



GREVIO

Primeiro Informe de Avaliación

España

” Grupo de expertas
na loita contra a
Violencia contra as
Mulleres e a Violencia
Doméstica (GREVIO)

Convención de Estambul



GREVIO

Primeiro informe de avaliación

ESPAÑA

Grupo de Expertas na Loita contra a Violencia contra a Muller e a Violencia Doméstica (GREVIO)

Convenio de Istambul.

Consello de Europa.

Primeiro Informe de avaliación elaborado polo grupo GREVIO sobre as medidas legislativas e doutra índole que dan efecto ás disposición do Convenio do Consello de Europa sobre Prevención e Loita contra a violencia contra as Mulleres e a Violencia Doméstica (Convenio de Istambul).

ESPAÑA

F-67075 Estrasburgo Cedex Francia

www.coe.int/conventionviolence



© Ministerio de Igualdad
Centro de Publicaciones
C/ Alcalá, 37 - 28071 Madrid

NIPO: 048-22-053-X

<http://www.publicacionesoficiales.boe.es>

ÍNDICE

PREFACIO	4
RESUMO EXECUTIVO	5
INTRODUCCIÓN	8
1. OBXECTIVOS, DEFINICIÓNS, IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN, OBRIGACIÓNS XERAIS	9
A. PRINCIPIOS XERAIS DO CONVENIO	9
B. ÁMBITO DE IMPLANTACIÓN DO CONVENIO (ARTIGO 2)	10
C. DEFINICIÓNS (ARTIGO 3)	12
D. DEREITOS FUNDAMENTAIS, IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN (ARTIGO 4)	14
Igualdade de xénero e non discriminación.....	14
Discriminación interseccional	14
E. OBRIGAS O ESTADO E DILIXENCIA DEBIDA (ARTIGO 5)	17
II. POLÍTICAS INTEGRADAS E RECOLLIDA DE DATOS	18
A. POLÍTICAS AMPLAS E COORDINADAS (ARTIGO 7)	18
B. RECURSOS FINANCEIROS (ARTIGO 8)	20
C. ORGANIZACIÓNS NON GOBERNAMENTAIS E SOCIEDADE CIVIL (ARTIGO 9)	22
D. ÓRGANO DE COORDINACIÓN (ARTIGO 10)	24
E. RECOLLIDA DE DATOS E INVESTIGACIÓN (ARTIGO 11)	25
1. Recollida de datos administrativos	25
2. Enquisas de poboación.	28
3. Investigación	29
A. OBRIGACIÓNS XERAIS (ARTIGO 12)	30
B. SENSIBILIZACIÓN (ARTIGO 13)	31
C. EDUCACIÓN (ARTIGO 14)	32
D. FORMACIÓN DE PROFESIONAIS (ARTIGO 15)	34
E. PROGRAMAS PREVENTIVOS DE INTERVENCIÓN E TRATAMENTO (ARTIGO 16)	37
1. Programas para agresores no ámbito da violencia doméstica	37
2. Programas para agresores sexuais.....	39
F. PARTICIPACIÓN DO SECTOR PRIVADO E Os MEDIOS DE COMUNICACIÓN (ARTIGO 17) ..	40
IV. PROTECCIÓN E APOIO	42
A. OBRIGACIÓNS XERAIS (ARTIGO 18)	43
B. INFORMACIÓN (ARTIGO 19)	44
C. SERVIZOS XERAIS DE APOIO (ARTIGO 20)	45
1. Servizos sociais.....	45
2. Servizos de atención médica	46
D. APOIO EN MATERIA DE DENUNCIAS INDIVIDUAIS/COLECTIVAS (ARTIGO 21)	48
E. SERVIZOS DE APOIO ESPECIALIZADOS (ARTIGO 22)	48
F. REFUXIOS (ARTIGO 23)	49
G. GARDAS TELEFÓNICAS (ARTIGO 24)	50
H. APOIO Ás VÍTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL (ARTIGO 25)	51
I. PROTECCIÓN E APOIO Aos MENORES EXPOSTOS (ARTIGO 26)	53
J. DENUNCIA POR PROFESIONAIS (ARTIGO 28)	54
V. DEREITO SUBSTANTIVO	55
A. DEREITO CIVIL	55
1. Recursos civís contra autoridades estatais: dilixencia debida (artigo 29)	55
2. Indemnización (artigo 30)	56
3. Custodia, dereito de visita e seguridade (A rtículo31).....	57
B. DEREITO PENAL	61
VIII. OBSERVACIÓNS FINAIS	85
APÉNDICE I: LISTA DE PROPOSTAS E SUXESTIÓNS DE GREVIO	86
OBXECTIVOS, DEFINICIÓNS, IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN, OBRIGACIÓNS XERAIS .	86

Mutilación xenital feminina (artigo 38)	94
Aborto e esterilización forzosos (artigo 39).....	95
Acoso sexual (artigo 40).....	95
Informes e investigacións das forzas e corpos de seguridade.....	95
Taxas de condena	95
Aloxamento.....	97

APÉNDICE II: LISTA DE AUTORIDADES NACIONAIS, ORGANISMOS PÚBLICOS, ORGANIZACIÓNS NON GOBERNAMENTAIS E ORGANIZACIÓNS DA SOCIEDADE CIVIL CONSULTADOS POR GREVIO.	98
---	-----------

PREFACIO

O Grupo de Expertos na Loita contra a Violencia contra a Muller e a Violencia Doméstica (GREVIO) é un organismo independente de seguimento dos dereitos humanos encargado de supervisar a implantación do Convenio do Consello de Europa sobre Prevención e Loita fronte a Violencia contra as Mulleres e a Violencia Doméstica (CETS N.º 210, “o Convenio de Istambul”) polas Partes. O grupo está composto por 15 expertos independentes e imparciais nomeados en base á súa experiencia recoñecida no ámbito dos dereitos humanos, a igualdade de xénero, a violencia contra a muller e/ou nas medidas de asistencia e protección ás vítimas.

As actividades regulamentarias de GREVIO inclúen a supervisión, país por país, do Convenio de Istambul (procedemento de avaliación), a iniciación de investigacións sobre circunstancias específicas das Partes do Convenio (procedemento de investigación) e as recomendacións xerais adoptadas sobre os temas e conceptos do Convenio.

Este informe é o resultado do primeiro procedemento de avaliación (de liña de base) levado a cabo en España. Este informe abarca a totalidade do Convenio de Istambul¹ e, polo tanto, avalía o nivel de cumprimento da lexislación española e as súas prácticas nesta materia en todos os ámbitos tratados no Convenio. Á luz do alcance do Convenio, tal e como se establece no artigo 2.1, a avaliación de liña de base céntrase nas medidas adoptadas en relación con “todas as formas de violencia contra as mulleres, incluída a violencia doméstica, que afecta as mulleres de maneira desproporcionada”. Polo tanto, o termo “víctima” utilizado neste informe debe entenderse como unha muller ou nena vítima.

En base a esta avaliación, este informe propón medidas para fortalecer a implantación do Convenio. Ao propor tales medidas, GREVIO adoptou o uso de diferentes expresións verbais que corresponden a diferentes niveis de urxencia, sinalando que todos eles son importantes. Estes son, por orde de prioridade, “insta”, “anima encarecidamente”, “anima” e “convida”. GREVIO utiliza o verbo “instar” cando considera que se require unha acción inmediata para que unha lei ou política da Parte cumpra co Convenio de Istambul, ou para asegurar a súa implantación. “Animar encarecidamente” utilízase cando GREVIO notou deficiencias que deben emendarse nun futuro próximo para garantir a implantación integral do Convenio.

O terceiro nivel de urxencia súxírese a través do verbo “animar”, reservado para as deficiencias que requiren atención, aínda que posiblemente nunha etapa posterior. Por último, o uso do verbo “convidar” corresponde a situacións onde se pide á Parte que considere pechar pequenas brechas na implantación do Convenio ou propostas feitas para orientar o proceso de implantación.

O primeiro procedemento de avaliación (de liña de base) consta de varios pasos, cada un dos cales permite a GREVIO obter información crítica que forma a base do seu informe. Este proceso lévase a cabo como un diálogo, de xeito confidencial, a fin de ofrecer propostas específicas a cada país e suxestións de mellora desenvolvidas no contexto nacional da Parte avaliada. Estas inclúen as seguintes:

- A presentación, pola Parte, dun informe elaborado en base ao cuestionario de liña de base de GREVIO (o informe estatal);
- Unha visita de avaliación á Parte avaliada para reunirse con representantes gobernamentais e non-gobernamentais que traballan neste ámbito;
- Comentarios das Partes en relación co borrador do informe de GREVIO;
- A publicación do informe de GREVIO trala súa adopción xunto cos comentarios recibidos das Partes.

¹ A excepción do Capítulo VIII do Convenio, que GREVIO considerou menos relevante para avaliar a situación nacional en cada Parte contratante

Así mesmo, GREVIO recompila información adicional doutras fontes, incluídas organizacións non gobernamentais (ONG), outros membros da sociedade civil, institucións nacionais de dereitos humanos e órganos do Consello de Europa (a Asemblea parlamentaria, Comisario de Dereitos Humanos e outros órganos pertinentes), así como doutros órganos de tratados internacionais.

No marco da avaliación de España, GREVIO recibiu contribucións escritas da Plataforma Istanbul Sombra de España, asinada por 252 organizacións da sociedade civil, e o *Joint Shadow Report on FGM* (Informe Sombra Conxunto sobre MGF) da Rede End FGM, Médicos do Mundo, *Save a girl - Save a generation* e a UNAF (Union of Family Associations [Unión de Asociacións de Familias]).

O informe estatal e as contribucións escritas presentadas pola sociedade civil fixéronse públicos e están dispoñibles no sitio web oficial do Convenio de Istanbul.

As análises, suxestións e propostas contidas neste primeiro informe de avaliación de liña de base foron elaborados baixo a exclusiva responsabilidade de GREVIO. Abarcan a situación até marzo de 2020. Calquera progreso realizado dende esa data non se incluíu na análise nin se tivo en conta nas conclusións e propostas do mesmo.

Segundo o Convenio, os parlamentos nacionais recibirán este informe das autoridades nacionais (artigo 70.2). GREVIO solicita ás autoridades nacionais que traduzan este informe ao seu(s) idioma(s) nacional(nacionais) oficial(oficiais) e que se aseguren de que se difunda amplamente, non só entre as institucións estatais pertinentes a todos os niveis (nacional, rexional e local) e en particular entre o goberno, os ministerios e o poder xudicial, senón tamén entre as ONG e outras organizacións da sociedade civil que traballan no ámbito da violencia contra as mulleres.

