dictadas de conformidad. Las absoluciones, por ello, van referidas a delitos leves, ya que la sentencia de conformidad es siempre de condena. Informe Trimestral sobre violencia de género (CGPJ, 2021).

⁸⁰ Cada resolución puede incorporar más de una medida.

Juzgados de lo Penal (Procesos de VG)

Los procedimientos de VG en los Juzgados de lo Penal durante 2020 se distribuyen de la siguiente manera: 26.551 ingresados (11.413 diligencias urgentes); 554 procedimientos reabiertos (199 diligencias urgentes; 23.812 procedimientos resueltos (10.961 diligencias urgentes); y 18.404 asuntos en trámite (4.056 diligencias urgentes).

Entre las formas de terminación de los procedimientos resueltos, el 37,9% fue sentencia absolutoria, el 33,4% sentencia condenatoria con conformidad y el 24,1% sentencia condenatoria sin conformidad. Del total de sentencias dictadas (22.724), el 60,3% resultaron condenatorias.

El 98,18% de las personas enjuiciadas y el 98,9% de las personas condenadas eran hombres. Según nacionalidad, el 67,9% de las personas enjuiciadas y el 68,5% de las personas condenadas tenían nacionalidad española.

Audiencias Provinciales. Secciones especializadas en Violencia de Género

Los procedimientos en Única Instancia de VG de las Audiencias Provinciales se distribuyen de la siguiente forma: 408 registrados, 36 reabiertos o reiniciados, 351 resueltos y 429 en trámite.

Entre los 351 procedimientos resueltos, la forma de terminación en el 69,2% de los casos fue la sentencia condenatoria.

El 99% de las personas enjuiciadas y el 98,7% de las personas condenadas eran hombres. Según nacionalidad, el 68,75% de las personas enjuiciadas y el 69,7% de las personas condenadas tenían nacionalidad española.

Datos sobre el sistema de seguridad y de protección social

El requerimiento de la denuncia policial o judicial ha sido uno de los requisitos de acceso a algunos derechos de las víctimas y al reconocimiento público de las mismas.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula la renta activa de inserción, pueden ser beneficiarias de esta ayuda económica cuando las víctima- supervivientes estén desempleadas, sean menores de 65 años y, además de otros requisitos, tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de género. Esta acreditación podía ser realizada por la administración autonómica

competente sin necesidad de denuncia. No obstante, es desde abril del año 2019, y gracias al Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, que ya no es necesaria la denuncia para solicitar las ayudas sociales destinadas a las mujeres víctimas de violencia de género. Además, existe un **modelo común de acreditación de la situación de violencia de género a través de un informe de los servicios sociales u otros profesionales**⁸¹.

El Real Decreto-ley 9/2018, modificó el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, ampliando los títulos judiciales habilitantes para acreditar la condición de víctima de violencia de género; y, también estableció otros “títulos no judiciales habilitantes” para los casos en los que no hay denuncia y, en consecuencia, tampoco existe procedimiento judicial abierto. De esta forma “También podrán acreditarse las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos.”

En esta misma línea, se considera un avance en la garantía de los derechos de las mujeres la Resolución de 2 de diciembre de 2021, de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, por la que se publica el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad, de 11 de noviembre de 2021, relativo a la acreditación de las situaciones de violencia de género.

Gracias al Acuerdo, las Comunidades Autónomas y las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y Melilla han establecido los procedimientos básicos para la acreditación administrativa de las situaciones de violencia de género, que tiene eficacia en todo el territorio nacional. Podrá ser solicitada por las mujeres víctimas que se encuentren en las siguientes situaciones:

- En proceso de toma de decisión de denunciar.
- El procedimiento judicial haya quedado archivado o sobreseído.
- Tras la interposición de la denuncia, cuando el procedimiento penal esté instruyéndose.

⁸¹ El modelo está disponible en la Web de la DGVG. [Enlace](#) al documento.

- Con sentencia condenatoria firme con pena o penas ya extinguidas por prescripción, muerte del penado, cumplimiento de la condena, entre otras causas, u orden de protección que haya quedado inactiva (las medidas impuestas ya no están en vigor), por sentencia absolutoria o cualquier otra causa que no declare probada la existencia de la violencia.
- Con denegación de la orden de protección, pero existan diligencias penales abiertas.
- Cuando existan antecedentes previos de denuncia o retirada de la misma.

Para la persecución penal del delito sigue siendo necesario que la víctima, familiares, servicios públicos⁸², o cualquier persona que tenga conocimiento de dicha situación interpongan una denuncia.

Las Órdenes de protección son otorgadas, o no, por los juzgados y sí requieren de la denuncia. En 2020 se solicitaron a los JVM 35.860 **órdenes y medidas de protección**⁸³, de las que 25.289 fueron adoptadas lo que supone el 70,5% del total. El 98,3% fueron solicitadas por mujeres mayores de edad y el 1,7% restante por mujeres menores de 18 años. El 70% de las mujeres que solicitaron alguna orden o medida de protección era de nacionalidad española.

En los **Juzgados de Guardia** se registró un total de 6.764 órdenes solicitadas durante 2020, de las que el 77% fueron acordadas y el 23% **denegadas**. Entre las víctimas de las Órdenes de Protección solicitadas en los Juzgados de Guardia el 99% eran mujeres mayores y el 1% menores de edad. Según nacionalidad, el 70% de las órdenes fueron solicitadas por mujeres con nacionalidad española y el 30% restante por mujeres con otra nacionalidad.

El Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género, conocido como **Sistema VioGén**, depende de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior y se encarga de realizar el seguimiento de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijas/os. La evolución del número de casos a lo largo de los años ha sido la siguiente:

⁸² Artículo 262 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

⁸³ Hasta 2014 se computaban únicamente las órdenes de protección solicitadas al amparo del artículo 544 ter LECrim. A partir del primer trimestre de 2015 se computan tanto éstas como las medidas de protección previstas en el artículo 544 bis LECrim.

Año	Número de casos
2013	64.068
2014	52.488
2015	52.005
2016	52.635
2017	54.793
2018	58.498
2019	61.355
2020	63.656
2021	69.469
2022	74.424

*Los datos de 2022 son a 30 de septiembre de 2022

En cuanto al **Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO)**, este presta a las mujeres usuarias una atención inmediata e ininterrumpida (24h al día, 365 días al año) ante cualquier eventualidad que les pueda sobrevenir, empleando tecnologías móviles y de telelocalización. En 2010 el número de usuarias activas al finalizar el año era de 8.830, desde entonces se ha ido incrementando hasta alcanzar las **16.716 usuarias activas** en 2021 y 17.080 en 2022⁸⁴. No requiere de la denuncia para acceder al dispositivo.

Respecto a los **dispositivos para el control telemático de medidas y penas de alejamiento**, permiten verificar el cumplimiento de las medidas y penas⁸⁵ de prohibición de aproximación a la víctima. Se usa en agresores condenados y en agresores con medidas cautelares u órdenes de protección impuestas por órganos judiciales, y para controlar las medidas y penas de prohibición de aproximación. En 2021⁸⁶ hay un total de 2.620 dispositivos activos y en 2022 2.980.

El sistema de protección social está relacionado con los **derechos fundamentales** de las víctimas-supervivientes de la violencia, lo que incluye a los y las menores. Las ayudas están reguladas por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Las **ayudas económicas** concedidas en materia de VG se contemplan en el artículo 27 sobre ayudas sociales. En total, desde 2006, se han concedido 9.969 ayudas económicas en total. El año en el que se han concedido más ayudas hasta el momento fue 2019 y en 2021⁸⁷ se han concedido 1.004 ayudas económicas.

⁸⁴ Datos a 11/11/22 Portal estadístico DGVG, 2021c.

⁸⁵ De acuerdo con el Código Penal, la Ley Orgánica 1/2004 y el Protocolo de Actuación que lo rige.

⁸⁶ Datos a 11/11/2022 Portal estadístico DGVG, 2021c.

⁸⁷ Datos a 11/11/2022. Portal estadístico DGVG.

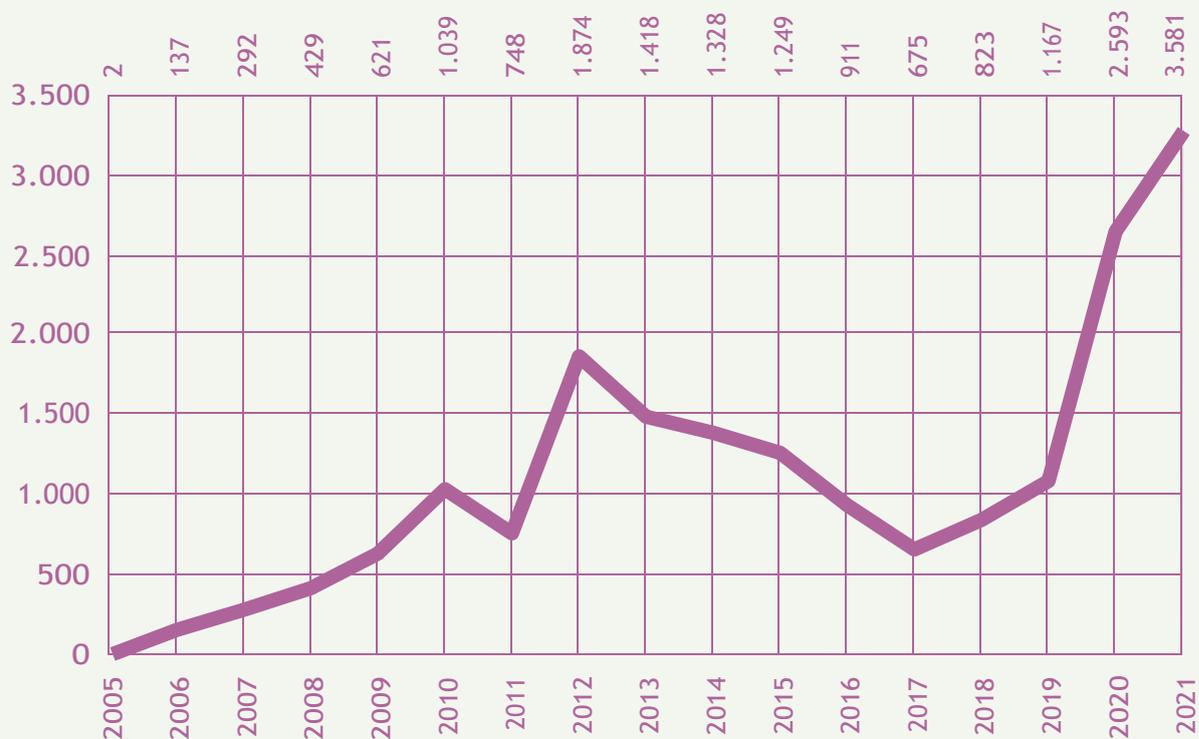
Los últimos datos actualizados disponibles que ofrece el SEPE (Servicio Público de Empleo Estatal del Ministerio de Empleo y Seguridad Social)⁸⁸ sobre el número de víctimas de violencia de género **perceptoras de la Renta Activa de Inserción** muestran que durante 2020 recibieron esta renta un total de 28.435 mujeres víctimas de violencia de género, y 29.845 en 2021. De acuerdo a los registros que se realizan desde 2006, el año con mayor número de perceptoras fue 2015 con un total de 34.695, seguido de 2014 con 34.550.

Respecto a los **contratos bonificados y de sustitución (SEPE)**, los últimos datos disponibles se corresponden con el año 2021. Durante esta anualidad se realizaron un total de 944 contratos bonificados y 287 contratos por sustitución a mujeres víctimas de VG.

En 2021⁸⁹ se han concedido **2.724 ayudas para el cambio de residencia** a mujeres víctimas de violencia.

Aparte de eso se han concedido, desde 2005, **21.971 autorizaciones de residencia y trabajo en España a mujeres extranjeras** víctimas de VG. Sólo en 2021⁹⁰ se alcanzaron las 3.581 concesiones, siendo el año que más autorizaciones se han concedido hasta el momento.

Gráfico 3. Concesiones de autorización de residencia y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de VG



Fuente: Portal Estadístico de la DGVG (DGVG, 2021c)

⁸⁸ Datos actualizados a 11/11/2022

⁸⁹ Datos del SEPE a 8/11/2021

⁹⁰ Datos a 31/10/22 Portal estadístico DGVG, 2021c

Como se ha observado, casi toda la información sobre la disponibilidad y el uso de los recursos de información y protección hace referencia a la violencia de género perpetrada por la pareja o expareja. Este tipo de información estadística apenas existe en el caso de las formas de violencia machista que se describen a continuación.

6.2. Otras formas de violencia contra las mujeres

La violencia machista contra la mujer más conocida, además de la que acontece en las relaciones de pareja, es la familiar. De acuerdo con Naciones Unidas, el **ámbito del hogar es el espacio más peligroso** para las mujeres en el mundo. En el Informe sobre violencia contra la mujer (Ministerio del Interior, 2021b) se indica que 76,6% de las victimizaciones de mujeres por violencia física se producen por malos tratos en el ámbito familiar. Junto con las relaciones de pareja, las relaciones familiares reproducen roles de control y dominación sobre las mujeres que en ocasiones se materializan en agresiones.

