

*Generar
confianza ofreciendo
apoyo, protección y
justicia*

España

Primer
informe de
evaluación
temática

GREVIO

Grupo de
Expertos sobre la Acción
contra la Violencia hacia las
Mujeres y la Violencia
Doméstica

Convenio del Consejo de
Europa para prevenir y combatir
la violencia contra las mujeres
y violencia doméstica
(Convenio de
Estambul)



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

Primer informe de evaluación temática

**Generar confianza ofreciendo
apoyo, protección y justicia**

ESPAÑA

Grupo de expertos
sobre la Acción contra la Violencia hacia las
Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO)

GREVIO(2024)11

Adoptada por GREVIO el 18 de octubre de 2024

Publicada el 21 de noviembre de 2024

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

Consejo de Europa

F-67075 Estrasburgo Cedex Francia

www.coe.int/conventionviolence

Contenido

Resumen ejecutivo	4
Introducción	7
I. Nuevas tendencias en los ámbitos de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica	9
II. Cambios en las definiciones, políticas globales y coordinadas, financiación y recogida de datos en los ámbitos de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.....	12
A. Definiciones (artículo 3).....	12
B. Políticas globales y coordinadas (artículo 7).....	13
C. Recursos financieros (artículo 8).....	16
D. Recogida de datos (artículo 11)	17
III. Análisis de la aplicación de disposiciones seleccionadas en ámbitos prioritarios en materia de prevención, protección y enjuiciamiento.....	21
A. Prevención.....	21
1. Obligaciones generales (artículo 12)	21
2. Educación (artículo 14)	23
3. Formación de profesionales (artículo 15).....	24
4. Programas de intervención preventiva y tratamiento (artículo 16)	28
B. Protección y apoyo.....	29
1. Obligaciones generales (artículo 18)	30
2. Servicios generales de apoyo (artículo 20).....	32
3. Servicios de apoyo especializados (artículo 22).....	35
4. Apoyo a las víctimas de violencia sexual (artículo 25)	36
C. Derecho sustantivo	37
1. Custodia, derechos de visita y seguridad (artículo 31)	37
2. Prohibición de procesos o sentencias obligatorios de resolución alternativa de litigios (artículo 48).....	41
D. Investigación, enjuiciamiento, derecho procesal y medidas cautelares	43
1. Obligaciones generales (artículo 49) y Respuesta inmediata, prevención y protección (artículo 50).....	43
2. Evaluación y gestión de riesgos (artículo 51)	47
3. Órdenes de prohibición de emergencia (artículo 52).....	49
4. Órdenes de alejamiento o protección (artículo 53).....	49
5. Medidas de protección (artículo 56).....	51
Apéndice I Lista de propuestas y sugerencias de GREVIO	53
Apéndice II Lista de las autoridades nacionales, otros organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil con los que el GREVIO celebró consultas .	59

Resumen ejecutivo

Este informe de evaluación aborda los avances realizados en la prestación de apoyo, protección y justicia a las víctimas de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en virtud de determinadas disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul). Ofrece una evaluación realizada por el Grupo de Expertos del Consejo de Europa sobre la Acción contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO), órgano independiente de vigilancia de los derechos humanos encargado de supervisar la aplicación del Convenio. Las conclusiones del GREVIO identifican los avances que han tenido lugar desde la publicación de su informe de evaluación de referencia sobre España el 25 de noviembre de 2020 y se basan en la información obtenida durante su primer procedimiento de evaluación temática, tal y como establece el artículo 68 del convenio. Estos incluyen informes escritos (un informe de estado presentado por las autoridades españolas e información adicional presentada por: la "Plataforma Sombra Cedaw-Estambul-Pekín", una organización paraguas que proporciona informes sombra en virtud de tratados internacionales; AIETI (una organización que realiza investigaciones sobre temas relacionados con América Latina), la red de Mujeres Caribeñas y Latinoamericanas y la Fundación Aspacia; un grupo de académicos; y la Federación Española de Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales + (FELGBTI+), así como una visita de evaluación de seis días a España. En el Apéndice II figura una lista de los organismos y entidades con los que GREVIO mantuvo intercambios.

El informe evalúa la amplia variedad de medidas adoptadas por las autoridades españolas para prevenir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y ofrecer protección, apoyo y justicia a las víctimas, el tema elegido por GREVIO para su primer informe temático de evaluación. Al identificar las tendencias emergentes en la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, GREVIO arroja luz sobre los encomiables esfuerzos realizados para la aplicación de este convenio. Además, proporciona información en profundidad sobre la aplicación de determinadas disposiciones en los ámbitos de la prevención, la protección y el enjuiciamiento como elementos constitutivos de una respuesta global a las distintas formas de violencia contra las mujeres que infunda confianza en las víctimas.

En este sentido, GREVIO celebra que las autoridades españolas hayan seguido ampliando el marco legislativo y político para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, en particular mediante la adopción, en 2022, de una ley pionera sobre violencia sexual que tipifica como delito todo acto sexual con una persona que no haya dado su libre consentimiento. Además, se adoptó un Plan Plurianual Conjunto contra la Violencia sobre la Mujer (2023-2027) con el objetivo de garantizar una respuesta sostenible y coordinada de todas las instituciones y administraciones competentes en la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género. También se han adoptado medidas sustanciales para ampliar el alcance de las políticas y los servicios a otras formas de violencia contra las mujeres distintas de la violencia en la pareja y las autoridades han tomado medidas para crear centros de asistencia integral 24 horas para víctimas de violencia sexual en todo el país. Además, la asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres ha seguido aumentando constantemente.

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

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

Más allá de los progresos realizados en España para aplicar el Convenio, el GREVIO ha identificado ámbitos que requieren una actuación urgente por parte de las autoridades para cumplir plenamente las disposiciones del Convenio. En particular, las autoridades españolas deberían mejorar la formación de todos los profesionales que tratan con las víctimas y los autores de la violencia contra las mujeres, incluida la judicatura, sobre todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul y sobre las necesidades específicas de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables. También deben tomar nuevas medidas para simplificar y armonizar el proceso de reconocimiento oficial de las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres, con el fin de garantizar su acceso rápido y efectivo, en todo el país, a los servicios de protección y apoyo.

Además, GREVIO expresó su preocupación por el sistema de coordinación familiar establecido en varias regiones para prestar apoyo a las familias consideradas en "proceso de separación de alta conflictividad" en la aplicación de las decisiones judiciales. Las autoridades deben garantizar que este sistema no se aplique en casos con antecedentes de violencia en la pareja. Además, es esencial identificar y abordar los factores legislativos y procesales que contribuyen a la victimización secundaria de las mujeres víctimas de violencia durante las investigaciones y emprender investigaciones sobre los factores que conducen al desgaste en los casos de violencia de género.

Por último, deberían tomarse medidas para garantizar que las autoridades tengan acceso a órdenes de alejamiento de emergencia para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas y de sus hijos en su propio hogar. También debería llevarse a cabo un análisis de las razones de las tasas significativamente más elevadas de denegación de órdenes de protección en algunas partes del país.

GREVIO ha identificado una serie de cuestiones adicionales que requieren una acción sostenida para generar confianza de manera eficaz mediante la protección, el apoyo y la justicia en los actos de violencia contra las mujeres. Estas cuestiones se refieren a la necesidad de:

- redoblar los esfuerzos para garantizar una aplicación coherente y coordinada de las políticas existentes para prevenir y combatir la violencia de género contra las mujeres a escala nacional, regional y local;
- Seguir mejorando la recopilación de datos sobre la violencia contra las mujeres, en particular armonizando la recopilación de datos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial para permitir una evaluación de los índices de condena, desgaste y reincidencia;
- redoblar los esfuerzos para enseñar a los niños la noción de consentimiento libremente otorgado en las relaciones sexuales y concienciarlos sobre los efectos nocivos de la pornografía violenta;
- garantizar que los programas para agresores se apliquen en estrecha colaboración con los servicios de apoyo a las víctimas;
- establecer, en todo el país, mecanismos de cooperación multiinstitucional que abarquen todas las formas de violencia contra las mujeres y en los que participen todos los organismos pertinentes, incluidas las ONG que prestan servicios de apoyo especializados;
- garantizar que todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a servicios de apoyo y a la recogida y almacenamiento de pruebas forenses de forma gratuita y sin obligación de presentar cargos;
- Proseguir los esfuerzos para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus hijos, llevando a cabo una revisión de la práctica judicial en relación con las disposiciones legales que obligan a los jueces a retirar la custodia y los derechos de visita en los casos de separación de los padres con antecedentes de violencia; garantizar que los centros de visitas supervisadas cuentan con los recursos adecuados y se centran en la seguridad de las mujeres y de sus hijos;
- abordar los factores que impiden que las mujeres y las niñas denuncien sus experiencias de violencia contra las mujeres a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y garantizar que todas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley disponen de los recursos, los conocimientos y las competencias necesarios para responder con prontitud y con una perspectiva de género a todas las formas de violencia contra las mujeres.

Además, el GREVIO ha identificado otras áreas en las que es necesario introducir mejoras para cumplir plenamente las obligaciones de la convención en el marco del tema de esta ronda. Éstas se refieren, entre otras, a la necesidad de reforzar la orientación proporcionada a las autoridades locales y regionales sobre el uso de los fondos recibidos para la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género y de garantizar una financiación sostenible para las ONG de mujeres que gestionan servicios especializados de apoyo a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia. También es esencial tomar medidas rápidas para aplicar plenamente las disposiciones de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual y garantizar que los tribunales especializados en violencia de género y otros órganos judiciales reciben los recursos necesarios para poder investigar y enjuiciar todas las formas de violencia sexual. Además, las autoridades deben tomar medidas adicionales para garantizar que las mujeres víctimas de todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluidas la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, tienen acceso efectivo a servicios de apoyo especializados accesibles y de calidad.

Por último, GREVIO señala varias tendencias emergentes, entre las que destaca el auge de discursos que niegan la existencia de la violencia contra las mujeres y cuestionan la necesidad de políticas de promoción de la igualdad de género y de lucha contra la violencia hacia las mujeres, que están incidiendo negativamente en los avances en materia de igualdad de género en España.

Introducción

El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (STCE nº 210, "Convenio de Estambul") es el tratado internacional de mayor alcance para combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Establece un mecanismo de seguimiento basado en dos pilares para evaluar el nivel de aplicación por sus partes: el Grupo de Expertos sobre la Acción contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO), un órgano de expertos independientes, y el Comité de las Partes, un órgano político compuesto por representantes oficiales de las partes del convenio. En consonancia con el artículo 68 de la convención, el GREVIO ha estado proporcionando informes de seguimiento por países en el marco de su procedimiento de evaluación de referencia desde 2017. Su informe de evaluación de referencia sobre España, que ofrece una evaluación exhaustiva de la aplicación del convenio en su totalidad, se publicó el 25 de noviembre de 2020, tras la ratificación por España del Convenio de Estambul el 10 de abril de 2014. España no formuló ninguna reserva al depositar su instrumento de ratificación del convenio.

Este informe se ha elaborado en el marco de la primera ronda de evaluación temática de GREVIO, iniciada en 2023 y centrada en el tema de la creación de confianza mediante la prestación de apoyo, protección y justicia. Para abordar este tema general, describe las tendencias emergentes en los ámbitos de la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en el país. La sección dos pretende identificar los avances en áreas clave como las políticas integrales y coordinadas, la financiación y la recopilación de datos que se han producido tras la finalización del procedimiento de evaluación de referencia. La sección tres presenta información más detallada sobre la aplicación de determinadas disposiciones en los ámbitos de la prevención, la protección y el enjuiciamiento, a la luz de los retos significativos y la necesidad de nuevas medidas revelados por los procedimientos de evaluación de referencia y las conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones del Comité de las Partes del Convenio de Estambul.

Por lo que respecta a España, el primer procedimiento de evaluación temática se inició de conformidad con el artículo 68 del convenio mediante carta y transmisión del primer cuestionario temático de GREVIO el 4 de julio de 2023. Posteriormente, las autoridades españolas presentaron su informe de estado el 12 de febrero de 2024. Tras un examen preliminar del informe de estado de España, el GREVIO realizó una visita de evaluación a España, que tuvo lugar del 24 de febrero al 1 de marzo de 2024. La delegación estuvo compuesta por:

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

Durante la visita de evaluación, la delegación se reunió con un amplio abanico de representantes gubernamentales y no gubernamentales que trabajan en el ámbito de la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres. GREVIO desea destacar sus constructivos intercambios con las autoridades españolas, en particular con Aina Calvo Sastre, Secretaria de Estado de Igualdad y Violencia de Género, Carmen Martínez Perza, Delegada del Gobierno contra la Violencia de Género, y Tània Verge I Mestre, Consejera de Igualdad y Feminismo de la Generalitat de Cataluña. En el Apéndice II del presente informe figura una lista de las autoridades nacionales, organizaciones no gubernamentales y otras personas con las que se mantuvieron reuniones. GREVIO agradece la valiosa información proporcionada por todos ellos. Por la cooperación y apoyo prestados a lo largo de todo el procedimiento de evaluación, desea extender su gratitud a Daniela Rodríguez-Salinas y Paula Roche Paredes, designadas como personas de contacto. El informe estatal y las contribuciones escritas presentadas por la sociedad civil están disponibles en el sitio web de seguimiento por países del Convenio de Estambul.¹

1. Véase www.coe.int/en/web/istanbul-convention/spain.

La presente evaluación se ha elaborado bajo la responsabilidad exclusiva del GREVIO y se basa en la información recogida durante las distintas etapas del procedimiento de evaluación. En consonancia con el enfoque adoptado en sus informes de evaluación de referencia, las conclusiones reflejan distintos niveles de urgencia, indicados por orden de prioridad con los siguientes verbos "insta", "alienta encarecidamente", "anima" e "invita".

Fruto de un proceso de diálogo confidencial con el objetivo de ofrecer propuestas y sugerencias de mejora específicas para cada país en el contexto nacional de la parte objeto de examen, este informe describe la situación observada por GREVIO hasta el 21 de junio de 2024. En su caso, también se han tenido en cuenta los acontecimientos relevantes hasta el 18 de octubre de 2024.

De acuerdo con la convención, los parlamentos nacionales recibirán este informe de las autoridades nacionales (Artículo 70, párrafo 2). GREVIO solicita a las autoridades nacionales que traduzcan este informe a su(s) lengua(s) nacional(es) oficial(es) y que garanticen su amplia difusión, no sólo entre las instituciones estatales pertinentes a todos los niveles (nacional, regional y local), en particular entre el gobierno, los ministerios y el poder judicial, sino también entre las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de la violencia contra las mujeres.

I. Nuevas tendencias en los ámbitos de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

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

Ampliar el marco jurídico para fomentar la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres

2. España ha sido pionera en la adopción de leyes y políticas integrales para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, desde la aprobación en 2004 de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante, "Ley Orgánica 1/2004 de Violencia de Género") y está ampliando continuamente el marco legislativo y político para aumentar el cumplimiento del Convenio de Estambul. El enfoque adoptado sigue siendo integral, sensible al género y centrado en la víctima, en línea con los principios del Convenio de Estambul, lo que el GREVIO constata con satisfacción.

3. Entre los desarrollos legislativos que han tenido lugar desde la evaluación de referencia de GREVIO sobre España en 2020, GREVIO acoge con especial satisfacción la introducción de la Ley Orgánica 2/2020 que erradica la esterilización forzosa o no consentida de las personas con discapacidad incapacitadas legalmente, la Ley Orgánica 3/2020 de Educación, que proporciona un marco para mejorar la prevención de la violencia contra las mujeres en el ámbito de la educación, y la Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (en adelante "Ley Orgánica 8/2021 de Protección a la Infancia", también conocida como "LOPIVI") que introdujo varios cambios importantes dirigidos a aumentar la protección de los niños expuestos a la violencia contra las mujeres.²

4. Además, a raíz de un amplio movimiento social que exigía más protección para las mujeres contra la violencia sexual, España adoptó una ley pionera en materia de violencia sexual (Ley Orgánica 10/2022 de Garantía Integral de Libertad Sexual, en lo sucesivo "Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual") que tipifica como delito todo acto sexual con una persona que no haya dado su libre consentimiento, un avance que también elogió el Comité de las Partes del Convenio de Estambul en sus conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas con respecto a España.³ La ley contempla la violación y la violencia sexual, así como la mutilación genital femenina (MGF), el matrimonio forzado, el acoso sexual, la violencia sexual contra menores, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual y la violencia sexual contra las mujeres cometida en el ámbito digital. Crea el delito de "feminicidio sexual". Además de introducir un cambio de paradigma en la definición y el enfoque jurídico de la violencia sexual, la ley ofrece un marco integral para prevenir y combatir la violencia sexual y proporcionar protección y reparación a las víctimas de violencia sexual.

5. Además, GREVIO observa con interés los esfuerzos en curso para ampliar las definiciones existentes de violencia contra las mujeres. Algunas leyes regionales se han modificado para incluir más formas de violencia de género contra las mujeres, como la violencia institucional, la violencia obstétrica, la violencia de segundo orden,⁴ la violencia contra las mujeres en la política o la violación de la salud y los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Los debates en curso en torno a la noción de violencia institucional, en particular, pretenden captar el abanico de factores que pueden conducir a la victimización secundaria de las mujeres cuando en

2. La ley también prevé, entre otras cosas, que las autoridades presten atención específica y apoyo a los niños expuestos a la violencia de pareja, que se elaboren protocolos para que los profesionales de la educación puedan hacer frente al abuso, el maltrato y la violencia de género y sexual, y que los servicios para mujeres víctimas de violencia intervengan en los casos de sospecha de violencia contra los niños.

3. Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas respecto a España del Comité de las Partes del Convenio de Estambul, adoptadas el 31 de mayo de 2024.

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

contacto con las autoridades, desde los proveedores de servicios hasta las fuerzas del orden y la judicatura, y a desvelar cómo un sistema concebido para proteger a las mujeres puede a veces volverse contra ellas y someterlas a más violencia.⁵

6. Estos avances legislativos demuestran la voluntad continuada de las autoridades españolas de impulsar su acción para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y comprometerse con los principios fundamentales del Convenio de Estambul. No obstante, el GREVIO considera que es esencial centrarse en la plena aplicación del amplio marco jurídico y político existente y dar un significado práctico a los derechos y a la protección que ofrecen a todas las mujeres y niñas las leyes vigentes y el sistema de protección desarrollado en las dos últimas décadas.

El auge del discurso que se opone a la promoción de la igualdad de género y niega la violencia contra las mujeres

7. Los discursos que niegan la existencia de la violencia contra las mujeres y cuestionan la necesidad de políticas que promuevan la igualdad de género y combatan la violencia contra las mujeres están creciendo en España, un fenómeno que puede observarse en el contexto de intentos más amplios de retroceder en los derechos de las mujeres en muchos países, pero que GREVIO ha observado que tiene un impacto negativo en los logros de la igualdad de género en España. La información que ha llegado a su conocimiento indica que estos discursos han tenido un impacto particular en los hombres jóvenes.⁶ Una encuesta de opinión de 2023 reveló que el 65% de los hombres jóvenes de entre 18 y 24 años creía que las desigualdades de género eran pequeñas o inexistentes y el 52% de ellos consideraba que las políticas de calidad de género habían ido demasiado lejos y discriminaban a los hombres.⁷

8. Al GREVIO le preocupa que la prevalencia de tales opiniones entre los jóvenes constituya una amenaza para los logros de las dos últimas décadas en el ámbito de la promoción de la igualdad de género y la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres. Considera esencial frenar la propagación de actitudes que crean un sentimiento de superioridad y de derecho que, en última instancia, puede servir de caldo de cultivo para los delitos sexuales, perpetrados cada vez más por jóvenes de ambos sexos.

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

9. En los últimos años se han denunciado varios casos sonados de violencia sexual cometida por dos o más hombres contra mujeres jóvenes. Aunque los datos disponibles indican un aumento del número de estos casos, especialmente de las violaciones cometidas por dos o más autores, la proporción de estos delitos en el número total de delitos de violencia sexual no parece haber evolucionado significativamente.⁸ Sin embargo, el GREVIO observa con preocupación que tanto los autores como las víctimas de las violaciones y agresiones sexuales en grupo son frecuentemente muy jóvenes, a menudo menores de edad, y que estos delitos implican frecuentemente el uso de violencia física.⁹ Esta tendencia se produce en un contexto marcado por un aumento global de los delitos sexuales cometidos por menores y de la violencia sexual cometida en el ámbito digital.¹⁰ Como reacción a esta situación, las autoridades prepararon en 2024 un proyecto de ley sobre la protección de los menores en los entornos digitales.¹¹

10. El impacto de la pornografía violenta en los jóvenes que cometen este tipo de delitos se está poniendo cada vez más de relieve en España y en otros lugares. El consumo de pornografía (violenta) por parte de niños y jóvenes adultos se relaciona cada vez más con los crecientes índices de violencia sexual contra niñas y mujeres jóvenes. Los niños y jóvenes adultos que ven y comparten pornografía sin la capacidad de contextualizar o comprender lo que ven es un fenómeno que GREVIO también ha estado investigando.

5. Véase también el artículo 31, Custodia, derechos de visita y seguridad.

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

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

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

9. Véase Ministerio del Interior, "Violencia sexual ejercida en grupo, Análisis epidemiológico y aspectos criminológicos en España", 2023.

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

11. Proyecto de Ley Orgánica de Protección del Menor en el Entorno Digital, Resolución del Diario Oficial de 10 de febrero de 2024.

observando en otras partes de la convención.¹² Las investigaciones confirman que la pornografía puede tener efectos devastadores en la mente de los niños y establece un vínculo con el comportamiento sexual nocivo de los niños.¹³ Esto se agrava cuando se limita el acceso a debates contextualizados sobre la sexualidad, la igualdad de género, los roles de género no estereotipados, el respeto mutuo, la violencia de género contra las mujeres y el derecho a la integridad personal.

11. Dado que cada vez más niños, adolescentes y adultos jóvenes consumen pornografía, incluida la pornografía violenta, son vitales las medidas de salvaguardia y la concienciación de los padres sobre la accesibilidad de la pornografía en línea, su efecto nocivo en la mente de los niños y su impacto perjudicial en su capacidad para establecer relaciones sexuales sanas y basadas en el consentimiento. El GREVIO está preocupado por el daño que la exposición a la pornografía puede causar a los niños y niñas y a su capacidad para establecer relaciones sanas, y considera de gran importancia que se aborden estos vínculos en estrategias más amplias de prevención de la violencia sexual.

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

12. España ha recibido un número sin precedentes de solicitudes de asilo en los últimos años, lo que ha exacerbado los retos existentes.¹⁴ Entre ellos se incluyen, en particular, el acceso de las mujeres al procedimiento de asilo y a un alojamiento seguro y la identificación de las mujeres solicitantes de asilo que necesitan protección frente a la violencia de género contra las mujeres.¹⁵ Además del creciente número de solicitantes de asilo, el país también ha concedido protección temporal a unas 200 000 personas que huían de la guerra de agresión de Rusia contra Ucrania,¹⁶ lo que GREVIO elogia. Casi la mitad de los llegados de Ucrania eran mujeres. Se ideó un procedimiento de reconocimiento específico para las personas que pudieran haber sido víctimas de violencia sexual o trata de seres humanos, lo que les permite acceder a servicios de apoyo.

13. GREVIO observa con preocupación que los largos retrasos en el acceso al procedimiento de asilo siguen privando a las mujeres solicitantes de asilo de servicios de apoyo y las hace muy vulnerables a la violencia de género contra las mujeres.¹⁷ Se siguen denunciando graves deficiencias en relación con las instalaciones de alojamiento, que a menudo no ofrecen una protección adecuada contra la violencia contra las mujeres, en particular tras el aumento de las llegadas por mar. La detección de vulnerabilidades es otro motivo de preocupación, también en lo que respecta a la identificación de víctimas de violencia de género. Se han adoptado dos protocolos para mejorar la identificación y el apoyo a las mujeres víctimas de violencia de género, respectivamente en 2021 para la violencia en la pareja en las instalaciones de recepción de asilo y, en 2023, para todas las formas de violencia de género en las instalaciones de recepción de primera línea para llegadas por mar y tierra. El GREVIO reconoce los retos a los que se enfrenta España como país de primera llegada de solicitantes de asilo y los esfuerzos realizados para hacer frente a esta situación. Considera, no obstante, que es esencial poner en marcha procedimientos de identificación y mecanismos de derivación eficaces y con perspectiva de género para las mujeres víctimas de todas las formas de violencia de género a servicios que les proporcionen protección y apoyo efectivos.

12. Véase, por ejemplo, el primer informe temático de GREVIO sobre Austria, adoptado el 21 de junio de 2024. Véase también Comisario de la Infancia del Reino Unido, "Evidence on pornography's influence on harmful sexual behaviour among children" (2023), disponible en:

<https://assets.childrenscommissioner.gov.uk/wp/uploads/2023/05/Evidence-on-pornography-s-influence-on-harmful-sexual-behaviour-among-children.pdf>.

13. *Ibidem*, Comisionado del Reino Unido para la Infancia.

14. 163 220 personas solicitaron asilo en España en 2023, lo que supone un aumento del 37% respecto a 2022 y el mayor número de solicitudes de asilo registradas hasta la fecha; véase Oficina de Asilo y Refugio, Datos e información estadística: <https://proteccion-asilo.interior.gob.es/es/datos-e-informacion-estadistica/ultimos-datos/>.

15. Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas respecto a España del Comité de las Partes del Convenio de Estambul, adoptadas el 31 de mayo de 2024.