RESUMO EXECUTIVO

O presente informe ofrece unha avaliación das medidas de implantación adoptadas polas autoridades españolas en relación con todos os aspectos do Convenio do Consello de Europa sobre Prevención e Loita fronte a Violencia contra as Mulleres e a Violencia Doméstica (en diante “o Convenio”).

Esta avaliación realizouna o Grupo de Expertos na Loita fronte a Violencia contra a Muller e a Violencia Doméstica do Consello de Europa (GREVIO), un organismo independente de seguimento de dereitos humanos encargado de velar pola aplicación do Convenio. Os achados de GREVIO baséanse na información obtida durante as distintas etapas do primeiro procedemento de avaliación (de liña de base) establecido no artigo 68 do Convenio. Estes inclúen informes escritos (un informe estatal presentado polas autoridades españolas e información adicional presentada polas ONG), así como unha visita de avaliación de seis días a España. No Anexo II pódese atopar unha lista dos organismos e entidades cos cales GREVIO tivo intercambios.

O informe destaca a firme determinación por parte das autoridades españolas por implantar políticas na área de prevención e loita fronte a violencia contra a muller, así como o seu papel pioneiro no desenvolvemento dun marco legal progresista en relación coa violencia no ámbito da parella ou exparella. Coa aprobación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, España adoptou un enfoque exemplar na conceptualización dos servizos de violencia exercida no ámbito da parella. A lei supuxo un cambio significativo na resposta ás mulleres vítimas de violencia exercida no ámbito da parella en España, incorporando plenamente un enfoque centrado na vítima e sendo consciente do rumbo de xénero que existe na violencia exercida no ámbito da parella.

Nela, prevese unha serie de medidas de apoio e protección ás vítimas que se ofrecerán de xeito integral e fundado na cooperación entre institucións, é dicir, entre os corpos de seguridade, os xulgados especializados en violencia contra a muller, os servizos sanitarios e calquera entidade que brinde asesoramento xurídico a mulleres.

Ademais, un recente aumento a gran escala do financiamento dos servizos para as vítimas da violencia demostra que a prevención e a loita contra a violencia contra a muller segue a ser unha prioridade na

axenda.

Tamén deben destacarse os esforzos para recompilar información estatística relevante e garantir a súa rápida difusión para lograr a máxima transparencia, tomando como referente as enquisas baseadas na poboación. A Macroenquisa de Violencia contra a Muller, realizada cada catro anos e desenvolvida recentemente para abarcar a maioría das formas de violencia cubertas polo Convenio, así como os datos sobre mulleres que sofren discriminación interseccional, proporciona información extremadamente útil.

As autoridades españolas recoñecen plenamente o papel que poden desempeñar tanto o sector privado como os medios de comunicación para previr e combater todas as formas de violencia contra a muller. Adoptáronse medidas específicas en materia laboral para as vítimas da violencia exercida pola parella ou exparella, o que lles permite adaptar as súas obrigacións profesionais á súa situación persoal, mostrando así a importancia que teñen os acordos laborais flexibles para as mulleres traballadoras que tentan librarse de relacións abusivas.

Ademais, existen numerosas leis e políticas públicas que esixen e fomentan a participación das empresas privadas no empoderamento económico das mulleres vítimas de violencia, ao que hai que sumar campañas de sensibilización. En canto aos medios de comunicación, varias leis establecen normas específicas para a cobertura da violencia de xénero, e as institucións xogaron un papel importante no seguimento da forma en como son representadas as mulleres e os contidos relacionados coa violencia contra a muller.

Nun país caracterizado por altos niveis de autonomía rexional e local como o é España, existen, con todo, grandes diferenzas entre rexións na implantación do Convenio. A pesar das diversas medidas de coordinación adoptadas polas autoridades españolas, non se garanten niveis comparables de protección e apoio de maneira global ás diferentes formas de violencia de xénero que poden sufrir as mulleres.

Isto é particularmente relevante no caso das formas de violencia que se producen fóra do ámbito da parella e exparella. Moi poucas comunidades autónomas ofrecen servizos especializados para vítimas de agresión sexual e violación, e aínda existen menos servizos especializados de apoio, se é que existen, para mulleres en risco de sufrir matrimonio forzoso, mutilación xenital feminina, acoso e esterilización/aborto forzoso.

De feito, a maioría dos esforzos para abordar a violencia contra as mulleres en España centráronse na violencia no ámbito da parella, abordando en menor grao outras formas de violencia contra as mulleres incluídas no Convenio, na lexislación española e as súas políticas públicas.

A falta de políticas integrais e holísticas para a abordaxe de tales formas de violencia e as diferentes respostas autonómicas deron lugar a diferentes prácticas institucionais que non ofrecen de xeito coherente un enfoque centrado nas vítimas e na colaboración entre institucións.

Esta situación é especialmente acusada cando se busca facilitar a interacción entre todos os profesionais pertinentes, mesmo no que respecta á prestación de servizos médicos e forenses ás vítimas de violencia sexual. A compilación de datos, a sensibilización e a formación dos profesionais sobre as formas de violencia que se producen fóra do ámbito da parella ou exparella tamén parecen ser limitadas. O Código Penal foi e é obxecto de revisión a fin de aliñalo cos requisitos do Convenio de Istambul.

Con todo, identificáronse varios factores que teñen un impacto negativo nas experiencias vividas polas mulleres vítimas en relación co sector xudicial no referente aos procedementos xudiciais por agresión sexual e violación. A duración dos procedementos penais, a exclusión do uso de probas forenses reunidas sen orde xudicial, así como a existencia de estándares de suficiencia probatoria excesivamente altos nos xuízos relacionados con casos de violación que poden facilmente dar lugar á revitimización das vítimas e a baixas taxas de condena.

A pesar da dispoñibilidade de medidas legais para garantir a seguridade das mulleres e os nenos vítimas de violencia doméstica, as deficiencias na súa implantación dan como resultado a custodia compartida e a concesión de dereitos de visita en toda a súa extensión aos agresores condenados mesmo en casos nos que tanto os nenos como os profesionais ofrecen evidencias sobre a existencia de violencia e abuso.

Tanto o persoal que traballa nos puntos de encontro familiar como os xuíces, a miúdo parecen vulgar de xeito equivocado as situacións de abuso, produto dun descoñecemento non só das dinámicas de xénero que subxacen á violencia exercida no ámbito da parella ou exparella, senón tamén do impacto que sofren os nenos que asisten a episodios de abuso sobre as súas nais, así como dos riscos que entrañan os réximes de custodia e visitas por pais violentos en tanto que vía para seguir cometendo o abuso.

Outro motivo de preocupación é a autoridade que a lexislación española outorga aos xuíces para autorizar a esterilización de persoas incapacitadas legalmente. O uso actual deste procedemento parece ser particularmente problemático con respecto ás mulleres con incapacidade que son incapacitadas e posteriormente esterilizadas por orde xudicial. Á vista das implicacións de amplo espectro que rodean da esterilización, folga garantir o respecto aos dereitos reprodutivos das mulleres con incapacidade, ofrecéndolles para iso diferentes métodos anticonceptivos que non pasen por medidas invasivas e permanentes como a esterilización. Tamén é necesario garantir que as mulleres que se someten a unha esterilización consensuada poidan tomar a súa decisión en base a información suficiente e accesible.

O acceso das mulleres solicitantes de asilo a un procedemento de asilo sensible ao xénero enfróntase a varias barreiras. Os procedementos acelerados, así como as condicións inadecuadas de recepción e entrevista non crean o ambiente de confianza e apoio necesario para compartir información sensible e revelar experiencias de violencia. Polo tanto, as experiencias de violencia de mulleres e nenas, así como as súas situacións de vulnerabilidade e necesidades específicas resultantes de experiencias traumáticas, permanecen en gran medida sen abordar.

Ademais, os elevados estándares de suficiencia probatoria nos casos de violencia sexual e doméstica, tales como esixir probas de denuncias previas de violencia realizadas por solicitantes de asilo ás súas autoridades nacionais, ocultan unha falta de sensibilidade para coas razóns específicas do país da solicitante, podendo inhibir a denuncia por parte das vítimas de violencia.

Aínda que GREVIO acolle con satisfacción a ratificación por parte de España do Convenio de Istambul e os esforzos realizados para a súa implantación, identificou unha serie de aspectos prioritarios que requiren nunha maior actuación por parte das autoridades españolas a fin de cumprir plenamente as disposicións do Convenio. Ditas disposicións relaciónanse coa necesidade de:

- Fortalecer as medidas de prevención e loita contra a violencia que afecta as mulleres expostas a discriminación interseccional, integrando a súa perspectiva en políticas públicas e aumentando a concienciación sobre os seus dereitos e os servizos de apoio existentes, así como a accesibilidade aos mesmos.
- Garantir a asignación adecuada de recursos e o seu uso por parte das autoridades rexionais, así como desenvolver sistemas de financiamento que permitan ás ONG especializadas no asesoramento e asistencia ás mulleres desempeñar un papel activo na prestación de servizos de apoio.
- Redobrar os esforzos de formación profesional dos corpos de seguridade, os traballadores sanitarios e os docentes, e avaliar as diferentes capacitacións dispoñibles para os membros do poder xudicial con miras a mellorar o seu impacto.
- Mellorar a prestación de servizos de apoio, en particular adoptando medidas efectivas que

garantan aloxamento suficiente en todas as comunidades autónomas e a súa accesibilidade para todas as mulleres vítimas de violencia, ampliando o alcance da liña nacional de axuda telefónica a todas as formas de violencia contempladas no Convenio e asegurando a prestación dun asesoramento psicolóxico adecuado para menores testemuñas en función da súa idade.

- Reforzar o marco legal sobre violencia psicolóxica, espreita, violencia sexual, acoso sexual e mutilación xenital feminina para aliñalo cos requisitos do Convenio, e asegurando así a súa adecuada implantación e o castigo por estes delitos, o cal inclúe mellorar a capacitación das autoridades encargadas dos corpos de seguridade para responder con prontitude e adecuación.
- Velar pola seguridade das vítimas garantindo que as ordes de protección sexan debidamente emitidas polo poder xudicial e respectadas polos autores do delito.

Ademais, GREVIO identificou unha serie de áreas adicionais nas que se requiren melloras a fin de cumprir plenamente coas obrigacións do Convenio. Estas pasan por, entre outras, garantir unha implantación máis ampla de todos os programas orientados aos condenados por violencia de xénero e a súa avaliación, colaborando estreitamente cos servizos de apoio especializados para mulleres.