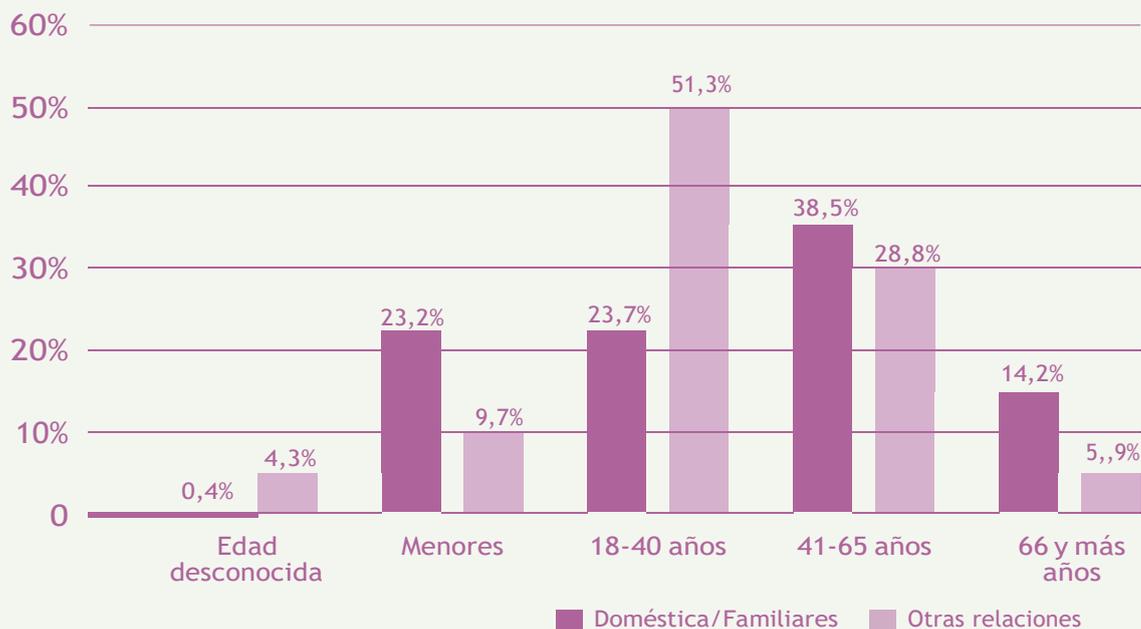
Aunque la denuncia de estos delitos se encuentra por debajo de su perpetración, la comparación de las victimizaciones⁹¹ de infracciones penales por sexo señalan, con claridad, razones de género en el ejercicio de la violencia. En el año 2021 se muestra cómo el **86,84% de las víctimas de violencia en el ámbito familiar son mujeres**. Asimismo, las mujeres suponen el 55,6% de las víctimas en infracciones penales contra las personas, el 51,2% en infracciones penales contra la libertad, y el 79,6% en infracciones penales en relaciones familiares. Al desagregar por tipo de infracción, se observa que el porcentaje de mujeres víctimas es aún mayor en los casos de malos tratos habituales en el ámbito familiar (86,1%) y malos tratos en el ámbito familiar (82,8%) (Ministerio del Interior, Portal estadístico de criminalidad).

Según esta fuente, de todas las formas de violencia física (excluyendo la sexual), la ejercida por familiares contra mujeres supone el 9,7% y la **sufrida por otras relaciones** (conocido/vecindad, amistad, laboral, escolar, otra relación) el 14,8%; el resto (75,5%) acontece dentro de las relaciones de pareja/expareja.

En cuanto a la edad de las mujeres que son víctimas de este tipo de violencia, hay que distinguir -dentro de la violencia ejercida por familiares, a las mujeres menores de 18 años (23,2%), y a las mujeres por encima de los 50 años (34,1%). Las mujeres de 66 y más años representan el 14,2% de las víctimas de la violencia física en el ámbito familiar. Frente a lo anterior, las mujeres víctimas de la violencia física por parte de otras relaciones y entornos se concentran en las edades jóvenes, entre los 18 y 40 años (51,3%). La victimidad registrada disminuye según se incrementa la edad.

⁹¹ El concepto de victimización hace referencia al número de hechos denunciados por personas en los cuales manifiestan ser víctimas o perjudicados con ocasión de alguna infracción penal.

Gráfico 4. Victimizaciones registradas según el grupo de edad de la víctima (2015-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de Ministerio del Interior, 2021b

Nota (*) Mossos d'Esquadra no facilita datos de la relación víctima/autor, salvo para violencia de género; por este motivo están incluidas el resto de sus cifras en "Otras relaciones".

En cuanto a la posible prevalencia en la población femenina de esta tipología de violencia, los principales datos sobre **violencia física fuera de la pareja** extraídos de la Macroencuesta 2019 indican que un 13,4% de las mujeres de 16 o más años residentes en España ha sufrido violencia física en algún momento de su vida y un 8,7% ha sufrido esta violencia en su infancia (antes de cumplir los 15 años de edad).

Entre las **formas de violencia física** a las que porcentualmente se han visto sometidas más mujeres destacan los "empujones, agarrones y tirones de pelo" o los "bofetones o el arrojado de algo que pudiera causar daño", señaladas por el 67,1% y el 64,2% de las mujeres víctimas de violencia física, respectivamente.

En cuanto al **sexo de la persona agresora**, el 46,2% de las mujeres que han sufrido violencia física afirma que el agresor o los agresores fueron exclusivamente hombres, el 30,5%⁹² señala a mujeres como las únicas agresoras y en un 23,3% de los casos las víctimas apuntan que fueron agredidas tanto por hombres como por mujeres. Al analizar los vínculos entre agresor y víctima se observa que los agresores más señalados en mayor medida son hombres pertenecientes a la familia (por el 33,1% de las mujeres que han sufrido violencia física fuera de la pareja), amigas o conocidas (30,7%) y amigos o conocidos (27,8%).

⁹² Como se señala en el propio informe de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020): "la violencia física fuera de la pareja es la única forma de violencia de todas las analizadas en la Macroencuesta en la que el porcentaje de agresoras mujeres es relativamente elevado, aunque inferior en cualquier caso al de agresores hombres". Estos casos es probable que se correspondan con violencia entre iguales y no con violencia machista.

Ilustración 5. Principales datos sobre violencia física fuera de la pareja

Violencia física fuera de la pareja

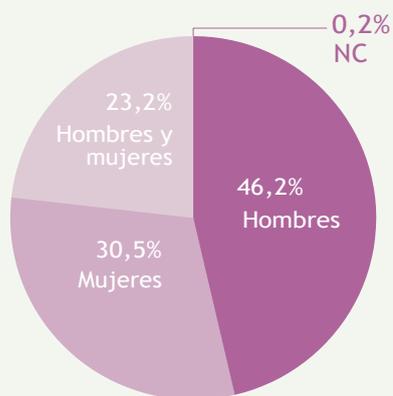
Prevalencia de la violencia física fuera de la pareja
% mujeres residentes en España ≥ 16 años

13,4% Mujeres víctimas de violencia física a lo largo de su vida

8,7%

Sexo de la persona agresora

(% mujeres que han sufrido violencia física fuera de la pareja)



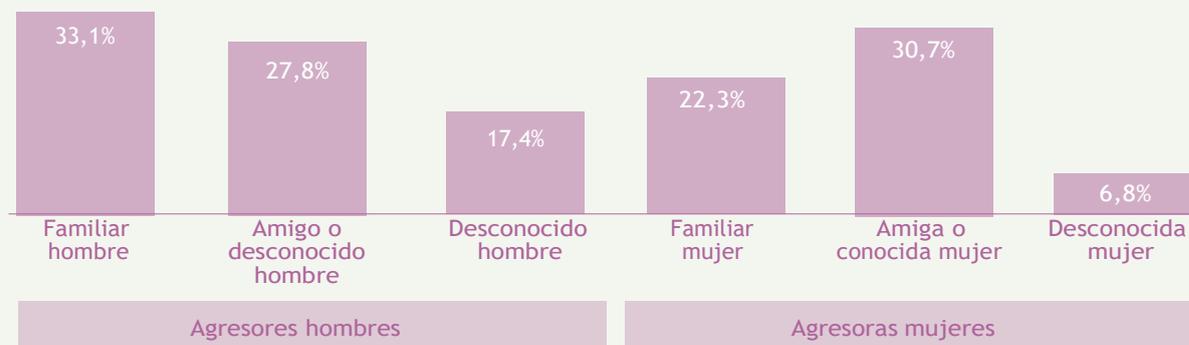
Formas de violencia física

(% mujeres que han sufrido violencia física fuera de la pareja)

Le ha empujado, agarrado o tirado del pelo	67,1%
Le ha abofeteado o tirado algo que pudiese hacerle daño	64,2%
Le ha golpeado con su puño o con alguna otra cosa que pudiese hacerle daño	27,6%
Le ha dado patadas, arrastrado o pegado una paliza	19,4%
Ha usado la fuerza contra usted, de cualquier otra manera de las mencionadas anteriormente, de forma que le ha hecho daño o podría haberle hecho daño	18,9%

Vínculo víctima-agresora

(% sobre el total de mujeres que han sufrido violencia física fuera de la pareja y han respondido a la pregunta sobre el sexo del agresor)



Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

Violencias sexuales

La prevalencia revelada de las violencias sexuales en la actualidad es meramente aproximativa. Esto se debe al estigma social que sufren las víctimas, cuyos sentimientos de vergüenza y culpa se ven incrementados por la falta de adecuación de la respuesta institucional. Se trata de una violación de los derechos de las mujeres aún muy oculta, infraestimada y estigmatizante.

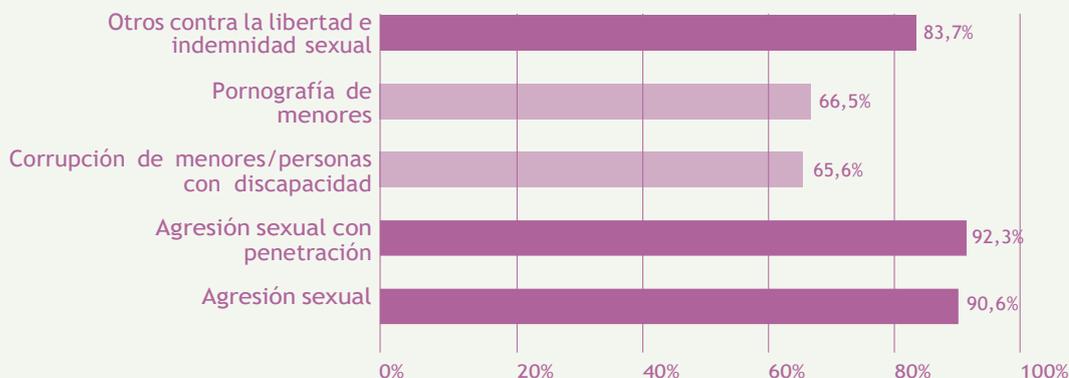
Los datos de denuncias de estos delitos subestiman el fenómeno. El incremento en los últimos años debe de relacionarse directamente con un aumento en la sensibilidad social hacia las mismas, que subraya la importancia de perseguir a los agresores y garantizar el acceso a la justicia por parte de las mujeres.

En el informe sobre *Percepción social de la violencia sexual* (DGVG, 2018) se aprecia que en términos generales el porcentaje de población que permite actitudes que justifican la violencia sexual, responsabilizan a la víctima o restan culpabilidad al agresor es mínimo frente a la mayoría que condena estas actitudes. No obstante, cuando se pregunta por comportamientos de violencia sexual que no impliquen relaciones sexuales o cuando estas relaciones se enmarcan en el ámbito de la pareja, disminuye de forma sustancial el porcentaje de personas que los condenan. Un aspecto, sin embargo, que parece desconocido para un elevado porcentaje de la población es que en la mayoría de casos de agresión sexual el agresor es un hombre que la víctima conoce.

Violencias sexuales

En los últimos diez años (2010-2020) las mujeres han sido las víctimas principales de este tipo de violencia. Desde el año 2015 casi se han duplicado los datos procedentes de los registros policiales. De acuerdo con las estadísticas de criminalidad, en el periodo de los años 2015 a 2019 los abusos sexuales, con el 53,5% son los hechos más numerosos, seguidos de las agresiones sexuales (19,1%) (por tipología penal de las victimizaciones recogidas).

Gráfico 5. Delitos contra la libertad sexual. Victimizaciones de mujeres por tipología penal (año 2020)



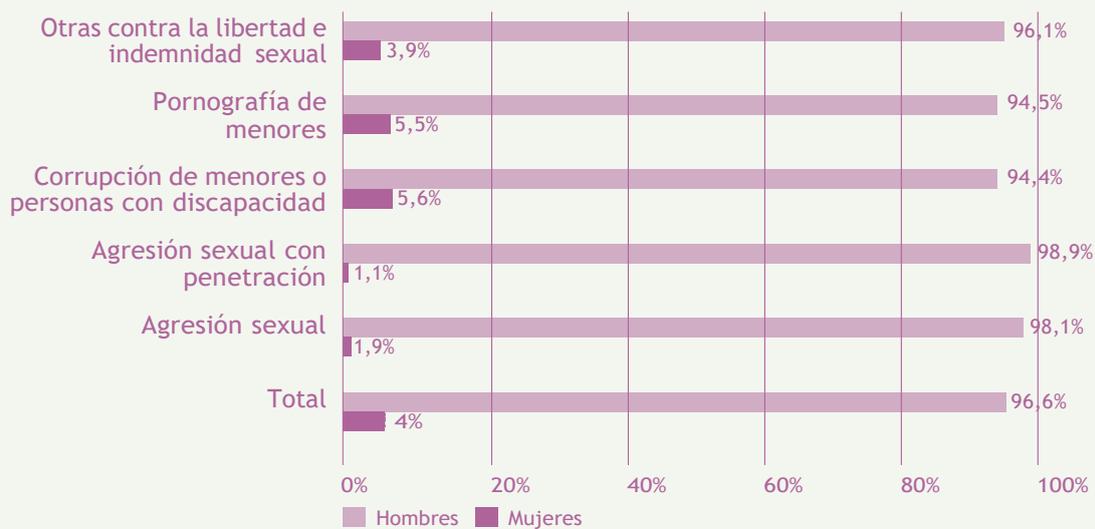
Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación del Instituto de la Mujer de datos del Ministerio del Interior (2021)

* Se computan datos provenientes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policía Foral de Navarra y policías locales que proporcionan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad. No se incluyen datos de la Ertzaintza ni de los Mossos d'Esquadra.

El 75% de las mujeres denunciadas son españolas. Entre las mujeres de origen extranjero se acentúa el fenómeno de la infradenuncia, especialmente entre las mujeres de origen asiático y africano, de las que apenas existen denuncias.

El 97% de los agresores de estas violencias contra las mujeres son varones. En el gráfico siguiente pueden apreciarse las diferencias entre mujeres y hombres en relación a las detenciones e investigados por tipología penal.