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

17. Véase también el artículo 20, Servicios generales de apoyo.

II. Cambios en las definiciones, políticas globales y coordinadas, financiación y recogida de datos en los ámbitos de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

14. El capítulo I del Convenio de Estambul establece principios generales que se aplican a todos los artículos sustantivos contenidos en los capítulos II a VII y, por tanto, sientan las bases para una respuesta integral y adecuada que garantice la prestación de apoyo, protección y justicia a todas las mujeres y niñas en riesgo de sufrir violencia de género o que la hayan sufrido. Estos principios incluyen, entre otras cosas, que es un derecho humano fundamental para todos, especialmente para las mujeres, vivir una vida libre de violencia tanto en la esfera pública como en la privada, que el Convenio debe aplicarse sin discriminación por ningún motivo y que deben tenerse en cuenta las posibilidades y los efectos de las múltiples formas de discriminación. También establecen que la perspectiva de género debe integrarse en la aplicación del Convenio y en la evaluación de su impacto. El capítulo II del Convenio de Estambul establece el requisito fundamental para una respuesta holística a la violencia contra las mujeres: la necesidad de políticas estatales eficaces, globales y coordinadas, sustentadas por las estructuras institucionales, financieras y organizativas necesarias.

A. Definiciones (artículo 3)

15. El artículo 3 del Convenio de Estambul establece definiciones clave de conceptos fundamentales para su aplicación. "Violencia contra la mujer" se refiere a "todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico 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", mientras que la expresión "violencia doméstica" debe entenderse referida a "todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se produzcan dentro de la familia o unidad doméstica o entre cónyuges o parejas anteriores o actuales, independientemente de que el autor comparta o haya compartido la misma residencia con la víctima". La definición de "violencia de género contra la mujer" que figura en el apartado *d* del artículo 3 pretende garantizar una mayor claridad sobre la naturaleza de la violencia cubierta, al explicar que se trata de "la violencia dirigida contra una mujer por el hecho de ser mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada".

16. Como observó el GREVIO en su informe de evaluación de referencia, en España coexisten varias leyes autonómicas sobre violencia contra las mujeres, que cubren diferentes formas de violencia contra las mujeres en cada región,¹⁸ además de dos leyes orgánicas de ámbito estatal, la Ley Orgánica 1/2004 de Violencia de Género y la recientemente aprobada Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, que proporcionan definiciones de, respectivamente, violencia en la pareja y violencia sexual. GREVIO observa con interés que algunas leyes autonómicas han sido modificadas para incluir nuevas formas de violencia de género, más allá de la violencia doméstica.¹⁹

17. Sin embargo, el GREVIO observa que la coexistencia de diferentes leyes que abordan diferentes formas de violencia contra las mujeres a nivel estatal y regional y diferentes marcos normativos y políticas sigue dando lugar a discrepancias en la aplicación del Convenio de Estambul en todo el territorio.²⁰ Observa con preocupación que las diferencias persistentes entre comunidades autónomas dan lugar a diferentes grados de protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia, dependiendo de su lugar de residencia. Las autoridades españolas informaron al GREVIO de que, debido al sistema de división de competencias legislativas, no está prevista la armonización de las definiciones existentes.

18. GREVIO observa con preocupación que esto puede tener graves ramificaciones para las víctimas de la violencia doméstica. Algunas regiones, por ejemplo, incluyen en sus definiciones oficiales la violencia económica, mientras que

18. Todas las comunidades autónomas han aprobado leyes autonómicas sobre igualdad de género y violencia contra las mujeres.

19. Véase, por ejemplo, la Ley 17/2020, de 22 de diciembre, por la que se modifica la Ley 5/2008, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia de género de la Comunidad Autónoma de Cataluña.

20. Véase el artículo 7, Políticas globales y coordinadas, y el artículo 18, Protección y apoyo, Obligaciones generales.

otros no lo hacen.²¹ Aunque GREVIO celebra que se trate de un concepto que se tiene cada vez más en cuenta en las resoluciones judiciales sobre violencia de pareja, señala la importancia de armonizar las definiciones y los enfoques para garantizar niveles coherentes de protección y apoyo en todo el país.²² En este contexto, GREVIO celebra que la Estrategia Estatal contra la Violencia Machista (2022-2025) contenga varias definiciones de trabajo, incluso de formas de violencia como la violencia económica, la violencia vicaria, la violencia institucional o la violencia facilitada por la tecnología. Considera importante garantizar su uso coherente en todo el país.

19. En vista del creciente discurso que niega la naturaleza de género de la violencia contra las mujeres y que cuestiona la necesidad de políticas específicas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, es aún más importante contar con un marco legislativo y político sólido basado en una comprensión de género de la violencia contra las mujeres, tal y como propugna el Convenio de Estambul.²³ El enfoque pionero para prevenir y combatir la violencia de género adoptado por España hace dos décadas ha dado lugar a avances sustanciales en la protección de las mujeres contra la violencia de género. Es crucial seguir consolidando estos logros y protegerlos contra cualquier regresión.

20. Reconociendo los progresos realizados en la armonización de las definiciones con los requisitos del Convenio de Estambul, pero observando las variaciones persistentes entre las regiones, GREVIO anima a las autoridades españolas a adoptar nuevas medidas legislativas o de otro tipo para garantizar una mayor armonización de las definiciones de las formas de violencia contra las mujeres contempladas en el Convenio de Estambul que se utilizan en España con las definiciones previstas en el artículo 3 del Convenio.

B. Políticas globales y coordinadas (artículo 7)

21. El artículo 7 del Convenio de Estambul exige a las partes que adopten medidas coordinadas y globales para prevenir y combatir todas las formas de violencia contra las mujeres. Las políticas deben garantizar una cooperación efectiva y situar los derechos de las víctimas en su centro. Esto incluye tener en cuenta y abordar las circunstancias y barreras específicas que experimentan las mujeres expuestas o en riesgo de sufrir múltiples formas de discriminación,²⁴ en línea con el Artículo 4, párrafo 3, del convenio. Garantizar la prestación de servicios, la protección efectiva y la justicia con una comprensión integral de las formas de discriminación que se entrecruzan es un elemento fundamental para generar confianza entre todas las mujeres y niñas.

22. GREVIO observa con satisfacción que, desde el informe de evaluación de referencia, las autoridades españolas han seguido desarrollando políticas para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres, incluso durante la pandemia de Covid-19. En 2021, en respuesta a un repunte de los casos de violencia contra las mujeres tras la pandemia, las autoridades adoptaron una serie de medidas urgentes como parte del plan para mejorar y modernizar su respuesta a la violencia de género.

23. En 2021, el compromiso con los objetivos del Pacto de Estado contra la Violencia de Género de 2017 fue reafirmado por la mayoría de los partidos políticos con representación parlamentaria. La renovación del Pacto de Estado vino acompañada de la adopción, en 2022, del Plan Plurianual Conjunto contra la Violencia sobre la Mujer (2023-2027) destinado a establecer un marco estable de cooperación entre los niveles nacional y autonómico para la aplicación del Pacto de Estado, y a garantizar una respuesta sostenible y coordinada de todas las instituciones y administraciones competentes. GREVIO acoge con especial satisfacción la adopción, como parte del Plan Conjunto Plurianual, de un catálogo de referencia de políticas

21. Once leyes autonómicas sobre violencia contra las mujeres incluyen una definición de violencia económica; véase "Violencia económica contra las mujeres en sus relaciones de pareja o expareja", Ministerio de Igualdad, 2023.

22. Véase por ejemplo la Sentencia del Tribunal Supremo 914/2021, de 17 de marzo de 2021, en la que el Tribunal Supremo consideró que el impago de las pensiones alimenticias suponía una forma de violencia económica contra la ex cónyuge y sus hijos.

23. Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el capítulo I, apartados 2 a 6.

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

y servicios en materia de violencia contra las mujeres, con el fin de garantizar un conjunto de servicios mínimos que deberán prestar todos los niveles administrativos afectados.

24. GREVIO acoge con especial satisfacción las importantes medidas adoptadas para ampliar el alcance de las políticas y los servicios a otras formas de violencia contra las mujeres distintas de la violencia de pareja, en particular la violencia sexual. En respuesta a las preocupaciones expresadas por GREVIO en su informe de evaluación de referencia sobre el hecho de que la anterior estrategia estatal se ocupaba principalmente de la violencia de pareja, la nueva Estrategia Estatal de Lucha contra la Violencia Machista para 2022-2025 aborda explícitamente todas las formas de violencia de género contempladas en el Convenio de Estambul. Además, tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, se adoptó un Plan Estratégico de Prevención de la Violencia Sexual para 2023-2027, elaborado por el Ministerio del Interior y que abarca todos los niveles de la administración. En junio de 2024, se creó la Oficina Nacional contra la Violencia Sexual (ONVIOS) para implementar, coordinar y supervisar la aplicación de las medidas contenidas en el Plan Estratégico de Prevención de la Violencia Sexual. Servicios ya existentes, como el teléfono de atención 016, y herramientas institucionales clave, como el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, han ampliado también sus competencias para abarcar todas las formas de violencia contra las mujeres.

25. Además, GREVIO acoge con satisfacción el hecho de que, desde 2020, las autoridades españolas hayan reforzado su enfoque para garantizar la protección y el apoyo a las mujeres y niñas víctimas en riesgo de formas interseccionales de discriminación. Varias leyes y políticas consagran plenamente el principio de interseccionalidad en la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres. Es el caso, en particular, de la Estrategia Estatal de Lucha contra la Violencia Machista para 2022-2025, que reconoce como concepto clave la necesidad de adaptar la respuesta de las autoridades a las necesidades específicas de las mujeres expuestas o en riesgo de sufrir discriminación interseccional. Además, el GREVIO observa con satisfacción que las estrategias nacionales dirigidas a grupos específicos de población, como la Estrategia Nacional de Igualdad, Inclusión y Participación de la Población Gitana (2021-2030) y la Estrategia Española sobre Discapacidad (2022-2030), la Estrategia para la Erradicación de la Violencia contra la Infancia y la Adolescencia y la Estrategia Nacional de Lucha contra el Sinhogarismo en España 2023-2030 incluyen todas ellas un enfoque específico para combatir la violencia contra las mujeres pertenecientes a estos grupos de población.²⁵

26. En la práctica, sin embargo, el GREVIO observa que las mujeres víctimas de la violencia de género y las expuestas a la discriminación interseccional siguen enfrentándose a obstáculos sustanciales para acceder a la protección y el apoyo, una cuestión también planteada por el Comité de las Partes del Convenio de Estambul en sus conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas con respecto a España.²⁶ El GREVIO observa con especial preocupación que las mujeres inmigrantes y las mujeres con discapacidad están desproporcionadamente representadas entre las víctimas de la violencia de género, incluidos los asesinatos relacionados.²⁷ Las mujeres que viven en zonas rurales también figuran desproporcionadamente entre las mujeres víctimas de la violencia de género.²⁸ Los representantes de las ONG que trabajan con estos grupos de mujeres expresaron su preocupación por la falta de aplicación plena de las políticas existentes en todas las poblaciones y grupos demográficos. Además, muchos profesionales parecen mostrar una comprensión de un solo aspecto de la interseccionalidad, lo que reduce la atención a un único factor de discriminación en lugar de abordar, en sus respuestas a casos individuales, las múltiples y entrecruzadas formas de discriminación que sufren o a las que están expuestas muchas mujeres.²⁹ Esto es especialmente pronunciado en el caso de las mujeres migrantes, las mujeres que ejercen la prostitución, las mujeres LGBTI o las mujeres con discapacidad que son víctimas de la violencia de género y se ven afectadas por más de un aspecto de la discriminación. Por ello, GREVIO

25. La Estrategia Nacional contra el Sinhogarismo (2022-2030) también destaca la relación entre la violencia de género.

26. Conclusiones sobre la aplicación de las recomendaciones adoptadas respecto a España del Comité de las Partes del Convenio de Estambul, adoptadas el 31 de mayo de 2024.

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

28. De los 50 feminicidios registrados en 2022, 15 fueron cometidos contra mujeres que vivían en ciudades y pueblos de menos de 20.000 habitantes, Fiscalía General del Estado, Memoria para el Gobierno de 2023.

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

pide que se reconozcan las múltiples e interrelacionadas formas de discriminación a las que pueden estar expuestas las mujeres de diversos orígenes para garantizar su acceso a la protección y el apoyo.³⁰

27. A pesar de los esfuerzos por mejorar la coordinación de la respuesta a la violencia contra las mujeres a nivel nacional, el GREVIO observa una persistente falta de coordinación entre los niveles nacional, regional y local y entre las comunidades autónomas. Varios interlocutores representantes de organizaciones de la sociedad civil que se reunieron con GREVIO han destacado la falta de prioridades en la aplicación del Pacto de Estado como una de las razones de la aplicación desigual e incompleta del pacto en las distintas regiones. Además, parece que las 19 Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer (UCVM), que desempeñan un papel clave en la coordinación de la acción de las autoridades estatales a nivel de cada comunidad autónoma, necesitarían más recursos para poder llevar a cabo su tarea con mayor eficacia.³¹

28. En resumen, a GREVIO le preocupa que, a pesar de las políticas de gran alcance sobre las diferentes formas de violencia contra las mujeres que existen, las respuestas individuales a las mujeres víctimas de la violencia puedan carecer de eficacia, ya que varían según las regiones y se ven afectadas por una coordinación insuficiente.

29. Otra cuestión preocupante señalada a la atención del GREVIO es la persistente falta de evaluación de las numerosas e importantes políticas y programas adoptados y aplicados en España en las dos últimas décadas. El GREVIO señala en este contexto que, en 2023, la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género para 2018-2022 fue objeto de una evaluación por parte de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.³² Esta fue la primera evaluación llevada a cabo desde la adopción del Pacto de Estado en 2017, ya que, en ausencia de indicadores y de asignación de responsabilidades a las diferentes partes interesadas, la comisión parlamentaria encargada de supervisar y evaluar su aplicación había sido incapaz de cumplir exhaustivamente esta tarea. Por ello, GREVIO celebra que la nueva Estrategia Estatal de Lucha contra la Violencia Machista (2022-2025) incluya indicadores y un sistema de evaluación periódica. Asimismo, toma nota con interés de la puesta en marcha por parte del Ministerio de Igualdad de un sistema informático de evaluación de la aplicación del Pacto de Estado y del catálogo de referencia de políticas y servicios públicos común a todos los niveles competenciales.³³ A pesar de estos avances positivos, al GREVIO le preocupa que la falta de una evaluación sistemática, exhaustiva e independiente de las leyes, las políticas y las medidas para combatir la violencia contra las mujeres parece ser un reto sustancial en todo el país, lo que dificulta la obtención de una visión general de su eficacia y de cualquier dificultad que deba remediarse - una preocupación también destacada por el Tribunal de Cuentas español en 2023.³⁴

30. Además, el GREVIO desea hacer hincapié en la importante contribución que las organizaciones de la sociedad civil implicadas en la prevención y la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres pueden aportar a la evaluación de las políticas existentes, así como en la elaboración de políticas, debido a sus conocimientos especializados y a su experiencia de trabajo con mujeres víctimas de la violencia de género. Los representantes de las ONG de defensa de los derechos de la mujer transmitieron al GREVIO su preocupación por sus limitadas posibilidades de cooperar con las autoridades en estas cuestiones, destacando la falta de canales institucionalizados para su participación regular. Esto se puso especialmente de relieve en el caso de las ONG que trabajan directamente con mujeres víctimas expuestas a formas de discriminación interrelacionadas.

30. Véase también: Lorena Sosa y Ruth M. Mestre I Mestre, Garantizar la aplicación no discriminatoria de las medidas contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica: Apartado 3 del artículo 4 del Convenio de Estambul, Consejo de Europa, 2022.

31. Tribunal de Cuentas español, Informe nº 1536, 2023, II.1.4.

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

33. Véase el artículo 18, Protección y apoyo, Principios generales.

34. Tribunal de Cuentas de España, Informe nº 1536 (Informe de fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la violencia de género, 2018-2022, 2023, Recomendación 4.

31. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que redoblen sus esfuerzos para garantizar una aplicación coherente de las políticas existentes para prevenir y combatir la violencia de género contra las mujeres a escala nacional, regional y local, en particular mediante:**

- a. **garantizar la aplicación de políticas y medidas destinadas a satisfacer las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia expuestas a discriminación interseccional;**
- b. **evaluar periódicamente sus políticas con el fin de lograr el enfoque político global y coordinado que exige el Convenio de Estambul. Dichas evaluaciones deberían llevarse a cabo sobre la base de indicadores predefinidos, a fin de valorar su impacto y garantizar que la elaboración de políticas se base en datos fiables;**
- c. **garantizar la participación periódica de las ONG que trabajan con mujeres víctimas de la violencia de género en la elaboración de políticas, así como en el seguimiento y la evaluación de políticas y medidas.**

C. Recursos financieros (artículo 8)

32. El artículo 8 del Convenio de Estambul pretende garantizar la asignación de recursos financieros y humanos adecuados a las actividades realizadas por las autoridades públicas y por las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil pertinentes.³⁵

33. GREVIO acoge con especial satisfacción el hecho de que, desde su informe de evaluación de referencia, la asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres haya seguido aumentando de forma constante. La parte del presupuesto del Ministerio de Igualdad destinada a combatir la violencia contra las mujeres aumentó de 160 a 320 millones de euros entre 2020 y 2023. Los fondos asignados a las comunidades autónomas para aplicar el Pacto de Estado contra la Violencia de Género aumentaron de 1,5 millones de euros en 2020 a 1,5 millones de euros en 2023.

Se ha pasado de 200 millones de euros anuales a 240 millones en 2023 y se ha destinado un total de 2.308 millones de euros a la puesta en marcha de la Estrategia Estatal contra la Violencia Machista, lo que supone un incremento sustancial respecto a la anterior estrategia nacional de lucha contra la violencia de género.³⁶ Además, GREVIO celebra que España haya dedicado parte de los fondos de la UE destinados a las medidas de recuperación tras el 19-C a acciones específicas en materia de violencia de género.³⁷ Asimismo, observa con satisfacción que, desde 2022, se utiliza la presupuestación con perspectiva de género en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.³⁸

34. No obstante, GREVIO lamenta que el impacto en la práctica de la importante inversión realizada por las autoridades españolas para responder a la violencia contra las mujeres se haya visto limitado por la falta de priorización en el uso de los fondos destinados a la aplicación del Pacto de Estado. Como ya se puso de relieve en la evaluación de referencia de GREVIO, esta laguna dio lugar a medidas fragmentadas y niveles desiguales de protección y dificultó la rendición de cuentas sobre el uso de los fondos, en particular los transferidos a las autoridades regionales y locales.³⁹ Lamentablemente, estos problemas persisten. Además, la información puesta en conocimiento del GREVIO indica que, mientras que la financiación procedente de las autoridades estatales ha aumentado, algunas autoridades regionales han reducido su propia inversión financiera en acciones para combatir la violencia contra las mujeres.⁴⁰ El GREVIO considera esencial garantizar que se proporcione más orientación a las autoridades regionales y locales, combinando la necesidad de establecer acciones y gastos prioritarios en consonancia con el Pacto de Estado y el Convenio de Estambul y con el objetivo de satisfacer las necesidades específicas de las diferentes regiones.⁴¹

35. Informe explicativo del Convenio de Estambul, apartado 66.

36. Véase el informe estatal, pp. 23-24.

37. A través del programa "España te protege contra la violencia machista".

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

39. Véase el artículo 7, Políticas globales y coordinadas.

40. Información obtenida durante la visita de evaluación.

41. En 2022 se publicó una guía para las autoridades regionales y locales sobre cómo solicitar fondos en el marco del Pacto de Estado. No obstante, se limita a los aspectos técnicos del procedimiento; véase Ministerio de Igualdad, Guía para la presentación y justificación de transferencias económicas a entidades locales para el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, 2022.

35. En lo que respecta a los fondos asignados a las ONG que trabajan en el ámbito de la violencia contra las mujeres, GREVIO manifiesta su preocupación por el hecho de que, a pesar del aumento general de las subvenciones concedidas a las ONG, el sistema sigue favoreciendo a las organizaciones más grandes en detrimento de las ONG más pequeñas, de base comunitaria, que tienen experiencia directa en el trabajo con mujeres víctimas de la violencia.⁴² Esto afecta especialmente a las organizaciones que trabajan con mujeres inmigrantes y refugiadas, mujeres de zonas rurales, mujeres LGBTI y las que trabajan en formas de violencia como el matrimonio forzado y la MGF. Además, al GREVIO le preocupa que, debido a que a menudo se producen retrasos en la llegada de los fondos del Pacto de Estado a las autoridades regionales y locales, la subcontratación de ONG proveedoras de servicios a través de licitaciones públicas se produce muy a finales de año, lo que provoca graves dificultades prácticas para estas ONG a la hora de garantizar la continuidad de los servicios que prestan. Este reto se ve agravado por el hecho de que la financiación suele concederse por períodos cortos (un año), aunque algunas regiones han ampliado la duración de las subvenciones.⁴³

36. Como se subraya en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, los servicios especializados siguen prestándose en su mayoría a través de ONG, sobre la base de la contratación pública. GREVIO observa con preocupación que las condiciones de trabajo del personal de dichos servicios son a menudo precarias. Esto parece deberse en gran medida al hecho de que las licitaciones públicas siguen favoreciendo a los licitadores más bajos, obligando a los proveedores de servicios a reducir los costes de personal, así como la calidad de los servicios propuestos. Como se subraya en el informe de evaluación de referencia de GREVIO, este enfoque también conduce a menudo a favorecer a las organizaciones no especializadas en detrimento de las organizaciones con un profundo conocimiento y experiencia en el trabajo con mujeres víctimas de la violencia.⁴⁴ Aunque en varias regiones se da prioridad a los requisitos cualitativos en las contrataciones públicas, no ocurre lo mismo en todas las regiones.

37. Por último, el GREVIO toma nota con preocupación de las informaciones que le han sido comunicadas y que apuntan a una disminución, en algunas regiones, de los fondos asignados a las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer, incluidas las organizaciones que prestan servicios esenciales de apoyo especializado. Las razones citadas están relacionadas con el discurso que niega la naturaleza de género de la violencia contra las mujeres y, por tanto, la necesidad de tales servicios.⁴⁵

38. Al tiempo que reconoce la importante asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en España, GREVIO anima a las autoridades españolas a tomar medidas para establecer prioridades y objetivos de gasto, especialmente mediante:

- a. reforzar las orientaciones proporcionadas a las autoridades locales y regionales sobre el uso de los fondos recibidos para la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género;**
- b. garantizar una financiación adecuada y sostenible para las ONG de mujeres que gestionan servicios especializados de apoyo a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia, incluidas las ONG más pequeñas de base comunitaria, mediante oportunidades de financiación que permitan una prestación continua de servicios, como subvenciones a largo plazo. Los procedimientos de contratación de estos servicios deben incluir, como criterios de selección, requisitos cualitativos como la necesidad de garantizar un enfoque sensible a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, así como experiencia en la prestación de servicios.**

D. Recogida de datos (artículo 11)

39. Prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica requiere una elaboración de políticas basada en pruebas. La recopilación de datos sistemáticos y comparables de todas las fuentes administrativas pertinentes es crucial a este respecto, al igual que la información sobre la prevalencia de todas las formas de violencia contra las mujeres.

40. Desde el procedimiento de evaluación de referencia, España ha seguido recopilando y publicando una amplia gama de datos sobre la violencia contra las mujeres, lo que GREVIO elogia. La riqueza de los datos disponibles

42. Un aumento del 7,7% entre 2022 y 2023; véase el informe estatal, p. 48.

43. Información obtenida durante la visita de evaluación. En Cataluña, GREVIO fue informado de que los fondos se conceden ahora por períodos de dos años.

44. Información obtenida durante la visita de evaluación.

45. Véase la presentación de la ONG Plataforma CEB Sombra Cedaw-Estambul-Pekín, diciembre de 2023, pp. 29-30.

es clave para analizar el impacto de las leyes y políticas destinadas a combatir la violencia contra las mujeres y su constante mejora. El suministro de estos datos también desempeña un papel crucial en la concienciación de la sociedad sobre este problema. GREVIO observa con especial interés el uso desde 2022 del término "feminicidio", que amplía la definición utilizada anteriormente de asesinatos de mujeres por razones de género, un término que GREVIO también utiliza. GREVIO acoge con satisfacción la evolución de los últimos años que ha llevado a la ampliación de esta definición para incluir ahora los asesinatos cometidos por parejas íntimas y miembros de la familia y los cometidos fuera de tales contextos, los asesinatos relacionados con la violencia sexual y los feminicidios "vicarios",⁴⁶ incluidos los de niños.⁴⁷ GREVIO también observa con satisfacción la información que indica una disminución del número de feminicidios, de 71 en 2003 a 49 en 2021 y 2022. En 2023, sin embargo, se registraron 58 feminicidios.⁴⁸

41. Aunque cada vez hay más información sobre el número de víctimas de la violencia sexual,⁴⁹ GREVIO señala que los datos sobre la MGF y el matrimonio forzado siguen sin estar a disposición del público.⁵⁰ La MGF y el matrimonio forzado son delitos contemplados en la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, sobre los que debería realizarse una mayor recopilación de datos.⁵¹

1. Fuerzas y cuerpos de seguridad y sector judicial

42. Como observó el GREVIO en su informe de evaluación de referencia, los sectores policial y judicial han venido recopilando una amplia gama de información sobre la violencia contra la mujer. Esto incluye, desde 2023, a los niños expuestos a la violencia de género.⁵² El Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) también sigue proporcionando información actualizada sobre la violencia en la pareja. Los datos disponibles incluyen las tasas de enjuiciamiento y condena, el número de órdenes de alejamiento y protección de urgencia dictadas, las sanciones impuestas por el incumplimiento de las órdenes e información sobre el número de medidas de protección que han dado lugar a la suspensión de la custodia y/o de los derechos de visita. También se dispone de información sobre el número de mujeres víctimas de homicidios por motivos de género a las que se ha concedido una orden de protección. Además, la Fiscalía recoge y publica periódicamente datos que incluyen datos sobre feminicidios e intentos de feminicidio, violencia sexual en las relaciones de pareja y víctimas colaterales que fueron asesinadas (familiares o amigos de la víctima). Estos datos están desglosados por discapacidad y origen de la víctima. En 2022 también se creó un portal web que presenta datos oficiales sobre la violencia de género contra las mujeres.⁵³ Aunque acoge con satisfacción esta gran cantidad de datos sobre el procedimiento judicial, GREVIO lamenta que, sin embargo, siga siendo imposible hacer un seguimiento de los casos de violencia contra las mujeres desde la denuncia a las autoridades policiales hasta la decisión judicial, excepto en el caso de los feminicidios. El GREVIO también observa que la fragmentación de la recogida de datos entre varias instituciones dificulta la obtención de una visión global de la situación de la violencia contra las mujeres, incluso en cuestiones como las tasas de desgaste.⁵⁴

43. El sistema VioGén (Sistema Integrado de Seguimiento de los Casos de Violencia de Género) del Ministerio del Interior, que recopila información sobre los casos de violencia de pareja, publica mensualmente estadísticas sobre los casos denunciados de violencia de pareja, clasificados por nivel de riesgo, incluidos los relativos a los niños expuestos a la violencia de género. El GREVIO toma nota con interés de la información proporcionada por las autoridades sobre los trabajos en curso para establecer un sistema de registro,

46. La violencia "vicaria" se define como una forma de violencia contra la mujer cometida contra los miembros de su familia, en particular los niños, con el fin de causarles daño. En ella se incluyen los asesinatos de niños u otros familiares. Véase la Estrategia Nacional de Lucha contra la Violencia Machista, 2022-2025, Apéndice 3.