Tamén é preciso intensificar os esforzos para asegurar o cumprimento efectivo da obriga de dilixencia debida e a implantación de medidas civís e disciplinarias para responsabilizar aos funcionarios do Estado polo incumprimento desta obriga, así como asegurar que as vítimas reciban a debida indemnización polos danos sufridos como resultado da violencia.

Tamén deberían adoptarse medidas destinadas ao acceso *de jure* e *de facto* á asistencia xurídica para as vítimas de todas as formas de violencia contempladas polo Convenio. Por último, é preciso realizar unha revisión do estándar de suficiencia probatoria para a concesión dunha autorización de residencia provisional a mulleres migrantes vítimas de violencia.

INTRODUCCIÓN

España asinou o Convenio de Istambul o 11 de maio de 2011, e ratificouno o 10 de abril de 2014, sendo un dos primeiros Estados parte onde entrou en vigor o Convenio, o 1 de agosto de 2014.

O Convenio de Istambul é o tratado internacional de maior alcance na abordaxe da violencia contra as mulleres e a violencia doméstica. Este Convenio define un amplo conxunto de disposicións relacionadas con medidas de prevención e protección de gran alcance, así como unha serie de obrigas para garantir unha resposta adecuada por parte da xustiza penal ás violacións dos dereitos humanos.

Ademais, abre novas vías no tratamento das causas fundamentais da violencia contra as mulleres (como os estereotipos de xénero, as tradicións que resultan prexudiciais para as mulleres e calquera manifestación de carácter xeral relacionada coa desigualdade de xénero).

O Convenio establece un mecanismo de seguimento para avaliar o nivel de implantación polos seus Estados parte. Este mecanismo de seguimento apóiase en dous alicerces: o Grupo de Expertos na Loita contra a Violencia contra a Muller e a Violencia Doméstica (GREVIO), un organismo de expertos independentes, e o Comité das Partes, un organismo político integrado por representantes oficiais das Partes do Convenio.

En conformidade co artigo 68 do Convenio, o GREVIO iniciou a avaliación de liña de base con respecto a España mediante o envío por carta do seu cuestionario o 18 de setembro de 2018. A orde de presentación de informes a GREVIO baséase nunha combinación de agrupacións rexionais e orde de ratificación.

Posteriormente, as autoridades españolas presentaron o seu informe estatal o 18 de febreiro de 2019,

data límite establecida por GREVIO. Tras un exame preliminar do informe estatal español, GREVIO realizou unha visita de avaliación a España, que tivo lugar do 25 de setembro ao 2 de outubro de 2019. A delegación estivo composta por:

- Biljana Branković, membro de GREVIO
- Rachel Eapen Paul, membro de GREVIO
- Liz Kelly, profesora universitaria, Reino Unido
- Javier Truchero, Experto, España
- Johanna Nelles, Administradora da Secretaría do mecanismo de seguimento do Convenio de Istambul
- Carmela Apostol, Administradora da Secretaría do mecanismo de seguimento do Convenio de Istambul

Durante a visita de avaliación, a delegación reuniuse cun variado elenco de representantes gobernamentais e non gobernamentais que traballan na área da prevención e a loita da violencia contra a muller.

No Anexo II deste informe inclúese unha lista das autoridades nacionais, organizacións non gobernamentais e outras persoas alí reunidas. GREVIO agradece a valiosa información proporcionada por todos eles.

A visita de avaliación preparouse en estreita colaboración con Pilar Vilaplana García, da Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero do Ministerio de Sanidade, Servizos Sociais e Igualdade, persoa designada como contacto na avaliación realizada por GREVIO. GREVIO desexa expresar o seu agradecemento pola cooperación e o apoio brindados durante todo o proceso de avaliación, así como polo enfoque construtivo adoptado polas autoridades españolas.

Como primeira avaliación de liña de base, GREVIO analizou as medidas de implantación emprendidas polas autoridades españolas en relación con todos os aspectos do Convenio. En aras dunha maior brevidade, este informe prioriza algunhas disposicións sobre outras. Aínda que aborda todos os capítulos do Convenio (excepto o Capítulo VIII), non presenta avaliacións detalladas nin conclusións sobre cada disposición contida en cada un deles.

1. OBXECTIVOS, DEFINICIÓNS, IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN, OBRIGACIÓNS XERAIS

A. PRINCIPIOS XERAIS DO CONVENIO

O Capítulo I do Convenio de Istambul establece os principios xerais que se aplican a todos os artigos substantivos contidos nos Capítulos II a VII. Estes inclúen, entre outros, o recoñecemento do dereito humano fundamental das persoas, en particular das mulleres, de gozar dunha vida libre de violencia tanto no ámbito público como privado, e a non discriminación na aplicación do Convenio, tendo en conta os efectos e potencial que entrañan as múltiples formas de discriminación.

Tamén precisan a necesidade de incorporar unha perspectiva de xénero na implantación do Convenio e a avaliación do seu impacto.

As autoridades españolas contan dende tempo atrás cunha axenda propia na implantación de políticas públicas relacionadas coa prevención e a loita contra a violencia contra a muller. GREVIO eloxia o seu papel pioneiro no desenvolvemento dun marco legal progresista en relación coa violencia no ámbito da parella e exparella establecido xa en 2004.

Este marco lexislativo é considerado de forma xeral como un cambio de modelo na percepción, abordaxe e prevención da violencia exercida no ámbito da parella e exparella, e serviu como un referente para outros países europeos.

Polo tanto, GREVIO mostra a súa satisfacción pola adopción da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de

Protección Integral contra a Violencia de Xénero, no seu recoñecemento do rumbo de xénero existente na violencia exercida no ámbito da parella, salientando ademais a necesidade de empoderar ás mulleres en termos non só de prevención e emancipación fronte a dita violencia, senón tamén na súa dimensión económica, desenvolvendo medidas para a independencia económica das mulleres que lles dote de autonomía vital, un aspecto que o Convenio destaca como crucial.

É un dos poucos exemplos de lexislación en Europa que aborda especificamente a violencia exercida polos homes contra as súas parellas ou exparellas femininas, brindando ás súas vítimas para ese efecto toda unha serie de dereitos legais e socioeconómicos.

Tamén é un exemplo de innovación xurídica porque introduce, por primeira vez, xulgados especializados en violencia contra as mulleres que comparten xurisdición en materia de dereito civil e penal aplicable a situacións de violencia no ámbito da parella, xunto ás súas concomitancias co dereito familiar. O obxectivo é resolver todas as cuestións legais relacionadas nun só tribunal para reducir o nivel de vitimización secundaria e trauma das vítimas.

Varias leis, plans de acción e estratexias adicionais, tanto a nivel nacional como rexional, están a contribuír ao notable progreso en España cara ao desenvolvemento dun marco lexislativo, político e institucional de prevención e loita contra a violencia contra a muller, moitos dos cales son anteriores á entrada en vigor do Convenio de Istambul.

GREVIO é consciente do liderado desempeñado polas autoridades españolas no desenvolvemento do Convenio de Istambul e do seu firme apoio a este tratado internacional, tanto a nivel nacional como internacional.

Neste contexto, GREVIO felicita ás autoridades españolas polos seus esforzos na elaboración dunha folla de ruta a cinco anos vista mediante o Pacto de Estado contra a Violencia de Xénero. Ao obxecto de lograr unha maior implantación do Convenio de Istambul identifícanse un total de 481 medidas específicas. Con todo, diferentes desafíos dificultaron a implantación deste importante documento, os cales serán obxecto de atención noutra parte deste informe.

Do anterior, despréndese claramente a vontade política de implantar o Convenio de Istambul na súa máxima extensión, aspecto este corroborado pola información adicional que se revisou para a elaboración deste informe. Polo tanto, as suxestións e propostas expostas neste informe teñen como obxectivo orientar ás autoridades españolas cara á adopción dun enfoque máis integral na implantación de todas as disposicións do Convenio, en particular daquelas relacionadas coas formas de violencia contra as mulleres que actualmente reciben menos atención na lexislación e política pública española.

B. ÁMBITO DE IMPLANTACIÓN DO CONVENIO (ARTIGO 2)

Á luz do alcance do Convenio de Istambul establecido no seu artigo 2.1, a primeira avaliación de liña de base céntrase nas medidas adoptadas en relación con todas as formas de violencia contra a muller, incluída a violencia doméstica, que afectan as mulleres de maneira desproporcionada.

De acordo coa definición establecida no artigo 3.a, o termo “violencia contra a muller” utilizado en todo o cuestionario e en todo este informe refírese a todos os actos de violencia baseados no xénero que implican para as mulleres danos ou sufrimentos de natureza física, sexual, psicolóxica ou económica, incluídas as ameazas de realizar os devanditos actos, a coacción ou a privación arbitraria da liberdade, xa sexa na vida pública ou privada.

Por contra, de acordo coa definición dada no artigo 3.b, a expresión “violencia doméstica” entenderase como todos os actos de violencia física, sexual, psicolóxica ou económica que se producen na familia ou no fogar ou entre cónxuxes ou parellas antigos ou actuais, independentemente de que o autor do delito comparta ou compartise o mesmo domicilio que a vítima.

O capítulo V do Convenio especifica con máis detalle as formas de violencia contra a muller que deben ser penalizadas (ou sancionadas doutro xeito, se corresponde). Trátase de violencia psicolóxica, acoso, violencia física, violencia sexual, incluída a violación, o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina, o aborto forzoso, a esterilización forzosa e o acoso sexual.

A maioría dos esforzos para abordar a violencia contra as mulleres en España centráronse na violencia de parella. A Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero marcou a axenda neste campo, na cal se ofrece unha abordaxe integral e multidisciplinar na prevención da violencia de parella e o establecemento dunha resposta institucional coordinada á mesma.

O termo acuñado por esta lexislación e amplamente utilizado é o de “violencia de xénero”, que se refire á violencia exercida polo home contra a muller coa que ten ou tivo unha relación íntima. Aos efectos deste informe, o termo “violencia de xénero” tal e como aparece nos documentos de políticas públicas españois denominárase “violencia de parella” ou “violencia doméstica”.

GREVIO eloxia ás autoridades españolas pola forte perspectiva de xénero consagrada nesta lei e polos moitos anos de sensibilización que se traduciron nun incremento da conciencia social ao redor da violencia contra as mulleres exercida pola parella ou exparella en tanto que fenómeno de xénero.