Gráfico 6. Libertad sexual: detenciones e investigados por tipología penal según sexo (año 2020)

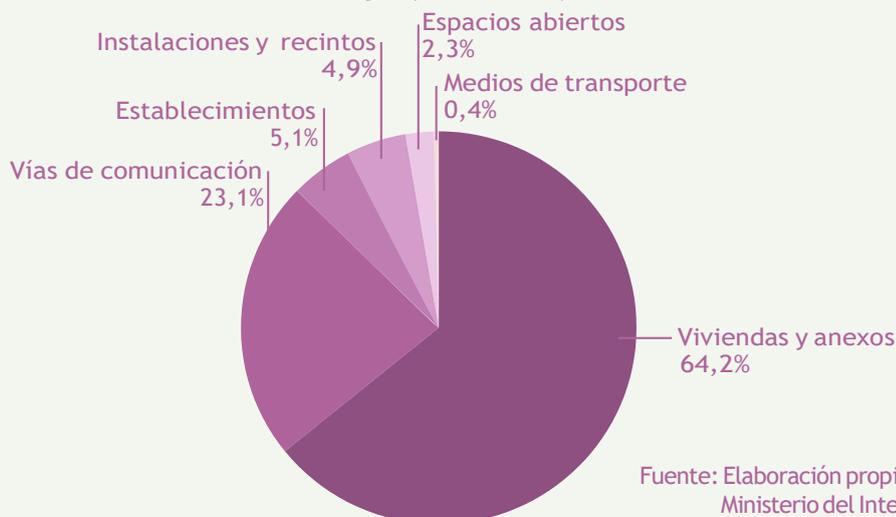


Fuente: Elaboración propia a partir de la explotación del Instituto de la Mujer de datos del Ministerio del Interior (2021)
Nota: Se computan datos provenientes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, policías autonómicas, a excepción de los Mossos d'Esquadra, y policías locales que proporcionan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad.

En cuanto a los **ámbitos donde se sufre esta violencia**, según la relación con el autor del delito sexual, nos muestra que alrededor del 8,7% es una violencia sexual que se produce en el ámbito doméstico, en el que el autor tiene una relación familiar o similar con la víctima. En el 86,4% de los casos se trata de personas que se relacionan con la víctima mediante otro tipo de relaciones (un conocido/vecindad, amistad, laboral, escolar, otra relación), (datos para el periodo de datos 2015-2019; Ministerio del Interior, 2021b).

La violencia sexual puede acontecer en **cualquier espacio social**. El análisis por lugar de comisión (según datos de las victimizaciones), muestra que el mayor porcentaje de hechos ocurre en espacios opacos, viviendas y anexos (48%), seguidas a cierta distancia de las vías de comunicación (21,7%).

Gráfico 7. Distribución de victimizaciones por lugar de comisión del hecho. Datos totales de la evolución de victimizaciones contra la mujer (2015-2019)



En cualquier ámbito, las mujeres menores de 31 años representan la mayoría de las victimizaciones. Se trata por tanto de una tipología de violencia que afecta especialmente a las mujeres jóvenes.

Las violencias sexuales ejercidas a través de **las tecnologías de la información y la comunicación** son recogidas en las estadísticas de forma sistemática a partir del año 2012, dentro de los datos de **cibercriminalidad**.

Excluidas las agresiones sexuales con/sin penetración y los abusos sexuales con penetración de los datos recogidos, el panorama existente en nuestro país vuelve a constatar que **las mujeres y las niñas son las principales víctimas (por encima del 60%)** desde que se recaban dichos datos. Ello ocurre en todos los delitos que se recogían en nuestro código penal (abuso sexual, acoso sexual, corrupción de menores/con discapacidad, grooming, exhibicionismo, pornografía de menores y provocación sexual).

Tabla 1. Cibercriminalidad: % de victimizaciones de mujeres en delitos sexuales** (2016-2020)*

	2020	2019	2018	2017	2016
Abuso sexual	49,1	62,6	68,0	74,0	68,3
Acoso sexual	86,6	86,1	83,6	90,6	83,9
Corrupción de menores/con discapacidad	62,1	54,8	60,0	52,4	46,4
Delito de contacto mediante tecnología con menores de 16 años con fines sexuales (grooming)	67,4	71,5	73,8	65,4	64,6
Exhibicionismo	74,0	85,0	71,9	58,3	72,4
Pornografía de menores	57,8	51,1	57,1	50,3	40,7
Provocación sexual	52,0	60,7	75,0	71,4	71,7

Fuente: Ministerio del Interior. (*) Del año 2011 a 2014 se computan datos provenientes de la Policía Nacional, Guardia Civil, Policía Foral de Navarra y policías locales que proporcionan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad. A partir de 2015 también se incluyen datos de los Mossos d'Esquadra. No se incluyen datos de la Ertzaintza en toda la serie histórica. (**) Delitos sexuales: Excluidas las agresiones sexuales con/sin penetración y los abusos sexuales con penetración.

Resulta especialmente preocupante la incidencia de estos delitos en las vidas de las niñas y las adolescentes, ya que la mayoría de las victimizaciones recogidas corresponden a **menores de 18 años**. De acuerdo con los datos de victimizaciones por esta causa de cibercriminalidad, las menores son las más perjudicadas excepto en el delito de acoso. Respecto a otros grupos de edad, representan en el año 2020 (Ministerio del Interior, 2021)⁹³ el 82,3% en el abuso sexual, 95,7% corrupción de menores/ de personas con discapacidad, el 99,1% del *grooming*, el 97,3% de las victimizaciones de exhibicionismo, el 86,5% pornografía de menores, el 94,9% provocación sexual, y el 29,1% de las victimizaciones de acoso sexual.

En los últimos años ha surgido como preocupación entre las mujeres, sobre todo jóvenes, las agresiones sexuales en las que se emplean sustancias incapacitantes, lo que ha venido a considerarse como lo que se conoce con el nombre de **sumisión química**.

Los episodios de violencia por sumisión química son cada vez más frecuentes. Según Fiscalía de Madrid, en su Memoria Anual correspondiente al año 2020, han aumentado las agresiones sexuales con sumisión química. Se estima que suponen el 35% de las agresiones, lo que supone un incremento respecto a 2019 de 21 puntos porcentuales.

El Ministerio de Justicia, a través del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses trabaja en procedimientos avanzados de investigación de muestras de análisis toxicológicos y protocolos de actuación y coordinación⁹⁴.

En la investigación de Federación de Mujeres Jóvenes (FMJ, 2020) sobre los espacios de ocio nocturno se señala que “los hombres activan estrategias de manera consciente para acceder a los cuerpos de las mujeres”. Entre estas estrategias se hace referencia a la sumisión química diferenciando dos formas:

- Sumisión química oportunista: los hombres aprovechan el consumo voluntario de alcohol o drogas por parte de las mujeres. Las mujeres que participaron en la investigación señalan que en los espacios de ocio nocturno con frecuencia son invitadas a alcohol y drogas por hombres, afirmando que saben que éstos lo hacen con la intención de que ellas sean más vulnerables y manipulables para poder aprovecharse. Por su parte, los hombres que participaron en el estudio reconocen que hacen uso de la incitación al consumo de alcohol y drogas a las mujeres, ya que consideran que estas sustancias las desinhiben e incrementan su disponibilidad sexual. También habría que considerar en este tipo de violencia aquellos casos en los que las mujeres de forma previa y sin incitación de nadie han bebido o consumido drogas de forma consciente y voluntaria, y después algún hombre se aprovecha de la situación de vulnerabilidad que puede generar estar bajo los efectos de estas sustancias.

⁹³ Se computan datos provenientes de la Policía Nacional, Guardia Civil, Policía Foral de Navarra y policías locales que proporcionan datos al Sistema Estadístico de Criminalidad. Se incluyen datos de los Mossos d'Esquadra. No se incluyen datos de la Ertzaintza en toda la serie histórica.

⁹⁴ Véase la información al respecto en el [Ministerio de Justicia](#).

- Sumisión química proactiva: los hombres suministran una sustancia oculta a las mujeres con el objetivo de anular su capacidad de respuesta. Las jóvenes participantes en la investigación afirman que esta práctica es cada vez más habitual en los espacios de ocio y que el miedo a ser una víctima de la sumisión química proactiva las lleva a adoptar actitudes de vigilancia constantes.

La Macroencuesta 2019 de violencia contra las mujeres aporta una aproximación más certera de la **prevalencia de la violencia sexual** en la vida de las mujeres y sus características, debido a la infraestimación que suponen los datos policiales, al denunciarse solo una pequeña parte de la violencia sexual.

De esta forma, un 6,5% de las mujeres de 16 o más residentes en España ha sido víctima de violencia sexual fuera del ámbito de la pareja en algún momento a lo largo de su vida y un 2,2% ha sufrido al menos una violación a lo largo de su vida, lo que supone que 453.371 mujeres de 16 años o más han sido víctimas de violación según las estimaciones de la extrapolación a la población (DGVG, 2020a).

Un 70,5% de las mujeres que han sufrido violencia sexual **fuera de la pareja** afirma que sufrió tocamientos en sus partes íntimas o algún otro tipo de tocamiento de tipo sexual no deseado, siendo esta la **forma de violencia sexual** más mencionada, seguida de los intentos de violación que señala el 39,2% de las víctimas de violencia sexual. Aunque porcentualmente no sobresale sobre el resto de formas de violencia, resulta reseñable que el 13,7% de las mujeres víctimas de violencia sexual señala que ha sufrido una violación mientras se encontraba bajo los efectos del alcohol o las drogas⁹⁵.

El 98,4% de las mujeres que ha sufrido violencia sexual apunta que esta fue **perpetrada por hombres**, el 1,3% señala que fue agredida sexualmente tanto por hombres como por mujeres y el 0,3% que su agresora fue una mujer. El vínculo más mencionado con el agresor es el de amigo u otro hombre conocido por la víctima (afirmado así por el 49% de mujeres que ha sufrido violencia sexual), seguido de los hombres desconocidos (al que señala un 39,1%) y los hombres pertenecientes a la familia (21,6%).

Los **lugares** más señalados en los que se han producido las agresiones, tanto en los casos de violencia sexual como en los de violación son, en primer lugar, una casa (la de la mujer afectada, la del agresor o la casa de una tercera persona) señalada por el 44,2% de las mujeres que han sufrido violencia sexual fuera de la pareja y por el 59,1% de las víctimas de violación. En segundo lugar, están las zonas abiertas - calles, zonas rurales, bosques, parques - señaladas por el 32% de las mujeres que han sufrido violencia sexual y el 34,1% de las víctimas de violación. Por orden de importancia, el tercer lugar más señalado por las mujeres que han sufrido violencia sexual (el 17,8% de éstas) son establecimientos de ocio tales como discotecas, bares, cafeterías, pubs, restaurantes, etc.

⁹⁵ Porcentaje no mencionado en la ilustración de los principales datos sobre violencia sexual. Fuente: Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020)

Con respecto a las agresiones en grupo, el 12,4% de las mujeres que han sufrido violencia sexual fuera de la pareja manifiesta que en alguna de las agresiones sexuales participó más de una persona, porcentaje que asciende al 17,3% entre las mujeres que han sufrido una violación.

Tan sólo en el 11,1% de los casos de violencia sexual se ha interpuesto una **denuncia**, bien por la propia mujer o mediante otra persona o institución. Si se atiende exclusivamente a las denuncias interpuestas por las propias víctimas, el porcentaje de denuncia desciende hasta el 8%⁹⁶. Los **motivos para no denunciar** más comunes difieren en importancia entre las mujeres que han sufrido violencia sexual y aquellas que han sufrido una violación. En el primer caso, sobresale un 35,4% de las mujeres que han sufrido violencia sexual que señala que en el momento que ocurrió la agresión era menor, el 30,5% considera que fue un hecho sin importancia y un 25,9% no denunció los hechos por vergüenza. Esta última razón, la vergüenza o apuro, es el motivo más común de la no denuncia entre los casos de violación (como señala el 40,3% de las mujeres que han sufrido una violación), seguido de que era menor cuando se produjo la violación (40,2%) y el miedo a no ser creída (36,5%).

Consecuencias de la violencia sexual fuera de la pareja

La violencia sexual tiene consecuencias en la salud de las mujeres afectadas que perduran en el tiempo (DGVG, 2020a) y esto hace que asistan con mayor frecuencia a diversos servicios de atención sanitaria, aunque los episodios de violencia sexual hayan sucedido en el pasado. Así, por ejemplo, el 43,7% de las mujeres víctimas de violencia sexual y el 58,8% de las que han sido violadas afirman haber utilizado algún servicio de urgencias por algún problema o enfermedad suyo en los 12 meses previos a las entrevistas, frente al 28,3% de las que nunca han sufrido violencia sexual. De la misma manera, el 22,3% de las mujeres víctimas de violencia sexual y el 31,9% de las que han sido violadas han visitado para ellas mismas a un/a psicólogo/a, psicoterapeuta o psiquiatra en los 12 meses previos a las entrevistas, frente al 9,7% de las que nunca han sufrido violencia sexual.

El 41,6% de las mujeres víctimas de violencia sexual y el 49,4% de las que han sido violadas dicen haberse visto obligadas, en los 12 meses previos a las entrevistas, a quedarse algún día en la cama por motivos de salud frente al 26,8% de las que nunca han sufrido violencia sexual fuera de la pareja.

En cuanto a las lesiones provocadas por la violencia, un 16,2% de las mujeres víctimas de violencia sexual fuera de la pareja señalan haber tenido **algún tipo de lesión física como consecuencia** de la violencia sexual, porcentaje que asciende hasta el 37,8% entre las mujeres que han sufrido una violación.

⁹⁶ Porcentaje no mencionado en la ilustración de los principales datos sobre violencia sexual. Fuente: Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020)

El 53% de las mujeres que han sufrido violencia sexual fuera de la pareja dicen que ésta ha tenido para ellas **consecuencias psicológicas**, porcentaje que asciende al 78,9% entre las víctimas de una violación. El 19,7% de las víctimas de violencia sexual afirma que a raíz de los episodios de violencia sufrieron depresión, el 30,8% pérdida de autoestima, el 32,5% ansiedad o fobias, entre otras consecuencias. Las víctimas de una violación dicen que los episodios de violencia sexual les produjeron consecuencias psicológicas en porcentajes bastante más altos (39,8% depresión, 57,4% pérdida de autoestima, 55,9% ansiedad o fobias, 49,6% desesperación o fobias, 16% pensamientos o intentos de suicidio, entre otras).