47. Los feminicidios "vicarios" incluyen los asesinatos de una mujer y/o de niños cometidos por un agresor para perjudicar a otra mujer, véase: www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/igualdad/Paginas/2021/201221-feminicidios_contabilizacion.aspx.

48. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, Boletín estadístico mensual, diciembre de 2023. Las ONG también recopilan datos sobre feminicidios, que proporcionan cifras superiores a las estadísticas oficiales, ya que incluyen los asesinatos de mujeres que ejercen la prostitución; véase <https://feminicidio.net/>.

49. Véase en particular "Macroencuesta sobre violencia contra la mujer", 2019.

50. Las autoridades españolas indicaron que los datos sobre estas formas de violencia se recogen y registran, pero no se publican desglosados.

51. Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, artículo 4.1.

52. En el contexto de la violencia de pareja y en otras circunstancias.

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

54. Véase también el artículo 50, Respuesta inmediata, prevención y protección.

vigilar y prevenir los casos de violencia sexual y realizar evaluaciones de riesgo, tras la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual.

44. A pesar de la gran cantidad de datos facilitados por los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el poder judicial sobre la violencia en la pareja, el GREVIO lamenta que la información sobre violencia sexual siga limitándose al número de casos registrados por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y a las estadísticas de personas condenadas por delitos sexuales desglosadas por nacionalidad, sexo y edad y sobre sentencias por delitos sexuales.⁵⁵ Las autoridades han informado al GREVIO de que la información sobre el tratamiento de los delitos sexuales en las distintas fases del procedimiento judicial se registra en el sistema de registros de apoyo administrativo (SIRAJ). Sin embargo, esta información no parece estar disponible para los debates públicos y la formulación de políticas basadas en pruebas. En particular, no parece haber información disponible públicamente sobre el número de casos denunciados que conducen a sentencias y sobre el resultado de los procedimientos judiciales a este respecto, lo que dificulta la evaluación de la respuesta del poder judicial a la violencia sexual y la identificación de las lagunas existentes. GREVIO entiende que la plena aplicación de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, incluida su disposición sobre investigación y recopilación de datos,⁵⁶ debería permitir colmar esta laguna. Confía en que se tomen medidas para aplicar rápidamente las disposiciones pertinentes de la Ley Orgánica 10/2022 y desarrollar la recogida de datos sobre violencia sexual.

2. Sector sanitario

45. Desde 2020, las autoridades españolas han seguido recopilando información sobre los casos de violencia de género detectados en el sistema sanitario, lo que GREVIO acoge con satisfacción. Sin embargo, como ya subrayó en su informe de evaluación de referencia, el GREVIO entiende que sigue siendo difícil garantizar la comparabilidad de los datos recogidos por las comunidades autónomas, a pesar de los esfuerzos por mejorar la normalización. Además, la información recogida sigue sin desglosar todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul. Los datos sobre MGF siguen siendo especialmente escasos.

3. Servicios sociales

46. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género recoge y publica periódicamente información sobre la utilización de determinados servicios especializados, en particular de las líneas telefónicas de ayuda y de los servicios de información a las víctimas. Además, facilita información sobre el uso que hacen las víctimas de violencia de género del servicio ATENPRO de atención telefónica urgente a víctimas de violencia, sobre el seguimiento electrónico de las órdenes de protección⁵⁷ y sobre servicios especializados, como el número de plazas disponibles en casas de acogida, aunque la información parece no estar siempre actualizada.

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

48. **Recordando los resultados publicados en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, y teniendo en cuenta la necesidad de que los esfuerzos de recopilación de datos se extiendan a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, en particular la violencia sexual, la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, el GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a proseguir sus esfuerzos para:**

- a. **Garantizar que los datos recopilados por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades judiciales y los servicios de salud se desglosan en función del sexo y la edad de la víctima y el agresor, el tipo de violencia, la relación del agresor con la víctima, la ubicación geográfica y otros factores que se consideren pertinentes;**

55. Véanse los informes estadísticos anuales del Ministerio del Interior en: www.interior.gob.es/opencms/es/archivos-y-documentacion/documentacion-y-publicaciones/anuarios-y-estadisticas/anuarios-estadisticos-antiores/; y los datos facilitados por la Oficina Nacional de Estadística en: www.ine.es/.

56. Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, artículo 4.1.

57. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, boletines estadísticos mensuales. El servicio ATENPRO es prestado a las víctimas por los servicios sociales. Las víctimas disponen de un teléfono móvil con tecnología que permite la atención inmediata y a distancia las 24 horas del día y durante todo el año.

-
- b. armonizar la recogida de datos entre las fuerzas del orden y el poder judicial, con el fin de permitir el seguimiento de un caso a través de las diferentes etapas del sistema de justicia penal y permitir así evaluar, *entre otras cosas*, los índices de condena, desgaste y reincidencia;**
 - c. Tomar medidas para armonizar los esfuerzos de recopilación de datos del sector sanitario en todo el país y garantizar que los datos recopilados por los proveedores de atención sanitaria pública y privada incluyan los casos de contacto de las víctimas de violencia contra las mujeres con los proveedores de atención primaria y servicios perinatales;**
 - d. introducir la recogida de datos por parte de los servicios sociales en relación con todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas la mutilación genital femenina, el aborto forzado y la esterilización forzada.**

III. Análisis de la aplicación de determinadas disposiciones en ámbitos prioritarios en materia de prevención, protección y enjuiciamiento.

A. Prevención

49. El capítulo III del Convenio de Estambul contiene una serie de obligaciones generales y más específicas en el ámbito de la prevención. En esta sección se analizan los progresos realizados desde el procedimiento de seguimiento de la evaluación inicial en la aplicación de medidas preventivas tempranas. También se analizan los progresos realizados en relación con la adopción de las medidas preventivas más específicas previstas en este capítulo en el ámbito de la educación y la formación de todos los profesionales pertinentes, y en relación con los programas para agresores destinados a prevenir nuevas victimizaciones. Garantizar la prevención efectiva de todas las formas de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica es un paso importante para hacerla inaceptable y reducir los niveles de perpetración.⁵⁸ A su vez, capacita a las mujeres y niñas para hablar sobre sus experiencias y buscar apoyo y protección.

1. Obligaciones generales (artículo 12)

50. El artículo 12 establece una serie de medidas preventivas generales que representan los principios generales del deber de las partes de prevenir la violencia contra la mujer. Entre ellas figura la obligación de promover cambios en los patrones socioculturales de comportamiento de mujeres y hombres, con miras a erradicar prejuicios, costumbres, tradiciones y cualesquiera otras prácticas basadas en la idea de la inferioridad de la mujer o en funciones estereotipadas de mujeres y hombres. Los hombres y los niños pueden contribuir positivamente a lograr ese cambio actuando como modelos y defendiendo la igualdad entre mujeres y hombres y el respeto mutuo, entre otras cosas denunciando la violencia, comprometiéndose a otros hombres a poner fin a la violencia contra las mujeres o asumiendo activamente responsabilidades de cuidado. Además, partiendo de la premisa de que la violencia contra las mujeres es tanto una causa como una consecuencia de la desigualdad de género, el artículo 12 exige además que las partes adopten medidas específicas para empoderar a las mujeres con el fin de permitirles reconocer y rechazar la discriminación, las relaciones desiguales de poder y, en última instancia, reducir la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia y lograr una mayor igualdad de género.

51. Desde el informe de evaluación de referencia, las autoridades españolas han seguido implementando campañas de sensibilización dirigidas a prevenir la violencia contra las mujeres y el sexismo y a promover la igualdad de género. Estas medidas forman parte del Pacto de Estado contra la Violencia de Género y del catálogo 2021 de medidas urgentes para mejorar y actualizar la lucha contra la violencia de género.⁵⁹ Además, tanto el III Plan Estratégico para la Igualdad de Género (2022-2025), como la Estrategia Nacional contra la Violencia Machista (2022-2025) y la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Infancia y la Adolescencia incluyen medidas de prevención y sensibilización entre sus prioridades. También se ha dado prioridad a las iniciativas de prevención en las políticas de lucha contra la violencia de género llevadas a cabo en algunas regiones.⁶⁰ GREVIO acoge con satisfacción este firme anclaje de las medidas preventivas en los documentos políticos y observa con satisfacción que las campañas que se han puesto en su conocimiento siguen un enfoque sensible al género y tienen por objeto hacer frente a las normas patriarcales y los prejuicios y, por lo tanto, tratan de abordar las causas profundas de la violencia contra las mujeres.⁶¹ También elogia el hecho de que las autoridades encarguen encuestas de opinión periódicas sobre la violencia de género contra las mujeres, que ayudan a identificar las tendencias a este respecto y a ajustar las políticas de prevención.

52. Sin embargo, a pesar del reconocimiento por parte de las autoridades de la importancia crucial del trabajo de prevención, los representantes de las organizaciones de la sociedad civil implicadas en este ámbito informaron al GREVIO de una falta de continuidad en el trabajo de prevención, una fragmentación de los esfuerzos y una falta de evaluación del impacto de las campañas de prevención.⁶² En concreto, destacaron una falta de financiación sostenible para este trabajo y

58. La importancia de este esfuerzo se ha reiterado y reforzado mediante la Declaración de Dublín sobre la Prevención de la Violencia Doméstica, Sexual y de Género, adoptada en 2022 en Dublín (Irlanda) por 38 Estados miembros del Consejo de Europa.

59. Catálogo de medidas urgentes del Plan de Mejora y Modernización contra la Violencia de Género, 2021, véase: www.igualdad.gob.es/comunicacion/notasprensa/consejo-ministras-catalogo-medidas-violencia/.

60. Véase, en particular, el Plan Nacional de Prevención de la Violencia de Género (2023-2025) de Cataluña.

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

62. Información obtenida durante la visita de evaluación.

la falta de consulta a la sociedad civil en la preparación de programas y campañas oficiales de prevención. Por otra parte, el GREVIO señala, a partir de la información que le ha sido comunicada, que, como ya puso de relieve en su informe de evaluación de referencia, debería hacerse más para prevenir la violencia contra las mujeres migrantes, sobre la base de un enfoque sostenible y basado en la comunidad.⁶³ Subraya que estas mujeres se encuentran en la intersección de los estereotipos y prejuicios racistas y basados en el género y son, por tanto, muy vulnerables a la violencia. Por lo tanto, es importante acabar con los mitos y estereotipos imperantes sobre las mujeres inmigrantes y concienciarlas sobre sus derechos y el apoyo existente disponible para las experiencias de violencia. GREVIO observa con satisfacción que el Ministerio de Igualdad y algunas autoridades regionales han abierto nuevas convocatorias de proyectos de prevención a las ONG en 2024. Espera que esto contribuya a colmar las lagunas existentes a este respecto.

53. La Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual incluye el deber de las autoridades de aplicar medidas para prevenir la violencia sexual, también en el ámbito digital y mediante la sensibilización de los profesionales de los medios de comunicación y del sector publicitario. En consecuencia, las autoridades centrales y autonómicas han tomado medidas para aumentar la sensibilización en este ámbito, en particular en lo que respecta a la noción de consentimiento para los actos sexuales, lo que GREVIO acoge con satisfacción.⁶⁴ También toma nota de la actual campaña contra el uso de drogas de violación para cometer actos de violencia sexual. No obstante, le preocupa la persistente falta de medidas de sensibilización sobre la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, así como sobre cualquier forma de violencia en nombre del llamado honor. El GREVIO toma nota con especial interés de la atención prestada recientemente a llegar a los hombres y los niños y a implicarlos en los esfuerzos en curso para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres.⁶⁵ En varias regiones se han emprendido trabajos sobre la masculinidad.⁶⁶ También se han tomado medidas para abordar la dimensión digital de la violencia contra las mujeres cometida, especialmente entre los jóvenes.⁶⁷ Sin embargo, varios interlocutores del GREVIO indicaron que es necesario hacer más para sensibilizar a los jóvenes sobre la violencia contra las mujeres, en la esfera digital y fuera de ella, en un contexto marcado, por una parte, por el aumento del discurso que niega la existencia de la violencia contra las mujeres y la normaliza y, por otra, por el aumento de la violencia contra las mujeres y las niñas cometida en la esfera digital.⁶⁸ En este sentido, observa con gran preocupación los resultados de una encuesta de 2023 que indica que el 23% de los chicos y jóvenes (15-29 años) cree que la violencia de género es una ficción ideológica y el 19% de ellos piensa que la violencia no es un problema si es de baja intensidad.⁶⁹ Estas cifras van en aumento en comparación con estudios comparables anteriores. GREVIO reconoce la importancia de la labor de sensibilización sobre la violencia de género llevada a cabo por las autoridades españolas desde la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 de Violencia de Género. Dicha labor ha supuesto una importante evolución en la percepción que la sociedad tiene de la violencia contra las mujeres y de la igualdad entre mujeres y hombres. Por ello, considera de suma importancia continuar y ampliar esta labor para consolidar los logros alcanzados, adaptar el trabajo a la evolución del contexto y prevenir cualquier retroceso en el principio de igualdad entre mujeres y hombres y en el derecho humano de las mujeres a la protección frente a la violencia de género.

54. Acogiendo con satisfacción el firme anclaje de las medidas preventivas en los documentos políticos y las estrategias nacionales, GREVIO anima a las autoridades españolas a:

63. Información obtenida durante la visita de evaluación.

64. Véase, por ejemplo, el Plan Estratégico de Prevención de la Violencia Sexual para 2023-2027, y la campaña "El sexo sólo es un sí": <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campannas/violenciaGobierno/ElSexoEsunSi/hom e.htm>.

65. Véase, por ejemplo:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campannas/violenciaGobierno/entoncesqui/vgen e ro.htm>. Véase también Estrategia Estatal contra la Violencia Machista, Línea Estratégica 2.7.

66. Véase el artículo 16, Programas de intervención preventiva y tratamiento. Véase también, por ejemplo, el programa Gizonduz, llevado a cabo en el País Vasco: www.emakunde.euskadi.eus/informacion/gizonduz-intro/webema01-contentproject/es/.

67. El Ministerio del Interior está llevando a cabo una investigación sobre la violencia contra las mujeres en el ámbito digital; información facilitada por las autoridades españolas.

68. Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también la sección I, Tendencias emergentes de la violencia contra las mujeres.

69. Fundación Reina Sofía, FAD Juventud, 2023: www.centroreinasofia.org/publicacion/resultados-violencia-genero- barometro- juventud-genero-2023/.

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

2. Educación (artículo 14)

55. Los redactores del convenio reconocieron el importante papel que desempeñan los entornos educativos formales e informales a la hora de abordar las causas profundas de la violencia contra las mujeres y las niñas. Por ello, el artículo 14 exige el diseño de material didáctico que promueva la igualdad entre mujeres y hombres, los roles de género no estereotipados, el respeto mutuo, la resolución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales y el derecho a la integridad personal, y que informe a los alumnos sobre las diferentes formas de violencia de género contra las mujeres, adaptado a la edad y capacidad de los alumnos y donde las partes lo consideren oportuno. La obligación de promover estos principios se extiende a las instalaciones educativas no formales, así como a cualquier instalación deportiva, cultural y de ocio. En este contexto, el GREVIO subraya la importancia de informar a los padres sobre el contenido de los cursos relacionados, las cualificaciones de las personas que imparten los cursos y a quién pueden dirigirse para cualquier pregunta.

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

57. GREVIO elogia estos avances legislativos. Sin embargo, observa que sigue siendo difícil evaluar en qué medida se aplica el marco legal en el ámbito escolar, ya que la educación es en gran medida competencia de las autoridades regionales. Mientras que la educación sexual integral se ha convertido en obligatoria en algunas comunidades autónomas, los cursos de⁷² dedicados a las cuestiones enumeradas en el artículo 14 del convenio parecen ser en su mayoría optativos y se imparten de forma irregular.⁷³ Del mismo modo, GREVIO no está en condiciones de evaluar si el nuevo marco legislativo se refleja en el material didáctico que se utiliza. Aunque la formación sobre educación para la igualdad se promueve a nivel nacional,⁷⁴ la formación del profesorado también parece variar de una región a otra. Un estudio de 2020 indicaba que los profesores deseaban recibir una mejor formación sobre cómo tratar temas como la violencia de género, la educación sexual o la violencia en el ámbito digital.⁷⁵ GREVIO toma nota del hecho de que la Estrategia Estatal de Lucha contra la Violencia Machista hace hincapié en la necesidad de desarrollar la enseñanza

70. Incluidas la Ley Orgánica 3/2020, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de Educación; y la Ley Orgánica 1/2023, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010, de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

71. Ley Orgánica 2/2023 del Sistema Universitario.

72. Como Navarra.

73. Como el curso sobre valores éticos.

74. Véase, en particular, la formación impartida por el Instituto de la Mujer: www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaEducacion/Programas/EducacionEnIgualdad.htm.

75. Menores y violencia de género, Delegación del Gobierno contra la violencia de género, 2020, Capítulo 4.

material sobre temas como la igualdad y el fin de la violencia de género.⁷⁶ Espera que estos planes se traduzcan rápidamente en medidas prácticas.

58. Además, el GREVIO está preocupado por la información que le ha sido comunicada, según la cual, aunque una parte sustancial de la enseñanza sobre las cuestiones contempladas en el artículo 14 de la convención parece ser impartida por ONGs,⁷⁷ las oportunidades para ellas, incluidas las ONGs de derechos de la mujer, de impartir cursos en las aulas sobre temas relacionados con la igualdad de género, la violencia de género y la educación sexual han sido, en algunas regiones, limitadas. El creciente sentimiento alimentado por el discurso político que cuestiona la existencia de desigualdades de género y la violencia de género contra las mujeres está provocando que se preste menos atención a la importancia de garantizar una educación integral en las materias enumeradas en el artículo 14. En particular, algunas regiones han introducido la posibilidad de que los alumnos opten por no asistir a las clases en las que se abordan estos temas.⁷⁸

59. Desde 2021, se han creado en las escuelas personas de referencia para tratar todas las formas de violencia, más allá de la violencia de género contra las mujeres. Estas unidades de "bienestar" también son responsables de identificar a los alumnos que sufren o se ven afectados por la violencia de género, incluida la violencia doméstica. Parece que en varias regiones se dispone de orientación para ayudar a detectar casos de violencia de género en la escuela. No obstante, se han comunicado al GREVIO grandes disparidades en la aplicación de las medidas de identificación entre las distintas regiones y escuelas, así como una falta de recursos y de formación del personal escolar para desempeñar sus funciones a este respecto.⁷⁹ En el ámbito de las universidades, el GREVIO elogia la creación de unidades de igualdad en varias regiones, que pueden contribuir a prevenir la violencia contra las estudiantes, detectar casos de violencia y derivarlos a servicios especializados.⁸⁰

60. Recordando los resultados emitidos en su informe de evaluación de referencia, GREVIO anima a las autoridades españolas a seguir promoviendo los principios de igualdad entre mujeres y hombres, los roles de género no estereotipados, el respeto mutuo y la resolución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales a través de material didáctico adecuado y a supervisar cómo los profesores hacen uso de dicho material y, cuando sea necesario, a incluir programas sobre los temas enumerados en el artículo 14 del Convenio de Estambul como asignaturas obligatorias en el currículo formal.

61. GREVIO anima además encarecidamente a las autoridades españolas a redoblar sus esfuerzos para enseñar a los niños, de forma adecuada a su edad, la noción de consentimiento libremente otorgado en las relaciones sexuales, concienciarlos sobre los efectos nocivos de la pornografía violenta y las implicaciones de compartir imágenes íntimas propias y ajenas.

3. Formación de profesionales (artículo 15)

62. Construir la confianza de la sociedad ofreciendo apoyo, protección y justicia a las mujeres y niñas con experiencias de violencia de género requiere profesionales bien formados en un amplio espectro de campos. La norma establecida por el Convenio de Estambul en su artículo 15 es la formación sistemática inicial y continua de todos aquellos que tratan con víctimas o autores de cualquier acto de violencia. La formación exigida debe abarcar la prevención y detección de dicha violencia, la igualdad entre mujeres y hombres, las necesidades y derechos de las víctimas y la prevención de la victimización secundaria.

63. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO señaló que, si bien se había impartido formación sobre violencia de género e igualdad de género a varios grupos de profesionales, y para algunas categorías obligatorias por ley, se habían detectado discrepancias en los niveles de formación de los miembros de los distintos profesionales y la formación se había centrado principalmente en la violencia de pareja. Desde 2020, el GREVIO ha constatado que la evolución legislativa, y la Estrategia Estatal contra la Violencia Machista

76. Estrategia Estatal contra la Violencia Machista, Línea Estratégica 2.5.

77. Información obtenida durante la visita de evaluación. Las autoridades policiales también imparten formación en las escuelas sobre violencia contra las mujeres, ciberviolencia de género, trata y explotación de seres humanos y prevención de delitos sexuales; información facilitada por las autoridades.

78. Información obtenida durante la visita de evaluación.

79. Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el informe anual del Defensor del Pueblo para 2023, pp. 53-59.

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

Violencia (2022-2025), han generado nuevas obligaciones en cuanto a la formación de los profesionales que atienden a las víctimas de la violencia contra las mujeres, en particular en lo relativo a la violencia sexual y a la necesidad de tener en cuenta la perspectiva y el bienestar del niño.⁸¹ Sin embargo, la formación sobre violencia sexual prevista en la Ley 10/2022 de Libertad Sexual aún no se ha puesto en marcha.⁸²

64. El GREVIO elogia el importante papel desempeñado por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género en la puesta en marcha de nueva formación, incluso en cooperación con el CGPJ y el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. Este trabajo también incluye la cooperación con la Asociación Española de Municipios para crear un plan nacional de formación sobre igualdad y no discriminación para el personal de las administraciones públicas⁸³ y para diseñar formación para profesionales que trabajan en zonas rurales. GREVIO observa con interés que todos los nuevos funcionarios deben cursar un módulo obligatorio sobre violencia de género impartido por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Sin embargo, sigue siendo difícil evaluar en qué medida la nueva formación ha llegado al personal de la administración pública en todo el país. Al parecer, en algunas regiones sólo unos pocos funcionarios la han completado, mientras que el conocimiento de los protocolos existentes y su aplicación sigue siendo escaso.⁸⁴

65. La formación de los miembros de la judicatura ha seguido ampliándose desde la evaluación de referencia del GREVIO. El CGPJ, encargado de la formación inicial y continua de los jueces, informa de un notable aumento desde 2020 en la participación de jueces en cursos voluntarios y continuos sobre violencia de género e igualdad de género, lo que GREVIO acoge con satisfacción.⁸⁵ Sin embargo, mientras que la formación inicial sobre violencia contra las mujeres y sobre prejuicios y estereotipos de género es obligatoria, la formación continua sobre este tema sigue siendo opcional, excepto en caso de cambio de función judicial a un tribunal especializado en violencia contra las mujeres. El Centro de Estudios Jurídicos tiene la responsabilidad de formar al resto de profesionales del Derecho y ha desarrollado un plan integral de formación en materias relacionadas con la igualdad, la inclusión y la violencia contra las mujeres, en estrecha colaboración con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.⁸⁶ Además, desde 2020, la formación inicial de los fiscales incluye cursos obligatorios sobre integración de la perspectiva de género, igualdad y respuesta eficaz a la violencia de género contra las mujeres. Los médicos forenses también reciben un módulo de formación inicial de seis horas sobre violencia contra la mujer y tienen a su disposición, de forma voluntaria, la especialización en el servicio. En cuanto a los profesionales de la administración penitenciaria, la formación inicial se limita (2-4 horas) a cuestiones generales de igualdad de género, y falta formación específica sobre violencia contra las mujeres, incluso entre el personal que trabaja en programas para agresores de violencia doméstica.⁸⁷ También se informó al GREVIO de la falta de perspectiva interseccional y de conocimientos sobre las distintas formas de violencia contra las mujeres entre el personal de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas de Delitos gestionadas por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con el Parlamento.