A Estratexia Nacional para a erradicación da violencia contra a Muller (2013 -2016) e o recente Pacto de Estado contra a Violencia de Xénero tamén conteñen toda unha serie de medidas orientadas á mellora das respostas institucionais e o apoio ás vítimas da violencia pola parella ou exparella, que corren en paralelo á implantación da Lei Orgánica 1/2004.

Aínda que o Pacto de Estado reflicte o consenso político ao redor da inclusión de diferentes formas de violencia contra as mulleres ademais da violencia doméstica, GREVIO observa con preocupación que estes documentos de políticas públicas só dedican un número limitado de medidas a outras formas de violencia contra as mulleres incluídas no Convenio de Istambul.

En ámbolos documentos, forman parte de obxectivos separados que abordan formas de violencia contra a muller “distintas da” violencia no ámbito da parella². A GREVIO preocúpalle que este aspecto reduza a importancia de previr e loitar contra a violencia sexual, o acoso sexual, o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina e o aborto/esterilización forzosos.

É importante recoñecer o concepto de continuo na violencia, que, *interalia*, reflicte a interconexión entre as diferentes experiencias de violencia, e comprender as súas bases comúns. Deste entendemento xorde a necesidade de desenvolver medidas de política integrais e específicas no marco de plans de acción nacionais que se adapten ás necesidades específicas das vítimas que sofren diferentes formas de violencia.

Durante a visita de avaliación, diferentes partes sinalaron a GREVIO problemas na implantación do Pacto de Estado, que se deben en parte ao enorme número de medidas (481), de complexidade significativa, e a súa distribución en diferentes organismos, incluíndo gobernos centrais, rexionais e locais.

Segundo a información recibida por GREVIO, os desafíos parecen deberse a unha planificación insuficiente sobre como deben implantarse as medidas, á falta de priorización e a unha limitada rendición de contas en relación cos fondos proporcionados por parte do goberno central. Polo tanto, sería aconsellable revisar o nivel actual de implantación, valorar o impacto logrado ata agora e adaptar a súa futura implantación en consecuencia.

As autoridades españolas recoñecen que se debe facer máis para abordar por igual *tódalas* formas de violencia incluídas no Convenio de Istambul. GREVIO observa de bo grado que todas as formas de

² Véxase "Obxectivo 4: Visibilización e atención a outras formas de violencia contra a muller" na Estratexia Nacional e "Eixo 8: Visibilización e atención a outras formas de violencia contra as mulleres" no Pacto de Estado.

violencia están tipificadas como delito segundo as disposicións do Convenio (véxase o Capítulo V), pero salienta que calquera resposta xudicial/ penal debe complementarse con políticas públicas coidadosamente planificadas, incluíndo, por exemplo, medidas destinadas a protexer e apoiar ás vítimas de diversas formas de violencia.

Polo tanto, é de vital importancia iniciar un proceso de integración dos conceptos e as premisas que sustentan o Convenio de Istambul, de acordo coa noción de que todas as formas de violencia contra as mulleres son causa e consecuencia da desigualdade das mulleres en relación cos homes, aspecto que debe explicitarse en todas as leis, políticas e medidas que abordan as diferentes formas de violencia contra as mulleres.

Isto require unha implantación rigorosa non só desde o enfoque de xénero prescrito polo Convenio de Istambul e xa visible na política española, senón tamén da súa implantación holística a través de políticas integrais e coordinadas en relación con *todas* as formas de violencia contra as mulleres (ver Capítulo II).

GREVIO lembra que o artigo 2.1 do Convenio de Istambul afirma que todas as formas de violencia contra as mulleres, e non só a violencia no ámbito da parella ou exparella, afectan as mulleres de maneira desproporcionada.

Polo tanto, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a mellorar a implantación do Convenio de Istambul en relación coas formas de violencia que actualmente reciben menor atención nas leis, as políticas públicas e os programas españois, adoptando un enfoque holístico na prevención, protección e persecución de tales formas de violencia.

Isto é de particular importancia en relación coa violencia sexual, o acoso sexual, o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina e o aborto/esterilización forzosos. GREVIO tamén anima ás autoridades españolas, ademais das ONG de mulleres e outros expertos independentes, a facer uso dos mecanismos actuais de seguimento e avaliación das políticas estatais ao obxecto de revisar a implantación do Pacto de Estado, analizar o impacto das medidas xa implantadas e planificar os próximos pasos a seguir, baseándose nun conxunto de indicadores predefinidos que midan os progresos alcanzados.

C. DEFINICIÓNS (ARTIGO 3)

O artigo 3 do Convenio de Istambul establece definicións de conceptos craves que son fundamentais para a súa implantación. “Violencia contra a muller” refírese a “tódolos actos de violencia de xénero que implican ou poden implicar para as mulleres danos ou sufrimentos de natureza física, sexual, psicolóxica ou económica... xa sexa na vida pública ou privada”.

A definición de “violencia de xénero contra a muller por razóns de xénero” establecida no artigo 3.d persegue clarificar a natureza da violencia incluída ao explicar que se trata de “violencia dirixida contra unha muller porque é unha muller ou que afecte as mulleres de maneira desproporcionada”.

Polo tanto, a violencia que aborda o Convenio de Istambul diferénciase doutros tipos de violencia en canto a que fai do xénero da vítima a súa principal móbil. A violencia exercida contra a muller é tanto causa como resultado de relacións desiguais de poder baseadas nas diferenzas percibidas entre mulleres e homes, o cal comporta a subordinación da muller no ámbito público e privado.

En España, a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero é a lei principal no ámbito da violencia doméstica. Nela ofrécese unha definición de violencia doméstica contra a muller que en xeral se axusta á do artigo 3.b do Convenio, coa pequena excepción de que non inclúe a violencia económica.

Non existe ningunha lei comparable a nivel estatal que defina e inclúa formas de violencia contra as mulleres distintas da violencia doméstica ou a violencia exercida no ámbito da parella. GREVIO

recoñece, con todo, que estas formas de violencia son criminalizadas, procesadas e ata certo punto abordadas (por exemplo, a través de protocolos para profesionais sanitarios en relación coa mutilación xenital feminina).

Como resultado do intercambio de competencias legislativas na área de prevención e loita contra a violencia contra a muller, a lexislación aprobada a nivel rexional establece marcos regulatorios adicionais de maior alcance. GREVIO celebra que 14 das 17 comunidades autónomas adoptasen lexislacións que apoian e protexen de maneira integral ás vítimas de moitas formas de violencia contra as mulleres e, polo tanto, que fosen máis aló da conceptualización coutada que subxace á Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero. En todos os casos parecen seguir un enfoque sensible ao xénero ao abordar as diferentes formas de violencia contra a muller, que GREVIO recibe con satisfacción.

A coexistencia dunha definición acoutada a nivel estatal da violencia contra a muller no ámbito da parella e 17 definicións autonómicas diferentes, moitas das cales amplían considerablemente o ámbito de actuación dos órganos estatutarios, creou unha situación na que algunhas comunidades autónomas parecen adecuarse máis facilmente que outras á definición de violencia contra a muller establecida no artigo 3.a do Convenio de Istambul.

Non está claro en que medida se fixeron esforzos trala entrada en vigor do Convenio de Istambul en España en pos dunha armonización de definicións e enfoques entre o nivel central e as rexións, así como entre as diferentes comunidades autónomas, como, por exemplo, a través das conferencias sectoriais (véxase o Capítulo II). Polo tanto, a GREVIO preocúpalle que tal multiplicidade de definicións estea a dar como resultado un enfoque fragmentado en relación coa implantación do Convenio de Istambul.

Ademais, GREVIO ve con preocupación os recentes intentos que cuestionan a multiplicidade de enfoques de xénero en relación coa violencia exercida no ámbito da parella en España e os intentos de diminuír a súa implantación na práctica³. Coa ratificación do Convenio de Istambul, as autoridades españolas en todos os niveis de goberno comprometéronse non só coa implantación das súas disposicións individuais, senón cos seus principios e definicións fundamentais.

Estes inclúen o recoñecemento de que “a violencia contra unha muller porque é unha muller ou que afecte as mulleres de maneira desproporcionada” (artigo 3.d) e que a violencia contra a muller é tanto causa como consecuencia da desigualdade entre as mulleres e os homes, sendo a violencia exercida no ámbito da parella unha forma especialmente rechamante desta violencia. Tendo en conta que, durante máis de 15 anos, España abanderou o recoñecemento dun rumbo de xénero na violencia exercida no ámbito da parella e abordou o seu impacto nocivo nas vítimas, folga máis se cabe preservar este importante legado. Polo tanto, resulta de vital importancia protexerse contra calquera intento de reverter os avances logrados en materia de concienciación social e apoio ás mulleres vítimas de violencia por parte dos seus compañeiros masculinos.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a garantir que a lexislación e os regulamentos administrativos, incluídos os protocolos, a nivel nacional e autonómico, se axusten plenamente ás definicións contidas no artigo 3 do Convenio de Istambul co fin de harmonizar a súa implantación.

³ Contamos con material dispoñible publicamente que mostra declaracións e actuacións de políticos locais e autonómicos que cuestionan o enfoque de xénero da violencia exercida no ámbito da parella ou exparella, no que se basea a Lei Orgánica 1/2004. Parecen favorecer a retórica en apoio da noción de “violencia familiar”, que enmascara a dinámica de poder entre o home e a muller da violencia exercida no ámbito da parella. Véxase, por exemplo: www.elmundo.es/espana/2019/11/25/5ddc4dc621efa00e648b4621.html ; https://elpais.com/sociedad/2019/11/22/actualidad/1574456273_625239.html ; www.rtve.es/noticias/20191125/protesta-mujeres-contra-vox-durante-acto-del-dia-contra-violencia-genero-ayuntamiento-madrid/1992516.shtml ; www.voxespana.es/noticias/comunicado-de-vox-sobre-la-mal-llamada-violencia-de-genero-20180717 .

D. DEREITOS FUNDAMENTAIS, IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN (ARTIGO 4)

Igualdade de xénero e non discriminación

Lograr a plena igualdade de xénero na lei e na práctica é un obxectivo político subscrito con determinación polas autoridades españolas. A Constitución española prohibe a discriminación por razón de sexo (artigo 14). A Lei Orgánica 3/2007 para a Igualdade Efectiva de Mulleres e Homes desenvolve a noción de igualdade de mulleres e homes establecendo obxectivos e medidas políticas dirixidas ás administracións públicas en diferentes áreas, por exemplo, en educación, cultura, saúde, emprego e os medios de comunicación.