Además, el 12,7% de las víctimas de violencia sexual ha consumido alguna sustancia (alcohol, drogas o medicamentos) para afrontar lo sucedido (porcentaje que asciende hasta el 26,6% entre las víctimas de una violación).

El análisis del estado de la salud evidencia que las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia tienen **peor estado de salud** que las mujeres que no han sufrido violencia, aunque esta violencia haya sucedido en el pasado. El 49,6% de las víctimas de una violación afirman haber sufrido ansiedad o angustia con frecuencia en los 12 meses previos a la entrevista frente al 42,8% del conjunto de las que han sufrido algún tipo de violencia sexual fuera de la pareja y al 25% de quienes nunca han sufrido violencia sexual fuera de la pareja. Mientras que el 42,5% de las mujeres que nunca han sufrido violencia sexual fuera de la pareja no ha mencionado haber sufrido ninguno de los síntomas de mala salud por los que se preguntaba en la Macroencuesta 2019 en los 12 meses previos a las entrevistas, entre las que han sufrido algún tipo de violencia sexual fuera de la pareja el porcentaje desciende al 25,9%, siendo de solo el 17,5% entre quienes han sufrido una violación.

Finalmente, los **pensamientos de suicidio** también son mucho más frecuentes entre las mujeres víctimas de violencia sexual. Así, mientras que el 7,9% de las mujeres de 16 o más años que nunca han sufrido violencia sexual fuera de la pareja han tenido pensamientos de suicidio alguna vez en su vida, el porcentaje asciende al 27,7% entre las mujeres que han sufrido algún tipo de violencia sexual fuera de la pareja, y alcanza al 38,2% de las mujeres que han sido violadas en algún momento de sus vidas.

Otras formas de violencia sexual

Acoso sexual y acoso por razón de sexo

De acuerdo con la Macroencuesta del 2019, el **acoso sexual** es la forma de violencia más normalizada y extendida en nuestro país (DGVG, 2020a). En función de los datos existentes, del total de mujeres residentes en España con 16 o más años un 40,4% ha sufrido acoso sexual en algún momento de su vida y un 18,5% afirma haber sido víctima de acoso sexual durante su infancia (antes de cumplir los 15 años). Entre las formas de acoso sexual, el 74,9% de las mujeres que han sido víctimas de esta violencia señala que ha sufrido miradas insistentes o lascivas que le han hecho sentirse intimidada, tipo de acoso que según las estimaciones ha sufrido el 30,3% de mujeres residentes en España de 16 o más años en algún momento de su vida.

No se trata de un hecho aislado. El 75,2% de las mujeres que ha sufrido acoso sexual afirma que ha sufrido esta violencia en más de una ocasión a lo largo de su vida. El 98,2% de las mujeres que han sufrido acoso sexual lo experimentaron por parte de un agresor hombre. Con respecto al tipo de agresor, el 73,9% de las mujeres que han sufrido acoso sexual y han respondido a la pregunta sobre el sexo del agresor, refieren que el agresor fue un hombre desconocido, el 34,6% dicen que fue un amigo o conocido hombre y el 17,3% dice que el agresor fue un hombre del entorno laboral. Un 5,7% dicen que fue un compañero de clase y un 1,9% un profesor.

Por su relevancia hay que prestar especial atención al acoso sexual y al acoso por razón de sexo que se ejercen en el **ámbito de la formación y en el laboral**.

El estudio sobre *el acoso sexual y el acoso por razón de sexo en el ámbito laboral en España* (DGVG, 2021e) señala que “el acoso sexual y el acoso por razón de sexo constituyen las dos formas más frecuentes, ocultas e impunes de violencia contra las mujeres en el ámbito laboral, que evidencian la desigualdad estructural entre mujeres y hombres que persiste en nuestra sociedad y, por tanto, son reconocidas jurídicamente también como manifestaciones de discriminación de sexo-género”. A partir de la Macroencuesta 2019 (DGVG, 2020a) se observa que un 17,3% de las mujeres que han sufrido acoso sexual apuntan a un hombre del entorno laboral como agresor y en cuanto al acoso reiterado, un 10,4% también señala a un hombre de su entorno laboral.

En cuanto al perfil de los acosadores, éstos frecuentemente son superiores jerárquicos o compañeros de trabajo. Además, se observa que estas situaciones resultan más difíciles de denunciar cuando se producen en empresas pequeñas y medianas, donde no siempre se aplica la normativa y no existe representación legal de las personas trabajadoras.

Resulta preocupante (DGVG, 2018) entre la **percepción de la sociedad** sobre el acoso en el ámbito laboral el apoyo observado hacia la creencia de que son las mujeres acosadas quienes tienen la responsabilidad de controlar el acoso sexual del que son víctimas. Además, los hombres se muestran más tolerantes hacia el acoso sexual que las mujeres.

Desde una perspectiva cualitativa, hay que enfatizar que existen dos tipos de **consecuencias psicosociales** Bosch Fiol (Dir.), 2012. Unas afectan al rendimiento académico o profesional de la mujer; influyen en sus sentimientos sobre el trabajo, satisfacción, en sus habilidades para ejecutarlo, productividad. Otras consecuencias son las que impactan en su vida personal, su salud mental y sus relaciones personales.

Tal y como señala el estudio del Instituto de las Mujeres (2006), *El acoso sexual a las mujeres en el ámbito laboral*, el aislamiento y la soledad caracterizan a este tipo de violencia; “en el proceso de socialización del acoso sexual las mujeres acosadas tienden a afrontar la situación en solitario, ocultando lo ocurrido y circunscribiéndolo a la esfera personal. No es hasta que aumenta la gravedad de la situación cuando se lleva a cabo una búsqueda de apoyo en el entorno cercano (mayoritariamente de amigas y/o compañeras)” (en Bosch Fiol (Dir.), 2009:47).

Acoso reiterado o stalking

Según la Macroencuesta (DGVG, 2020a) entre las mujeres de 16 o más años residentes en España, el 15,2% ha sufrido **acoso reiterado o *stalking*** y un 3,7% señala que ha sido víctima de este tipo de violencia antes de cumplir los 15 años de edad. El *envío de mensajes, emails, cartas o regalos y las llamadas telefónicas no deseadas* son la forma de acoso reiterado más señalado, como señala un 52,5% de las mujeres que han sufrido esta violencia, seguida de las llamadas telefónicas obscenas, amenazantes, molestas o silenciosas que apunta el 47,2%.

El 24,7% de las mujeres que han sufrido acoso reiterado señala que éste se ha extendido durante más de un año. El 87,9% de las mujeres que han sufrido acoso reiterado lo experimentaron por parte de un agresor hombre. El 39,9% de las mujeres que han sufrido *stalking* y han respondido a la pregunta sobre el sexo del agresor, refieren que el agresor fue un amigo o conocido hombre, el 33,6% dicen que fue un hombre desconocido, el 25% dicen que el agresor fue un familiar hombre o su pareja actual o su expareja masculina. Además, el 10,4% mencionan a un hombre del trabajo como agresor y el 6,7% a un compañero (chico) de clase.

El 12,1% de las mujeres que han sufrido este tipo de violencia lo puso en conocimiento de la Policía, Guardia Civil o acudió a un juzgado a presentar denuncia.

Acoso callejero

El acoso callejero es, según Plan International, la **forma de violencia machista más normalizada** (Plan International, 2021). El estudio realizado por Plan International, Safer Cities for Girls, un análisis del acoso callejero en las ciudades de Barcelona,

Madrid y Sevilla, indica que el 78% de las jóvenes han sufrido acoso callejero en alguna ocasión de su vida, pero solo un 3% de estas lo ha puesto en conocimiento de las autoridades o fuerzas de seguridad.

La calle es el lugar donde se produjeron gran parte de las situaciones de acoso callejero, pero el transporte público o los parques son también lugares en los que las jóvenes relatan estas agresiones. El 54% de las situaciones de acoso se produjeron de madrugada, aunque un importante 20% de las jóvenes relata haber sufrido agresiones en cualquier momento del día (Plan International, 2021).

Las principales consecuencias del acoso callejero son los **cambios en la vida cotidiana y las estrategias de autoprotección adoptadas**. En este sentido, la percepción sobre la seguridad o inseguridad lleva a las jóvenes a tomar decisiones, a veces incluso de forma inconsciente, sobre los lugares por los que transitar o cómo desplazarse. La mayoría de las jóvenes relatan que se sienten inseguras en lugares poco transitados, vías secundarias o lejos de sus espacios de referencia como su casa, el centro de estudios, etc. Mientras que el 26% de las jóvenes siente mayor seguridad en zonas concurridas y que cuentan con infraestructuras urbanas (como iluminación y mobiliario) y un 24% en lugares que cuentan con presencia policial o vigilancia. A la hora de desplazarse, en trayectos largos emplean el transporte público, pero generalmente por la noche las jóvenes evitan este medio y, si pueden, optan por el taxi.

Solo el 9% de las jóvenes señala que el acoso callejero no ha tenido consecuencias en sus vidas, pero mediante los grupos de discusión realizados en el estudio se percibió que incluso estas jóvenes activan estrategias casi de forma inconsciente para incrementar su sensación de seguridad. Tras sufrir una experiencia de acoso callejero, las jóvenes suelen recurrir a vías alternativas o evitan volver solas a la zona donde se produjo la agresión. Por la noche, reducen su movilidad, optan por salir en compañía y evitan caminar solas.

Otras de las estrategias adoptadas por las jóvenes tras sufrir acoso callejero han sido cambiar la forma de vestir o escuchar música cuando van por la calle para evitar oír comentarios sobre su aspecto. Además, el teléfono móvil es considerado un instrumento de seguridad al ser empleado por muchas de ellas para fingir que hablan con alguien, compartir su ubicación en tiempo real, avisar de que han llegado al lugar al que se dirigían o, incluso, fotografiar a las personas que les acosan.

Trata con fines de explotación sexual, turismo sexual y contextos de prostitución

La trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual constituye una grave violación de los derechos humanos y una forma de violencia contra las mujeres que atenta contra la dignidad y la libertad, y se encuentra unida a la prostitución.

Aunque se trata de realidades diferenciadas, en la práctica en ocasiones aparecen unidas y confluyen como una forma de violencia contra las mujeres muy difícil de dimensionar por las dificultades existentes para conocer el alcance real tanto de víctimas como de agresores.

Según datos de Fiscalía (2019) en 2019 fueron enjuiciadas en España 57 personas por trata de seres humanos de los cuales 38 fueron finalmente condenadas, el 55,3% eran hombres. Nigeria encabeza la lista de los países de procedencia de las personas enjuiciadas, con 20 personas de este país, seguido de Bulgaria con 15 personas y Rumanía con 13.

El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior ha realizado varios balances estadísticos en el ámbito, el último: *Trata y explotación de seres humanos en España* (CITCO, 2021). Según este balance, en 2020 se contabilizan 160 víctimas de trata con fines de explotación sexual (trata sexual), de las cuales el 91,9% son mujeres. Entre el total de víctimas de trata, además, hay 3 menores, 2 de ellas niñas y 1 niño. En cuanto a la explotación sexual, en el mismo año se identifican 415 víctimas de las cuales el 97,6% son mujeres y entre ellas 7 niñas.

Tabla 2. Personas víctimas de trata sexual y explotación sexual según sexo y edad en 2020

	Trata sexual			Explotación sexual		
	Mujeres	Hombres	%Mujeres	Mujeres	Hombres	%Mujeres
Menores	2	1	66,7%	7	1	87,5%
Adultas	145	12	92,4%	398	9	97,8%
Total	147	13	91,9%	405	10	97,6%

Fuente: Trata y explotación de seres humanos en España (CITCO, 2021)

El país del que proviene el mayor número de víctimas, tanto en el caso de trata como de explotación sexual, es Colombia. Los detenidos son en su mayoría de España, Rumania y Colombia en el caso de la trata sexual y España, Colombia, China y Rumania en el caso de la explotación sexual.

El estudio *Mujeres migrantes víctimas de violencia de género en España* señala que los datos sobre explotación sexual y trata “dan cuenta de la gran vulnerabilidad de sus víctimas, que pese a ser detectadas no inician ni continúan, en caso de iniciar, un procedimiento policial ni judicial. Además, no todas están en situación de irregularidad jurídica por lo que la fuente de su situación de vulnerabilidad no depende solo de su estatus legal” (Monteros Obelar, 2019:25), aunque la irregularidad administrativa es un factor clave que aboca a las mujeres a escenarios de vulneración de derechos humanos extremos, aprovechados por los propios tratantes.

Amnistía Internacional (2020) indica que de las 75.000 personas que estaban en situación de riesgo de trata, solo 1.000 han sido identificadas como víctimas. Estos datos no contemplan a las mujeres que han solicitado protección internacional o a las migrantes que llegan a las costas. En el primer semestre de 2019 se registró la llegada a España de 11.345 niños y 956 víctimas migrantes no acompañados de las que, según Amnistía Internacional, sólo 10 niñas fueron identificadas como víctimas de trata.

En el mismo informe se indica que la identificación de las víctimas de trata y, por tanto, **su protección presenta fallos estructurales** ya que se prioriza la persecución del delito y las víctimas son instrumentalizadas, es decir, tratadas como una prueba para la investigación y no como personas que precisan de protección.

Además del enfoque policial, otro de los elementos a tener en cuenta es el control migratorio. La situación es ciertamente problemática en las costas, **ya que no existe un sistema de control y detección temprana** de la trata que sea completamente efectivo y coordinado entre los diferentes mecanismos implicados. Según Amnistía Internacional, “la identificación es el primer paso y resulta fundamental para proteger a las víctimas de trata y garantizar su asistencia, acceso a justicia y derecho a la reparación”.

El negocio de la explotación sexual se vincula con los movimientos transnacionales de clientes. Existe muy poca información sobre la relación de los contextos de prostitución y la industria del sexo en destinos vacacionales y el posible fenómeno del **turismo sexual** en España.