66. A pesar de las medidas para ampliar la formación sobre violencia de género contra las mujeres, GREVIO está preocupado porque, como ya observó en su evaluación de referencia, los jueces que no trabajan en tribunales especializados en violencia de género siguen sin recibir formación sistemática sobre temas relacionados con la violencia contra las mujeres. La información recibida indica que muchos jueces siguen careciendo de un enfoque centrado en la víctima y en el trauma, así como de conocimientos sobre los problemas a los que se enfrentan las mujeres expuestas a la discriminación interseccional, como las mujeres migrantes y refugiadas o las mujeres con discapacidad.⁸⁸ En particular, se han señalado problemas relacionados con la falta de comprensión por parte de los jueces, el personal de las unidades de evaluación forense y otros profesionales encargados de proporcionar conocimientos especializados a los tribunales sobre el impacto de la violencia contra las mujeres, en particular la violencia doméstica, en los niños expuestos a ella, los riesgos de que aumente la violencia contra las mujeres y los niños en situaciones posteriores a la separación y el recurso incontrolado a conceptos como el denominado síndrome de alienación parental.⁸⁹ También se han señalado lagunas

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

82. Información obtenida durante la visita de evaluación.

83. En el marco del III Plan para la Igualdad de Género en la Administración General del Estado.

84. Véase la presentación de la ONG Plataforma CEB Sombra Cedaw-Estambul-Pekín, diciembre de 2023, p. 27.

85. Información obtenida durante la visita de evaluación.

86. El Centro de Estudios Jurídicos se encarga de la formación de los miembros del Ministerio Fiscal, abogados y demás personal de la Administración de Justicia, incluidos los profesionales de la medicina forense.

87. Véase el artículo 16, Programas de intervención preventiva y tratamiento.

88. Información obtenida durante la visita de evaluación.

89. Véase el artículo 31, Custodia, derechos de visita y seguridad.

a la atención del GREVIO en relación con la formación de la judicatura sobre violencia sexual.⁹⁰ Además, el GREVIO señala que la formación de la judicatura es impartida en su mayor parte por profesionales pertenecientes a la judicatura y que las ONG especializadas, que están bien situadas para ofrecer una perspectiva sobre los retos y necesidades de las víctimas, tienen pocas posibilidades de impartir sus conocimientos y experiencia.⁹¹

67. Si bien el GREVIO subraya su pleno respeto por el principio esencial de la independencia del poder judicial y de la autonomía judicial en la organización de la formación, señala, al mismo tiempo, el papel único y esencial que desempeña el poder judicial en la aplicación del Convenio de Estambul y de sus principios incorporados a la legislación nacional. En virtud de este papel esencial, sus decisiones pueden comprometer directamente la responsabilidad de los Estados.⁹² En lo que se refiere a la formación de los jueces, el creciente corpus de informes de evaluación de referencia y temáticos ha señalado sistemáticamente deficiencias a nivel de los tribunales, incluso en España, en particular debido al insuficiente conocimiento sobre la naturaleza y la dinámica de la violencia contra las mujeres entre muchos jueces y, en consecuencia, las bajas tasas de condena por todas las formas de violencia contra las mujeres. Por lo tanto, es de vital importancia que, a la hora de juzgar casos penales y civiles relacionados con la violencia contra las mujeres, dichas decisiones estén fundamentadas y se basen en conocimientos especializados adecuados, que aborden, *entre otras cosas*, los estereotipos de género. De hecho, esto requiere conocimientos especializados sobre fenómenos muy complejos -como el comportamiento de las víctimas inducido por el trauma; las reacciones de congelación, caída y amistad de las víctimas de violación; y el daño y las consecuencias a largo plazo de presenciar violencia doméstica en los niños- y un conocimiento profundo de las normas del Convenio de Estambul. Estas necesidades de formación no pueden abordarse suficientemente mediante cursos ad hoc y opcionales, sino que requieren una formación obligatoria y en profundidad de los jueces sobre las cuestiones pertinentes. Es alentador que esto se reconozca cada vez más y que las academias de formación judicial estén avanzando hacia una formación obligatoria sobre la violencia contra las mujeres para abordar la compleja naturaleza de estos delitos. Esto se ve respaldado por la información recopilada por la Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ) del Consejo de Europa en 2020, que muestra que 24 Estados miembros del Consejo de Europa exigen algún tipo de formación obligatoria en el servicio para los jueces, y la compleja naturaleza de la violencia contra las mujeres merecería la inclusión de estos temas.⁹³ Por lo tanto, deben encontrarse formas de garantizar que los miembros del poder judicial estén equipados con los conocimientos necesarios para responder a las mujeres víctimas de violencia y a sus hijos de una manera que infunda su confianza en el poder judicial y proporcione un sentido adecuado de la justicia. Esto es de gran relevancia no sólo en el contexto de los procedimientos penales, sino también en relación con los casos de derecho de familia, donde las decisiones judiciales sobre custodia y régimen de visitas a menudo no tienen suficientemente en cuenta las preocupaciones y necesidades de seguridad de las mujeres y los niños que abandonan relaciones abusivas, ignorando con frecuencia las denuncias de violencia doméstica y/o aceptando acuerdos a pesar de un historial de violencia doméstica.

68. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley (de la Policía Nacional, la Guardia Civil y las policías autonómicas) reciben formación inicial obligatoria y formación continua sobre igualdad y violencia de género contra las mujeres. Además, el GREVIO está informado de que todos los agentes de policía reciben formación inicial y continua sobre el uso del sistema VioGén de evaluación de riesgos.⁹⁴ La formación específica, inicial y continua, está ampliamente disponible para los agentes que trabajan en las unidades especializadas existentes (EMUMES y UFAM),⁹⁵ incluyendo temas como las adicciones y la violencia contra las mujeres, la violencia contra las mujeres transexuales y las mujeres con discapacidad. Además, el GREVIO toma nota con satisfacción de la introducción en 2024 de la formación obligatoria sobre violencia sexual para el personal de la UFAM. Por último, desde 2021, la Guardia Civil ofrece un curso universitario de tres meses sobre violencia de género abierto no sólo a los miembros de la Guardia Civil, sino también a otros profesionales de la judicatura, abogados y miembros de ONG.

90. Véase el artículo 50, Respuesta inmediata, prevención y protección.

91. Información obtenida durante la visita de evaluación.

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

93. Consejo de Europa Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia (CEPEJ), *Qualitative Data on European Judicial Systems, 2020*, disponible en: <https://public.tableau.com/app/profile/cepej/viz/QualitativeDataEN/QualitativeData>.

94. Véase el artículo 51, Evaluación y gestión de riesgos.

95. Unidades para mujeres y niños (EMUMES) de la Guardia Civil y Unidades para mujeres y familias (UFAM) de la Policía Nacional.

69. GREVIO elogia el énfasis puesto en la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley sobre la violencia contra las mujeres, y el alto grado de especialización de la UFAM, EMUMES y otras unidades policiales especializadas.⁹⁶ Sin embargo, señala que es necesaria una mayor formación de los funcionarios de policía sobre todas las formas de violencia de género contra las mujeres, en particular en las zonas rurales, donde es especialmente difícil para las víctimas denunciar. Las ONG que trabajan con mujeres inmigrantes y gitanas, mujeres con discapacidades y otras mujeres expuestas a la discriminación interseccional también informan de una frecuente falta de comprensión entre los agentes de policía de las dificultades a las que se enfrentan estas mujeres y de lagunas en los conocimientos prácticos sobre cómo tratar las denuncias de mujeres de estos grupos, a pesar de los esfuerzos realizados recientemente para mejorar la formación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley a este respecto.⁹⁷ Además, la información de que dispone GREVIO no indica hasta qué punto la formación existente sigue un enfoque basado en el trauma.

70. En cuanto al sector sanitario, se sigue impartiendo formación sobre la violencia contra las mujeres, incluidos los protocolos existentes para detectar y derivar a las víctimas de distintas formas de violencia contra las mujeres. El Ministerio de Sanidad también ha impartido formación en todo el país para mejorar la detección de la violencia contra las mujeres. Además, los profesionales de la asistencia social reciben formación inicial básica sobre igualdad de género y violencia de género (de 2 a 5 horas). Existen cursos de formación continua especializados en violencia de género, de carácter voluntario y, al parecer, a menudo fuera del horario laboral.⁹⁸ GREVIO señala que, en la práctica, las capacidades de detección de los profesionales de la salud siguen siendo, sin embargo, limitadas, especialmente en lo que respecta a formas de violencia como la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, sobre las que existe una formación limitada. Al parecer, estos profesionales tampoco son conscientes de la discriminación interseccional y la participación de las ONG que trabajan con mujeres inmigrantes, mujeres con discapacidad, mujeres romaníes o mujeres LGBTI en la formación de los profesionales parece ser limitada. Las ONG que han impartido formación informan de la escasez de financiación para este fin.⁹⁹ GREVIO espera que las recientes convocatorias de financiación de proyectos de ONG contribuyan a aumentar la participación de ONG con experiencia y/o de base comunitaria en materia de derechos de la mujer en la formación de profesionales.

71. Los profesionales que trabajan para servicios especializados como la línea nacional de ayuda 016 y el servicio ATENPRO también han recibido formación adicional sobre otras formas de violencia distintas de la violencia de pareja.¹⁰⁰ Sin embargo, las ONG que trabajan con mujeres víctimas de la violencia informaron al GREVIO de la persistencia de lagunas en la formación sobre violencia sexual, MGF, violencia en el ámbito digital o matrimonio forzado, y sobre las necesidades de las mujeres expuestas a discriminación interseccional.

72. Se ha informado al GREVIO de graves lagunas en la formación del personal encargado de las instalaciones de visitas supervisadas y de los coordinadores familiares sobre la violencia de género y el impacto perjudicial que tiene en los niños la exposición a este tipo de violencia.¹⁰¹

73. Por último, GREVIO observa que sigue siendo difícil obtener una visión general de los programas de formación existentes sobre la violencia contra las mujeres para los distintos profesionales, de su carácter obligatorio y de la calidad de los cursos impartidos, debido a la multiplicidad de iniciativas en los distintos niveles de autoridad y también a la falta de evaluación sistemática de los programas de formación existentes.

74. Recordando los resultados publicados en su informe de evaluación de referencia y a la vista de las lagunas persistentes en el ámbito de la formación de los profesionales, cuya contribución a un sistema de apoyo, protección y justicia basado en la confianza es vital, GREVIO insta a las autoridades españolas a intensificar la formación de todos los profesionales que tratan con víctimas y autores de violencia contra las mujeres sobre todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, y las necesidades específicas de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables. Dicha formación debe ir acompañada de protocolos normalizados destinados a identificar, prestar apoyo y derivar a las víctimas a otros servicios, y debe ser evaluada periódicamente. Debe centrarse en los derechos humanos de las víctimas, la seguridad, las necesidades individuales y la capacitación, la prevención de la victimización secundaria

96. Como dentro de los Mossos d'Esquadra catalanes.

97. Información obtenida durante la visita de evaluación.

98. Información obtenida durante la visita de evaluación.

99. Información obtenida durante la visita de evaluación.

100. Véase también el artículo 22, Servicios de apoyo especializados.

101. Véase el artículo 31, Custodia, derechos de visita y seguridad, y el artículo 48, Prohibición de procesos o sentencias obligatorios de resolución alternativa de conflictos.

a través de un enfoque centrado en las víctimas y en los traumas, y que se imparta a todos los miembros de los sectores de la justicia, la aplicación de la ley, la asistencia social, la sanidad y la educación. El impacto de estos esfuerzos de formación debe maximizarse aprovechando la experiencia de las organizaciones de defensa de los derechos de la mujer y de los proveedores de servicios especializados.

75. GREVIO insta además a las autoridades españolas a que garanticen la formación obligatoria de los jueces que presiden casos relacionados con la custodia y los derechos de visita sobre:

- a. los efectos negativos que tiene en los niños presenciar actos de violencia contra las mujeres y la importancia de tener en cuenta estos casos a la hora de tomar una decisión y/o acordar o promover la mediación en estos casos;
- b. la naturaleza y la dinámica de la violencia doméstica, incluidas las relaciones desiguales de poder entre las partes, frente a una mera relación conflictiva entre cónyuges.

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

76. Los programas para agresores son elementos importantes de un enfoque integrado y global para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres. En virtud del artículo 16 del Convenio de Estambul, las partes deben establecer o apoyar programas que impidan la reincidencia de los autores de violencia doméstica y sexual y les ayuden a adoptar estrategias de comportamiento no violento. Al hacer de la seguridad, el apoyo y los derechos humanos de las víctimas una preocupación primordial, estos programas son elementos clave para garantizar la seguridad de las mujeres frente a los agresores conocidos. El Convenio exige su estrecha coordinación con los servicios especializados de apoyo a las víctimas.

a. Programas para autores de violencia doméstica

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

78. Aunque GREVIO elogia el énfasis que desde hace tiempo ponen las autoridades españolas en los programas para agresores, observa, sin embargo, la persistencia de algunas de las lagunas identificadas en su evaluación de referencia que limitan el impacto de los programas existentes. En particular, le preocupa que la mayoría de los programas para agresores no incluyan la cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas y que no parezca haber planes conjuntos de evaluación de riesgos y gestión de la seguridad, excluyendo así cualquier posibilidad de adoptar un enfoque centrado en la seguridad y el apoyo a las víctimas. GREVIO desea reiterar la importancia de que los programas para agresores den prioridad a la seguridad de las víctimas y eviten proporcionarles una falsa sensación de seguridad.

79. Los interlocutores que representan a las organizaciones de la sociedad civil también destacaron al GREVIO que no todos los profesionales encargados de impartir los programas de tratamiento, ya pertenezcan a la administración penal o a las ONG, reciben formación específica sobre la violencia de género contra las mujeres.¹⁰⁶ GREVIO también señala que faltan normas de calidad actualizadas del trabajo con los agresores, lo que hace

102. Programas PRIA-MA y reGEN@r.

103. Como el programa Fénix en Castilla y León.

104. Véase el informe estatal, p. 55. Cataluña y el País Vasco gestionan sus propios programas, ya que las competencias en este ámbito están transferidas a estas dos comunidades autónomas.

105. Estrategia Estatal contra la Violencia Machista, Línea Estratégica 2.7.

106. Véase el artículo 15, Formación de profesionales.

no contribuyen a crear prácticas coherentes orientadas a la seguridad de las víctimas en todo el país.¹⁰⁷ Otra preocupación señalada a la atención del GREVIO se refiere al hecho de que el número de sentencias que ordenan la participación en un programa para agresores como alternativa a la prisión sigue estando limitado a alrededor del 30% de las decisiones judiciales de este tipo.¹⁰⁸ Además, aunque el GREVIO observa con satisfacción que se han llevado a cabo evaluaciones de los programas existentes y que existen pruebas de bajos índices de reincidencia, parece que, en general, estos estudios no incluyen la perspectiva de la víctima, su seguridad y la de sus hijos.¹⁰⁹

80. Por último, el GREVIO lamenta que, al parecer, sólo existan unos pocos programas preventivos para trabajar con los autores de actos de violencia contra las mujeres que no han sido denunciados a las autoridades policiales o no han sido condenados, debido sobre todo a la limitada financiación de dichos programas.¹¹⁰

81. **Recordando las conclusiones publicadas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a mejorar la conformidad de los programas existentes contra los autores de delitos con el artículo 16, apartado 3, del Convenio de Estambul, garantizando que incluyan un enfoque centrado en la seguridad y el apoyo de la víctima y que se apliquen en estrecha cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas.**

82. **GREVIO también anima a las autoridades españolas a actualizar las normas de calidad existentes en el trabajo con los autores de delitos y a garantizar que se apliquen de forma coherente en todo el país.**

83. **Además, el GREVIO anima a las autoridades españolas a que consideren la posibilidad de apoyar y promover en mayor medida el desarrollo de programas preventivos de trabajo con los autores de violencia de género.**

b. Programas para autores de violencia sexual

84. En 2022, 43 centros penitenciarios impartían el Programa de Control de Agresiones Sexuales, en marcha desde 1999 y descrito en la evaluación de referencia de GREVIO.¹¹¹ GREVIO elogia la continuidad en el trabajo con los autores de violencia sexual. Además, acoge con satisfacción el desarrollo de programas innovadores, como los "Círculos de apoyo y rendición de cuentas", que comenzó como un proyecto piloto en Cataluña y ahora se ha extendido a varias otras regiones, con el apoyo de la administración penitenciaria.¹¹² El proyecto tiene como objetivo prevenir la reincidencia y la reintegración social de los autores de violencia sexual a través del apoyo basado en la comunidad.¹¹³

B. Protección y apoyo

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

107. Información obtenida durante la visita de evaluación.

108. Información obtenida durante la visita de evaluación.

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

110. Uno de estos programas es el centro "Plural", gestionado por el Ayuntamiento de Barcelona.

111. Véase el informe estatal, p. 55.

112. Madrid, Valencia y Alicante.

113. Véase: www.fsyc.org/proyectos/circuitos-de-apoyo-y-responsabilidad-circuitos-espana-madrid-valencia-y-alicante/.

1. Obligaciones generales (artículo 18)

86. El artículo 18 del Convenio de Estambul establece una serie de principios generales que deben respetarse en la prestación de servicios, tanto generales como especializados, de protección y apoyo a las mujeres víctimas de violencia. Uno de estos principios es la necesidad de que los servicios actúen de forma concertada y coordinada, con la participación de todos los organismos implicados. Más concretamente, el apartado 2 del artículo 18 del Convenio exige a las partes que establezcan mecanismos de coordinación adecuados que puedan garantizar una cooperación eficaz entre, *entre otros*, el poder judicial, los fiscales, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades locales y regionales, las ONG y otras entidades y organizaciones pertinentes. En este sentido, las ONG de derechos de la mujer y los servicios especializados de apoyo a la mujer desempeñan un papel importante a la hora de garantizar la salvaguarda de los derechos de las víctimas en la cooperación entre múltiples organismos. Otros principios generales establecidos en este artículo incluyen la necesidad de que las medidas de protección y apoyo se basen en una comprensión de la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de género y se centren en la seguridad y los derechos humanos de las mujeres, teniendo en cuenta la relación entre víctimas, agresores, hijos y su entorno más amplio, y abordando sus necesidades de forma holística. Los servicios de apoyo especializados deben tener como objetivo garantizar el empoderamiento y la independencia económica de las mujeres víctimas de violencia y evitar su victimización secundaria. Esta disposición subraya igualmente la importancia de garantizar que el acceso a los servicios no esté supeditado a la voluntad de la víctima de presentar cargos o testificar contra el agresor.

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

88. GREVIO elogia la existencia desde hace tiempo, en muchas regiones y municipios de todo el país, de mecanismos de coordinación en los que participan los servicios públicos, las unidades de coordinación en materia de violencia contra la mujer,¹¹⁵ las autoridades policiales (incluidas las unidades de coordinación de las órdenes de protección) y otros servicios pertinentes, tal como establece la Ley Orgánica 1/2004 de Violencia de Género.¹¹⁶ Dichos mecanismos permiten compartir los respectivos informes de evaluación del riesgo y dar una respuesta más coordinada a las necesidades de las víctimas. Por ejemplo, se informó al GREVIO de la existencia de protocolos de cooperación entre las autoridades policiales y los servicios sociales destinados a informar sistemáticamente a estos últimos de los casos en los que las autoridades policiales han detectado una situación de alto riesgo, de modo que puedan ofrecerse automáticamente servicios de apoyo a las mujeres afectadas.¹¹⁷ También se han creado estructuras de coordinación a nivel de las comunidades autónomas.¹¹⁸

89. Sin embargo, a pesar de la existencia de muchos de estos mecanismos de coordinación, la información recibida por GREVIO indica que estas herramientas no existen en todas partes. Al parecer, las autoridades locales carecen a menudo de recursos para crear estos mecanismos. Cuando existen, no siempre se basan en protocolos formalizados, lo que no contribuye a garantizar su sostenibilidad y crea incertidumbres en cuanto a las funciones y responsabilidades de cada parte implicada. Además, las ONG dedicadas a los derechos de la mujer, incluidas las que gestionan servicios especializados, no participan sistemáticamente en esta labor de coordinación. GREVIO también está preocupado por la falta de evaluación de los

114. Catálogo de referencia de políticas y servicios en materia de violencia contra las mujeres en consonancia con las normas internacionales de derechos humanos, Área 4.

115. Funciona bajo los auspicios de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

116. Estos mecanismos se conocen como "mesas de coordinación".

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

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

funcionamiento de los mecanismos de coordinación existentes, lo que dificulta la obtención de una visión de conjunto de los lugares en los que se aplican dichas herramientas y de los retos a los que se enfrentan.¹¹⁹ Por último, como ya se puso de relieve en la evaluación de referencia de GREVIO, parece que las herramientas de coordinación existentes siguen centrándose, en la mayoría de los lugares, en la violencia ejercida por la pareja. GREVIO espera que las orientaciones proporcionadas en el catálogo de servicios de referencia se apliquen efectivamente en todos los niveles de autoridad, de modo que las mujeres víctimas de la violencia reciban un apoyo oportuno que responda a sus necesidades y esté dirigido a su empoderamiento, y que no se vean expuestas a una victimización secundaria.

90. GREVIO constata que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia no parecen prestarse en régimen de ventanilla única, tal y como establece la Ley 1/2004 de Violencia de Género y el catálogo 2021 de medidas urgentes para la mejora y actualización de la lucha contra la violencia de género.¹²⁰ Espera que las autoridades sean capaces de llevar a la práctica este objetivo, haciendo uso de las buenas prácticas existentes a nivel internacional.

91. Otra preocupación persistente ya subrayada por GREVIO en su informe de evaluación de referencia se refiere a la persistencia de diferentes enfoques para el reconocimiento oficial de las víctimas de violencia de género (a menudo denominado "sistema de acreditación"), que es una condición para cualquier acceso a los servicios de apoyo y a los derechos sociales. En 2021 se adoptó un acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad que pretendía establecer unos requisitos mínimos en este sentido.¹²¹ A pesar de este avance, GREVIO constata la persistencia de diferentes estándares de reconocimiento oficial para acceder a los servicios prestados por las administraciones autonómicas. Estas variaciones se deben principalmente al hecho de que las respectivas leyes, cada una centrada en una forma específica de violencia contra las mujeres, establecen requisitos de reconocimiento diferentes. En particular, se señalan marcadas diferencias entre los requisitos exigidos a las víctimas de violencia en la pareja, cuyos requisitos para el reconocimiento oficial se enumeran en la Ley Orgánica 1/2004 de Violencia de Género, y los exigidos a las víctimas de violencia sexual fuera del contexto de las relaciones íntimas. Además, el GREVIO fue informado de que las autoridades regionales imponen a menudo requisitos adicionales al acuerdo sobre normas mínimas para el reconocimiento oficial antes mencionado.¹²² Por ejemplo, se han puesto en conocimiento del GREVIO dificultades relativas a los requisitos administrativos para acceder a las medidas especiales establecidas para las mujeres víctimas de violencia en el ámbito de las prestaciones por desempleo o la vivienda social.¹²³ El GREVIO observa con preocupación que, en la práctica, esta situación puede retrasar significativamente, e incluso obstaculizar, el acceso a los servicios de apoyo esenciales, y puede dar lugar a una victimización secundaria sustancial, poniendo en peligro la confianza que las víctimas tienen en el sistema de apoyo.

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

- a. **proseguir sus esfuerzos para establecer, en todo el país, mecanismos de cooperación entre múltiples organismos en los que participen todos los organismos oficiales y de otro tipo pertinentes, incluidas las ONG que prestan servicios de apoyo especializados. Dichos mecanismos de coordinación deben extenderse a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, como la violación y la violencia sexual, las manifestaciones digitales de violencia contra la mujer, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, y deben contar con los recursos adecuados;**
- b. **elaborar un mapa de los mecanismos de coordinación existentes y garantizar un seguimiento regular de su funcionamiento.**

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

119. Información obtenida durante la visita de evaluación.

120. Catálogo de medidas urgentes para mejorar y actualizar la lucha contra la violencia de género, punto 6.

121. La Conferencia Sectorial de Igualdad reúne, varias veces al año, a representantes de la Administración General del Estado y a sus homólogos de las comunidades autónomas para garantizar la coordinación política de las políticas contra la violencia sobre la mujer entre todos los niveles de autoridad.

122. Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también el Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo para 2023, pp. 82-87.

123. Ibid.

2. Servicios generales de apoyo (artículo 20)

94. Los servicios generales de apoyo, como los servicios sociales, los servicios sanitarios y los servicios de vivienda o empleo, deben estar equipados para ofrecer apoyo y protección a las mujeres víctimas de violencia de género de todas las edades y procedencias. El artículo 20 del Convenio exige a las Partes que garanticen que estos servicios dispongan de recursos suficientes y que el personal esté adecuadamente formado en las diferentes formas de violencia contra las mujeres y sea capaz de responder a las víctimas de manera solidaria, en particular aquellos a los que las mujeres y las niñas acuden en primer lugar (servicios sanitarios y sociales).¹²⁴ Sus intervenciones son a menudo decisivas para que las víctimas continúen su camino hacia una vida libre de violencia y, por tanto, un elemento central de un sistema de protección y apoyo basado en la confianza.

a. Servicios sociales

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

96. Además, GREVIO elogia la disponibilidad de una amplia gama de servicios y medidas de apoyo adicionales a nivel regional, como reducciones fiscales, ayudas a la vivienda y apoyo financiero, para las víctimas que deseen proseguir sus estudios o solicitar prestaciones por hijos a cargo.¹²⁹ GREVIO observa con satisfacción que estas medidas pretenden responder a las necesidades integrales de las mujeres víctimas que han sufrido violencia en la pareja y/o violencia sexual de una manera holística y, por tanto, contribuyen a enviar un mensaje de empoderamiento. Para desarrollar plenamente su potencial e infundir confianza entre las mujeres y niñas que necesitan este tipo de apoyo, es necesaria su plena aplicación en todo el país. Como se ha mencionado anteriormente, el acceso a las medidas descritas depende del tipo de violencia sufrida y del sistema de reconocimiento oficial existente a nivel regional.¹³⁰ Además, a pesar de la adopción del catálogo de referencia 2023 de políticas y servicios sobre violencia contra las mujeres, el acceso a los servicios de apoyo y la calidad de los servicios prestados siguen siendo desiguales.¹³¹

97. Además, los representantes de la sociedad civil indicaron al GREVIO que el acceso a los servicios sociales de las mujeres expuestas a la discriminación interseccional se ve a menudo obstaculizado por la persistente incapacidad de los profesionales de aplicar una perspectiva interseccional para satisfacer eficazmente las necesidades de estas mujeres.