Legislación pioneira como a Lei Orgánica 1/2004, que enmarca a violencia exercida contra as mulleres no ámbito da parella como unha cuestión de igualdade respecto dos homes, impulsou a España a asumir un papel de liderado na loita contra esta importante manifestación de desigualdade de xénero e violación dos dereitos humanos das mulleres.

Discriminación interseccional

O artigo 4.3 do Convenio esixe que as Partes garantan o cumprimento dos seus compromisos en virtude do Convenio sen discriminación algunha. Esta disposición proporciona unha lista aberta de motivos de discriminación que se basea no artigo 14 do Convenio Europeo de Dereitos Humanos, así como na lista contida no seu Protocolo N.º 12⁴, incluíndo ademais os motivos de xénero, orientación sexual, identidade de xénero, idade, estado de saúde, incapacidade, estado civil e condición de migrante ou refuxiado ou outra condición.

Esta obrigación derívase da existencia normalizada, asumida plenamente, de formas de discriminación de certos grupos de mulleres por parte dos corpos de seguridade, o poder xudicial ou os provedores de servizos⁵.

GREVIO celebra o recoñecemento que as autoridades españolas outorgan á importancia de abordar a situación das mulleres expostas ou en risco de discriminación interseccional, situación que é especificamente abordada nun do catro obxectivos da Estratexia Nacional para a Erradicación da Violencia contra a Muller (2013 -2016).

Así mesmo, GREVIO observa con satisfacción que a protección integral, incluído o dereito á asistencia xurídica e ás prestacións socioeconómicas que ofrece a Lei Orgánica 1/2004, ofrécese independentemente da situación migratoria da muller en España e que, en principio, as mulleres estranxeiras en situación irregular en España poidan presentar unha denuncia por violencia exercida no ámbito da parella e solicitar unha orde de protección⁶.

Con todo, existen nunha serie de barreiras para as mulleres que buscan axuda das autoridades pola violencia exercida no ámbito da parella, en concreto para acceder a axudas en relación con formas de violencia que non están recollidas na Lei Orgánica 1/2004, como o é a violencia sexual.

En primeiro lugar, GREVIO observa con preocupación que as mulleres migrantes representen case o 33 % de todas as mulleres asasinadas polas súas parellas ou exparellas dende 2003, cando constitúen menos do 10 % da poboación⁷. Isto é aínda máis preocupante tendo en conta que as mulleres

⁴ Os motivos de discriminación inclúen o sexo, a raza, a cor, a lingua, a relixión, as opinións políticas ou calquera outra opinión, a orixe nacional ou social, a pertenza a unha minoría nacional, a fortuna, nacemento ou calquera outra situación.

⁵ Véxanse os parágrafos 52-54 do Informe Explicativo.

⁶ A Lei Orgánica 4/2000 sobre dereitos e liberdades dos estranxeiros en España e a súa integración social foi modificada pola Lei Orgánica 2/2009, que permite a todas as mulleres, incluídas as migrantes en situación irregular en España, beneficiarse do establecido na Lei Orgánica 1/2004.

⁷ Segundo datos oficiais, das 872 mulleres asasinadas pola súa parella ou exparella entre 2003 e 2016, 581 eran españolas (69,7 %) e o resto estranxeiras (30,3 %). Fonte: Informe Anual do Observatorio Estatal de Violencia sobre a Muller do ano 2016 (dispoñible só en español), publicado en 2019, dispoñible en www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/colecciones/estudio/Libro27_X_Informe2016.htm

estranxeiras recorren máis facilmente que as españolas á policía e os tribunais en busca de protección, como así mostran os datos⁸.

Isto expón interrogantes acerca da existencia dun posible rumbo institucional contra as mulleres inmigrantes vítimas, dado que algunhas das que foron asasinadas pola súa parella poderían salvarse de contar cunha resposta institucional máis rápida e eficaz.

Investigacións recentes mostran que as mulleres migrantes vítimas de violencia exercida no ámbito da parella, a pesar da súa importante capacidade de resiliencia, enfróntanse a maiores obstáculos para exercer os seus dereitos que as mulleres españolas, pero tamén no relativo ao acceso ao emprego, vivenda, educación dos seus fillos, recursos sociais e axudas económicas⁹.

Ademais, o feito de que moitas mulleres migrantes descoñezan os cambios legislativos recentes que permiten o recoñecemento como vítima de violencia de parella sen a necesidade de outorgar unha orde de protección ou documento oficial emitido pola Fiscalía (véxase o Capítulo VIN) significa que as mulleres estranxeiras as en situación irregular que temen non ser cridas ou que non poden probar suficientemente a violencia non buscarán axuda das autoridades.

O risco de enfrontarse a unha devolución despois de que se lles negase unha orde de protección é simplemente demasiado alto. Investigacións recentes mostran as barreiras que existen na prestación de servizos no caso de mulleres migrantes vítimas da violencia exercida no ámbito da parella.

Estes inclúen a falta recursos humanos e económicos suficientes que garantan servizos adecuados adaptados á situación específica e a miúdo moi complexa das mulleres migrantes, pero tamén o acceso real a estes recursos (especialmente cando se trata das zonas rurais) e á súa pretendida eficacia, xa que moitos profesionais non están capacitados para a prestación de servizos ás mulleres migrantes e pode faltar coordinación con servizos máis especializados¹⁰.

Así mesmo, moitas mulleres migrantes, residentes en zonas rurais, que están en réxime de traballo temporal como recolectoras de froitas, así como as mulleres solicitantes de asilo nos centros de acollida de Ceuta e Melilla, entre outras, enfróntanse particularmente a dificultades para acceder a servizos vitais (o cal inclúe servizos sanitarios) en casos de violencia sexual.

A situación de alta vulnerabilidade socioeconómica de moitos coidadores internos e traballadores domésticos, moitos dos cales se atopan en situación irregular, exponos a formas de violencia como o son o acoso sexual e a violencia sexual. GREVIO ve con preocupación a ausencia de enfoques que permitan a estas mulleres exercer o seu dereito a unha vida exenta de violencia.

Tamén se expresou preocupación polo feito de que as medidas e programas en vigor para a prevención e a loita contra a violencia contra a muller non teñan suficientemente en conta a situación particular das mulleres con incapacidade¹¹. A súa incapacidade parece seguir obstaculizando o apoio especializado en situacións de violencia, incluída a violación.

A falta de formación e concienciación sobre as situacións particulares de dependencia e as

⁸ Segundo a Macroenquisa de Violencia contra a Muller 2019, encargada pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero, o 28,6 % das mulleres estranxeiras fronte ao 20 % das españolas denunciaron violencia exercida no ámbito da parella. Véxase a páx. 275, Capítulo 22.1.6 dos resultados da enquisa.

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

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

¹¹ Véxanse as Observacións finais sobre os informes periódicos segundo e terceiro combinados de España ao Comité sobre os Dereitos das Persoas con Incapacidade, CRPD/C/ESP/CO/2-3, abril de 2019; así como a información remitida a GREVIO durante a visita de avaliación e o remitido a GREVIO pola Fundación CERMI Mulleres (FCM), p.12.

interseccións entre incapacidade e xénero, así como a ausencia de protocolos estandarizados, parece dar lugar a respostas inadecuadas por parte dos profesionais, incluídas derivacións inapropiadas a servizos de apoio á incapacidade en lugar de servizos especializados para vítimas de violencia.

Aínda existen barreiras para o acceso físico a servizos esenciais como as forzas e corpos de seguridade, edificios xudiciais e refuxios para vítimas de violencia doméstica.

Neste sentido, GREVIO acolle con satisfacción o Plan Estratéxico 2017 - 2020, que busca asegurar a prestación por parte da Garda Civil dunha atención específica ás persoas en situación de vulnerabilidade por circunstancias específicas. Facilitáronse materiais de fácil lectura relacionados coa implantación deste plan, nos que se fai referencia ao plan personalizado para a protección de vítimas de violencia exercida no ámbito da parella.

Así mesmo, a información sobre os dereitos das vítimas está dispoñible na lingua de signos, subtitulada e traducida a voz. Non obstante, GREVIO sinala a vital importancia de esforzarse por desenvolver políticas e enfoques máis integrados de cara a violencia contra as mulleres e nenas con incapacidade, incluídas as incapacidades intelectuais e profesionais. Polo tanto, GREVIO celebra que o Pacto de Estado busque responder a algunhas das preocupacións anteriormente mencionadas e aprema na implantación de políticas e enfoques integrais. GREVIO tamén celebra que en determinadas rexións de España xa se obtiveron coñecementos específicos resultado de experiencias de intervención no apoio ás vítimas deste tipo de violencia con incapacidade¹².

Existen dificultades semellantes en relación coa situación particular das mulleres da comunidade xitana en España. A súa reticencia a recorrer ás forzas e corpos de seguridade ou aos servizos sociais despois de sufrir violencia de xénero é pronunciada, e non está claro se se están a tomar medidas específicas para alentar a denuncia e xerar a confianza necesaria neste colectivo con respecto ás autoridades.

Aínda que son significativamente menores as barreiras para acceder aos servizos de atención primaria de saúde, as respostas ofrecidas polas administracións en relación coas mulleres xitanas que sofren violencia a mans da súa parella con frecuencia carecen da sensibilidade cultural e os coñecementos específicos acerca das limitacións, roles e situación de dependencia da muller nas comunidades xitanas¹³.

Aínda que GREVIO recibe con satisfacción a mención específica recollida na Estratexia Nacional para a Inclusión Social da Poboación Xitana en España (2012 -2020) respecto da necesidade de estudar como a violencia de parella afecta as mulleres xitanas, e a necesidade de implantar medidas preventivas específicas, descoñécese se isto deu lugar a resultados tanxibles, expresables, por exemplo, no coñecemento das experiencias de violencia doméstica ou sexual e o matrimonio forzoso e precoz das mulleres xitanas, as súas taxas de prevalencia e o comportamento á hora de buscar axuda. GREVIO considera que as políticas públicas que abordan a discriminación interseccional contra as mulleres deben estar apoiadas por investigacións e datos que ilustren a prevalencia de todas as formas de violencia entre estes grupos de mulleres, reflectindo o coñecemento e a posición das organizacións de mulleres que representan os seus intereses e defenden os seus dereitos.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a:

- **fortalecer as medidas para a prevención e a loita contra a violencia que afecta as mulleres que están ou poderían estar expostas a discriminación interseccional, incluídas as mulleres**

¹² Véxanse, por exemplo, as “Recomendacións para a intervención con mulleres vítimas de violencia con diversidade funcional” publicadas en 2017 e as directrices sobre intervencións desenvolvidas por Emakunde, País Vasco, en colaboración con actores da sociedade civil que traballan no ámbito dos dereitos das persoas con incapacidade.