Con la finalidad de reforzarla respuesta institucional y los obstáculos aún existentes para proteger y garantizar los derechos humanos de las víctimas, el Gobierno de España prevé la aprobación en 2023 de la primera ley integral de trata de este país. Además, en 2022, cuatro importantes políticas públicas estatales⁹⁷ avanzan en la necesidad de paliar los déficits y las dificultades a las que se ven abocadas las víctimas de trata, así como las mujeres en situación de prostitución, víctimas estas últimas de numerosas violencias y vulneraciones de derechos.

Mutilación Genital Femenina (MGF)

La MGF, al ser una práctica en el ámbito familiar y comunitaria poco visible, sobre la que existe aún poca sensibilización, es difícil de detectar. Tiene consecuencias físicas y psicológicas a largo plazo, poniendo en grave riesgo la salud de las niñas (UNICEF, 2016).

¹⁰² “Plan Estratégico Nacional contra la trata de seres humanos y la explotación de seres humanos. 2021-2023” (PENTRA) del Ministerio del Interior, el “Plan de acción contra la explotación sexual de niñas, niños y adolescentes del sistema de protección a la infancia (2022-2024)”, del Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030 y el Ministerio de Igualdad, “El Plan de Inserción Sociolaboral para víctimas de trata, explotación sexual y para mujeres y niñas en contextos de prostitución (2022-2026) del Ministerio de Igualdad y, “El Plan Operativo para la Protección de los Derechos Humanos de Mujeres y Niñas víctimas de trata, explotación sexual y mujeres en contextos de Prostitución (2022-2026).

Las estadísticas del Ministerio del Interior tratan de recoger datos sobre la misma, no obstante, los casos identificados son muy escasos. En el periodo 2015-2016, solamente se han recogido 6 casos de MGF dentro de las victimizaciones por tipología delictiva (Ministerio del Interior, 2021).

El informe *La mutilación genital femenina en España* (Fundación Wassu-UAB, 2020) promovido por la DGVG señala que no existen datos a nivel estatal sobre mujeres que hayan sido víctimas de mutilación genital. Sin embargo, se augura un **fuerte incremento del riesgo** entre las niñas de ser sometidas a una MGF, debido a “el peso demográfico de la población migrante subsahariana en España, con altas tasas de masculinidad, propicia a las reagrupaciones familiares, unidas a una elevada tasa de fecundidad de las mujeres africanas” (2020: 5). En total 15.562 niñas residentes en España estarían en riesgo de ser mutiladas en el año 2018⁹⁸ según estimaciones de población procedente (o descendientes de progenitores) de 32 países donde se lleva a cabo esta práctica. No en todos los países la prevalencia es la misma. La distribución de esta población en España se concentra fundamentalmente en Cataluña, Andalucía y Madrid. Y en menor medida, en la Comunidad Valenciana, País Vasco, Aragón, Canarias e Islas Baleares.

La MGF es practicada en general por mujeres que a su vez han sido víctimas de ella y que perpetúan una práctica nociva sobre la que las estrategias penales llega por lo general tarde, e incrementan en ocasiones el riesgo de desprotección de las menores al dejarles en la tutela de padres mientras las madres son castigadas. En este sentido, las investigaciones cualitativas señalan la importancia de mejorar las estrategias de prevención y evitar actitudes que pueden tener connotaciones racistas (Kaplan y López, 2017; Mangas Llompart, 2017)

La perspectiva sobre la MGF no es homogénea entre las comunidades que la practican y no se debe generalizar. Tal y como señala la Fundación Wassu-UAB (2020:104) “Conceptualizar la MGF desde la salud, permite poner el foco en las responsabilidades colectivas y entender su origen en la violencia sistémica de las sociedades patriarcales, actuando preventivamente a través de la sensibilización, la formación y el empoderamiento de las mujeres, generando consciencia en lugar de revictimizar”. En este sentido, el Primer informe de seguimiento sobre la aplicación del Convenio de Estambul en España (GREVIO, 2020), ha indicado la necesidad de contar con más recursos suficientes para una aproximación más preventiva, que no revictimice a mujeres y niñas y que trascienda la mirada punitiva.

⁹⁸ Fundación Wassu-UAB, 2019; a partir de datos del INE (2018) en DGVG, 2020b.

Violencia contra las mujeres en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos

Violencia en el ámbito reproductivo

A pesar de que en determinados círculos se considera una violencia relativamente extendida, no existen estadísticas oficiales que permitan analizar el alcance real de violencia en el ámbito reproductivo en España. Esta ausencia de datos ha sido señalada al Estado español por el Comité CEDAW (véase CEDAW/C/75/D/138/2018); que ha sido instado a la realización de estudios y la implementación de medidas al respecto.

Este tipo de violencia se define como todo acto basado en la discriminación por motivos de género que atente contra la integridad o la autodeterminación de las mujeres en el ámbito de la salud sexual y reproductiva, su libre decisión sobre la maternidad, su espaciamiento y oportunidad, incluidos el aborto y la esterilización forzosos.

Como el propio Convenio de Estambul indica, es necesario ampliar el enfoque desde el que se analiza la violencia contra las mujeres en el ámbito de los derechos sexuales y reproductivos, como el aborto forzado y la esterilización forzada, incluida la anticoncepción forzada. Del mismo modo, existe el compromiso de respuesta frente a vulneraciones graves de los derechos reproductivos que constituyen manifestaciones de la violencia contra las mujeres, como la gestación por subrogación.

En julio de 2022 el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha vuelto a incidir a través de un dictamen sobre la necesidad de que España respete la autonomía y la capacidad de las mujeres para permitirles tomar decisiones informadas sobre su salud reproductiva, brindándoles información completa en cada etapa del parto y exigiendo que se obtenga su consentimiento libre, previo e informado para cualquier tratamiento invasivo durante la atención al parto.

En esta Estrategia no se incluyen medidas específicas de este tipo de violencia al estar en trámite, en el momento de elaboración y aprobación de la Estrategia, el Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de 3 de marzo, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

Revictimización y Violencia institucional

Apenas existen datos sobre las consecuencias de la omisión o inacción de los poderes públicos en las mujeres y constituye una acción futura de gran importancia para el seguimiento y evaluación de las políticas que se implementan. En este sentido, los movimientos feministas la utilizan la noción de “violencia institucional” para visibilizar la falta de respuesta (inacción) o una respuesta inadecuada a las víctimas-supervivientes de algún tipo de violencia machista. Así mismo, varias comunidades autónomas como Cataluña, La Rioja o Castilla - La Mancha, ya incluyen y definen la “violencia institucional” en sus legislaciones.

h) Violencia institucional: Las acciones y omisiones de las autoridades, personal empleado público y los y las agentes de cualquier organismo o institución pública que tenga por finalidad retrasar, obstaculizar o impedir el acceso a las políticas públicas y al ejercicio de los derechos previstos en esta ley.

Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la violencia de género en la Rioja

En general, las referencias a la insuficiencia institucional son recogidas formalmente en los informes y dictámenes de los instrumentos de seguimiento de los sistemas internacionales de derechos humanos. La noción a la que se dirigen es la de falta de diligencia debida, que ya ha sido explicada en el punto 2.2. de esta Estrategia.

Destaca en este sentido la labor del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESEVCI); el **Comité de seguimiento de la CEDAW, y el GREVIO respecto al Convenio de Estambul.**

El Convenio de Estambul (2011) establece en su artículo 5 las Obligaciones del Estado y diligencia debida, señalando que:

1. Las Partes de abstendrán de cometer cualquier acto de violencia contra la mujer y se asegurarán de que las autoridades, los funcionarios, los agentes y las instituciones estatales, así como los demás actores que actúan en nombre del Estado se comporten de acuerdo con esta obligación.
2. Las Partes tomarán las medidas legislativas y demás necesarias para actuar con la diligencia debida para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio cometidos por actores no estatales.

En el caso del MESEVCI y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se resalta su influencia internacional en la consolidación del concepto de “diligencia debida reforzada” y “deber de no revictimización”. Ambos aspectos han sido considerados en el Convenio de Estambul. Gracias a ello se considera que los Estados tiene la **obligación de:**

- investigar los hechos e identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables;
- proporcionar medidas de rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición;
- y de reparación integral, tanto en el aspecto moral como material.

Entre otros aspectos España ha sido explícitamente señalada⁹⁹ por los **organismos internacionales** de seguimiento en relación con la necesidad de asegurar la **diligencia debida**. Fundamentalmente respecto a: otro tipo de violencias más allá de la de pareja (violencia sexual, acoso sexual, matrimonio forzado, mutilación genital femenina, aborto y esterilización forzada); la atención a la diversidad y a las mujeres migrantes; la mejora en la formación de profesionales, especialmente operadores judiciales y policiales; la inclusión del ámbito de la empresa y educativo; la necesidad de no conceder visitas a padres denunciados por violencia de género y revisar la legislación de la custodia compartida impuesta; mejorar la legislación sobre la violencia sexual basada en el consentimiento, así como por la mejora en la coordinación institucional y en la intervención entre profesionales; y la recopilación de datos estadísticos.

Además de las denuncias respecto a casos concretos ante los instrumentos de seguimiento, forman parte de las fuentes de información sobre la acción de los Estados, para el seguimiento de los instrumentos internacionales, los informes alternativos de la Plataforma Sombra España¹⁰⁰ (2014; 2019). Se trata de análisis realizados por las organizaciones del movimiento feminista y dirigidos a los Comités.

Los informes sombra permiten aportar el conocimiento de las organizaciones de mujeres y matizan la información oficial que emite el Gobierno en las revisiones periódicas a los comités de expertos. Gracias a este procedimiento, “se enriqueció con las aportaciones de informes críticos, basados en información sobre el terreno, que tienen la capacidad de influir en las decisiones del Comité” (González Orta, 2020, pág. 107).

Respecto a los **Informes CEDAW Sombra**, el informe de 2019¹⁰¹ en su página 3, señala explícitamente que “*la violencia Institucional por acción u omisión del Estado no es reconocida*. No hay una revisión oficial del sesgo de género en resoluciones judiciales, como el voto particular de la sentencia 38/2018 que vio <<jolgorio>> en

⁹⁹ Véase los informes emitidos por el Comité de seguimiento de la CEDAW a España ([acceso](#)) y el Primer Informe GREVIO de seguimiento del Convenio de Estambul (2020) ([acceso](#)).

¹⁰⁰ [Acceso](#) a los informes de la Plataforma Sombra España.

¹⁰¹ [Acceso](#) al Informe CEDAW Sombra 2019

la joven violada por cinco hombres, o la sentencia 257/18 del Juzgado Penal 1 de Granada condenando a Juana Rivas a cinco años de prisión y seis sin la patria potestad de sus hijos por (FJ 4) <<arengar a una multitud irreflexiva y visceral>>, o de juzgados que niegan el 80% de las solicitudes de órdenes de protección a víctimas”.

Además, se han producido algunos casos que han ayudado a visibilizar esta problemática, como el de Ángela González Carreño, quien empleó el Protocolo facultativo de la CEDAW. El Comité emitió un Dictamen vinculante condenando al Estado español “por no actuar de manera diligente” (Dictamen 47/2012). En el año 2018 el Tribunal Supremo sentó un precedente en el derecho internacional reconociendo este hecho (véase la sentencia C-A 17/7/18 que reconoce responsabilidad patrimonial del Estado por daños morales). También destaca el caso de violencia vicaria de Ruth Ortiz Ramos en el año 2011, cuya denuncia no fue institucional sino pública. Gracias a ella el Pacto de Estado del 2017 incluyó a las madres de las víctimas de los parricidas como víctimas de la violencia de género. Fue un caso determinante para el reconocimiento de la violencia vicaria en España. Finalmente, ocasionó una grave preocupación social la sentencia 38/2018 de la Audiencia Provincial de Navarra¹⁰² por la violación de cinco hombres (autodenominados “La Manada”) a una mujer de 18 años durante los Sanfermines del año 2016. La movilización feminista logró iniciar la modificación de la normativa estatal en relación a las violencias sexuales.

En cuanto a la violencia institucional entendida como **victimización secundaria o revictimización**, las investigaciones coinciden en señalar que cuando las políticas públicas y los recursos derivados de ellas no son eficaces, acaban operando como espacios donde se rearticulan las violencias machistas contra las mujeres (Amnistía Internacional 2009, 2012; 2014; Bodelón, 2014; Franco, y otras, 2009, 2010; Guilló, 2018; Plataforma Sombra, 2014; 2019).

De acuerdo con los estudios existentes, la revictimización se produciría tanto por los errores en la apreciación de la situación, como por la **doble victimización** de las mujeres en los procesos de atención policiales, judiciales o de carácter psicosocial. Acontece cuando no se ha provisto de la atención requerida, ésta no es integral, accesible, universal o carece de suficiente calidad; o bien, el sistema no es capaz identificar adecuadamente a una víctima, por falta de detección, suficiente investigación o porque su credibilidad ha sido cuestionada.

¹⁰² [Acceso](#) a la sentencia original. El Tribunal Supremo revocó la sentencia y elevó las condenas a 15 años de prisión por un delito continuado de violación con las agravantes específicas de trato vejatorio y actuación conjunta de dos o más personas (STS 344/2019, 4 de Julio de 2019).

Esta violencia está en relación directa con **el diseño de las políticas públicas, su coordinación y las prácticas profesionales** en su implementación. Estas últimas dependen en gran medida de las actitudes y creencias que se sostengan sobre las violencias por parte de los operadores prácticos de dichas políticas. Es decir, miembros de fuerzas y cuerpos de seguridad, personal sanitario, de atención psicosocial, del ámbito educativo y judicial. Dichas actitudes pueden deberse a la falta de cualificación, la sobrecarga o el estrés laboral ocasionada por la insuficiencia de recursos humanos.

En el **trato recibido** se ubican las actitudes victimizadoras hacia las mujeres que consistirían en: la infantilización, el paternalismo/maternalismo, la despersonalización en la provisión de servicios, la deshumanización (como es el privar de la intimidad que requiere la atención) e incluso la victimización directa (a través de la minimización, la ridiculización de los hechos vividos, la intimidación alertando sobre las consecuencias irremediables de la acción de denunciar y las amenazas sobre su propio enjuiciamiento si se demostrase que miente o causa un perjuicio a conciencia) (Guilló 2018:727).