124. Informe explicativo del Convenio de Estambul, apartado 127.

125. Ley 19/2021 por la que se establece el ingreso mínimo vital. Las exenciones abarcan la edad mínima, los requisitos de residencia, la condición de convivencia y la existencia de procesos de divorcio o separación.

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

127. Ley 3/2023 de Empleo.

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

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

130. Véase el artículo 18, Protección y apoyo, Obligaciones generales.

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

mujeres. En consecuencia, muchas mujeres gitanas desconfían de los servicios generales de apoyo en España. Las mujeres con discapacidad se enfrentan a menudo a la falta de accesibilidad a muchos de estos servicios.¹³² A las mujeres en situación migratoria irregular se les deniega con frecuencia el acceso debido a su situación administrativa. Además, al GREVIO le preocupa la información que ha llegado a su conocimiento indicando que el proceso de registro de una solicitud de asilo puede durar hasta varios meses, durante los cuales las mujeres refugiadas tienen un acceso muy limitado a los servicios generales, al tiempo que aumenta su vulnerabilidad a la violencia de género. En este contexto, considera que deben tomarse medidas adicionales para informar de sus derechos a las mujeres en riesgo o expuestas a discriminación interseccional, garantizar que los trabajadores sociales dispongan de los recursos necesarios para abordar la multiplicidad de retos a los que se enfrentan y asegurar una mayor disponibilidad de intérpretes. También subraya el importante papel que los mediadores culturales y los trabajadores comunitarios pueden desempeñar en estas circunstancias. En este contexto, GREVIO desea llamar la atención sobre las prácticas prometedoras existentes a nivel regional, incluidos los protocolos específicos que abordan las necesidades de las mujeres expuestas a la discriminación interseccional.¹³³

98. Además, el GREVIO ha sido informado de las persistentes dificultades a las que se enfrentan las mujeres de las zonas rurales para acceder a los servicios generales, debido a la escasez y falta de coordinación de los servicios en las zonas rurales y al aislamiento geográfico. El GREVIO toma nota de que las autoridades están tratando de identificar formas de satisfacer mejor las necesidades de estas mujeres, por ejemplo mediante el uso de servicios telemáticos,¹³⁴ y espera que estos esfuerzos se intensifiquen, con el fin de acercar un apoyo eficaz a las mujeres que viven en dichas regiones.

99. **Recordando las conclusiones publicadas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO anima a las autoridades españolas a mejorar las medidas para garantizar el acceso adecuado de todas las mujeres y niñas a los servicios generales de apoyo y a proseguir sus esfuerzos para reducir las disparidades regionales en la calidad de los servicios prestados. Al hacerlo, deben tomarse medidas adicionales para diseñar respuestas más eficaces a las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo de discriminación interseccional o expuestas a ella, entre otras cosas, garantizando el reconocimiento de sus necesidades específicas en los protocolos existentes.**

b. Servicios sanitarios

100. El GREVIO acoge con satisfacción la adopción en 2023 de un protocolo normalizado sobre violencia sexual para la atención de todos los profesionales sanitarios del sistema nacional de salud.¹³⁵ Este avance colma una laguna identificada por el GREVIO en su informe de evaluación de referencia y es tanto más necesario cuanto que no todas las autoridades regionales han puesto en marcha en los últimos años protocolos para apoyar a las víctimas de violencia sexual desde una perspectiva médica. En 2023 también se adoptaron nuevas orientaciones para el sector sanitario sobre cómo responder a la violencia contra los niños y los adolescentes.¹³⁶ Además, la información puesta en conocimiento de GREVIO indica que la sensibilización y la formación de los profesionales sanitarios sobre la violencia contra las mujeres ha mejorado, aunque la situación sigue variando mucho de una región a otra. Algunos hospitales han creado unidades especializadas en violencia de género y en algunas regiones se han realizado esfuerzos para ampliar la formación de los profesionales médicos, incluso en las unidades de urgencias. En otras regiones, sin embargo, se ha informado al GREVIO de la persistencia de una falta de capacidad para detectar a las víctimas de la violencia contra las mujeres en el sistema sanitario y de una falta de formación sobre los protocolos existentes.¹³⁷ Además, aunque cada vez se detectan más casos de MGF en los hospitales públicos, muchos profesionales sanitarios siguen sin conocer los protocolos existentes al respecto y no están suficientemente formados para detectar y prestar el apoyo y la atención adecuados a las víctimas de MGF.¹³⁸ Por último, el GREVIO lamenta que sigan faltando protocolos relativos a los matrimonios forzados.

132. Información obtenida durante la visita de evaluación.

133. Véase el protocolo para la atención específica de mujeres gitanas víctimas de violencia de género, elaborado por el Instituto Andaluz de la Mujer en 2022: www.juntadeandalucia.es/institutodelamujer/index.php/publicaciones/novedades/mujeres-gitanas-victimas-de-violencia-de-genero-protocolo-para-la-atencion-especifica.

134. Incluidas las actividades de investigación y la información facilitada por las autoridades españolas.

135. Protocolo Común del SNS para la Actuación Sanitaria ante la Violencia Sexual, 2023.

136. Protocolo común de Actuación Sanitaria frente a la Violencia en la Infancia y Adolescencia, 2023.

137. Información obtenida durante la visita de evaluación.

138. Información obtenida durante la visita de evaluación. Existen un protocolo nacional y 12 protocolos regionales sobre MGF.

101. El GREVIO acoge con satisfacción la existencia de una multiplicidad de protocolos para el personal sanitario. Sin embargo, observa con preocupación que actualmente no se realiza ningún esfuerzo para evaluar y garantizar la adecuación de los distintos protocolos existentes a los protocolos nacionales y a las normas del Convenio de Estambul. Además, se ha señalado al GREVIO que no se evalúa su grado de aplicación, lo que impide exigir responsabilidades a los profesionales en caso de incumplimiento y dificulta la mejora de las competencias profesionales, lo que en última instancia pone en peligro la calidad de la asistencia prestada.¹³⁹

102. A pesar de la reintroducción en 2018 del acceso universal a la sanidad pública en España, al GREVIO le preocupa que las mujeres migrantes víctimas de violencia en situación irregular sigan enfrentándose con frecuencia a dificultades o retrasos en el acceso a los servicios sanitarios debido a los requisitos establecidos por los gobiernos autonómicos y a las diferentes interpretaciones del decreto de 2018 que restablece el acceso universal.¹⁴⁰ En este contexto, el GREVIO celebra que la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual contemple el acceso de todas las mujeres víctimas de violencia sexual, independientemente de su situación de residencia, a los servicios de apoyo. Sin embargo, entiende que todavía puede ser difícil para las mujeres en esta situación superar el miedo a la deportación ya que, según la Ley Orgánica 10/2022, sólo pueden acceder a un permiso de residencia si se benefician de una orden de protección o si el autor de la violencia es condenado.

103. El GREVIO acoge con satisfacción la adopción de una serie de protocolos para, entre otras cosas, la evaluación urgente de los riesgos de violencia en la pareja (2020), para los médicos forenses que se enfrentan a situaciones de violencia sexual (2021) y para situaciones en las que los delitos se han cometido bajo la influencia de sustancias psicoactivas (2022).¹⁴¹ También señala que se está llevando a cabo la formación de los médicos forenses en materia de violencia sexual. Además, desde la adopción de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, las víctimas de violencia contra las mujeres tienen acceso a la recogida y almacenamiento de pruebas de forma gratuita e independientemente de si han denunciado la violencia a las autoridades policiales. Sin embargo, a pesar de este loable avance, sigue sin estar claro si las víctimas dispuestas a que se recojan y almacenen pruebas forenses son sistemáticamente informadas del hecho de que la denuncia a la policía ya no es un requisito.¹⁴² La Ley Orgánica 10/2022 también prevé que los profesionales médicos distintos de los médicos forenses puedan recoger pruebas forenses en caso de necesidad y, en consecuencia, se han emitido orientaciones para los profesionales sanitarios y las instituciones forenses.¹⁴³ Sin embargo, no está claro si los jueces tienen en cuenta las pruebas que no han sido recogidas por un médico forense. Además, la información puesta en conocimiento del GREVIO indica que la recogida de pruebas forenses y el apoyo a las víctimas proporcionado por estos otros profesionales de la salud no siempre es el adecuado, a pesar de la publicación de directrices al respecto.¹⁴⁴ Por último, GREVIO ha tenido conocimiento con preocupación de casos en los que se ha solicitado a mujeres víctimas de violencia sexual, incluidas mujeres solicitantes de asilo, mujeres migrantes en situación irregular y estudiantes extranjeras, que paguen por los servicios recibidos en el hospital.¹⁴⁵ GREVIO elogia la inclusión en la ley 2023 de salud sexual y reproductiva de una vía de atención a las víctimas de esterilización forzosa, anticoncepción forzosa y aborto forzoso dirigida a su recuperación integral.¹⁴⁶

139. Información obtenida durante la visita de evaluación.

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

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

142. Información obtenida durante la visita de evaluación.

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

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

145. Información obtenida durante la visita de evaluación.

146. Ley Orgánica 1/2023, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2010 de salud sexual y reproductiva y de la interrupción voluntaria del embarazo.

104. **El GREVIO anima a las autoridades españolas a que sigan aplicando vías de atención normalizadas en los sectores sanitario público y privado, basadas en un enfoque sensible al género y libre de prejuicios, con el fin de garantizar la identificación de las víctimas, su diagnóstico, tratamiento, documentación del tipo de violencia sufrida (incluidas fotografías de las lesiones) y de los problemas de salud resultantes, así como la derivación al apoyo especializado adecuado.**

105. **GREVIO anima a las autoridades españolas a evaluar periódicamente la aplicación de los protocolos existentes por parte de los proveedores de asistencia sanitaria y a garantizar su adaptación a las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo de discriminación interseccional.**

106. **Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a garantizar que todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a servicios de apoyo, incluida la recogida y almacenamiento de pruebas forenses de forma gratuita y sin obligación de presentar cargos.**

3. Servicios de apoyo especializados (artículo 22)

107. Los servicios de apoyo especializados garantizan la compleja tarea de empoderar a las víctimas mediante un apoyo y una asistencia óptimos y adaptados a sus necesidades específicas, y son una piedra angular igualmente importante de un sistema de protección y apoyo basado en la confianza. De ello se encargan en gran medida las organizaciones de mujeres y los servicios de apoyo que prestan, por ejemplo, las autoridades locales con personal especializado y experimentado que conoce a fondo la violencia de género contra las mujeres. Deben ser capaces de abordar los distintos tipos de violencia contemplados en el Convenio de Estambul y prestar apoyo a todos los grupos de víctimas, incluidos los grupos de difícil acceso.

108. En su evaluación de referencia, GREVIO había elogiado a las autoridades españolas por la amplia red de servicios especializados para las víctimas de la violencia de pareja, pero había lamentado la falta de servicios para satisfacer las necesidades de las mujeres víctimas de otras formas de violencia. Desde la evaluación de referencia, la red de servicios parece haberse ampliado, lo que el GREVIO acoge con satisfacción, aunque sigue siendo difícil obtener una visión global de los servicios de apoyo especializados existentes.¹⁴⁷ Además, el GREVIO observa con satisfacción que, en respuesta a su constatación de entonces, algunos servicios especializados cubren ahora todas las formas de violencia contra la mujer. Este es el caso, en particular, de la línea telefónica nacional de ayuda 016 y del servicio ATENPRO, que desde 2023 también está a disposición de las mujeres víctimas de violencia sexual.¹⁴⁸ Sin embargo, le preocupa el número persistentemente limitado de servicios que prestan apoyo a las víctimas de matrimonios forzados y MGF fuera de los servicios prestados por las ONG, que son limitados en términos de número y extensión geográfica.

109. Otra preocupación que GREVIO había planteado en su informe de evaluación de referencia es la discrepancia en los requisitos para acceder a los refugios para víctimas de violencia doméstica. La información proporcionada al GREVIO indica que en algunas regiones esto sigue dependiendo de la voluntad de las víctimas de presentar cargos, lo que no está en consonancia con el artículo 18, apartado 3, del Convenio de Estambul. Además, parece que se ponen límites a la admisión de niños junto con su madre, y algunos centros de acogida se niegan a alojar a chicos mayores de 14 años. Al parecer, en algunos casos se está denegando el acceso a mujeres inmigrantes víctimas de violencia debido a su situación de residencia o porque se cuestiona su nivel de victimización.¹⁴⁹ Además, las mujeres gitanas y las mujeres LGBTI han denunciado acoso y malos tratos en algunos centros de acogida, así como una falta de comprensión de sus necesidades específicas.¹⁵⁰ Por último, el protocolo de cooperación entre comunidades autónomas que permite a una víctima trasladarse de una región a otra, en caso de alto riesgo o falta de plazas en los centros de acogida, parece no activarse siempre cuando es necesario.¹⁵¹

110. Las ONG que trabajan con mujeres con discapacidad, mujeres LGBTI, mujeres romaníes, mujeres inmigrantes y refugiadas y mujeres que ejercen la prostitución y han sufrido violencia de género han subrayado la falta general de servicios especializados capaces de satisfacer adecuadamente las necesidades de estas mujeres.

147. Los datos sobre los servicios disponibles a nivel regional se recogen en el sistema DERA, cuya última actualización data de 2020.

148. Véase también el artículo 15, Formación de profesionales.

149. Información obtenida durante la visita de evaluación.

150. Información obtenida durante la visita de evaluación.

151. Información obtenida durante la visita de evaluación.

mujeres.¹⁵² Esta brecha es el resultado de una serie de factores, entre los que se encuentran la falta de recursos, de formación del personal en materia de interseccionalidad, de interpretación y de mediadores culturales. Otro obstáculo que dificulta el acceso de las mujeres pertenecientes a estos grupos a los servicios especializados es el hecho de que a menudo se las deriva principalmente a servicios que atienden a uno de los motivos de discriminación, como la discapacidad, la orientación sexual o su condición de refugiadas, sin tener debidamente en cuenta sus necesidades como víctimas de la violencia contra las mujeres. En concreto, GREVIO recibió información que indicaba que las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas rara vez son derivadas a servicios especializados para mujeres víctimas de violencia cuando se enfrentan a violencia de género. Esto es preocupante, ya que los servicios para refugiados parecen carecer de la capacidad para detectar la violencia contra las mujeres y proporcionar a estas mujeres el apoyo especializado adecuado.¹⁵³

111. El GREVIO constata con satisfacción que las víctimas de violencia contra la mujer tienen acceso a asesoramiento jurídico, bien en el marco de los servicios especializados, bien a través de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito, que se encargan de proporcionar información y asesoramiento jurídico a las víctimas a lo largo de todo el procedimiento, aunque la víctima no haya presentado denuncia. GREVIO celebra la publicación en 2022 de un protocolo para la atención y derivación de las víctimas de violencia de género por parte de las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito a los servicios sociales y especializados autonómicos.¹⁵⁴

112. GREVIO anima a las autoridades españolas a tomar medidas adicionales para garantizar que las mujeres víctimas de todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluida la MGF y el matrimonio forzado, tengan acceso efectivo a servicios de apoyo especializados accesibles y de calidad. Para ello, deberían adoptarse medidas específicas para garantizar que las mujeres y niñas en riesgo de discriminación interseccional o expuestas a ella sean derivadas sistemáticamente a servicios de apoyo especializados que respondan a sus necesidades como víctimas de violencia contra las mujeres y tengan acceso a centros de acogida para víctimas de violencia doméstica.

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

113. En virtud del artículo 25 del Convenio de Estambul, las partes deben proporcionar un conjunto de servicios holísticos a las víctimas de violencia sexual, que incluyan atención médica inmediata y apoyo en caso de trauma, combinados con exámenes forenses, así como asesoramiento psicológico y terapia a corto y largo plazo para garantizar la recuperación de la víctima. Dichos servicios deben ser prestados por personal formado y especializado de forma adecuada para responder a las necesidades de las víctimas, preferiblemente dentro de los centros de crisis por violación o de derivación de casos de violencia sexual establecidos en número suficiente en todo el país para garantizar su fácil acceso. La recomendación es crear uno de los centros mencionados por cada 200 000 habitantes.¹⁵⁵

114. Como ya se señaló en el informe de evaluación de referencia de GREVIO, España cuenta desde hace varios años con centros de referencia de violencia sexual y centros de crisis por violación en unas pocas regiones, mientras que los servicios dirigidos a las víctimas de violencia en la pareja también han estado prestando apoyo a las víctimas de violencia sexual. Sin embargo, en su informe de evaluación inicial, GREVIO había expresado su preocupación por el limitado número de centros de derivación de violencia sexual y centros de crisis por violación. Por ello, acoge con gran satisfacción el plan de las autoridades nacionales, anunciado en 2021, de crear centros de asistencia integral a las víctimas de violencia sexual que funcionen las 24 horas del día en todas las regiones y provincias.¹⁵⁶ GREVIO ha sido informado de que dichos centros, para los que se ha asignado financiación con cargo a los fondos de recuperación de la Unión Europea tras el cólera, se crearán a finales de 2024. Los servicios para mujeres y niñas mayores de 16 años ofrecerán apoyo psicológico, jurídico y social a las víctimas de violencia sexual, tanto en persona como por teléfono u online, siguiendo el modelo de algunos de los centros de referencia para casos de violencia sexual ya existentes.¹⁵⁷ Las derivaciones a otros profesionales, basadas en protocolos de cooperación, formarán una parte importante de estos servicios, aunque los detalles aún están por desarrollar. GREVIO observa con interés que en 2023 ya se han creado centros de este tipo en algunas regiones.¹⁵⁸

152. Información obtenida durante la visita de evaluación.

153. Información obtenida durante la visita de evaluación.

154. Véase www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/victimas/oficinas-asistencia-victimas.

155. Informe explicativo del Convenio de Estambul, apartado 142.

156. Se crearán 52 centros dentro del plan "España te protege".

157. Como el centro Pilar Estebañez de Madrid.

158. Cantabria y País Vasco.

115. GREVIO señala que las autoridades regionales en el proceso de creación de los centros se enfrentan a una serie de cuestiones importantes, incluyendo la necesidad de coordinar los servicios prestados por los nuevos centros con los servicios de apoyo existentes y adaptar los servicios a las especificidades territoriales, como las zonas rurales con baja densidad de población. Además, GREVIO entiende que, de acuerdo con la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, los centros especializados de apoyo a la violencia sexual deben prestar principalmente apoyo de emergencia, mientras que los servicios dirigidos a la recuperación integral de las víctimas deben permitir el apoyo a medio y largo plazo. Desea recordar la importancia de garantizar a las víctimas de violencia sexual el acceso a asesoramiento y apoyo psicológico a corto y largo plazo. Por lo tanto, el GREVIO considera importante incorporar en los centros que se creen recientemente un apoyo a más largo plazo siguiendo los ejemplos de las prácticas prometedoras existentes.¹⁵⁹ Cuando no sea así, señala la importancia de garantizar el acceso a un apoyo a más largo plazo, incluido el apoyo psicológico y para traumas, mediante acuerdos de cooperación con entidades que ofrezcan dichos servicios.

116. Además, GREVIO ha sido informado de que aún no se ha introducido un sistema para reconocer oficialmente a las víctimas de violencia sexual en virtud de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual. Otro elemento de la Ley Orgánica 10/2022 que requiere medidas legislativas adicionales es la provisión de acceso a asistencia jurídica gratuita para las víctimas de violencia sexual. Según la Ley Orgánica 10/2022, ésta debe proporcionarse desde el inicio del procedimiento, y los nuevos centros de crisis por violación tienen la misión de proporcionar información. El GREVIO considera fundamental que se diseñen protocolos de colaboración con los hospitales, los servicios médicos y quirúrgicos de guardia, las farmacias y las fuerzas y cuerpos de seguridad para garantizar la derivación inmediata de las mujeres víctimas de violencia sexual a los centros de crisis por violación. Por último, subraya la importancia de garantizar que dichos centros dispongan de los recursos y la capacidad necesarios para prestar un apoyo adecuado a las mujeres expuestas a la discriminación interseccional, en particular las mujeres con discapacidades físicas o intelectuales, las mujeres migrantes y refugiadas o las mujeres que ejercen la prostitución, que son muy vulnerables a la violencia sexual.

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

- a. todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a atención médica y a asesoramiento y apoyo psicológico inmediatos y a largo plazo prestados por profesionales cualificados que ofrezcan un apoyo sensible a las víctimas e informado sobre el trauma;**
- b. se diseñe un sistema accesible y armonizado para reconocer oficialmente a las víctimas de violencia sexual;**
- c. que se tengan plenamente en cuenta las necesidades particulares de las mujeres expuestas a discriminación interseccional y que las mujeres que viven en zonas rurales tengan acceso efectivo a dichos servicios.**

C. Derecho sustantivo

118. El capítulo V del Convenio de Estambul abarca una serie de disposiciones relacionadas con el derecho sustantivo, tanto en el ámbito del derecho civil como del penal, cuyo objetivo es crear el marco legislativo necesario para evitar que se siga victimizando a mujeres y niñas y garantizar una intervención y un procesamiento enérgicos por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Esta sección se centra en los avances realizados en relación con determinadas disposiciones del convenio en el ámbito del derecho sustantivo, en particular el artículo 31 sobre custodia, derechos de visita y seguridad y el artículo 48 sobre la prohibición de procesos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o de condenas en casos de violencia contra las mujeres.

1. Custodia, derechos de visita y seguridad (artículo 31)

119. Las decisiones sobre custodia y régimen de visitas en relación con familias con antecedentes de malos tratos requieren un cuidadoso equilibrio de los diferentes intereses en juego. El artículo 31 del Convenio de Estambul pretende garantizar que los incidentes de violencia contemplados en el Convenio, en particular la violencia doméstica, se tengan en cuenta en las decisiones sobre los derechos de custodia y visita, para garantizar que el ejercicio de estos derechos no

159. Por ejemplo, los centros [de crisis para víctimas de agresiones sexuales](https://iam.asturias.es/violencia-de-genero/centro-de-crisis-para-victimas-de-agresiones-sexuales) en Asturias: <https://iam.asturias.es/violencia-de-genero/centro-de-crisis-para-victimas-de-agresiones-sexuales>.

no perjudique los derechos y la seguridad de la víctima o de los hijos. Esta disposición contribuye directamente a su confianza en las autoridades porque ofrece una protección esencial frente a los malos tratos posteriores a la separación.¹⁶⁰

120. En su informe de evaluación de referencia, GREVIO había observado que, aunque el ordenamiento jurídico español ofrecía un amplio abanico de posibilidades para suspender, limitar o regular el ejercicio de la patria potestad de los progenitores maltratadores, su uso en la práctica había sido limitado. También expresó su grave preocupación por el frecuente uso del llamado síndrome de alienación parental en los procedimientos judiciales. Por lo tanto, el GREVIO observa con satisfacción el hecho de que, desde su informe de evaluación de referencia, las autoridades han tomado medidas adicionales para mejorar la seguridad de los niños y de sus madres en las decisiones relativas a los derechos de custodia y de visita en los casos con antecedentes de violencia doméstica. En particular, acoge con satisfacción las disposiciones de la Ley Orgánica 8/2021 de Protección a la Infancia que introducen el principio de suspensión de los derechos de custodia y visita en los casos en que los niños hayan estado expuestos a violencia doméstica, cuando se hayan iniciado procedimientos penales o en presencia de indicios fundados de dicha violencia, a menos que el interés superior del niño exija el mantenimiento de los derechos de custodia y visita.¹⁶¹ En la práctica, esta modificación legislativa implica que los jueces deben justificar cualquier decisión de no suspender los derechos de custodia y visita en los casos en que los niños hayan estado expuestos a violencia por parte de uno de los progenitores contra el otro. Además, la ley prevé que los niños tengan que ser oídos por el juez en relación con todas las cuestiones, incluidas las relativas a la custodia y el régimen de visitas.¹⁶²

121. GREVIO observa con satisfacción que, desde la entrada en vigor de estas modificaciones legislativas, el número de resoluciones que suspenden la guarda y custodia y el régimen de visitas en el marco de las órdenes de protección ha aumentado sustancialmente. Las cifras facilitadas por el CGPJ indican que, en 2023, se dictaron 4.026 resoluciones de suspensión de derechos de visita, frente a las 2.008 de 2021, y que 2.411 resoluciones ordenaron la suspensión de la guarda y custodia, frente a las 1.470 de 2021.¹⁶³ Hasta donde GREVIO sabe, no existen datos sobre el número de resoluciones que dan lugar a la suspensión de la guarda y custodia y de los derechos de visita adoptadas en el contexto de procedimientos civiles.

122. Varios de los interlocutores de GREVIO subrayaron, sin embargo, que a pesar del cambio de paradigma introducido por la Ley Orgánica 8/2021 de protección de menores, los derechos de visita se siguen imponiendo con frecuencia, en particular por los tribunales civiles, a pesar de los antecedentes de violencia de uno de los progenitores contra el otro. En la práctica, parecen suspenderse sobre todo en los casos en los que las mujeres han iniciado procedimientos penales paralelos por violencia en la pareja, pero no tanto en situaciones en las que no se ha presentado una denuncia penal, pero en las que se sigue revelando o alegando un historial de violencia doméstica, por ejemplo en el contexto de un procedimiento de divorcio.¹⁶⁴ GREVIO está especialmente preocupado por la información que indica que los derechos de visita a veces son impuestos por los jueces civiles cuando existen órdenes de protección o se ha obtenido una condena de un progenitor violento.¹⁶⁵ En este contexto, GREVIO observa con gran preocupación que entre enero y mayo de 2024, siete niños fueron asesinados en España en el contexto de la violencia de género contra su madre, frente a dos en 2022 y dos en 2023.¹⁶⁶

160. Cabe señalar que en el caso *Bizdiga c. la República de Moldova* (Solicitud núm. 15646/18, 17 de octubre de 2023), el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sostuvo que en los procedimientos relativos a los derechos de custodia y de visita de los hijos en un contexto de violencia doméstica, el interés superior del niño debe ser el centro de atención, por lo que la evaluación de los riesgos de violencia u otras formas de malos tratos debe formar parte integrante de dichos procedimientos. Por esta razón, consideró que un presunto historial de violencia doméstica era un factor pertinente e incluso obligatorio que debía tenerse en cuenta en la evaluación realizada por las autoridades nacionales al decidir sobre el derecho de visita (§ 62). En el reciente caso *Luca c. la República de Moldavia* (Solicitud nº 55351/17, 17 de octubre de 2023), el Tribunal concluyó que se había producido una violación del artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos debido a que las autoridades moldavas no habían tenido en cuenta los incidentes de violencia doméstica en la determinación del derecho de visita de los hijos.