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

con incapacidade, as mulleres pertencentes a grupos minoritarios, incluídas as mulleres xitanas, as mulleres migrantes e solicitantes de asilo, as mulleres LGBTI, as mulleres anciás, as mulleres en prostitución e mulleres drogodependentes;

- **integrar a perspectiva destas mulleres no deseño, implantación, seguimento e avaliación de políticas públicas para a prevención e a loita contra a violencia de xénero, apoiando, financiando e cooperando estreitamente coas ONG de mulleres que as representan;**
- **sensibilizar ás vítimas pertencentes a estes grupos de mulleres sobre o exercicio dos seus dereitos en relación cos servizos de protección e apoio;**
- **desenvolver e mellorar a accesibilidade aos servizos de protección e apoio para estes grupos de mulleres;**
- **apoiar a investigación e incluír indicadores específicos na recollida de datos relacionados coa violencia contra a muller nos casos de mulleres e nenas que están ou poderían estar expostas a discriminación interseccional.**

E. OBRIGAS O ESTADO E DILIXENCIA DEBIDA (ARTIGO 5)

O artigo 5 do Convenio consagra o principio xeral da dilixencia debida: Os Estados Parte teñen a obrigaçión de organizar a súa resposta a todas as formas de violencia que abarca o Convenio de forma que as autoridades pertinentes poidan previr, investigar, sancionar e compensar tales actos de violencia coa dilixencia debida, así como proporcionar protección ás vítimas.

Non é unha obrigaçión en canto a resultados, senón unha obrigaçión en canto a medios. O incumprimento desta obrigaçión incorre nunha responsabilidade estatal por un acto que doutro xeito se atribúe unicamente a un actor non estatal. A realización de todo o potencial do estándar da dilixencia debida baséase na capacidade das institucións estatais para investir en termos igualmente sólidos en todas as accións necesarias de prevención, investigación, sanción, compensación e protección, comezando polo deber de transformar as estruturas patriarcais de xénero e valores que perpetúan e afianzan a violencia contra a muller¹⁴.

Coa promulgación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, España mostrou un pleno recoñecemento *de xure* do principio de dilixencia debida no que concirne á violencia contra a muller exercida no ámbito da parella, o que GREVIO recibe con satisfacción.

No entanto, GREVIO lembra que este recoñecemento está menos desenvolvido en relación con outras formas de violencia, en particular á violencia sexual, pero tamén á esterilización e o aborto forzosos, o acoso sexual e o matrimonio forzoso e a mutilación xenital feminina. Estas formas de violencia contra a muller abórdanse principalmente a través do dereito penal, pero sen outorgar a debida énfase á necesidade de participar na prevención, protección e indemnización.

GREVIO celebra o alto nivel de concienciación con respecto ás consecuencias do principio de dilixencia debida demostrado por moitos funcionarios públicos, incluídos funcionarios das forzas e corpos de seguridade, xuíces e outras partes interesadas coas que GREVIO se reuniu durante a visita de avaliación. Con todo, a GREVIO preocúpalle que a aplicación *de facto* do principio de dilixencia debida non se dese en toda a súa extensión. Aínda existen dificultades coa plena implantación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, tratadas ao longo deste informe.

As autoridades españolas non proporcionaron datos ou outra información sobre o número de

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

resolucións ou casos xudiciais contra funcionarios do Estado por non tomar medidas preventivas ou de protección de conformidade con esta lei. Neste sentido, parece como se os funcionarios públicos en raras ocasións fosen responsabilizados polo incumprimento da súa obrigaón de dilixencia debida. Isto é máis grave se cabe no contexto dos dereitos de custodia e visita dos pais abusivos en ausencia de ordes de protección, que en moitos casos conducen a resultados fatais.

GREVIO observa con gran preocupación casos notorios, como o de Ángela González Carreño, que personifican a falta de atención das autoridades españolas ás preocupacións de seguridade das mulleres vítimas de violencia exercida no ámbito da parella e os seus fillos, así como a ausencia de medidas efectivas que faciliten a presentación de reclamacións ou reparacións¹⁵.

Urxe aprender destes e outros casos a fin de tomar medidas que axuden a previr erros destas características, medidas que poden pasar por reducir o nivel de rumbo institucional en relación coa noción de xénero e respecto daqueles puntos de vista discriminatorios e estereotipados que levan a percibir ás mulleres que denuncian calquera forma de violencia contra a muller como proclives á manipulación ou a inverosimilitude¹⁶.

GREVIO alenta encarecidamente ás autoridades españolas a asegurar o cumprimento efectivo da obrigaón de dilixencia debida de previr, investigar, sancionar e indemnizar de maneira dilixente ás vítimas de calquera das formas de violencia contempladas no ámbito do Convenio de Istambul, sen discriminación ocasionada polos motivos enumerados no artigo 4.3, do Convenio de Istambul.

II. POLÍTICAS INTEGRADAS E RECOLLIDA DE DATOS

O Capítulo II do Convenio de Istambul establece o requisito básico para unha resposta integral á violencia contra a muller: a necesidade de políticas nacionais efectivas, extensas e coordinadas sustentadas polas estruturas institucionais, financeiras e organizativas necesarias.

A. POLÍTICAS AMPLAS E COORDINADAS (ARTIGO 7)

En España, o marco central no ámbito da violencia contra as mulleres proporciona a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, que se complementa co máis recente Pacto de Estado contra a Violencia de Xénero. Adoptado en setembro de 2017, este pacto reflicte un amplo acordo político dirixido a reforzar a protección das mulleres contra a violencia e a adoptar unha definición máis ampla de violencia contra as mulleres.

Consiste nas medidas enumeradas en dous informes aprobados polo Congreso español, que reflicten nunha análise exhaustiva da resposta española á violencia contra as mulleres con miras a avanzar cara a un enfoque máis ampla no tratamento de calquera forma de violencia de acordo co Convenio de Istambul. Nese sentido, algunhas das medidas refírense á violación e a agresión sexual, así como a outras formas de violencia que as mulleres experimentan fóra do ámbito da parella e exparella (ver arriba).

As actuacións ao redor da súa implantación están a comezar a tomar forma a través do traballo que os ministerios centrais e as administracións autonómicas están a realizar en pos da súa implantación. Ademais, GREVIO celebra que o Ministerio de Asuntos Exteriores anime aos servizos diplomáticos españois a actuar en apoio das mulleres españolas que sofren violencia no estranxeiro.

¹⁵ Véxase o caso de Ángela González Carreño, Tribunal Supremo de España, sentenza 1263/2018, e levado ante o Comité da ONU CEDAW, que atopou un incumprimento da Convención de CEDAW por permitir visitas non supervisadas do pai abusivo ás súas dúas fillas, sen dar consideración suficiente aos antecedentes de violencia doméstica. O ditame da CEDAW (CEDAW/C/58/D/47/2012) non motivou ás autoridades a tomar medidas para recoñecer a súa omisión no seu caso. Foi só despois da decisión do Tribunal Supremo que se tomaron medidas para a reparación de danos pola perda das súas fillas. Véxase tamén o caso de Itziar Pratz.

¹⁶ Véxanse tamén as preocupacións expostas polo Grupo de Traballo sobre a cuestión da discriminación contra a muller na lei e na práctica no seu informe sobre España, 17 de xuño de 2015, A/HRC/29/Add.3, parágrafo 72.

Quince anos despois da aprobación da Lei Orgánica 1/2004, GREVIO recoñece que a violencia inflixida no ámbito da parella é unha forma de violencia contra a muller á que se está dando resposta sobre a base dun enfoque amplo e coordinado que require da posta en marcha dunha batería de accións dentro do ámbito da prevención, protección e persecución, sustentado todo iso na cooperación entre institucións. Incorpora un enfoque centrado nas vítimas, sendo consciente do rumbo de xénero que é propio da violencia exercida no ámbito da parella ou exparella. Nese sentido, como marco central, cumpre plenamente co Convenio de Istambul.

Con todo, as competencias no ámbito da prevención e a loita contra a violencia contra as mulleres en España son compartidas entre os gobernos central e rexional / local. Como resultado da ampla autonomía rexional, este marco central complementase cunha serie de leis, programas e medidas rexionais, que varían considerablemente no seu enfoque, alcance e nivel de financiamento asignado ao seu implantación.

GREVIO recoñece que a elaboración de políticas públicas descentralizadas permite ter en conta as particularidades e necesidades das comunidades autónomas, pero destaca a necesidade de garantir que as normas do Convenio se apliquen por igual en todo o país.

Durante a avaliación, GREVIO visitou catro comunidades autónomas de España¹⁷, e recoñece non atopar as condicións para unha avaliación exhaustiva da calidade da implantación das leis/políticas centrais e autonómicas nas 17 comunidades autónomas.

No entanto, parece que nalgúns comunidades o enfoque integral de prevención, protección e persecución establecido na Lei Orgánica 1/2004 aplícase así a diferentes experiencias de violencia, mentres que noutras rexións límitase á violencia exercida no ámbito da parella ou exparella.

Aínda que GREVIO valora positivamente os diferentes mecanismos establecidos para garantir a coordinación e a cooperación entre o nivel central de goberno e as comunidades autónomas, así como entre as comunidades, observa con preocupación que a lexislación e os enfoques autonómicos non parecen estar aliñados co marco central, a Lei Orgánica 1/2004, nin coas normas do Convenio de Istambul, senón que parece representar unha mestura de ambos.

As diferenzas nos enfoques adoptados polas distintas comunidades autónomas fan difícil avaliar en que medida ofrécese unha resposta integral a todas as formas de violencia contra as mulleres en España.

As ONG e as organizacións de mulleres especializadas expresaron a súa preocupación a GREVIO dada a discrepancia existente os diferentes regulamentos e políticas autonómicas por considerala como motivadora de prácticas institucionais desaliñadas respecto dun enfoque entre institucións centrado nas vítimas, que contemple todas as formas de violencia na liña que prescribe o Convenio¹⁸.

Ademais de sinalar as deficiencias nas funcións de seguimento e avaliación do órgano de coordinación nacional¹⁹, dado que suscitan un posible problema de discriminación²⁰, GREVIO considera que este asunto require a definición dunha interacción e intercambio máis robusta entre os niveis de gobernanza nacional e autonómica/local e a incorporación destes mecanismos nas estruturas e/ou métodos de traballo do órgano de coordinación.

Así mesmo, estes mecanismos abren a posibilidade dun debate en torno as leccións aprendidas e para o intercambio das mellores prácticas desenvolvidas a nivel autonómico/local, permitindo a

¹⁷ Estes inclúen a Comunidade de Madrid, o País Vasco, Andalucía e Castela A Mancha.