En relación con esta cuestión, las distintas Defensorías del Pueblo (2018) han puesto de manifiesto la necesidad de mejorar la calidad de los recursos existentes de acogida y atención integral dirigidas a las víctimas-supervivientes, especialmente las víctimas menores y grupos de mujeres en especial situación de vulnerabilidad. Asimismo, se ha señalado la importancia de evaluar los recursos, y mejorar las condiciones de trabajo de las y los profesionales de los mismos.

Como señalan las investigaciones al respecto la violencia institucional en su conjunto constituye un espacio de reproducción de la violencia contra las mujeres. Sus consecuencias son diversas, pero “la consecuencia más extrema para las afectadas es la imposibilidad de frenar la violencia que se ejerce sobre ellas, porque han sido públicamente desautorizadas y carecen de reconocimiento. No solo no se han podido aplicar medidas que pudiesen favorecer el fin de la violencia, sino que son consecuencias graves la inexistencia del castigo al agresor [o agresores] y la falta de reparación” (Guilló, 2018: 726).

Los mecanismos de mejora institucional y coordinación entre administraciones tienen como objetivo prevenir estas situaciones y corregirlas. Todas las administraciones del Estado tienen un firme compromiso con la erradicación de todas las violencias y con lograrla eficacia de todas las políticas que se implementan. El objetivo de la EEVM en este sentido es reforzar dichos mecanismos.

Violencia machista sobre mujeres víctimas de otras discriminaciones

Este último apartado se detiene, allá donde se dispone de información para el diagnóstico de partida, en la violencia machista que sufren muchas mujeres por el hecho de sufrir otras discriminaciones y que generan situaciones de mayor vulnerabilidad.

La Macroencuesta dedica un apartado a las **mujeres especialmente vulnerables a la violencia**, mencionando en particular a las mujeres con discapacidad, mujeres jóvenes, mujeres de 65 o más años, mujeres nacidas fuera de España y mujeres residentes en municipios muy pequeños o en el medio rural. Estos datos deben tratarse con cautela, ya que por sí solos no explican la situación de vulnerabilidad que pueden sufrir estas mujeres.

Esta vulnerabilidad no debe interpretarse de modo esencialista, sino que es causa de la **falta de atención a la diversidad**, la interseccionalidad en el diseño de políticas y recursos, la universalidad y la garantía de accesibilidad plena.

Mujeres con discapacidad

Tal y como recogen los estudios promovidos por la DGVG “La violencia sexual en las mujeres con discapacidad intelectual” (CERMI-Mujeres, 2020) y “Mujer, discapacidad y violencia de género” (FMP, 2020), las mujeres con discapacidad **son más vulnerables** ante las violencias machistas porque su realidad está más invisibilizada y los recursos implementados por las políticas públicas no son siempre accesibles ni están adaptados, pese a los esfuerzos de las instituciones.

Estudios como los anteriores, y otros, señalan que la formación de las y los profesionales y operadores judiciales adolece en ocasiones de la capacitación en materia de discapacidad desde la perspectiva de género. Ello dificulta aún más el tránsito de este colectivo en los recursos, que carecen con frecuencia de los apoyos especializados necesarios para el ejercicio de los derechos de estas mujeres.

Las mujeres con discapacidad enfrentan una **doble discriminación** “que influye negativamente en su propia percepción y en su capacidad de autodeterminación y libertad” (FMP, 2020: 96). Este hecho afecta a estas víctimas-supervivientes a lo largo de su ciclo vital y en todo tipo de relaciones sociales. Las mujeres con discapacidad no son un grupo homogéneo, existe una considerable diversidad dentro de este colectivo. En cuanto a los diferentes tipos, las mujeres con discapacidad intelectual o del desarrollo enfrentan un mayor riesgo de padecer cualquier tipo de violencia machista.

Según la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer (DGVG, 2020a), las mujeres con discapacidad acreditada igual o superior al 33% han sufrido violencia sexual fuera de la pareja a lo largo de sus vidas **en mayor proporción** (10,3%) que las mujeres sin discapacidad acreditada (6,2%). Además, es mayor el porcentaje de las que han sufrido esta violencia en la infancia (6,3% de las mujeres con discapacidad frente a 3,3% de las mujeres sin discapacidad).

La **falta de accesibilidad** de la información y los recursos, la falta de **especialización** y la escasa sensibilidad y **formación del personal** de atención son factores determinantes en la prevención y asistencia a estas víctimas. Además, juega un papel fundamental la discriminación social que enfrentan las mujeres con discapacidad intelectual. Por ello, sus testimonios “suelen tener menos credibilidad: debido a los estereotipos negativos socialmente relacionados con las mujeres con discapacidad intelectual, se les supone una mayor incompetencia y menos fiabilidad, considerando que son más propensas a inventar historias o que no tienen un discurso coherente, lo que es falso. Las mujeres con discapacidad intelectual y/o del desarrollo que han sufrido violencia sexual necesitan ser creídas y acompañadas para reparar el daño”. (Fundación CERMI, 2020:3).

La discriminación es clave en la vulneración de sus **derechos sexuales y reproductivos**, sobre todo respecto al acceso a la información y educación sexual afectiva. Además de enfrentar la violencia sexual con menos medios y apoyos, son víctimas con mayor riesgo de padecer violencia en el ámbito reproductivo, sobre todo respecto a las esterilizaciones forzosas, abortos no deseados o medios de anticoncepción sin un uso consentido. Especialmente en el caso de las mujeres con discapacidad intelectual.

Es importante incidir en que las mujeres y las niñas **pueden adquirir una discapacidad a consecuencia de la violencia** padecida o bien ser violentadas cuando esta ya se ha desarrollado o ha sido adquirida por diferentes motivos. Respecto a la primera cuestión, la Macroencuesta del año 2019 (DGVG, 2020a) permitió conocer mejor algunos datos. Así, se ha desvelado que la discapacidad era una consecuencia para el 23,4% de las mujeres con discapacidad víctimas de violencia física o sexual en la pareja y el 14,3% de las mujeres con discapacidad que han sufrido violencia sexual en otro ámbito.

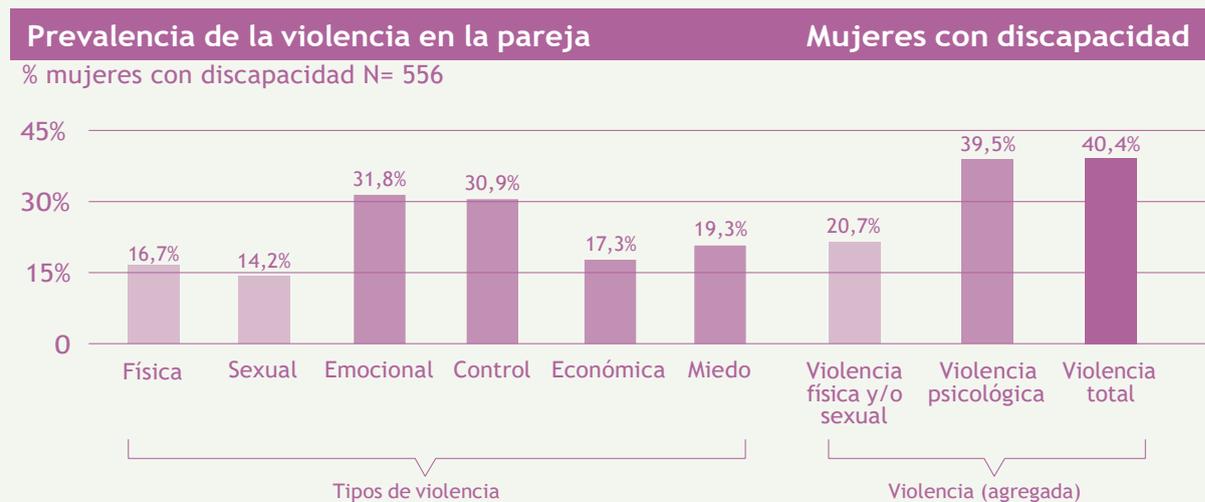
La Macroencuesta señala que un 40,4% de las mujeres con discapacidad acreditada¹⁰³ ha sufrido violencia por parte de su pareja (actual o pasada). De éstas, un 39,5% ha sufrido violencia psicológica y un 20,7% violencia física o

¹⁰³ La Macroencuesta señala la importancia de la variable edad en el análisis de la vulnerabilidad de las mujeres con discapacidad, ya que se observa que el porcentaje de mujeres con discapacidad aumenta conforme lo hace la edad. Así, se pasa del 1,1% de mujeres con discapacidad de entre 16 y 24 años al 10,5% entre los 55 y los 64 años. A partir de esta edad el porcentaje desciende hasta el 9,3%.

sexual, siendo causante su pareja o expareja. El tipo de violencia en pareja más señalado por las mujeres con discapacidad es la **violencia emocional**, del que ha sido víctima un 31,8% de estas mujeres.

Fuera de la pareja, un 17,2% señala haber sido víctima de violencia física y un 10,3% de violencia sexual. El 40,2% de las mujeres con discapacidad señala haber sufrido acoso sexual y el 16,9% acoso reiterado o *stalking*.

Ilustración 6. Prevalencia de la violencia sufrida por mujeres con discapacidad (Macroencuesta 2019)



Prevalencia de la violencia fuera de la pareja
% mujeres con discapacidad N= 556

17,2%
Física

10,3%
Sexual

Prevalencia del acoso sexual y stalking
% mujeres con discapacidad N= 556

40,2%
Acoso sexual

16,9%
Acoso reiterado o *stalking*

Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

El estudio *Mujer, discapacidad y violencia de género* (FMP, 2020:99-100) ha evidenciado numerosas formas de violencia contra las mujeres con discapacidad, “formas de violencia que pueden ser de naturaleza física, psicológica, sexual o financiera e incluyen abandono, aislamiento social, confinamiento, humillación, arresto, denegación de cuidados sanitarios, esterilización forzosa y tratamiento psiquiátrico forzoso”. Muchas de estas situaciones se producen dentro de las relaciones familiares, incluyendo la violencia física y la violencia sexual a manos de hombres conocidos con vinculación familiar.

Mujeres jóvenes

Según la Macroencuesta (DGVG, 2020a), el 37,9% de las mujeres jóvenes de 16 a 24 años ha sufrido violencia por parte de su pareja al menos una vez a lo largo de su vida, porcentaje que asciende hasta el 47,4% si solo se tienen en cuenta las mujeres jóvenes que han tenido pareja alguna vez en su vida¹⁰⁴. El 46,1% de las mujeres jóvenes de 16 a 24 años que han tenido pareja han sufrido violencia psicológica de alguna de sus parejas y el 19,3% violencia física o sexual.

Un 21,8% de las mujeres jóvenes ha sido agredida físicamente y un 11% ha sufrido violencia sexual perpetrada por una persona distinta a su pareja.

Con respecto al **acoso sexual**, un 60,5% de las jóvenes señala haber sido víctima de acoso sexual al menos una vez a lo largo de su vida. Por último, un 26,2% indica que ha sufrido acoso reiterado o *stalking*.

Las personas jóvenes, como la propia Macroencuesta indica, tienden en mayor medida que el resto de la población a idealizar el **mito del amor romántico**, lo que produce que en algunas relaciones entre jóvenes determinadas violencias, como el control o los celos, se tomen de manera errónea como actos de amor o pasión.

En la violencia producida fuera de la pareja, como se ha señalado, destaca especialmente el elevado porcentaje de mujeres jóvenes que han sufrido **acoso sexual**. En el análisis de la frecuencia, más del 83% de las jóvenes víctimas de acoso sexual señala que lo han sufrido en más de una ocasión. El 81,7% de las jóvenes víctimas de acoso sexual señala a un hombre desconocido como agresor y un 44,4% indica que fue acosada sexualmente por un amigo o conocido. Únicamente el 3,3% de las víctimas de acoso sexual denunció la violencia sufrida ante la policía o el juzgado y sólo el 2,9% solicitó ayuda formal tras los episodios de acoso sexual sufridos.

Las **mujeres adolescentes** son un grupo específico al que considerar. El estudio sobre la situación de la violencia contra las mujeres en la adolescencia en España (DGVG, 2021d)¹⁰⁵, señala que un 17,3% (sobre 6.585 mujeres adolescentes que respondieron la pregunta) de las adolescentes señala que ha sido ridiculizada o insultada por su pareja, un 17,1% indica que su novio la “ha intentado controlar, decidiendo hasta el más mínimo detalle”, un 15,7% afirma que ha sido aislada de sus amistades y un 14,9% señala que su pareja ha intentado controlarla a través del móvil. El 6,3% de las adolescentes afirma haber recibido insultos, amenazas, ofensas o mensajes con la intención de asustarla a través del móvil y un 3,6% de las adolescentes reconoce que su novio la ha agredido físicamente.

¹⁰⁴ Es necesario tener en cuenta que el porcentaje de mujeres jóvenes de 16 a 24 años que han tenido pareja alguna vez en la vida (81,6%) es inferior al del resto de mujeres (98,1%) por lo que, en este caso, a la hora de analizar y comparar las prevalencias, es más correcto mirar las tasas sobre el total de mujeres que han tenido pareja en alguna ocasión en lugar de sobre el total de mujeres.