161. A instancia de parte. Ver Ley Orgánica 8/2021 de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia contra la Violencia, que modifica el artículo 94 del Código Civil y el artículo 544 *ter* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

162. Artículo 11 de la Ley Orgánica 8/2021 de Protección a la Infancia.

163. Informes estadísticos anuales del CGPJ para 2021 y 2023, véase: www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Datos-estadisticos/.

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

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

166. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, Estadística de menores asesinados en el contexto de la violencia de género, 2024. En dos de los asesinatos cometidos en 2024 existían medidas cautelares contra el agresor.

123. Abogados y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con mujeres víctimas de violencia han indicado al GREVIO que varias razones pueden explicar el hecho de que muchas decisiones judiciales sigan manteniendo los derechos de custodia y visita en casos con antecedentes de violencia, incluida, en algunos casos, la violencia directamente perpetrada contra los hijos. Un elemento que ha llamado repetidamente la atención del GREVIO es la persistente falta de formación de los jueces, especialmente de los jueces civiles, sobre el impacto negativo que tiene en los niños estar expuestos a este tipo de violencia. Asimismo, a menudo no son conscientes de que el ejercicio de la custodia compartida puede ser un medio para que el autor de la violencia doméstica siga manteniendo el control y la dominación sobre la madre y sus hijos y que, por lo tanto, la violencia en la pareja debe ser un factor esencial a la hora de determinar la custodia de los hijos y otros derechos parentales. Además, los jueces de familia parecen desconocer con frecuencia los procedimientos iniciados en paralelo, como los procedimientos penales o los procedimientos ante los tribunales especializados en violencia de género, lo que limita su capacidad para tener plenamente en cuenta la violencia contra la mujer en sus decisiones relativas a la custodia y los derechos de visita. GREVIO señala que en 2022 el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes emitió una guía para mejorar la coordinación en el ámbito de los procedimientos penales y civiles en materia de violencia contra la mujer, y que el Ministerio de Justicia publicó una circular solicitando a todos los profesionales del Derecho, especialmente en los juzgados de familia, que hicieran pleno uso del sistema SIRAJ con el fin de estar informados de la existencia de cualquier medida relacionada con incidentes de violencia de género posiblemente ordenada por otro tribunal.¹⁶⁷ Sin embargo, no está claro si esta recomendación es aplicada sistemáticamente por todos los tribunales y si el sistema actual permite la detección automática de decisiones relacionadas con incidentes de violencia doméstica.¹⁶⁸

124. Por otro lado, GREVIO acoge con satisfacción la prohibición del uso del llamado síndrome de alienación parental introducida por la Ley Orgánica 8/2021 de Protección de Menores. Esta medida legislativa representa un importante paso adelante para garantizar que éste y otros conceptos relacionados dejen de utilizarse para conceder la custodia y los derechos de visita a los autores de actos de violencia y privar al progenitor no violento de dicha custodia.¹⁶⁹

125. A pesar de estas importantes medidas, GREVIO sigue preocupado por la persistencia de informes que indican que se sigue aludiendo con frecuencia a este denominado síndrome como explicación de que los niños rechacen el contacto con sus padres (violentos). Cuando no se hace una referencia directa, se recurre a nociones similares, situando a las madres como manipuladoras, sobreprotectoras o celosas, o citando su instrumentalización de los niños o su "percepción exagerada de la violencia sexual".¹⁷⁰ Además, los jueces a menudo toman decisiones basándose en informes de expertos, incluyendo evaluaciones psicológicas e informes puestos en su conocimiento por el personal de las organizaciones responsables de la aplicación de visitas supervisadas, expertos psicosociales y coordinadores parentales.¹⁷¹ Los abogados que trabajan con mujeres víctimas de violencia informaron a GREVIO de que dichos informes a menudo hacen referencia a nociones similares al llamado síndrome de alienación parental.

126. En consecuencia, GREVIO observa con gran preocupación que los jueces argumentan a menudo que lo mejor para el niño es mantener una relación con el progenitor violento y que este interés puede prevalecer sobre los posibles riesgos para la seguridad del niño. Se le ha informado de casos en los que se ha concedido el ejercicio de la custodia al progenitor violento o en los que se ha internado a los niños en instituciones asistenciales para separarlos de la influencia de madres que supuestamente obstaculizan la relación paterno-filial.¹⁷² En otros casos, el hecho de que la madre haya sido víctima de violencia de pareja se ha utilizado para desacreditar sus aptitudes parentales, desestimar su testimonio y privarla de la

167. Ministerio de Justicia, Guía sobre criterios de coordinación en el ámbito de los procedimientos penales y civiles en materia de violencia sobre la mujer, mayo de 2022. El sistema SIRAJ es una base de datos de ámbito nacional alimentada por letrados de la administración de justicia que permite la coordinación y el intercambio de información entre todos los profesionales del derecho y las fuerzas y cuerpos de seguridad para indicar si existen antecedentes o procedimientos por violencia de género.

168. Véase el informe anual del Defensor del Pueblo para 2022, p. 41. Véase también el informe anual para 2023 de la Fiscalía General.

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

170. Véase el informe de la ONG presentado por un grupo de académicos, "Violencia institucional contra madres e hijos; aplicación del falso síndrome de alienación parental en España", 2024. GREVIO también tuvo acceso a varias decisiones judiciales nacionales que hacían uso de tales conceptos.

171. Véase también el artículo 48, Prohibición de procesos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o de sentencias.

172. Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también, Público, "Una niña de diez años de Pontevedra, arrancada de los brazos de su madre por el falso Síndrome de Alienación Parental", 8 de abril de 2024.

ejercicio de sus derechos parentales.¹⁷³ GREVIO está profundamente preocupado por el hecho de que tales prácticas vuelvan los mecanismos de protección contra la violencia contra las propias víctimas y las expongan a una victimización secundaria, al restringir el ejercicio de sus derechos parentales.¹⁷⁴ En algunos casos comunicados a GREVIO, las mujeres que intentaron mantener a salvo a sus hijos y protegerlos de la violencia paterna, en ausencia de medidas de protección adecuadas proporcionadas por las autoridades, se arriesgaron a ser condenadas por poner en peligro el ejercicio de los derechos de visita.¹⁷⁵

127. En este contexto, GREVIO acoge con satisfacción la creación por parte de las autoridades nacionales de un grupo de trabajo sobre la "violencia institucional" contra las mujeres para abordar las cuestiones antes mencionadas, lo que demuestra una creciente comprensión de la naturaleza global de la violencia de pareja. El GREVIO desea llamar la atención sobre el hecho de que los procedimientos de derecho de familia tras la separación pueden utilizarse para perpetrar nuevos abusos, lo que cada vez más se denomina abuso en litigios. Este es un aspecto del continuo de la violencia doméstica que es importante abordar, uniendo el conocimiento y la experiencia de todas las partes interesadas, incluidas las ONG de derechos de la mujer, las que proporcionan organizaciones de apoyo especializadas y los abogados con experiencia en este campo.

128. Además, GREVIO recibió información preocupante sobre el funcionamiento de las instalaciones para visitas supervisadas (también conocidas como "puntos de encuentro familiar"), una preocupación ya destacada en su evaluación de referencia.¹⁷⁶ Estas instalaciones están gestionadas en su mayoría por ONG cuyo personal sigue careciendo de formación sobre aspectos esenciales, como la dinámica de la violencia en la pareja, el posible uso indebido por parte de los agresores de los derechos de visita para seguir ejerciendo el control y la violencia sobre las madres y los hijos, y la inadecuación y la falta de base científica de conceptos como el denominado síndrome de alienación parental para explicar la reticencia de los niños a relacionarse con sus padres o el miedo a éstos. Como ya se subrayó en el informe de evaluación inicial del GREVIO, la coordinación y los intercambios con los servicios especializados de apoyo a las mujeres víctimas de la violencia son continuamente deficientes, lo que deja al personal de los centros de visitas supervisadas al margen de la evolución de los casos particulares y excluido de cualquier procedimiento dinámico de evaluación de riesgos. Además, GREVIO fue informado de la falta de supervisión judicial de la aplicación por parte de los puntos de encuentro familiar de las decisiones judiciales, incluidas las relativas a los derechos de visita, debido a la falta de regulación en varias regiones de la comunicación entre estos organismos y los tribunales.¹⁷⁷ Por último, la información puesta en conocimiento de GREVIO indica que a menudo están infradotados de fondos y desbordados, especialmente como resultado del aumento sustancial de las decisiones que ordenan visitas supervisadas tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 8/2021 de Protección de Menores. Esta situación genera largas listas de espera para acceder a las visitas supervisadas. En las zonas rurales, la escasez de puntos de encuentro familiar también puede dar lugar a que las mujeres y los niños tengan que recorrer largas distancias para cumplir las resoluciones judiciales que ordenan dichas visitas.

129. GREVIO considera que ordenar la custodia y los derechos de visita sin tener suficientemente en cuenta los antecedentes de violencia doméstica, y sin una evaluación suficiente de los riesgos de seguridad para los niños y sus madres, no cumple los requisitos del artículo 31 del Convenio de Estambul. Recuerda que los incidentes de violencia de uno de los progenitores contra el otro tienen graves repercusiones en los niños. La exposición a este tipo de violencia genera miedo, provoca traumas, afecta negativamente al desarrollo de los niños y se reconoce como una forma de violencia psicológica.¹⁷⁸ También desea subrayar que el uso persistente del denominado síndrome de alienación parental aumenta el riesgo de que la violencia contra las mujeres y sus hijos se oculte y no se detecte, ya que ignora la naturaleza de género de la violencia doméstica y los aspectos esenciales del bienestar infantil. Considera que esta práctica continuada va en contra de los importantes esfuerzos realizados por las autoridades españolas en los últimos años para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y, en particular, contra los esfuerzos realizados para aumentar la confianza de las mujeres víctimas de violencia en el sistema judicial. Por lo tanto, al tiempo que elogia las medidas adoptadas desde 2020 por las autoridades españolas para garantizar que los incidentes de violencia contra las mujeres se tengan más efectivamente en cuenta en el contexto de las decisiones sobre los derechos de custodia y de visita, considera crucial llevar a cabo una evaluación exhaustiva de la aplicación de las nuevas disposiciones legislativas.

173. Información recibida durante la visita de evaluación.

174. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *I.M. y otros contra Italia* (demanda nº 25426/20, 10 de noviembre de 2022).

175. Véase el informe de la ONG presentado por un grupo de académicos, 2024.

176. La organización de visitas supervisadas es competencia regional.

177. Información recibida durante la visita de evaluación. Véase también el Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo 2023, p. 198.

178. Véase Comité de los Derechos del Niño de la ONU, Observación General núm. 13, adoptada el 18 de abril de 2011, párrafo 21e, CRC/C/GC/13.

mencionado anteriormente, incluso por parte de los jueces civiles, con vistas a identificar las lagunas en la práctica y las formas de garantizar el pleno cumplimiento de la ley.¹⁷⁹

130. Acogiendo con satisfacción las importantes medidas legislativas adoptadas por las autoridades españolas en el ámbito de los derechos de custodia y de visita, GREVIO les anima encarecidamente a proseguir sus esfuerzos para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus hijos:

- a. llevar a cabo una revisión exhaustiva de la práctica judicial relativa a las disposiciones legales que obligan a los jueces a retirar los derechos de custodia y de visita en los casos de separación parental con antecedentes de violencia, con el fin de determinar si la práctica actual se ajusta a lo dispuesto en el artículo 31 del Convenio de Estambul;**
- b. redoblar los esfuerzos para prevenir la victimización secundaria de las mujeres víctimas de violencia, evitando culpar a las víctimas, desacreditándolas y/o exagerando sus responsabilidades y poniendo fin a la práctica de retirar a los hijos o limitar los derechos parentales de los progenitores no maltratadores alegando el denominado síndrome de alienación parental o conceptos afines;**
- c. intensificar las medidas para reforzar la cooperación interinstitucional y el intercambio de información entre los tribunales civiles y los tribunales penales;**
- d. tomar medidas decididas para garantizar que los centros de visitas supervisadas cuenten con los recursos adecuados, se centren en la seguridad de los niños y sus madres y eviten la victimización secundaria de las mujeres.**

2. Prohibición de procesos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o de sentencias (artículo 48)

131. El artículo 48, apartado 1, del Convenio de Estambul exige a las partes que prohíban la participación obligatoria en cualquier proceso alternativo de resolución de conflictos, incluidas la mediación y la conciliación, en relación con los casos de todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el convenio. Esta disposición parte del principio de que la violencia contra las mujeres es una manifestación de relaciones de poder desiguales y que las víctimas de este tipo de violencia nunca pueden entrar en los procesos alternativos de resolución de conflictos en pie de igualdad con el agresor. Para evitar la reprivatización de este tipo de violencia y permitir que la víctima busque justicia, es responsabilidad del Estado facilitar el acceso a procedimientos judiciales contradictorios sobre la base de sólidas disposiciones de derecho penal y civil.

132. En su informe de evaluación inicial, el GREVIO había elogiado el hecho de que la mediación estuviera explícitamente prohibida en los casos de violencia en la pareja, tanto en los procedimientos civiles como en los penales, siempre que hubiera una investigación penal en curso o se hubiera dictado una sentencia penal. Sin embargo, había aludido a los riesgos que entrañaba la mediación en el derecho de familia, que podría proponerse en casos de divorcio y dar lugar a que mujeres que no habían revelado su experiencia de violencia en la pareja se vieran implicadas en una mediación sin que se examinara la historia de dominación y abuso en la relación. GREVIO observa con pesar que esta preocupación persiste, debido a una supuesta falta de procedimientos sistemáticos de examen de los casos de violencia doméstica en los procedimientos de Derecho de familia. Las mujeres que se encuentran en esta situación también pueden verse implicadas en procesos de acuerdos informales aunque no estén en condiciones de entrar en un proceso de mediación en igualdad de condiciones con el agresor.¹⁸⁰ GREVIO recuerda que las prácticas que sugieren llegar a acuerdos o arreglos amistosos entre víctimas y maltratadores, con negativas que pueden acarrear resultados negativos para las víctimas, pueden equivaler a una mediación obligatoria (mediación cuasi-obligatoria).¹⁸¹ Además, aunque reconoce la importancia de garantizar soluciones viables para los asuntos civiles tras la separación, y que las soluciones mutuamente aceptables alcanzadas conjuntamente pueden ser preferibles a los largos procedimientos judiciales, GREVIO subraya el hecho de que las mujeres víctimas de violencia doméstica no entran en los procesos de mediación en igualdad de condiciones con sus maltratadores. Por lo tanto, señala la necesidad de garantizar que cualquier oferta de mediación en los procedimientos civiles

179. La Unidad de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer llevó a cabo una primera evaluación de la aplicación del nuevo marco legislativo, que abarcó 1 060 órdenes de protección dictadas en el segundo semestre de 2021.

180. Información recibida durante la visita de evaluación.

181. Revisión Horizontal Intermedia de los informes de evaluación de referencia de GREVIO, párrafos 411-412 e informe de evaluación de referencia de GREVIO sobre Alemania, párrafo 286.

de los jueces se hacen tras un sólido proceso de detección de antecedentes de violencia y con el consentimiento pleno e informado de las víctimas afectadas.

133. Además, GREVIO está preocupado por el creciente uso del sistema de coordinadores parentales que en muchas regiones han sido creados por las autoridades regionales para proporcionar apoyo a las familias consideradas en "proceso de separación de alta conflictividad" en la ejecución de las decisiones judiciales. Aunque este proceso no está regulado por la ley, su objetivo parece ser supervisar la ejecución de las medidas judiciales, emitiendo recomendaciones y adoptando medidas para aplicar las decisiones judiciales en un espíritu de concordia, con el fin de mitigar el impacto de las situaciones de conflicto en los niños.¹⁸² GREVIO señala que las decisiones judiciales con frecuencia obligan a la coordinación parental, incluso en lo que respecta a la aplicación de las decisiones sobre custodia y régimen de visitas.¹⁸³ Desea subrayar que las relaciones percibidas como "altamente conflictivas" a menudo esconden violencia de pareja no denunciada. Como muchos coordinadores parentales parecen carecer de formación sobre la violencia contra las mujeres, a menudo son incapaces de detectar situaciones de abuso y relaciones de poder desiguales. Además, el GREVIO fue informado del uso frecuente de nociones similares al llamado síndrome de alienación parental por parte de los coordinadores parentales.¹⁸⁴ Dado que la coordinación familiar parece proponerse con regularidad, al GREVIO le preocupa que muchas mujeres víctimas de violencia de pareja íntima no denunciada o no detectada puedan ser llevadas a estos procesos sin su consentimiento pleno e informado y que esto pueda equivaler a una mediación casi obligatoria que se les impone como parte de la ejecución de las decisiones judiciales. El hecho de que este proceso no esté regulado por ley no ofrece a las mujeres víctimas de violencia ninguna garantía de que se respetarán sus derechos y de que se aplicará el principio general, firmemente establecido en la legislación española, de prohibición del uso de la mediación en situaciones de violencia de pareja. Además, parece que no se evalúa el trabajo de los coordinadores parentales.

134. GREVIO observa con gran preocupación esta evolución, que va en contra de los esfuerzos realizados por otra parte por las autoridades españolas para reducir la victimización secundaria. Por lo tanto, considera esencial que se regule el uso de la coordinación parental con vistas a garantizar que las familias con antecedentes de violencia contra las mujeres no puedan ser obligadas a participar en dichos procesos. Es igualmente importante garantizar una formación sistemática y adecuada de los coordinadores familiares sobre cuestiones relacionadas con la violencia contra las mujeres. Dicha formación debe abarcar cuestiones como la naturaleza y la dinámica de la violencia doméstica, las relaciones de poder desiguales entre las partes, en contraposición a una mera relación conflictiva entre los cónyuges, y los efectos negativos que tiene para los niños presenciar la violencia contra las mujeres. Debe tener como objetivo aumentar su capacidad para detectar situaciones de maltrato.¹⁸⁵

135. **GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a tomar todas las medidas necesarias para garantizar que los procedimientos de mediación llevados a cabo en los procedimientos de derecho de familia no constituyan una mediación cuasi-obligatoria en los casos con antecedentes de violencia doméstica. Para ello, deberían, entre otras cosas:**

- a. **establecer mecanismos de detección para garantizar la detección sistemática de la violencia doméstica por parte de jueces y mediadores en los procedimientos de derecho de familia;**
- b. **establecer las salvaguardias adecuadas para garantizar el consentimiento libre e informado de las mujeres víctimas de violencia en todos los procesos de mediación familiar voluntaria y que dichos procesos respeten plenamente los derechos, las necesidades y la seguridad de las víctimas.**

136. **Además, GREVIO insta a las autoridades españolas a que tomen medidas para regular el sistema de coordinación familiar, en particular para garantizar que no sea obligatorio en casos con antecedentes de violencia en la pareja, y a que establezcan un sistema de evaluación periódica de los procesos de coordinación familiar.**

182. Ver nota de prensa del CGPJ de 8 de junio de 2022: "Estudian implantar el coordinador parental en los juzgados de Familia de la Región".

183. Sólo está consagrado por ley en la Comunidad Foral de Navarra.

184. Información recibida durante la visita de evaluación.

185. Véase también el artículo 15, Formación de profesionales.

D. Investigación, enjuiciamiento, derecho procesal y medidas cautelares

137. La plena rendición de cuentas por todos los actos de violencia contra las mujeres exige una respuesta adecuada por parte de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y del sector de la justicia penal. El capítulo VI del Convenio de Estambul establece un conjunto de medidas para garantizar las investigaciones penales, los enjuiciamientos y las condenas de manera que se validen las experiencias de violencia de las mujeres y las niñas, se evite su victimización secundaria y se ofrezca protección a lo largo de las distintas fases del proceso. Las disposiciones contempladas en esta sección son fundamentales para ofrecer protección y justicia a todas las mujeres y niñas en riesgo de sufrir violencia de género o que la hayan sufrido.

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

138. Un principio clave de una respuesta adecuada a la violencia contra las mujeres es la realización de investigaciones y procesos judiciales rápidos y eficaces que se basen en una comprensión de este tipo de delitos desde una perspectiva de género y que tengan en cuenta los derechos de la víctima durante todas las fases. A menudo, las fuerzas y cuerpos de seguridad o el poder judicial no dan prioridad a los incidentes de violencia contra las mujeres y violencia doméstica, contribuyendo así a la impunidad de los agresores y reforzando la idea errónea de que este tipo de violencia es "aceptable" en la sociedad.¹⁸⁶ Una consecuencia de dar poca prioridad a los incidentes de violencia contra las mujeres y violencia doméstica son los retrasos en el inicio de las investigaciones y los procesos judiciales, que a su vez pueden conducir a la pérdida de pruebas vitales y a un mayor riesgo para la víctima de sufrir violencia repetida. Por estas razones, el artículo 49 del Convenio exige a las partes que garanticen que las investigaciones y los procesos judiciales se lleven a cabo sin dilaciones indebidas, respetando al mismo tiempo los derechos de las víctimas durante cada una de las fases de estos procesos. El artículo 50 refuerza aún más estas obligaciones al exigir que los organismos encargados de hacer cumplir la ley reaccionen rápida y adecuadamente en los casos de violencia contra la mujer, incluso ofreciendo a las víctimas protección inmediata y comprometiéndose en la prevención de la violencia. Los informes del GREVIO se centran en la aplicación del artículo 50 en fases clave del proceso de justicia penal, en particular la denuncia, la investigación, el enjuiciamiento y la condena, todas las cuales contribuyen decisivamente a que las víctimas sientan apoyo, protección y justicia.

a. Información, respuesta inmediata e investigación por parte de las fuerzas del orden.

139. El GREVIO observa con satisfacción que las unidades de violencia de género que operan en los distintos cuerpos y fuerzas de seguridad en España han ampliado aún más su formación y especialización, que ya habían sido elogiadas en la evaluación de referencia del GREVIO.¹⁸⁷ En su informe de entonces, sin embargo, el GREVIO había deplorado las lagunas en cuanto a su capacidad para atender casos de violencia sexual. Por ello, resulta prometedor que, tras la adopción de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, se empezara a impartir formación sobre violencia sexual a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. En 2022 se adoptaron procedimientos operativos normalizados sobre violencia sexual. Según las autoridades, las víctimas de violencia sexual deben ser recibidas sistemáticamente por agentes de la policía judicial con formación.

140. Representantes de la sociedad civil y expertos en la materia han observado una mejora general sustancial en el enfoque de las fuerzas del orden hacia las víctimas de la violencia contra las mujeres, especialmente entre las unidades especializadas, y prácticas realmente prometedoras en algunos lugares, lo que el GREVIO acoge con satisfacción. Sin embargo, persiste la preocupación por las respuestas desiguales de los agentes de policía en algunos lugares, en particular entre los que no pertenecen a las unidades especializadas. El conocimiento de las formas de violencia que se denuncian con menos frecuencia, como el matrimonio forzado o la mutilación genital femenina, parece seguir siendo limitado a pesar de los recientes esfuerzos por aumentar la formación de todas las autoridades policiales en materia de violencia sexual.

141. El GREVIO señala que el número de casos denunciados de violencia en la pareja no ha dejado de aumentar, pasando de 162 848 casos denunciados en 2021, a 182 065 en 2022 y 199 282 en 2023, lo que

186. Informe explicativo del Convenio de Estambul, apartado 255.

187. Entre ellas, la Policía Nacional (una unidad central especializada y 173 unidades territoriales, UFAM) y la Guardia Civil (una unidad centralizada especializada y 269 unidades territoriales, EMUMES).

puede indicar un aumento de los casos de violencia contra las mujeres, pero también una mayor confianza en el sistema judicial.¹⁸⁸ Las denuncias de violencia sexual también van en aumento, aunque en general siguen siendo muy bajas, una grave preocupación ya identificada en la evaluación de referencia de GREVIO.¹⁸⁹ A pesar de estas tasas de denuncias en aumento, GREVIO reitera una preocupación planteada en su informe de evaluación de referencia de que un número considerable de casos de violencia contra las mujeres, en particular de violencia sexual, son desestimados o archivados, sobre todo como resultado de que no se llevan a cabo suficientes investigaciones.¹⁹⁰

142. Se han tomado medidas para aumentar aún más los niveles de denuncia de la violencia contra las mujeres ante las autoridades policiales. Por ejemplo, se han creado unidades específicas en la Guardia Civil y la policía autonómica catalana para recibir denuncias de mujeres con discapacidad víctimas de violencia y se ha promovido el suministro de información en lengua de signos. Para fomentar la denuncia por parte de las mujeres inmigrantes, se ha difundido información en los consulados extranjeros sobre la protección disponible en casos de violencia contra las mujeres. También se ha puesto en marcha un protocolo para mejorar la denuncia de la violencia de pareja entre las mujeres solicitantes de asilo y refugiadas.¹⁹¹ Existen otras herramientas para que las víctimas se pongan en contacto con la policía, como la app AlertCops, que proporciona un canal directo con las fuerzas de seguridad para denunciar incidentes y un botón SOS en caso de emergencia. Además, GREVIO se complace en señalar que las mujeres víctimas de violencia de pareja y de violencia sexual pueden presentar una denuncia directamente desde los hospitales.