¹⁸ Información obtida durante a visita de avaliación a España.

¹⁹ Véxanse as consideracións neste informe desenvolvidas a continuación con respecto ás funcións de avaliación do órgano de coordinación nacional.

²⁰ Segundo a Constitución española, o Estado ten competencia exclusiva na regulación das condicións básicas que garantan a igualdade de todos os españois no exercicio dos dereitos e no cumprimento dos deberes constitucionais (artigo 149.1.1 CE).

participación das ONG de mulleres e expertos independentes. GREVIO tamén sinala a necesidade de incorporar medidas de prevención, protección e persecución da violencia contra a muller en forma de estratexias e políticas máis amplas que se dirixan a comunidades ou colectivos específicos, como, por exemplo, as estratexias de inclusión social da comunidade xitana²¹.

GREVIO insta as autoridades españolas en todos os niveis de goberno, en particular ao nivel autonómico, a garantir que a lexislación e os regulamentos administrativos axústanse plenamente aos principios do Convenio de Istambul e a garantir un conxunto de políticas efectivas, completas e coordinadas a nivel estatal para a prevención e a loita contra todas as formas de violencia incluídas no Convenio de Istambul.

Con este fin, GREVIO insta as autoridades españolas a:

- **realizar análises independentes que comparen a lexislación e as políticas autonómicas existentes en relación coa violencia contra a muller, particularmente enfocados á identificación de prácticas prometedoras que poidan recomendarse en toda España, promovendo tales esforzos a nivel nacional e autonómico;**
- **deseñar e implantar políticas integrais e holísticas que aborden a violencia contra a muller en todas as súas formas e manifestacións, en particular a violencia sexual, o acoso sexual, o matrimonio forzoso, a esterilización e o aborto forzosos, así como os delitos contra a muller cometidos supostamente en nome da «honra».**

B. RECURSOS FINANCEIROS (ARTIGO 8)

En España, o financiamento goberamental para actividades de prevención e loita contra a violencia contra a muller está dispoñible tanto a nivel nacional como autonómico. Aínda que as medidas de austeridade comportaran recortes substanciais nos orzamentos e ser vicios dirixidos ás vítimas da violencia contra a muller no pasado, GREVIO celebra o recente aumento a gran escala do financiamento nesta área²². Isto indica a vontade de previr e loitar contra a violencia e colocala nun lugar destacado da axenda política.

Polo que se refire á administración xeral do estado, os departamentos ministeriais destinaron 340 millóns de euros en 2017, principalmente para actividades de sensibilización, investigación, campañas de prevención e a liña de axuda telefónica 016. GREVIO celebra que a Lei de Orzamentos Xerais do Estado para 2018 incluíse outros 200 millóns de euros para financiar as medidas que se adoptarán no marco do Pacto de Estado contra a Violencia de Xénero.

En canto ao financiamento a nivel autonómico, cada ano transfírense fondos desde o goberno central ás comunidades autónomas para garantir a prestación do servizo en virtude da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero. Para ese efecto, en 2016 transferíronse 6 millóns de euros para financiar os servizos de asistencia social, a elaboración de plans personalizados para vítimas de violencia doméstica e a implantación da Proposta Común de mellora da coordinación institucional. En 2017, esta suma ascendeu a 10 millóns de euros e incluíu 2 millóns de euros destinados especificamente ao apoio para as vítimas de violencia sexual. Todo iso é motivo de satisfacción para GREVIO.

GREVIO valora positivamente o nivel xeral de gasto público. Con todo, resulta difícil determinar se as transferencias de fondos públicos ás comunidades autónomas están a utilizarse para garantir unha implantación máis uniforme do Convenio de Istambul (por exemplo, establecendo prioridades ou indicando actuacións urxentes) ademais dos mecanismos mediante os cales se renderían contas sobre o seu uso. A asignación de fondos xoga un papel decisivo para garantir a igualdade de acceso aos servizos para todas as mulleres vítimas de todas as formas de violencia.

²¹ A Estratexia Nacional para a Inclusión Social da Poboación Xitana en España 2012 -2020 non inclúe medidas para abordar a exposición das mulleres xitanas á violencia.

²² Informe de estado presentado a GREVIO, p. 8.

Deben tomarse medidas para pechar as brechas na prestación de servizos que existen en moitas comunidades de España (ver Capítulo IV Protección e Apoio) e a responsabilidade polo uso adecuado de fondos públicos xoga un papel importante para garantilo. Isto é de particular relevancia en vista do financiamento adicional dispoñible para implantar o Pacto de Estado. GREVIO ve con preocupación algúns exemplos da utilización destes fondos adicionais para proxectos, dado que se observan actividades que non están dentro das áreas priorizadas²³.

Dado que o Pacto de Estado reflicte un consenso nacional con respecto ás accións futuras para loitar contra a violencia contra a muller, aspecto que GREVIO valora positivamente, folga por iso estender calquera decisión de financiamento a todos os niveis, incluídos o nivel autonómico e local. Os achados contidos neste informe tamén deben terse en conta en tales decisións a fin de garantir unha priorización adecuada.

Así, os mecanismos de cooperación entre o goberno central e os gobernos autonómicos deben ser utilizados para definir as prioridades de actuación a nivel autonómico, dentro dos límites previstos polo Pacto de Estado e os seus obxectivos, recoñecendo así que se teñen en conta as necesidades específicas das poboacións autonómicas (e o respecto facía a comunidade autónoma) e, ao mesmo tempo, garantir que a utilización dos fondos non se deixe totalmente á discreción das autoridades autonómicas (por exemplo, dado que a distribución uniforme dos servizos de protección é unha prioridade, o financiamento dos servizos de protección non pode utilizarse para campañas de sensibilización).

Outra preocupación que se presenta é o financiamento de servizos de apoio especializados mediante licitacións públicas. GREVIO observa que estes procedementos tenden a favorecer ao licitador máis baixo, o que ás veces dá como resultado que os contratos públicos asígnanse a empresas privadas non especializadas en servizos de apoio ás vítimas da violencia.

Aínda que se realizou esforzos para asegurar niveis suficientes de especialización entre o persoal, trasladouse a GREVIO a preocupación existente en relación coa deterioración das condicións laborais nos servizos de apoio a cargo de empresas privadas. Nalgunhas comunidades, este problema resolveuse regulando a prestación de servizos por entidades sen ánimo de lucro (País Vasco), que GREVIO agradece. Con todo, GREVIO recibiu información de representantes da sociedade civil que operan noutras comunidades do país ao redor do precario dos seus condicións laborais e de financiamento²⁴.

Nun esforzo por abordar este problema, levouse a cabo unha reforma da lei de licitacións públicas pola cal os procedementos de contratación pública requirirán adoptar un enfoque de xénero por parte dos licitadores na prestación do servizo, pero esta reforma aínda non desenvolveu todo o seu potencial.

GREVIO sinala a necesidade de garantir que todos os provedores de servizos a vítimas de violencia contra as mulleres #desenvolver a súa actividade en base ao respecto dos estándares mínimos esenciais que foron desenvolvidos e refinados polo movemento feminista ademais de revisados exhaustivamente nas publicacións do Consello de Europa²⁵. Ademais, GREVIO lembra que o apoio e a asistencia óptimos para as vítimas garántense, de acordo coas súas necesidades específicas, cando son proporcionados por persoal especializado e experimentado cun coñecemento profundo da violencia de xénero (ver máis abaixo).

Neste sentido, GREVIO destaca que os procedementos de contratación pública cun valor igual ou superior a 139.000 euros están regulados pola Lei 9/2017 de Contratos do Sector Público que transpón á lexislación española as Directivas 2014/23/UE e 2014/24/UE do Parlamento Europeo, GREVIO. Para

²³ Información compartida con GREVIO durante a súa visita de avaliación a España.

²⁴ Información obtida durante a visita de avaliación a España.

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

algúns contratos específicos sobre a prestación de servizos a vítimas de violencia exercida no ámbito da parella pódense establecer criterios distintos á proposta económica.

GREVIO agradece que algunhas comunidades autónomas de España establecesen a práctica de priorizar a experiencia profesional e técnica dun licitador e cualificar a proposta financeira en só o 30% da oferta.

Sería importante garantir estas prácticas en todas as comunidades de España para asegurar que as normas de contratación pública non só non favorezan ao menor ofertante na prestación de servizos de apoio ás mulleres vítimas de violencia, senón que garantan a continuidade da experiencia especializada de alta calidade baseándose tamén na aceptabilidade das condicións para o persoal.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas en todos os niveis de goberno, en particular ao nivel autonómico e local, a:

- **establecer incentivos ou alentar a todos os actores relevantes a que poñan a debida énfase na experiencia profesional e técnica nos procedementos de contratación de servizos para as vítimas das diferentes formas de violencia contra a muller incluídas no Convenio de Istambul.**
- **estudar maneiras de aumentar a rendición de contas por parte das autoridades autonómicas polo uso de fondos transferidos desde o goberno central;**
- **asegurar que as prioridades de acción ao nivel autonómico estean aliñadas coas medidas establecidas no Pacto de Estado e harmonizadas cos principios do Convenio de Istambul con miras a pechar as brechas na prestación de servizos e na implantación xeral das disposicións do Convenio de Istambul.**

C. ORGANIZACIÓNS NON GOBERNAMENTAIS E SOCIEDADE CIVIL (ARTIGO 9)

O movemento feminista que defende os dereitos das mulleres en España desempeña grazas ao seu vigor un papel importante no establecemento da axenda en relación coa violencia contra as mulleres. Este colectivo foi fundamental polo seu apoio ás mulleres vítimas en todo o país.

Existen numerosas ONG de avogacía que centran a súa acción en grupos de mulleres en risco de sufrir múltiples formas de discriminación, como é o caso de mulleres con incapacidade, mulleres en áreas rurais ou mulleres de colectivos de migrantes.

A súa experiencia especializada e profundo coñecemento dos problemas aos que se enfrontan os seus clientes, mesmo cando buscan apoio para experiencias de violencia de xénero, alberga un potencial significativo de mellora nas respostas ante a devandita violencia que reflicta as necesidades de todas as mulleres en España. Este potencial debe aproveitarse a nivel nacional, autonómico e local no deseño e implantación de políticas sobre violencia contra a muller.