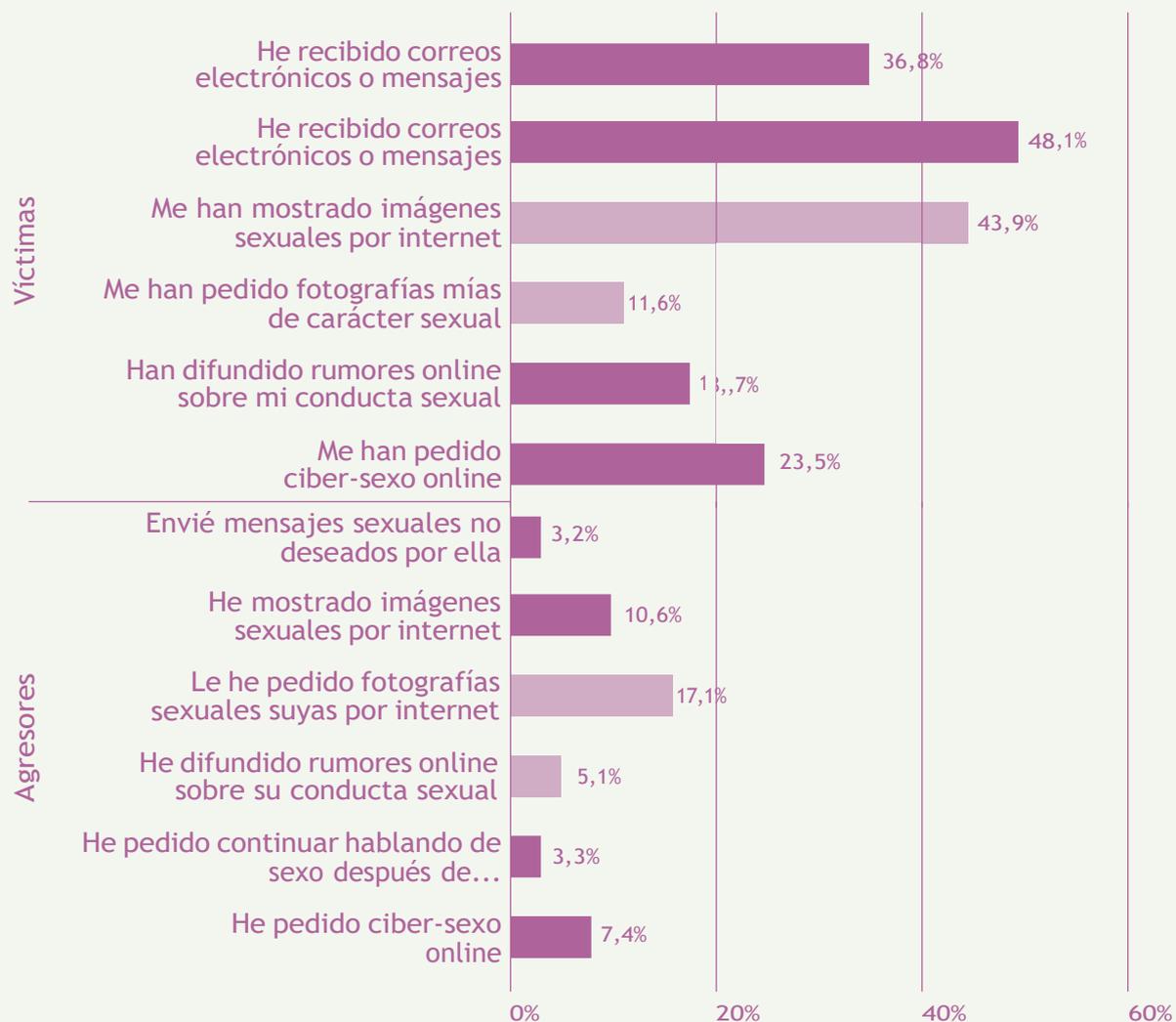
¹⁰⁵ Expone los resultados de un cuestionario en el que participaron 6.811 mujeres adolescentes y 6.446 hombres adolescentes de entre 14 y 20 años.

Entre los 6.103 hombres adolescentes que respondieron a la pregunta concreta sobre situaciones de maltrato un 6,2% reconoce haber insultado o humillado a su pareja y un 6% afirma que ha intentado controlar a su novia a través del móvil y un 5,2% asegura que ha intentado controlar a su novia decidiendo por ella cualquier detalle (con quien habla, lo que dice, cómo viste...). Un 2,8% señala que ha enviado a su novia mensajes por internet o móvil en los que insultaba, amenazaba, ofendía o asustaba a su novia, un 3,1% que la ha presionado para conductas de tipo sexual en las que ella no quería participar y un 2,3% de los jóvenes afirma que ha pegado a su pareja.

El mismo estudio indica que una de las formas de violencia que más afecta a las jóvenes es el **acoso sexual online**. Ante la consulta sobre las situaciones de acoso sexual online sufridas por ellas y llevadas a cabo por ellos, un 48,1% de las adolescentes señala que en al menos una ocasión le han mostrado sin su consentimiento imágenes sexuales por internet, el 43,9% afirma que le han pedido fotografías de carácter sexual y el 36,8% que ha recibido correos electrónicos o mensajes sexuales no deseados. Por su parte, un 17,1% de los adolescentes reconoce haber pedido fotografías de carácter sexual por internet, el 10,6% ha enviado imágenes sexuales no solicitadas por internet y el 7,4% ha pedido mantener cibersexo.

El porcentaje de chicos que reconoce haber realizado conductas relacionadas con el acoso sexual online hacia una chica fuera de la relación de pareja es en todos los casos claramente inferior al del porcentaje de chicas que reconoce haberlas recibido (DGVG, 2021d).

Gráfico 8. Conductas de acoso sexual online en adolescentes

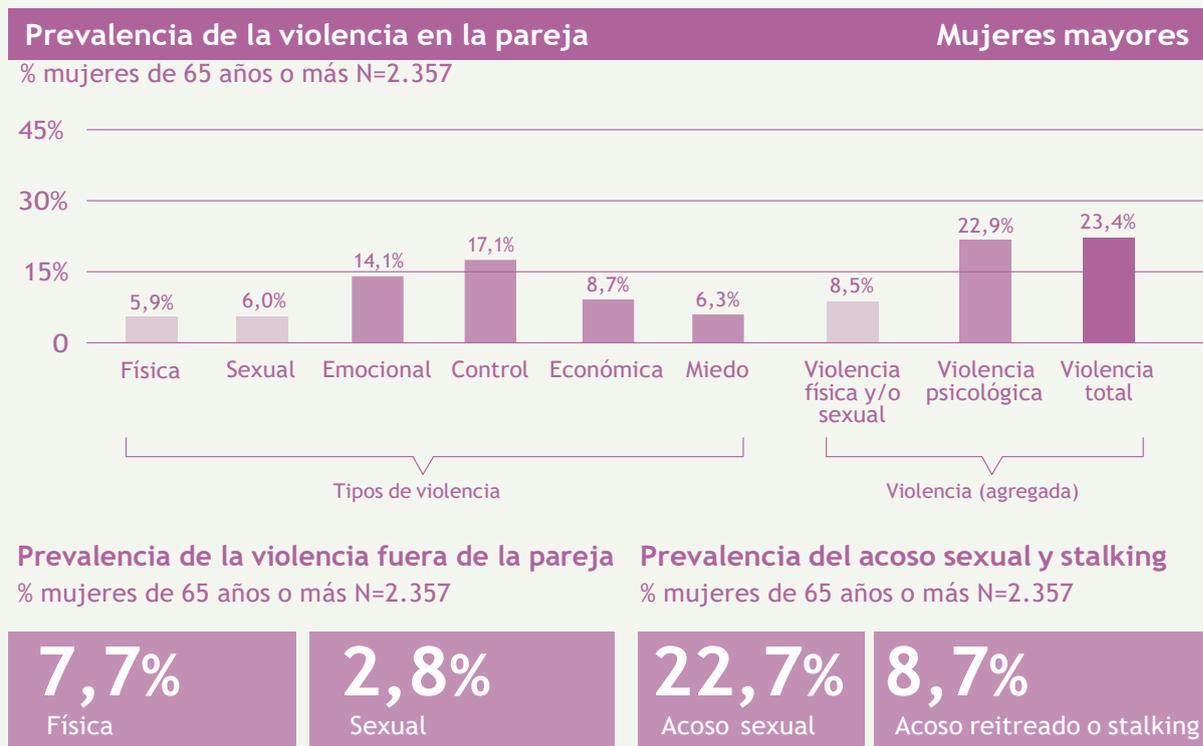


Mujeres mayores de 65 años

El 23,4% de las mujeres mayores de 65 años ha sufrido violencia a manos de su pareja/expareja (DGVG, 2020a). El 22,9% señala haber sido víctima de violencia psicológica y un 8,5% señala que ha sufrido violencia física o sexual a manos de su pareja. La violencia de control (17,1%) y la violencia emocional (14,1%) son los dos tipos de violencia que indican haber sufrido un porcentaje mayor de mujeres de 65 o más años.

En cuanto a la violencia perpetrada fuera de la pareja, un 7,7% de las mujeres mayores señala haber sido víctima de violencia física y un 2,8% violencia sexual. El 22,7% de las mujeres mayores ha sufrido algún episodio de acoso sexual a lo largo de su vida y el 8,7% ha sido víctima de acoso reiterado.

Ilustración 7. Prevalencia de la violencia sufrida por mujeres mayores



Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

En el análisis de la vulnerabilidad de las mujeres de 65 o más años hay que tener en cuenta que en el caso de la violencia en pareja, entre las personas de mayor edad se considera con mayor frecuencia que la violencia de género es un asunto privado debido a que han recibido una educación más tradicional, lo que entre otros aspectos influye en la verbalización de la violencia y por ende en la denuncia de la misma. Además, existen **pocos recursos adaptados a sus necesidades** (DGVG, 2019b).

El *Estudio sobre las mujeres mayores de 65 años víctimas de violencia de género* (DGVG, 2019b) pone de relevancia la necesidad de atender a las mujeres que enfrentan la doble discriminación ante el sistema de atención social. Las mujeres mayores de 65 años llevan más tiempo sufriendo la violencia y sus impactos económicos y psicológicos son mayores, sobre todo en relación a la **soledad y la dependencia** al maltratador. Al mismo tiempo, se señala que hay una **brecha importante entre el ámbito rural y urbano** en la situación y necesidades de estas mujeres (y en general en las respuestas institucionales a la violencia de género). Hay una **falta de enfoque de curso vital** en la respuesta institucional a la violencia de género.

La detección es menor respecto a este grupo de edad. Según la Macroencuesta, el porcentaje de mujeres mayores de 65 años que ha verbalizado los episodios

de violencia en pareja sufridos, hablando de ellos con alguien del entorno o a través de la denuncia o de la búsqueda de ayuda formal (servicios médicos, sociales, etc.) es del 62,2%, porcentaje sensiblemente inferior al del resto de mujeres de 16 a 64 años (85,6%). También el porcentaje de mujeres que señala que la violencia provocó la ruptura de la relación es inferior entre las mujeres de 65 o más años, el 49,9% frente al 81,4% en el caso de las mujeres de 16-64 años víctimas de violencia en la pareja.

Mujeres migrantes

La Macroencuesta 2019 (DGVG, 2020a) señala a las mujeres nacidas en el extranjero como mujeres especialmente vulnerables a la violencia. Los resultados de la misma muestran que casi el 46% de estas mujeres ha sufrido violencia a manos de una pareja. El 45,6% indica que ha sufrido violencia psicológica y el 24,7% violencia física o sexual. En este caso también destacan la violencia de control y la violencia emocional a la que se han visto sometidas un 40,3% y un 34,9% de las mujeres nacidas en el extranjero, respectivamente.

El 15,7% de las mujeres de este colectivo ha sufrido violencia física fuera de la pareja y el 9,8% indica haber sufrido al menos un episodio de violencia sexual perpetrada por una persona distinta a su pareja. Más del 44% ha sido víctima de acoso sexual en algún momento de su vida y el 19,3% señala que ha sufrido acoso reiterado.

Ilustración 8. Prevalencia de la violencia sufrida por mujeres nacidas en el extranjero



Fuente: Elaboración propia a partir de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2019 (DGVG, 2020a)

Algunos de los aspectos que pueden exponer a las mujeres nacidas en el extranjero a una vulnerabilidad mayor ante las violencias son la ausencia de red de apoyo (familiares, amistades, etc.), las diferencias culturales, e idiomáticas en el caso de mujeres que no tengan el castellano como lengua materna, la situación administrativa en la que se encuentran (que puede influir en el acceso a determinados recursos o incluso desalentar la denuncia en algunos casos), la discriminación racial y étnica, y la falta de universalidad de los recursos públicos, entre otros factores concomitantes. Por otro lado, en ocasiones se tiende a asimilar a las mujeres de origen extranjero a situaciones de exclusión social, por lo que se estigmatiza esta característica bajo un enfoque que debe ser considerado como racista, y fuertemente “desempoderador” de las mujeres (Cea Merino y Montenegro-Martínez, 2014).

En cuanto a la violencia en el ámbito de la pareja/expareja, de acuerdo con el estudio *Mujeres migrantes víctimas de violencia de género en España* (2019) de la Asociación AIETI, las mujeres de origen extranjero enfrentan una mayor vulnerabilidad estructural. Los datos indican que:

- Están sobre representadas en las cifras sobre violencia de género.
- Sufren mayor desprotección frente a la violencia de género.
- Las mujeres migrantes se benefician en menor medida de las ayudas económicas previstas para la lucha contra la violencia de género.
- Hay mayores dificultades de acceso a la protección y a los derechos de las mujeres migrantes que sufren violencia de género en situación de irregularidad jurídica, dependencia del cónyuge o tráfico y trata.
- La mayoría de los asesinatos por violencia de género son cometidos por españoles, incluso cuando la víctima es extranjera.

Es necesario mejorar el conocimiento de cómo estas mujeres, plurales y diversas, sufren las diferentes violencias, más allá de su prevalencia. Es imprescindible conocer mejor la situación de las mujeres solicitantes y beneficiarias de protección internacional y temporal, así como las y los menores a su cargo en relación con las distintas formas de la violencia machista, y la de las niñas y niños migrantes no acompañados (MENAS); así como en general sobre la relación entre las violencias y la situación administrativa en la que se encuentran las mujeres; y las barreras de acceso al sistema de protección y ayuda. A lo anterior contribuye la falta de perspectiva de género en las políticas migratorias y de inclusión social de la población inmigrante y refugiada en España, en lo que también es necesario profundizar.

Finalmente, hay que considerar que la mayoría de las mujeres en situación de trata con fines de explotación sexual y en contextos de prostitución tienen un origen extranjero. Ello implica que hay que considerar a este grupo de mujeres como especialmente vulnerable frente a las violencias sexuales.