143. A pesar de estos esfuerzos en curso, GREVIO constata la persistencia de obstáculos para las mujeres que desean denunciar la violencia ante las autoridades policiales, especialmente entre las mujeres en riesgo de sufrir discriminación interseccional o expuestas a ella. Las mujeres con discapacidad siguen enfrentándose a problemas de accesibilidad y, a pesar de la disponibilidad de nuevas orientaciones para los agentes de policía, éstos son a menudo incapaces de comunicarse de manera inclusiva o desconocen cómo responder a las denuncias en las que el agresor es el cuidador.¹⁹² Las mujeres romaníes denuncian una persistente falta de confianza en la policía debido a los prejuicios y sesgos que existen desde hace tiempo hacia ellas.¹⁹³

144. Además, varios grupos de mujeres identificados en el informe de evaluación de referencia como obstáculos para denunciar sus experiencias de violencia contra las mujeres siguen enfrentándose a dificultades y actitudes que impiden su acceso a la justicia. Por ejemplo, las mujeres inmigrantes en situación irregular siguen temiendo ser deportadas, ya que sólo se librarán de tal medida si su caso desemboca en una condena o en la concesión de una orden de protección. La Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual establece el mismo requisito, a pesar de las preocupaciones expresadas por GREVIO sobre la vinculación de las exenciones de deportación a un resultado satisfactorio de la denuncia, que puede depender de muchos factores que escapan al control de la persona que desea denunciar. Además, siguen existiendo prejuicios entre algunos funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, incluida la percepción generalizada de que la denuncia se hace para obtener un permiso de residencia.¹⁹⁴ En vista de la gran proporción de mujeres migrantes entre las víctimas de asesinatos por motivos de género,¹⁹⁵ GREVIO considera que debería hacerse más hincapié en permitir que las mujeres migrantes, independientemente de su situación legal en el país, tengan acceso a la protección y el apoyo de las fuerzas del orden. Por último, las mujeres y niñas de las zonas rurales siguen enfrentándose a importantes obstáculos para denunciar y posteriormente acceder a la protección de las fuerzas de seguridad debido al aislamiento geográfico y al miedo a la estigmatización. GREVIO señala que las autoridades españolas son conscientes de estos retos y que están trabajando para encontrar formas de llegar a estas mujeres. Por ejemplo, se han creado herramientas digitales específicas para que las autoridades policiales puedan llegar a estas mujeres.

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

189. En 2020 se registraron 13 174 casos, frente a 19 013 en 2022. Véase el informe estadístico anual del Ministerio del Interior, 2022. Solo el 1,3 % de todos los casos de violencia de género investigados por los tribunales en 2023 se referían a violencia sexual; véase el informe anual 2023 del CGPJ.

190. Una presentación de Amnistía Internacional al CEDAW en 2023 estimó que el 42% de los casos de violencia de género entre 2017 y 2022 fueron archivados o desestimados por el poder judicial debido a la falta de investigación. Véase Amnistía Internacional, Presentación al Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 85º periodo de sesiones, 8-26 de mayo de 2023.

191. Protocolo de 2021 contra la violencia de género en el sistema de acogida de asilo. La aplicación de este protocolo cuenta con el apoyo de ACNUR a través del proyecto SEMilla 2022.

192. Información obtenida durante la visita de evaluación.

193. Información obtenida durante la visita de evaluación.

194. Véase la comunicación de las ONG AIETI, la red de Mujeres Caribeñas y Latinoamericanas y la Fundación Aspacia, enero de 2024, pp. 17-18.

195. Véase el artículo 11, Recogida de datos.

145. **Acogiendo con satisfacción los esfuerzos en curso para mejorar la respuesta policial a la violencia contra las mujeres, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a perseguir medidas encaminadas a garantizar que todas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dispongan de los recursos, conocimientos y competencias necesarios para responder de forma rápida, adecuada y con una perspectiva de género a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluida la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y el acoso.**

146. **Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a identificar y abordar cualquier factor que impida a las mujeres y niñas denunciar sus experiencias de violencia contra las mujeres a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, centrándose especialmente en las experiencias de las mujeres migrantes, las mujeres solicitantes de asilo y las mujeres en situación migratoria irregular, así como las mujeres rurales.**

b. Investigación y enjuiciamiento eficaces

147. En su informe de evaluación inicial, el GREVIO había lamentado la excesiva dependencia en las investigaciones de la declaración de la víctima, que es uno de los factores que llevan a desestimar los casos de violencia contra las mujeres por falta de pruebas. Por ello, toma nota con satisfacción de que en 2021 se publicó un nuevo protocolo de actuación policial durante el contacto con las víctimas de violencia de género, también conocido como "protocolo cero".¹⁹⁶ Esta nueva herramienta tiene como objetivo reforzar la capacidad de los agentes de policía para detectar situaciones de violencia en la pareja y recabar pruebas con el fin de poder continuar con el proceso penal aunque la víctima no presente denuncia o la retire.¹⁹⁷ Los agentes de policía están obligados a buscar de forma proactiva todas las fuentes de pruebas, incluidos los testimonios de otras personas y los signos menos visibles de violencia. El objetivo es también proporcionar una protección adecuada a las víctimas, independientemente de que presenten o no una denuncia. Aunque GREVIO acoge con satisfacción este importante avance, lamenta que, según la información que le han facilitado abogados que trabajan con mujeres víctimas de la violencia, el protocolo todavía no haya sido aplicado sistemáticamente por todos los agentes de policía.¹⁹⁸ Además, GREVIO está preocupado por los persistentes problemas derivados del proceso de recogida de pruebas forenses.¹⁹⁹

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

149. En su informe de evaluación inicial, el GREVIO había subrayado que la posibilidad prevista en el artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal de que las mujeres víctimas se abstuvieran de declarar contra el agresor en determinadas condiciones había venido obstaculizando las condenas por violencia de género.²⁰⁰ GREVIO constata con preocupación que esta dispensa sigue siendo uno de los principales motivos de sobreseimiento de las causas por violencia sobre la mujer y de absolución de los agresores.²⁰¹ A pesar de la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2021 de Protección a la Infancia dirigida a limitar las posibilidades de que las víctimas de violencia de género puedan ser eximidas de declarar,²⁰² en torno al 10% de las víctimas siguen acogiéndose a este derecho en las distintas fases procesales. Sin embargo, en la fase de la declaración final ante el juzgado, se observa un descenso en el porcentaje de mujeres que se niegan a declarar entre 2021 y 2022. Según los profesionales, esta disminución es atribuible a la reforma legal.²⁰³ En este contexto, GREVIO observa con preocupación que el uso continuado por las víctimas de la dispensa resulta de varios factores, entre ellos el miedo al agresor y la presión ejercida sobre ellas, pero también la

196. Instrucción 5/2021 del Ministerio del Interior por la que se establece un protocolo de primer contacto policial con las víctimas de violencia de género desprotegidas ("protocolo cero").

197. La violencia de pareja puede investigarse *de oficio* en España.

198. Información recibida durante la visita de evaluación.

199. Véase el artículo 20, Servicios generales de apoyo, y el artículo 51, Evaluación y gestión de riesgos.

200. Se denomina "dispensa".

201. Fiscalía General del Estado, informe anual 2023.

202. La Ley Orgánica 8/2021 de Protección del Menor excluye la posibilidad de ser eximido de declarar en varias circunstancias con el fin de garantizar la protección de los niños y de los niños con discapacidad en los procesos penales. Ver disposición final primera que modifica la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de 14 de septiembre de 1882.

203. Del 10% al 5,5%; cifras facilitadas por la Fiscalía de Violencia de Género.

la obligación de reiterar su declaración varias veces durante largos procedimientos. Además, toma nota con gran preocupación de las indicaciones que ha recibido de mujeres que cambian su declaración inicial aportando autoacusaciones o invocando problemas psicológicos cuando su testimonio ya no puede ser dispensado legalmente.²⁰⁴ Exponiéndose a procedimientos por falso testimonio, tales experiencias socavarán gravemente la confianza de las víctimas en el sistema de justicia penal y la confianza en que pueden lograr justicia y reparación. En este contexto, GREVIO reconoce que las autoridades fiscales son conscientes de esta preocupación y de los esfuerzos realizados para abordarla. Comparte la opinión de las autoridades fiscales de que deben encontrarse soluciones para remediar esta situación, incluso a través de medidas legislativas adecuadas o de otro tipo. Éstas podrían incluir la mejora de la recogida de pruebas para permitir el procesamiento incluso en ausencia del testimonio de la víctima, así como la provisión de medidas efectivas de protección a las mujeres que testifiquen durante los procedimientos judiciales.²⁰⁵

150. El GREVIO lamenta asimismo el escaso porcentaje de casos enjuiciados por "uso habitual de la violencia"²⁰⁶ en las relaciones de pareja, que abarca los actos reiterados de maltrato psicológico o físico, al parecer debido a las dificultades para reunir pruebas para tales delitos. Reconoce que las autoridades son conscientes de la necesidad de mejorar la investigación y el enjuiciamiento de estos delitos, lo que constituye un primer paso que requiere un seguimiento para mejorar la respuesta a esta forma de violencia, que constituye el núcleo de la violencia doméstica.²⁰⁷

151. Por último, el GREVIO toma nota con interés de la información puesta en su conocimiento sobre las medidas adoptadas para acercar los tribunales especializados en violencia de género y las unidades fiscales especializadas, que se encuentran en su mayoría en las ciudades, a las mujeres víctimas de violencia que viven en zonas rurales.²⁰⁸

152. **GREVIO insta a las autoridades españolas a tomar nuevas medidas para:**

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

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

c. Tasas de condena

154. GREVIO acoge con satisfacción el aumento constante de la tasa de condenas, que alcanzará alrededor del 80% en los casos de violencia en la pareja en 2023.²⁰⁹ Aunque se carece de datos detallados sobre la violencia sexual, GREVIO observa con preocupación que el número de sentencias por violencia sexual sigue siendo bajo.²¹⁰ Como ya se ha mencionado, el cambio de paradigma introducido por la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual aún no se ha traducido en un aumento de las tasas de denuncia, enjuiciamiento y condena de los casos de violencia sexual. Al GREVIO le preocupa que, a pesar de los cambios innovadores introducidos por la ley, las víctimas de violencia sexual sigan experimentando una victimización secundaria en los procedimientos judiciales, debido a los persistentes cuestionamientos de su credibilidad, a los estereotipos sobre las víctimas de violación entre el poder judicial, a la necesidad de repetir las declaraciones y a la falta de respeto por la intimidad de las víctimas como parte de los procedimientos.²¹¹

204. Fiscalía General del Estado, informe anual 2023.

205. Véase el artículo 56, Medidas de protección.

206. Artículo 173, apartado 2, del Código Penal. Estos casos representaron sólo el 5,34% de los delitos perseguidos en 2022. Véase Fiscalía General del Estado, informe anual 2023.

207. Véanse, en particular, las Conclusiones del seminario de fiscales especializados en violencia contra las mujeres celebrado el 17 deth para 2022.

208. GREVIO señala, por ejemplo, un proyecto piloto llevado a cabo en Extremadura mediante el cual las mujeres pueden declarar ante un tribunal especializado por videoconferencia desde las dependencias de la Guardia Civil. Existen proyectos similares en 22 ciudades.

209. Nota de prensa del CGPJ relativa al informe 2023 sobre violencia de género, 20 de marzo de 2024. La tasa fue del 72% en 2020.

210. Información obtenida durante la visita de evaluación.

211. Véase también el artículo 56, Medidas de protección.

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

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

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

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

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

2. Evaluación y gestión de riesgos (artículo 51)

159. Muchos autores de violencia doméstica, violación, acoso, acoso sexual, matrimonio forzado y otras formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul amenazan a sus víctimas con violencia grave, incluida la muerte, y han sometido a sus víctimas a violencia grave en el pasado, incluido el estrangulamiento no mortal. La creciente dimensión digital de este tipo de violencia exacerba aún más la sensación de miedo de las mujeres y las niñas. Por ello, el artículo 51 sitúa la preocupación por su seguridad en el centro de cualquier intervención en estos casos, exigiendo el establecimiento de una red interinstitucional de profesionales para proteger a las víctimas de alto riesgo sin agravar el daño sufrido. Establece la obligación de garantizar que todas las autoridades pertinentes, no sólo las policiales, evalúen eficazmente y diseñen un plan para gestionar los riesgos de seguridad a los que se enfrenta una víctima, caso por caso, según procedimientos normalizados y en cooperación mutua.

160. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había elogiado el uso normalizado y profesional del Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (VioGén), en funcionamiento desde 2007, pero había lamentado, no obstante, que se alimentara exclusivamente con información recogida por las fuerzas de seguridad y que no se detectaran los niveles elevados de riesgo, lo que se traducía en desenlaces mortales. Por ello, GREVIO celebra que ahora se pueda introducir en VioGén información procedente de otras entidades, como los servicios sociales y los organismos autonómicos de igualdad, siempre que la víctima consienta en compartir los datos.

212. Véase el 4º Informe general de actividades del GREVIO, de enero a diciembre de 2022, sección dedicada a los enfoques adoptados en los Estados Partes en el Convenio de Estambul sobre la tipificación y el enjuiciamiento de la violencia sexual, incluida la violación, pp. 26-54.

161. Se ha logrado una mayor interoperabilidad de VioGén con el sistema SIRAJ para maximizar el intercambio de información entre las fuerzas y cuerpos de seguridad y el poder judicial y mejorar la seguridad de las víctimas. También se han diseñado varios protocolos nuevos desde 2020 para actualizar las herramientas existentes y mejorar la evaluación de riesgos mediante el uso de VioGén.²¹³ GREVIO aprecia que VioGén incluya una amplia lista de "señales de alarma", incluida la estrangulación no mortal, una forma especialmente peligrosa de violencia física, que se sabe que aumenta en gran medida el riesgo de escalada física y violencia letal. Sin embargo, la información puesta en su conocimiento indica que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley no siempre utilizan la posibilidad que ofrece VioGén de incluir datos adicionales pertinentes para la evaluación del riesgo, lo que puede dar lugar a evaluaciones inexactas e infravaloradas.²¹⁴ En este contexto, GREVIO señala que, entre las mujeres víctimas de asesinatos por motivos de género en 2023, el 24% había denunciado previamente la violencia a las autoridades policiales, en comparación con el 40% en 2022 y el 20% en 2021.²¹⁵ Esto parece indicar que persisten algunas de las preocupaciones expresadas en el informe de evaluación de referencia de GREVIO en relación con la fiabilidad de la evaluación del riesgo.

162. Los planes de seguridad individuales para las víctimas se diseñan basándose en la evaluación de riesgos. Pueden abarcar a los hijos de la víctima, incluso cuando están en la escuela. Su aplicación está supervisada por las fuerzas del orden. Sin embargo, el GREVIO fue informado de que en algunos casos se aplican sistemáticamente sólo con respecto a las mujeres para las que el riesgo se considera muy alto.²¹⁶ Al mismo tiempo, el GREVIO aprecia las medidas adicionales adoptadas desde 2020 para mejorar la protección y el apoyo a las mujeres en situación de riesgo. En particular, desde 2023 los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley tienen la obligación de informar a la víctima de los antecedentes del agresor en los casos en que otras mujeres hayan presentado denuncias contra él. GREVIO considera que esta medida es una herramienta importante para mejorar la seguridad de las mujeres víctimas de la violencia.

163. Los informes de evaluación de riesgos realizados en el marco del sistema VioGén se comparten con fiscales y jueces. El hecho de que estos últimos reciban evaluaciones de riesgo iniciales y posteriores puede impulsar la acción judicial en los casos en que se identifiquen mayores riesgos tras una revisión de la evaluación inicial. Sin embargo, no están obligados a actuar sobre la base de estos informes. Los tribunales pueden exigir una evaluación forense por separado, que, como ya destacó GREVIO en su evaluación de referencia, es un proceso largo porque las Unidades de Evaluación Forense Integral carecen de recursos y no están disponibles en todas las regiones.²¹⁷ En consecuencia, los fiscales y los jueces, especialmente los juzgados de guardia y los que operan en zonas rurales, a menudo tienen que tomar decisiones sobre órdenes de protección sin una evaluación del riesgo proporcionada por una unidad forense. Esta situación puede contribuir a las discrepancias señaladas entre regiones en cuanto al número de órdenes de protección concedidas.²¹⁸

164. GREVIO observa con interés que se está elaborando una nueva herramienta de evaluación del riesgo de violencia sexual, ya que VioGén sólo se ocupa de la violencia en la pareja. El objetivo de esta nueva herramienta será registrar, supervisar y prevenir la violencia sexual.

165. Además, GREVIO celebra las medidas adoptadas en 2022 para establecer un sistema de análisis retrospectivo de los casos de asesinatos de mujeres por razones de género a través de comités de crisis que se convocan cuando se producen cinco o más asesinatos por razones de género en el plazo de un mes. En los comités de crisis participan el Ministerio de Igualdad, las autoridades de las comunidades autónomas correspondientes y jueces y fiscales de estas regiones y tienen como objetivo identificar y subsanar las posibles lagunas que han llevado al fatal desenlace. Desde 2022 se han convocado ocho comités de crisis.

213. Véase el informe estatal, pp. 96 y 97.

214. Información recibida durante la visita de evaluación.

215. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, boletines mensuales sobre mujeres víctimas de asesinatos por razones de género a manos de sus parejas o ex parejas.

216. Información obtenida durante la visita de evaluación.

217. Véase Fiscalía General del Estado, informe para 2023.

218. Información obtenida durante la visita de evaluación.

166. **GREVIO acoge con satisfacción los continuos esfuerzos de las autoridades españolas para mejorar la evaluación del riesgo y aumentar la seguridad de las víctimas de violencia en la pareja y les anima a proseguir sus esfuerzos para aumentar la precisión de estas evaluaciones y ampliarlas a todas las formas de violencia contra las mujeres contempladas en el Convenio de Estambul.**

3. Órdenes de prohibición de emergencia (artículo 52)

167. En virtud del artículo 52 del Convenio de Estambul, en situaciones de peligro inmediato, las autoridades están facultadas para dictar una orden de alejamiento de emergencia, por la que se ordena al autor del delito que abandone el domicilio de la víctima o de la persona en peligro durante un período de tiempo determinado y se le prohíbe entrar en el domicilio o ponerse en contacto con la víctima o la persona en peligro. Las órdenes de alejamiento de emergencia son instrumentos destinados a prevenir un delito y anteponer la seguridad.²¹⁹ Por lo tanto, deben estar limitadas en el tiempo y basadas en incidentes, con la posibilidad de renovación en caso de peligro continuado. Sin embargo, la protección a más largo plazo debe ser concedida por un tribunal mediante una orden de protección, previa solicitud de la víctima. Una orden de restricción de emergencia debería, en principio, extenderse a los niños necesitados de protección y debería tener efecto inmediato.

168. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había observado que las órdenes de protección disponibles, incluida la prohibición de contacto y de acceso a la residencia compartida, no cumplían los requisitos para ser consideradas órdenes de prohibición de emergencia, tal y como exige el artículo 52 del Convenio de Estambul. El GREVIO lamenta que, desde su informe de evaluación de referencia, no se haya tomado ninguna medida para colmar esta laguna. Subraya la importancia de que las víctimas de la violencia y sus hijos tengan la posibilidad, en situaciones de peligro inmediato, de permanecer a salvo en su hogar sin tener que someterse a un largo procedimiento, y no tener que buscar apresuradamente seguridad en un refugio o en otro lugar.²²⁰ Además, GREVIO subraya que las órdenes de alejamiento de emergencia son una medida a corto plazo mucho menos restrictiva que otros tipos de medidas que separan a la víctima del agresor, como el arresto y la detención. En virtud de la legislación vigente, las medidas de protección, a menudo dictadas en forma de medidas cautelares, pueden tardar hasta 72 horas en ser dictadas, lo que es demasiado tiempo para ser consideradas como una orden de alejamiento de emergencia, tal como se define en el artículo 52 de la Convención.²²¹ Además, el GREVIO ha recibido indicaciones de que los jueces rara vez toman la decisión de expulsar al autor del delito del domicilio y que, en la mayoría de los casos, la opción preferida es proporcionar seguridad a la víctima fuera de su domicilio.²²² En este contexto, reitera que las órdenes de alejamiento de emergencia están en consonancia con los requisitos del Convenio y, por lo tanto, deberían formar parte integrante del conjunto de instrumentos de que disponen las autoridades de justicia penal para proteger a las víctimas.

169. **GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas legales o de otro tipo para garantizar que las autoridades competentes tengan acceso a órdenes de prohibición de emergencia que cumplan los requisitos del artículo 52 del Convenio de Estambul para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas y de sus hijos en su propio domicilio.**

170. **Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que garanticen el control efectivo de todos los tipos de órdenes de prohibición de emergencia y a que apliquen sanciones efectivas en caso de incumplimiento de dichas órdenes.**

4. Órdenes de alejamiento o protección (artículo 53)

171. Las órdenes de alejamiento y de protección tienen por objeto prolongar la protección ofrecida a la víctima y a sus hijos por las órdenes de alejamiento de urgencia y pueden considerarse complementarias de la protección ofrecida por estas últimas. De conformidad con el artículo 53 del Convenio de Estambul, las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer deben poder obtener una orden de protección para su protección inmediata, sin que ello suponga una carga financiera o administrativa indebida para la víctima y con independencia de que opten o no por poner en marcha cualquier otro procedimiento judicial.

219. Véanse los informes de evaluación de referencia de GREVIO sobre Dinamarca, apartado 207, y Malta, apartado 218.

220. Informe explicativo del Convenio de Estambul, apartado 264.

221. Artículo 544 *bis* y *ter* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

222. Información obtenida durante la visita de evaluación.

172. El GREVIO observa que el número de órdenes de protección concedidas a víctimas de violencia de género y la tasa de denegación de solicitudes de órdenes de protección se han mantenido estables desde su informe de evaluación de referencia.²²³ Sin embargo, como ya se subrayó en 2020, el GREVIO observa con gran preocupación la persistencia de marcadas discrepancias entre las distintas regiones de España en las tasas de dichas denegaciones. En 2022, el 83% de las órdenes de protección solicitadas se concedieron en las regiones de La Rioja, Aragón y Valencia, mientras que esta tasa fue del 48% en las regiones de Madrid y Cataluña.²²⁴ GREVIO lamenta que desde 2020 no se haya llevado a cabo ninguna investigación específica para comprender mejor las razones que subyacen a tales diferencias.

173. Otra preocupación persistente se refiere al acceso de las mujeres inmigrantes en situación irregular a las órdenes de protección, a las que tienen derecho por ley pero que parecen ser más difíciles de obtener en la práctica debido a su situación legal.²²⁵ En 2023, las mujeres extranjeras representaban alrededor del 30% de las personas que solicitaron una orden de protección.²²⁶ No se dispone de información sobre el número de órdenes concedidas por nacionalidad. No obstante, GREVIO reitera su preocupación, expresada anteriormente en su informe de evaluación de referencia, de que en las regiones que acogen a grandes comunidades de inmigrantes, las bajas tasas de concesión de órdenes de protección podrían tener un impacto especialmente negativo en estas mujeres, teniendo en cuenta también el hecho de que una orden de protección es necesaria para acceder a muchos de los servicios de apoyo y que los procedimientos de expulsión deben iniciarse en los casos en que se ha denegado una orden de protección.

174. GREVIO celebra que en España las órdenes de protección puedan aplicarse a los hijos de las víctimas de violencia de pareja, incluso cuando están en el colegio o en otros locales fuera del hogar. También acoge con satisfacción el hecho de que puedan concederse para manifestaciones digitales de violencia contra la mujer. Aunque la información de que dispone GREVIO no indica el número de órdenes de protección aplicadas en casos de violencia contra la mujer distintos de la violencia en la pareja, se le informa de que es menos frecuente que se conceda una orden de protección en casos de violencia psicológica y, por tanto, en casos de violencia cometida en línea.²²⁷

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

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

223. En 2019 se concedieron 33 687 órdenes de protección y 35 551 en 2023. Desde 2017, las órdenes de protección se han concedido en torno al 70% de las solicitudes. Datos facilitados por el CGPJ.

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

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

226. Nota de prensa del CGPJ relativa al informe 2023 sobre violencia de género, 20 de marzo de 2024.

227. Información obtenida durante la visita de evaluación. Véase también la Recomendación General nº 1 del GREVIO sobre la dimensión digital de la violencia contra las mujeres, 2021.

228. Información facilitada por el CGPJ.

229. Pulseras electrónicas y servicio ATENPRO. Ver Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual, disposición final 1.3 que modifica el artículo 544 *bis* de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

230. En 2023, se produjeron 19 798 delitos de quebrantamiento de órdenes de protección (lo que representa alrededor del 55% del número total de órdenes de protección concedidas). Información facilitada por el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. El número de quebrantamientos investigados por los juzgados especializados en violencia de género pasó de 29.508 en 2020 a 44.162 en 2023.

231. Información obtenida durante la visita de evaluación.

232. Informe de evaluación de referencia de GREVIO, apartado 269.

177. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO insta a las autoridades españolas a llevar a cabo un análisis de las razones de las tasas significativamente más altas de rechazo de las órdenes de protección en algunas partes del país y a aumentar las medidas para hacer frente a los incumplimientos de las órdenes de protección por parte de los autores de violencia contra las mujeres.

5. Medidas de protección (artículo 56)

178. El artículo 56 del Convenio de Estambul es una disposición clave para generar confianza a nivel de los procedimientos judiciales para las mujeres y las niñas que hayan sufrido o sean testigos de cualquiera de las formas de violencia contempladas en el Convenio. Establece una lista no exhaustiva de procedimientos destinados a proteger a las víctimas de la violencia de la intimidación, las represalias y la victimización secundaria en todas las fases del procedimiento, durante las investigaciones y en el juicio. Los redactores pretendían que esta lista fuera indicativa, y las partes pueden adoptar medidas de protección adicionales que sean más favorables que las previstas en el convenio. Además, la intimidación y la victimización secundaria pueden producirse no sólo a manos de los agresores, sino también cuando las investigaciones y los procedimientos judiciales no se basan en una comprensión de la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de género, razón por la cual la aplicación práctica de las medidas de protección debe estar firmemente anclada en dicha comprensión.