Mujeres rurales

El estudio de la Macroencuesta (DGVG, 2020a) dedica un capítulo a la violencia sufrida por las mujeres residentes en municipios pequeños¹⁰⁶. El 28,1% de las mujeres residentes en municipios medianos (de 2.001 a 10.000 habitantes) y el 27,1% de las mujeres que residen en municipios pequeños (de menos de 2.001 habitantes) señala haber sufrido violencia a manos de su pareja al menos una vez a lo largo de su vida.

El 10,9% de las mujeres que residen en los municipios más pequeños y el 11,8% de las que residen en municipios medianos señala haber sido víctima de **violencia física** fuera de la pareja. El 5,6% de las mujeres que residen en municipios de menos de 10.001 habitantes¹⁰⁷ ha sufrido al menos un episodio de violencia sexual fuera de la pareja a lo largo de su vida.

En cuanto a la prevalencia del **acoso sexual y el acoso reiterado**, el 33,4% de las mujeres de municipios pequeños y el 36,4% de las que residen en municipios medianos ha sufrido en algún momento de su vida al menos una vez acoso sexual y el 10,1% y el 12,8%, respectivamente, ha sido víctima de acoso reiterado.

Los porcentajes observado sobre este perfil son, en líneas generales, más reducidos que los de otros grupos de mujeres anteriormente mencionados, pero tampoco se puede inferir a partir de los datos disponibles que las mujeres que residen en los municipios más pequeños sean menos violentadas.

En realidad, el tamaño del municipio no es una variable que por sí sola pueda explicar la mayor vulnerabilidad a la que se exponen las mujeres que residen en los municipios más pequeños. Para realizar una estimación más cercana al volumen real de esta problemática habría que tener en cuenta otras variables como la ruralidad del municipio o los recursos de ayuda y protección disponibles en el entorno.

Como indica el *Estudio sobre la violencia de género en el medio rural de Castilla y León* (Ismur y Universidad de Valladolid, 2019) en el medio rural “existen factores relacionados con el hábitat rural que configuran unas condiciones específicas que influyen en la reproducción de la violencia de género”. Estas características propias de los municipios rurales - como son la distancia física a los núcleos urbanos, el menor tamaño del municipio, los mercados laborales restrictivos y

¹⁰⁶ El informe de la Macroencuesta (DGVG, 2020) describe tres categorías según tamaño de municipio: municipios de menos de 2.001 habitantes; municipios de entre 2.001 y 10.000 habitantes; y municipios de más de 10.000 habitantes. En el presente análisis de la violencia sufrida por las mujeres de municipios pequeños se toma en parte la participación de las mujeres que residen en los municipios de los dos primeros tipos. Así, la muestra analizada es de 519 mujeres que residen en los “municipios pequeños” y de 1.355 mujeres de municipios de 2.001 a 10.000 habitantes (“municipios medianos”).

¹⁰⁷ La Macroencuesta (DGVG, 2020) ofrece los datos de prevalencia de la violencia sexual fuera de la pareja de forma agregada para las mujeres que residen en “municipios pequeños” (N=519) como en “municipios medianos” (N=1.355) por lo que la muestra en este caso es de 1.874 mujeres.

el sobre envejecimiento de la población rural - favorecen de una u otra forma la hegemonía del hombre, la dependencia de la mujer y las desigualdades de género, que son caldo de cultivo de las violencias machistas.

De acuerdo al *Estudio sobre mujeres víctimas de violencia de género en el mundo rural* (DGVG, 2020c)¹⁰⁸, el 61,35% de las mujeres rurales encuestadas conoce a alguna mujer en su entorno que es víctima de violencia de género. En cuanto a los lugares donde ha tenido lugar la violencia, el 56,07% señala que la violencia se ha producido en el hogar de la víctima y un 35,51% señala a los entornos cercanos, donde los agresores serían vecinos, amigos, conocidos, etc.

La percepción de las mujeres rurales encuestadas es que la principal forma de violencia ejercida contra la mujer es la violencia psicológica, señalada por un 96,39%, seguida por un 92,77% que apunta a la violencia física como principal violencia contra la mujer.

El **desconocimiento de los derechos y recursos** y las **dificultades de acceder a los mismos** afectan negativamente en la recuperación de las mujeres víctimas de violencia. En este sentido, el 60% de las mujeres rurales que participaron en el estudio desconoce los derechos civiles que asisten a las víctimas de violencia de género, así como un 54% desconoce los derechos derivados del proceso judicial y más del 50% no conoce los derechos económicos ni los derechos laborales que asisten a las víctimas.

Los recursos de atención a víctimas también son generalmente desconocidos por la mayoría de mujeres encuestadas. Entre los más conocidos, destacan el servicio 016 y los centros de atención a la mujer.

El estudio también analiza otras circunstancias que contribuyen a la vulnerabilidad de las mujeres rurales ante la violencia machista, como la **movilidad**. Al preguntar a las mujeres encuestadas por los medios de transporte que emplearían para hacer uso de los recursos mencionados sólo el 32,2% señala que se desplazaría en coche propio, el resto indica que lo haría a pie (33,33%), en taxi (13,56%), en autobús interurbano (12,43%) o autobús urbano (5,65%) y un 2,82% señala que no dispone de transporte en su municipio.

¹⁰⁸ El estudio señalado (DGVG, 2020c) realizó un total de 167 encuestas a mujeres que residen en el entorno rural en municipios de hasta 20.000 habitantes. Se trata de una muestra muy reducida, cuyos resultados deben tratarse con cautela

Mujeres en riesgo o situación de exclusión social por distintas circunstancias

Las mujeres tienen una probabilidad mayor de vivir en un hogar en riesgo de sufrir pobreza (feminización de la pobreza) entre las que las familias monomarentales se encuentran en una situación aún peor, como señala el estudio *Mujeres sin hogar en España: un análisis sociográfico desde una perspectiva feminista* (Asociación Moradas, 2017).

Según el seguimiento realizado por la European Anti Poverty Network - EAPN - (2021) del indicador AROPE¹⁰⁹, el 27,2% de las mujeres en España están en riesgo de pobreza y/o exclusión social, frente al 25,6% de los hombres.

Dentro de la situación de pobreza, la **pérdida del hogar** es una situación que estigmatiza en mayor medida a las mujeres que a los hombres por dos razones principales: debido al tradicional rol de la mujer asignado al hogar cuya pérdida muchas de las mujeres en situación de sinhogarismo la viven como un fracaso personal (más aún si tienen hijos a su cargo, de quienes se les retira la tutela) y por el aislamiento social que sufren. Además, el proceso de las mujeres hasta quedarse sin hogar es habitualmente más largo, lo que produce que cuando llegan a esa situación es mucho más difícil para ellas salir (Asociación Moradas, 2017).

Médicos del Mundo (2021b) afirma que el sinhogarismo de las mujeres es un fenómeno que se ve afectado por causas estructurales diferentes y que presenta dificultades añadidas en relación al sinhogarismo de los hombres.

Según la *Encuesta a las personas sin hogar* (INE, 2012), 6.652 mujeres no tienen una vivienda en 2022, suponiendo el 23,3% de las personas sin hogar. El 100% han sufrido algún delito o agresión. En concreto, el 71,2% ha sufrido insultos o amenazas, un 58,3% ha sufrido robos de dinero, pertenencias o documentación, un 35,9% ha sido agredida físicamente y el **21,9% ha sufrido algún tipo de agresión sexual** (frente al 4,5% de los hombres sin hogar que refieren haber sufrido una agresión sexual).

Según Asociación Moradas la violencia de género es un factor determinante en la caída de las víctimas en la exclusión social.

Las **mujeres con problemas de salud mental** son también especialmente vulnerables. Según el informe de la *Investigación sobre violencia contra las mujeres con enfermedad mental* (FEAFES, 2017) las mujeres con problemas de salud mental conforman un colectivo especialmente vulnerable ante la violencia. Entre las mujeres con enfermedad mental grave, el 80% de las que han estado en pareja han sufrido violencia. El 42% de las mujeres con enfermedad mental grave

¹⁰⁹ El indicador AROPE (At Risk Of Poverty and/or Exclusion) mide qué personas están en riesgo de pobreza y/o exclusión.

que sufren violencia actualmente a manos de sus parejas no la identifican como tal y el 26% han sufrido violencia sexual de la infancia.

El mismo informe indica que la mayoría de los casos de violencia permanecen ocultos, por lo que no se conoce el alcance real de la violencia sobre las mujeres con problemas de salud mental.

La prevalencia de las diferentes violencias en contextos de exclusión social ha sido poco estudiada. En el caso de la violencia de género en la pareja sí se conoce su incremento.

A este respecto Damonti y Amigot Leache (2020:205) han concluido que la situación de exclusión puede ser “tanto un factor desencadenante como un producto de dicha violencia”. La aparición de la violencia puede deberse a diferentes factores, unos se relacionan con la constitución de relaciones de pareja en contextos de exclusión; otros, en la aparición de la violencia y su conducción hacia una mayor precariedad hasta la propia exclusión. En ambos casos como efecto también del sumatorio de dificultades en distintas esferas.

Las mujeres sin hogar o en situación de exclusión residencial, constituyen un colectivo de especial vulnerabilidad apenas conocido, dado que los datos del sinhogarismo femenino son casi inexistentes. La encuesta de personas sin hogar del INE cuantificaba esta realidad en España para 28.552 personas sin hogar atendidas en centros asistenciales de alojamiento y restauración en 2022, un 24,5% más que en 2012., El 23,3% son mujeres, y la percepción de su estado de salud es peor que la de los hombres (muchas de ellas con trastornos mentales). El 67,8% presenta algún síntoma depresivo frente al 59,6% de los hombres sin hogar. Además de sufrir agresiones y robos en porcentajes similares a los hombres sin hogar, son ellas quienes en un porcentaje mucho mas alto han sufrido algún tipo de agresión sexual.

Desde la mirada de la ONG especializada HogarSí¹¹⁰ se considera que el sinhogarismo femenino puede ser una realidad invisibilizada, dado que generalmente las mujeres anteponen otras estrategias antes que dormir en la calle, pero que sin embargo las enfrentan a nuevos peligros (emparejarse para sentirse defendida, esconderse, ofrecerse como empleadas internas en hogares donde pueden explotarlas, etc.). Desde la experiencia acumulada por esta entidad, la violencia de género es una de las causas más frecuentes por las que una mujer abandona el hogar.

Así lo corrobora también un estudio de 2019 de Pérez y Belchí para el Ayuntamiento de Madrid y la Asociación para la Inclusión Residencial y Social -AIRES- titulado “Mujeres Invisibles” que concluye que el 60% de las mujeres sin hogar que participaron en él, procedían de una situación de violencia de su pareja o expareja.

¹¹⁰ [Acceso a página web](#)

En ese mismo año, otro estudio de la Universidad de Barcelona titulado “Dones en situació de sense llar a la ciutat de Barcelona” indica que el 70% de las 35 mujeres en situación de sinhogarismo que participaron con sus testimonios, habían sufrido violencia de género por parte de su pareja o expareja.

El problema se intensifica cuando también sufren agresiones sexuales en la calle o en los albergues que las acogen. Esta cuestión se aborda también en el “Estudio sobre la realidad de las mujeres en situación de exclusión residencial” publicado por el Gobierno Vasco en 2019.

Según el Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, la Nueva Estrategia Nacional para Personas Sin Hogar quiere poner el foco en estas situaciones, ampliando el conocimiento sobre las mismas y estableciendo medidas preventivas y de intervención.

Mujeres españolas víctimas de violencia en el extranjero

Las mujeres españolas residentes en el extranjero que sufren violencia y, en su caso, sus hijas e hijos, por sus características particulares, pueden tener mayor vulnerabilidad ante la violencia de género. Al igual que sucede en el caso de las mujeres migrantes en España, el desconocimiento de la realidad del país, los posibles obstáculos lingüísticos o la posible falta de una red social y familiar propia, son circunstancias que agravan la ya difícil situación de estas mujeres fuera de nuestras fronteras.

Según el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, en la actualidad, viven en el extranjero 2,7 millones de españolas/es, el equivalente a la población de Galicia. La Ley 40/2006, de 14 de diciembre, del Estatuto de la Ciudadanía Española en el Exterior establece el marco jurídico y los instrumentos básicos para garantizar a la ciudadanía española en el exterior el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales, en términos de igualdad con las ciudadanas y ciudadanos residentes en el territorio nacional. En particular, el artículo 26.3 estipula que los poderes públicos desarrollarán medidas dirigidas a facilitar la **protección y el retorno** de las españolas residentes en el exterior, y, en su caso, sus hijas e hijos, víctimas de situaciones de violencia de género cuando el país de residencia no ampare de manera suficiente a las víctimas de estos delitos. Asimismo, la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado recoge como uno de los objetivos últimos de la Política Exterior del Estado el bienestar de la población española, con especial énfasis en la **promoción de la igualdad** entre mujeres y hombres y la erradicación de la **violencia de género**, destacando la atención y protección de las mujeres españolas víctimas de violencia de género y de sus hijas e hijos en el exterior.

Para el mejor cumplimiento de estos fines, se firmó el 8 de octubre de 2015, el **Protocolo de actuación interministerial** para la atención de las mujeres españolas víctimas de violencia de género en el exterior en el que participan los Ministerios de Exteriores, Trabajo e Igualdad. Y, actualmente, se está trabajando en un nuevo protocolo que actualice el anterior y que impulse la protección de las mujeres españolas residentes en el exterior. Además, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación y el Ministerio de Igualdad están trabajando conjuntamente para mejorar la recopilación de datos estadísticos sobre esta realidad.

En los últimos años se han logrado notables avances en la coordinación administrativa, formación y comunicación de este servicio de atención pública. No obstante, es necesario mejorar el conocimiento de esta realidad, poniendo en marcha una recopilación profesional de datos estadísticos. Se debe continuar el perfeccionamiento de la asistencia que se presta a las víctimas y, en especial, aunar criterios y asegurar el reconocimiento de sus derechos a las mujeres y menores retornados, que a día de hoy no es homogéneo en todo el territorio español.