179. En su informe de evaluación de referencia, el GREVIO había acogido con satisfacción la labor realizada por la red de Oficinas de Apoyo a las Víctimas que prestan apoyo y asesoramiento jurídico y psicológico a las mujeres víctimas de la violencia, contribuyendo así a aumentar la confianza de las víctimas en el sistema judicial. El GREVIO valora positivamente el papel que desempeñan estas oficinas a la hora de informar a las víctimas de cualquier cambio en la ejecución de la sentencia del agresor o en caso de puesta en libertad o previsión de puesta en libertad, en línea con el artículo 56, párrafo *1b*, del Convenio de Estambul.²³³ Además, celebra que la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual prevea que estas entidades reciban formación y apoyo específicos para poder apoyar a las víctimas de violencia sexual. En este contexto, GREVIO señala la necesidad de que se garanticen recursos suficientes para que estas oficinas puedan desempeñar eficazmente sus funciones y que se adopten medidas específicas para que puedan llegar a las víctimas que residen en zonas rurales.²³⁴

180. La ley establece el derecho de la víctima a evitar el contacto con el agresor en los procedimientos judiciales.²³⁵ Además, las víctimas de violencia doméstica y violencia sexual deben ser protegidas contra la victimización secundaria en los procedimientos judiciales mediante el uso de herramientas tecnológicas para grabar sus testimonios.²³⁶ En la práctica, parece que estos derechos no siempre se aplican de forma efectiva y que las mujeres víctimas de violencia no siempre tienen acceso a instalaciones adecuadas que les impidan entrar en contacto con el agresor o al uso de medios técnicos para que puedan ser escuchadas sin estar presentes en la sala del tribunal.²³⁷ El GREVIO entiende que esta situación suele estar relacionada con la falta de medios de los juzgados y, en ocasiones, con la falta de concienciación de los profesionales del derecho sobre la necesidad de evitar la victimización secundaria.²³⁸ También señala que la posibilidad de grabar testimonios probatorios de víctimas infantiles y de víctimas vulnerables con discapacidad está disponible en la legislación española²³⁹ pero que no se aplica a las víctimas adultas vulnerables de violencia de género o sexual.²⁴⁰ Por último, el GREVIO señala que aunque la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual

233. En consonancia con el artículo 7 de la Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito.

234. Véase Fiscalía General del Estado, informe anual 2023.

235. Artículo 20 de la Ley 4/2015 del Estatuto de la Víctima del Delito y artículo 26 de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual.

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

237. Véase el Informe anual del Defensor del Pueblo Europeo 2022, p. 190.

238. Información obtenida durante la visita de evaluación.

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

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

prevé el derecho de las víctimas de violencia sexual a la protección de su vida privada, los abogados que trabajan con mujeres víctimas de violencia siguen manifestando su preocupación a este respecto.²⁴¹

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

182. Aunque acoge con satisfacción las salvaguardias existentes para proteger a las mujeres víctimas de violencia en los procedimientos judiciales, GREVIO anima a las autoridades españolas a garantizar su aplicación sistemática para las víctimas de todas las formas de violencia contra las mujeres.

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

Apéndice I

Lista de propuestas y sugerencias de GREVIO

II. Cambios en las definiciones, políticas globales y coordinadas, financiación y recogida de datos en los ámbitos de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

A. Definiciones (artículo 3)

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

B. Políticas globales y coordinadas (artículo 7)

2. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que redoblen sus esfuerzos para garantizar una aplicación coherente de las políticas existentes para prevenir y combatir la violencia de género contra las mujeres a escala nacional, regional y local, en particular mediante:

- a. garantizar la aplicación de políticas y medidas destinadas a satisfacer las necesidades específicas de las mujeres víctimas de violencia expuestas a discriminación interseccional;
- b. evaluar periódicamente sus políticas con el fin de lograr el enfoque político global y coordinado que exige el Convenio de Estambul. Dichas evaluaciones deberían llevarse a cabo sobre la base de indicadores predefinidos, a fin de valorar su impacto y garantizar que la elaboración de políticas se base en datos fiables;
- c. garantizar la participación, de forma regular, de las ONG que trabajan con mujeres víctimas de la violencia de género, en la elaboración de políticas, así como en el seguimiento y la evaluación de políticas y medidas. (párrafo 31)

C. Recursos financieros (artículo 8)

3. Al tiempo que reconoce la importante asignación de fondos para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres en España, GREVIO anima a las autoridades españolas a tomar medidas para establecer prioridades y objetivos de gasto, especialmente mediante:

- a. reforzar las orientaciones proporcionadas a las autoridades locales y regionales sobre el uso de los fondos recibidos para la aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género;
- b. garantizar una financiación adecuada y sostenible para las ONG de mujeres que gestionan servicios especializados de apoyo a las mujeres víctimas de todas las formas de violencia, incluidas las ONG más pequeñas de base comunitaria, a través de oportunidades de financiación que permitan la prestación continua de servicios, como las subvenciones a largo plazo. Los procedimientos de contratación de dichos servicios deben incluir, como criterios de selección, requisitos cualitativos tales como la necesidad de garantizar un enfoque sensible al género en relación con la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, así como experiencia en la prestación de servicios. (párrafo 38)

D. Recogida de datos (artículo 11)

3. Servicios sociales

4. Recordando los resultados publicados en el informe de evaluación de referencia del GREVIO, y teniendo en cuenta la necesidad de que los esfuerzos de recopilación de datos se extiendan a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, en particular la violencia sexual, la mutilación genital femenina y el matrimonio forzado, el GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a proseguir sus esfuerzos para:

- a. Garantizar que los datos recopilados por los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las autoridades judiciales y los servicios de salud se desglosan en función del sexo y la edad de la víctima y el agresor, el tipo de violencia, la relación del agresor con la víctima, la ubicación geográfica y otros factores que se consideren pertinentes;
- b. armonizar la recogida de datos entre las fuerzas del orden y el poder judicial, con el fin de permitir el seguimiento de un caso a través de las diferentes etapas del sistema de justicia penal y permitir así evaluar, entre otras cosas, los índices de condena, desgaste y reincidencia;
- c. Tomar medidas para armonizar los esfuerzos de recopilación de datos del sector sanitario en todo el país y garantizar que los datos recopilados por los proveedores de atención sanitaria pública y privada incluyan los casos de contacto de las víctimas de violencia contra las mujeres con los proveedores de atención primaria y servicios perinatales;
- d. introducir la recopilación de datos por parte de los servicios sociales en relación con todas las formas de violencia contra las mujeres, incluidas la mutilación genital femenina, el aborto forzado y la esterilización forzada. (párrafo 48)

III. Análisis de la aplicación de determinadas disposiciones en ámbitos prioritarios en materia de prevención, protección y enjuiciamiento.

A. Prevención

1. Obligaciones generales (artículo 12)

5. Acogiendo con satisfacción el firme anclaje de las medidas preventivas en los documentos políticos y las estrategias nacionales, GREVIO anima a las autoridades españolas a:

- a. intensificar los esfuerzos para garantizar la aplicación práctica de medidas preventivas sobre todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, la violencia en nombre del llamado honor y cualquier manifestación digital de violencia contra las mujeres, implicando en dichos esfuerzos a las organizaciones especializadas en los derechos de las mujeres;
- b. velar por que se lleve a cabo una mayor labor preventiva que aborde específicamente la violencia de género contra las mujeres y las niñas que sufren las mujeres con discapacidad y otras mujeres en riesgo de discriminación interseccional, incluidas, en particular, las mujeres migrantes y solicitantes de asilo;
- c. Seguir implicando a los hombres jóvenes y a los niños en las medidas preventivas y extender las medidas preventivas existentes para este grupo;
- d. realizar periódicamente evaluaciones de impacto de las campañas de sensibilización y de las medidas de prevención primaria adoptadas. (apartado 54)

2. Educación (artículo 14)

6. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO anima a las autoridades españolas a seguir promoviendo los principios de igualdad entre mujeres y hombres, los roles de género no estereotipados, el respeto mutuo y la resolución no violenta de conflictos en las relaciones interpersonales a través de material didáctico adecuado y a supervisar cómo los profesores hacen uso de dicho material y, cuando sea necesario, a incluir programas sobre los temas enumerados en el artículo 14 del Convenio de Estambul como asignaturas obligatorias en el currículo formal. (párrafo 60)

7. GREVIO anima además encarecidamente a las autoridades españolas a que redoblen sus esfuerzos para enseñar a los niños, de forma adecuada a su edad, la noción de consentimiento libremente otorgado en las relaciones sexuales, concienciarlos sobre los efectos nocivos de la pornografía violenta y las implicaciones de compartir imágenes íntimas propias y ajenas. (párrafo 61)

3. Formación de profesionales (artículo 15)

8. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia y a la vista de las lagunas persistentes en el ámbito de la formación de profesionales, cuya contribución a un sistema de apoyo basado en la confianza,

protección y la justicia es vital, GREVIO insta a las autoridades españolas a intensificar la formación de todos los profesionales que tratan con víctimas y autores de violencia contra las mujeres sobre todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, y las necesidades específicas de las mujeres pertenecientes a grupos vulnerables. Dicha formación debe ir acompañada de protocolos normalizados destinados a identificar, prestar apoyo y derivar a las víctimas a otros servicios, y debe ser evaluada periódicamente. Debe centrarse en los derechos humanos, la seguridad, las necesidades individuales y la capacitación de las víctimas, así como en la prevención de la victimización secundaria a través de un enfoque centrado en la víctima e informado sobre el trauma, y debe impartirse a todos los miembros de los sectores de la justicia, la aplicación de la ley, la asistencia social, la atención sanitaria y la educación. El impacto de estos esfuerzos de formación debe maximizarse aprovechando la experiencia de las organizaciones de derechos de la mujer y de los proveedores de servicios especializados. (párrafo 74)

9. GREVIO insta además a las autoridades españolas a que garanticen la formación obligatoria de los jueces que presiden casos relacionados con la custodia y los derechos de visita sobre:

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

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

a. Programas para autores de violencia doméstica

10. Recordando las conclusiones publicadas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a mejorar la conformidad de los programas para agresores existentes con el artículo 16, apartado 3, del Convenio de Estambul, garantizando que incluyan un enfoque centrado en la seguridad y el apoyo de la víctima y que se apliquen en estrecha cooperación con los servicios de apoyo a las víctimas. (párrafo 81)

11. GREVIO también anima a las autoridades españolas a actualizar las normas de calidad existentes en el trabajo con los autores de delitos y a garantizar que se apliquen de forma coherente en todo el país. (párrafo 82)

12. Además, el GREVIO anima a las autoridades españolas a que consideren la posibilidad de apoyar y promover en mayor medida el desarrollo de programas preventivos de trabajo con los autores de violencia de género. (párrafo 83)

B. Protección y apoyo

1. Obligaciones generales (artículo 18)

13. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a:

- a. proseguir sus esfuerzos para establecer, en todo el país, mecanismos de cooperación entre múltiples organismos en los que participen todos los organismos oficiales y de otro tipo pertinentes, incluidas las ONG que prestan servicios de apoyo especializados. Estos mecanismos de coordinación deben abarcar todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, como la violación y la violencia sexual, las manifestaciones digitales de violencia contra la mujer, el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, y deben contar con los recursos adecuados;
- b. cartografiar los mecanismos de coordinación existentes y garantizar un seguimiento regular de su funcionamiento. (párrafo 92)

14. Además, el GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas para simplificar y armonizar el proceso de reconocimiento oficial de las víctimas de todas las formas de violencia contra la mujer, con el fin de garantizar un acceso rápido y eficaz, en todo el país, a los servicios de protección y apoyo para

a todas las víctimas de la violencia contra las mujeres, independientemente de la forma de violencia que hayan sufrido, y a establecer, cuando proceda, asesoramiento y apoyo en forma de servicios de ventanilla única. (párrafo 93)

2. Servicios generales de apoyo (artículo 20)

a. Servicios sociales

15. Recordando las conclusiones publicadas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO anima a las autoridades españolas a mejorar las medidas para garantizar el acceso adecuado de todas las mujeres y niñas a los servicios generales de apoyo y a proseguir sus esfuerzos para reducir las disparidades regionales en la calidad de los servicios prestados. Al hacerlo, deben tomarse medidas adicionales para diseñar respuestas más eficaces a las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo de discriminación interseccional o expuestas a ella, entre otras cosas, garantizando el reconocimiento en los protocolos existentes de sus necesidades específicas. (párrafo 99)

b. Servicios sanitarios

16. El GREVIO anima a las autoridades españolas a que sigan aplicando vías de atención normalizadas en los sectores sanitario público y privado, basadas en un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género y no juzgue, con el fin de garantizar la identificación de las víctimas, su diagnóstico, su tratamiento, la documentación del tipo de violencia sufrida (incluidas fotografías de las lesiones) y los problemas de salud resultantes, y la derivación a la ayuda especializada adecuada. (párrafo 104)

17. El GREVIO anima a las autoridades españolas a evaluar periódicamente la aplicación de los protocolos existentes por parte de los proveedores de asistencia sanitaria y a garantizar su adaptación a las necesidades de las mujeres y niñas en riesgo de discriminación interseccional. (párrafo 105)

18. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a garantizar que todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a servicios de apoyo, incluida la recogida y almacenamiento de pruebas forenses de forma gratuita y sin obligación de presentar cargos. (párrafo 106)

3. Servicios de apoyo especializados (artículo 22)

19. GREVIO anima a las autoridades españolas a tomar medidas adicionales para garantizar que las mujeres víctimas de todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluida la MGF y el matrimonio forzado, tengan acceso efectivo a servicios de apoyo especializados accesibles y de calidad. En este sentido, deberían adoptarse medidas específicas para garantizar que las mujeres y niñas en riesgo de discriminación interseccional o expuestas a ella sean derivadas sistemáticamente a servicios de apoyo especializados que respondan a sus necesidades como víctimas de violencia contra las mujeres y tengan acceso a centros de acogida para víctimas de violencia doméstica. (párrafo 112)

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

20. Acogiendo con satisfacción los esfuerzos realizados para crear una red integral de apoyo especializado a las víctimas de violencia sexual, GREVIO anima a las autoridades españolas a garantizar que:

- a. todas las víctimas de violencia sexual tengan acceso a atención médica y a asesoramiento y apoyo psicológico inmediatos y a largo plazo prestados por profesionales cualificados que ofrezcan un apoyo sensible a las víctimas e informado sobre el trauma;
- b. se diseñe un sistema accesible y armonizado para reconocer oficialmente a las víctimas de violencia sexual;
- c. se tengan plenamente en cuenta las necesidades particulares de las mujeres expuestas a discriminación interseccional y que las mujeres que viven en zonas rurales tengan acceso efectivo a dichos servicios. (párrafo 117)

C. Derecho sustantivo

1. Custodia, derechos de visita y seguridad (artículo 31)

21. Acogiendo con satisfacción las importantes medidas legislativas adoptadas por las autoridades españolas en el ámbito de los derechos de custodia y de visita, GREVIO les anima encarecidamente a proseguir sus esfuerzos para garantizar la seguridad de las víctimas y de sus hijos:

- a. llevar a cabo una revisión exhaustiva de la práctica judicial relativa a las disposiciones legales que obligan a los jueces a retirar los derechos de custodia y de visita en los casos de separación parental con antecedentes de violencia, con el fin de determinar si la práctica actual se ajusta a lo dispuesto en el artículo 31 del Convenio de Estambul;
- b. redoblar los esfuerzos para prevenir la victimización secundaria de las mujeres víctimas de violencia, evitando culpar a las víctimas, desacreditándolas y/o exagerando sus responsabilidades y poniendo fin a la práctica de retirar a los hijos o limitar los derechos parentales de los progenitores no maltratadores alegando el denominado síndrome de alienación parental o conceptos afines;
- c. intensificar las medidas para reforzar la cooperación interinstitucional y el intercambio de información entre los tribunales civiles y los tribunales penales;
- d. tomar medidas decididas para garantizar que los centros de visitas supervisadas cuenten con los recursos adecuados, se centren en la seguridad de los niños y sus madres y eviten la victimización secundaria de las mujeres. (párrafo 130)

2. Prohibición de procesos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o de sentencias (artículo 48)

22. GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a tomar todas las medidas necesarias para garantizar que los procedimientos de mediación llevados a cabo en los procedimientos de derecho de familia no constituyan una mediación cuasi-obligatoria en los casos con antecedentes de violencia doméstica. Para ello, deberían, *entre otras cosas*:

- a. establecer mecanismos de detección para garantizar la detección sistemática de la violencia doméstica por parte de jueces y mediadores en los procedimientos de derecho de familia;
- b. establecer las salvaguardias adecuadas para garantizar el consentimiento libre e informado de las mujeres víctimas de violencia en todos los procesos de mediación familiar voluntaria y que dichos procesos respeten plenamente los derechos, las necesidades y la seguridad de las víctimas. (párrafo 135)

23. Además, GREVIO insta a las autoridades españolas a que tomen medidas para regular el sistema de coordinación familiar, en particular para garantizar que no sea obligatorio en casos con antecedentes de violencia en la pareja, y a que establezcan un sistema de evaluación periódica de los procesos de coordinación familiar. (párrafo 136)

D. Investigación, enjuiciamiento, derecho procesal y medidas cautelares

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

a. Información, respuesta inmediata e investigación por parte de las fuerzas del orden.

24. Acogiendo con satisfacción los esfuerzos en curso para mejorar la respuesta policial a la violencia contra las mujeres, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a proseguir con las medidas destinadas a garantizar que todas las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley dispongan de los recursos, conocimientos y competencias necesarios para responder de forma rápida, adecuada y con una perspectiva de género a todas las formas de violencia contempladas en el Convenio de Estambul, incluida la violencia sexual, la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado y el acoso. (párrafo 145)

25. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a identificar y abordar cualquier factor que impida a las mujeres y niñas denunciar sus experiencias de violencia contra las mujeres a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, centrándose especialmente en las experiencias de las mujeres migrantes, las solicitantes de asilo y las mujeres en situación migratoria irregular, así como en las mujeres rurales. (párrafo 146)

b. Investigación y enjuiciamiento eficaces

26. GREVIO insta a las autoridades españolas a tomar nuevas medidas para:
- identificar y abordar los factores legislativos y de procedimiento que contribuyen a la victimización secundaria durante la investigación;
 - emprender una investigación exhaustiva sobre los factores que conducen al desgaste en los casos de violencia de género. (párrafo 152)
27. GREVIO también anima a las autoridades españolas a garantizar la plena aplicación de las herramientas existentes para mejorar la obtención de pruebas durante las investigaciones, eliminar la centralidad de la declaración de la víctima en los procesos penales y mejorar la protección de la víctima contra todas las formas de violencia contra la mujer contempladas en el Convenio de Estambul. (párrafo 153)

c. Tasas de condena

28. GREVIO anima a las autoridades españolas a:
- adoptar rápidamente medidas legislativas y de otro tipo para aplicar plenamente las disposiciones de la Ley Orgánica 10/2022 de Libertad Sexual y garantizar que los autores de violencia sexual respondan plenamente de sus actos;
 - garantizar que los tribunales especializados en violencia de género y otros órganos judiciales especializados dispongan de los recursos necesarios para poder investigar y enjuiciar adecuadamente todas las formas de violencia sexual. (párrafo 158)

2. Evaluación y gestión de riesgos (artículo 51)

29. El GREVIO acoge con satisfacción los continuos esfuerzos de las autoridades españolas para mejorar la evaluación del riesgo y aumentar la seguridad de las víctimas de la violencia en la pareja y les anima a proseguir sus esfuerzos para aumentar la precisión de estas evaluaciones y ampliarlas a todas las formas de violencia contra las mujeres contempladas en el Convenio de Estambul. (párrafo 166)

3. Órdenes de prohibición de emergencia (artículo 52)

30. El GREVIO insta a las autoridades españolas a que adopten medidas legales o de otro tipo para garantizar que las autoridades competentes tengan acceso a órdenes de prohibición de emergencia que cumplan los requisitos del artículo 52 del Convenio de Estambul para garantizar la seguridad de las mujeres víctimas y de sus hijos en su propio domicilio. (párrafo 169)
31. Además, GREVIO anima encarecidamente a las autoridades españolas a que garanticen la supervisión efectiva de todos los tipos de órdenes de prohibición de emergencia y a que apliquen efectivamente sanciones por cualquier incumplimiento de estas órdenes. (párrafo 170)

4. Órdenes de alejamiento o protección (artículo 53)

32. Recordando las conclusiones emitidas en su informe de evaluación de referencia, GREVIO insta a las autoridades españolas a llevar a cabo un análisis de las razones de las tasas significativamente más altas de rechazo de las órdenes de protección en algunas partes del país y a aumentar las medidas para hacer frente a los incumplimientos de las órdenes de protección por parte de los autores de violencia contra las mujeres. (párrafo 177)

5. Medidas de protección (artículo 56)

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

Apéndice II

Lista de las autoridades nacionales, otros organismos públicos, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil con los que GREVIO celebró consultas

Autoridades nacionales

Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deporte
Ministerio de Igualdad
Ministerio de Sanidad
Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones
Ministerio del Interior
Ministerio de Trabajo y Economía Social
Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades
Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con el Parlamento
Ministerio de Derechos Sociales, Consumo y Agenda 2030
Ministerio de Juventud e Infancia

Castilla y León:

Departamento de Educación
Departamento de Familia e Igualdad de Oportunidades
Delegación del Gobierno en Castilla y León/Guardia Civil y Policía Nacional

Cataluña:

Departamento de Educación y Sanidad
Departamento de Igualdad y Feminismo
Departamento de Interior
Departamento de Justicia
Departamento de Derechos Sociales

Instituciones públicas

Consejo General del Poder Judicial
Defensor del Pueblo (Alto Comisionado para los Derechos Fundamentales y las Libertades Civiles del Parlamento)

Organizaciones no gubernamentales

AIETI - organización que realiza investigaciones sobre temas relacionados con América Latina
Amnistía Internacional, España
Fundación ASPACIA - organización que presta servicios de apoyo a las mujeres víctimas de la violencia
Asociación "Artemisa" de Mujeres Migrantes y Refugiadas
Asociación "Gitanas Feministas por la Diversidad"
Asociación para el apoyo a las víctimas de agresiones sexuales y otros malos tratos (ADAVASYMT), Valladolid
Asociación de Mujeres Juristas Themis
Fundación CERMI Mujeres - organización de apoyo a las mujeres con discapacidad
Médicos del Mundo, España
Comunidad Lésbica* Eurocentralasian
Federación de Mujeres Progresistas de Castilla y León

Federación de la Red Artemisa de apoyo a las mujeres gitanas Federación de Mujeres Jóvenes
Feministas por el cambio social
Karibu - organización de apoyo a las mujeres inmigrantes de África
LesWorking - red profesional internacional de mujeres lesbianas Foro Feminista de Madrid
Mujeres Supervivientes - apoyo a las mujeres supervivientes de la violencia de género
Red de Mujeres Latinoamericanas y Caribeñas
Cedaw-Estambul-Pekín en la sombra - organización paraguas que proporciona informes alternativos a los órganos de tratados internacionales
Plataforma Impacto de Género Ya - Plataforma para la promoción de presupuestos sensibles al género
Plataforma contra el Maltrato a las Mujeres "Violencia cero
Plataforma YO SÍ TE CREO #StopSAP - organización que se ocupa de los derechos de custodia y visitas en situaciones de violencia de género.
Red de Madres Protectoras - organización que se ocupa de los derechos de custodia y visita en situaciones de violencia de género.
Red nacional "Libres de la mutilación genital femenina" Save a Girl Save a Generation
Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
Federación Española de Lesbianas, Gays, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales + (FELGBTI+)
Asociación Trabe - organización que se ocupa de la violencia de género y la prostitución Unión de Organizaciones de Apoyo a la Familia (UNAF)
Colegio de Abogados de Valladolid/Agrupación de Mujeres
Abogadas Asociación de Apoyo a la Mujer "Plaza Mayor", Salamanca

Representantes de la sociedad civil:

Débora Ávila Canto, Universidad Complutense de Madrid, Centro de Estudios e Investigación de la Mujer
María del Carmen Peñaranda, Universidad Complutense de Madrid
Helena Soletto Muñoz, Directora del Instituto Alonso Martínez Tania Sordo Ruz, abogada e investigadora

GREVIO, el Grupo de Expertos para la Acción contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia Doméstica, es un organismo independiente de vigilancia de los derechos humanos con el mandato de supervisar

la aplicación por las partes del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

Tras el exhaustivo ejercicio de balance expuesto en sus informes de evaluación de referencia, la primera ronda de evaluación temática de GREVIO identifica los progresos realizados en el fomento de la confianza entre las mujeres y las niñas mediante la prestación de apoyo, protección y justicia para cualquiera de las formas de violencia contra las mujeres contempladas en el Convenio de Estambul. Este informe contiene un análisis de la evolución de la legislación y las políticas en relación con las disposiciones del Convenio relativas al apoyo y la protección de las víctimas, la investigación penal y el enjuiciamiento de los actos de violencia. También abarca la evolución en la determinación de la custodia de los hijos y los derechos de visita en casos con antecedentes de violencia y medidas preventivas más amplias.

www.coe.int/conventionviolence

www.coe.int

El Consejo de Europa es el principal organismo del continente organización de derechos humanos. Está integrada por 46 Estados miembros, incluidos todos los miembros de la Unión Europea.

Todos los Estados miembros del Consejo de Europa han firmado el Convenio Europeo de Derechos Humanos, tratado concebido para proteger los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho.

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