Ademais da avogacía, organizacións de mulleres de diferente magnitude brindan servizos especializados de apoio ás vítimas de violencia doméstica, violación, acoso sexual, espreita e, en menor medida, mutilación xenital feminina e matrimonio forzoso. Ao longo dos anos, acumularon unha experiencia destacable arraigada firmemente en principios feministas e centrados nas vítimas.

Con todo, GREVIO detecta un sentimento crecente entre as ONG de mulleres relacionado cunha diminución da súa presenza tanto nos procedementos de contratación pública como na súa participación nos procesos políticos que redunda nunha menor contribución destas organizacións na mellora da protección das mulleres contra a violencia en España ²⁶.

²⁶ Información obtida durante a visita de avaliación a España.

Os procedementos de licitación anual nos que as ONG de mulleres pequenas compiten con entidades organizativas con ánimo de lucro que as superan en termos de tamaño e capacidade de licitación non conducen a garantir que se manteña e #desenvolver a súa experiencia específica (ver arriba).

Aínda que GREVIO recoñece a discreción outorgada polo Convenio de Istambul aos Estados Parte para organizar a prestación de servizos de apoio ás vítimas da violencia, tamén lembra que o artigo 9 require o recoñecemento, o estímulo e o apoio do traballo das ONG relevantes que traballan no ámbito da loita contra a violencia contra a muller.

Isto inclúe o establecemento dunha cooperación eficaz con estas organizacións. Polo tanto, a subcontratación da prestación de servizos debe garantir un papel independente para as ONG de mulleres na prestación ou xestión de servizos tales como asesoramento, aloxamento en refuxios e avogacía que contribúa a crear unha contorna de empoderamento.

A financiación que se asigna a proxectos que non cobre todos os gastos operativos das ONG unido a que os procedementos de licitación anuais requiren que estas reduzan cada vez máis as súas propias tarifas xeran un marco que dificulta a continuidade na prestación de servizos de calidade.

Así mesmo, a necesidade de desenvolver políticas máis integrais sumado a que a prestación de servizos dirixida ás formas de violencia non abordada suficientemente en España, en particular a violencia sexual, o matrimonio forzoso e a mutilación xenital feminina (ver Capítulo IV, Apartado G), requirirá da participación de toda a sociedade, incluíndo a das ONG de mulleres especializadas.

É fundamental que as ONG de base e comunitarias, en particular as que representan ás mulleres migrantes, as mulleres con incapacidade e outros grupos específicos de mulleres, inclúanse no deseño e a implantación de medidas para responder a todas as formas de violencia, a todos os niveis territoriais.

Por exemplo, as ONG de base comunitaria desempeñan un papel fundamental na prevención de formas de violencia como é o caso do matrimonio forzoso e a mutilación xenital feminina. Unha maioría delas e outras reciben moi pouco financiamento actualmente, o que impide a expansión do alcance dos seus servizos e pon en perigo a súa sustentabilidade.

Garantir un enfoque integral para previr e loitar contra todas as formas de violencia contra a muller incluídas no Convenio de Istambul baseado na cooperación con ONG especializadas requirirá, polo tanto, da avaliación das fontes de financiamento dispoñibles e dos niveis xerais de financiamento para as ONG. O obxectivo de involucrar a unha ampla mostra de ONG como socios na atención de mulleres que sofren experiencias de violencia non se está cumprindo.

Isto, á súa vez, require de sistemas e niveis de financiamento adecuados que aseguren a continuidade e calidade da prestación do servizo en toda España, apoiándose nos principios de prestación do servizo recolleitos no artigo 18.3 do Convenio e en estándares mínimos como o é a necesidade de garantir a confidencialidade e autonomía das vítimas, entre outras cousas²⁷.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a:

- **Desenvolver sistemas de financiamento e garantir niveis de financiamento que permitan ás ONG de mulleres especializadas desempeñar un papel activo na prestación de servizos de apoio ás mulleres vítimas en todas as formas de violencia e en todas as comunidades autónomas de España;**
- **Establecer ou reforzar en todos os niveis territoriais, en particular a nivel local e autonómico, o recoñecemento da experiencia das organizacións de mulleres independentes, incluídas as ONG de base e comunitarias e as que representan a grupos específicos de mulleres, tales**

²⁷ Véxase a nota a pé n.º 24.

como as mulleres migrantes, as mulleres con incapacidade, as mulleres que viven en zonas rurais e mulleres xitanas, co fin de incorporar as súas opinións e experiencias no deseño de políticas e medidas para previr e loitar contra todas as formas de violencia contra a muller, en particular as que actualmente sexan obxecto de menor atención.

D. ÓRGANO DE COORDINACIÓN (ARTIGO 10)

En España, a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero prevé a creación de dous órganos administrativos principais: a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero e o Observatorio Estatal de Violencia sobre a Muller, ambos os adscritos ao Ministerio da Presidencia, Relacións coas Cortes e Igualdade.

A Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero actúa como o organismo governamental nacional responsable de coordinar e implantar políticas sobre a violencia contra a muller. Isto inclúe a realización de campañas de prevención e información, a promoción da coordinación e colaboración entre os servizos competentes, así como coas comunidades autónomas e organizacións da sociedade civil, a elaboración e difusión de informes, estudos e investigacións, e o establecemento e actualización dun sistema de recollida, análise e difusión de datos relativos á violencia contra as mulleres.

O Observatorio Estatal de Violencia sobre a Muller é un órgano especializado que inclúe administracións nacionais, autonómicas e locais, así como organizacións da sociedade civil²⁸.

Entre as súas principais funcións atópanse a xestión da colaboración institucional, a recollida de datos, a avaliación do impacto de políticas e medidas, e a elaboración de informes, estudos e a realización de propostas de actuación para previr e loitar contra a violencia de xénero.

A coordinación e implantación das políticas nacionais sobre a violencia contra a muller lógrase ademais a través das reunións da Conferencia Sectorial de Igualdade. Convocadas polo Ministerio de Igualdade, estas xornadas celébranse dúas ou tres veces ao ano e reúnen a representantes da Administración Xeral do Estado e os seus homólogos nas comunidades autónomas co obxectivo de garantir a coordinación política entre todos os niveis gobernamentais e en todo o territorio. A Comisión Interministerial de Igualdade entre Mulleres e Homes é un órgano que garante a cooperación entre os diferentes ministerios no goberno central.

Dada a importancia da coordinación nun país caracterizado por altos niveis de autonomía rexional e local como España²⁹, GREVIO celebra toda medida que asegure dita coordinación. GREVIO valora positivamente que a acción da Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero aliñouse máis estreitamente coas aspiracións e alcance do Convenio de Istambul, incluíndo así todas as formas de violencia contra a muller. Ademais, GREVIO recibe con satisfacción que se lle asignou un orzamento anual propio que rolda os 32 millóns de euros (cifra de 2017) e 39 empregados con dedicación específica, cuxos postos, no entanto, non parecen tristemente ser ocupados na súa totalidade.

Con todo, trala avaliación de GREVIO obsérvase que persisten grandes variacións autonómicas na implantación do Convenio de Istambul. Así, non parece que existan garantías de alcanzar niveis parellos de protección e apoio fronte ás diferentes formas de violencia de xénero que as mulleres poden experimentar. Ademais, en ausencia dunha avaliación completa da lexislación e das súas prácticas asociadas a nivel autonómico, non se coñece o impacto das variacións autonómicas no referente á forma en como as vítimas de violación, acoso sexual, matrimonio forzoso, mutilación xenital feminina e violencia doméstica son atendidas polas forzas e corpos de seguridade, os servizos

²⁸ Máis detalladamente, o Observatorio está composto por representantes da Administración Xeral do Estado, comunidades autónomas, a Federación Española de Municipios e Provincias, a Fiscalía Xeral do Estado, o Consello Xeral do Poder Xudicial e organizacións da sociedade civil, así como expertos no ámbito da violencia de xénero.

²⁹ O marco institucional para abordar a violencia contra as mulleres a nivel autonómico e local examínase anteriormente neste informe en relación coa análise das medidas tomadas en España para asegurar políticas integrais e coordinadas que cumpran cos estándares do artigo 7 do Convenio.

sociais e os servizos de apoio especializados.

Para garantir unha implantación uniforme do Convenio de Istambul en todas as comunidades autónomas, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a:

- **fortalecer a coordinación entre as estruturas gobernamentais nacionais e descentralizadas e capacitar á Delegación do Goberno na definición de marcos legislativos e políticas nacionais e autonómicos en materia de Violencia de Xénero que permitan o pleno cumprimento do Convenio de Istambul;**
- **tomar medidas para o seguimento e a avaliación efectivo das leis e políticas públicas relativas á violencia contra a muller a nivel autonómico con miras a identificar e abordar as brechas na prevención da violencia, protección das vítimas e persecución de delitos;**
- **asegurar que o seguimento e a avaliación de políticas públicas, tanto a nivel nacional como autonómico, baséase en indicadores predefinidos establecidos que valoren a súa consecución.**

E. RECOLLIDA DE DATOS E INVESTIGACIÓN (ARTIGO 11)

A prevención e a loita contra a violencia contra a muller e a violencia doméstica require a formulación de políticas baseada en feitos. A recollida de datos sistemáticos e comparables de todas as fontes administrativas competentes é fundamental neste sentido, do mesmo xeito que a información sobre a prevalencia de todas as formas de violencia contra a muller.

1. Recollida de datos administrativos

En España está a recompilarse unha gran cantidade de datos estatísticos, moitos dos cales se centralizan a través da Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero co fin de fundamentar o deseño e/ou axuste de políticas públicas e medidas nesta materia.

Esta entidade tamén asegura, a través de boletíns estatísticos mensuais e anuais, a publicación de datos sobre aspectos tan importantes como o número de mulleres asasinadas polas súas parellas ou exparellas, datos sobre o cumprimento de ordes de protección, o número de chamadas realizadas ao servizo de axuda telefónica nacional, o número de beneficiarios que recibiron axudas económicas en virtude da Lei Orgánica 1/2004, entre outros³⁰.

GREVIO felicita ás autoridades españolas polo importante papel que desempeña a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero na tarefa de recompilar información estatística relevante e asegurar a súa rápida difusión ao obxecto de lograr a máxima transparencia e o recoñecemento xeral da importancia dos datos na formulación de políticas públicas e lexislación dirixida a previr e loitar contra a violencia contra as mulleres.

Con todo, GREVIO sinala que o sistema ideado ata a data contempla unicamente datos sobre violencia cometida no ámbito da parella ou exparella, o cal vén motivado pola súa estreita vinculación co seguimento da implantación da Lei Orgánica 1/2004, non contemplando así datos pertencentes ás outras formas de violencia abordadas polo Convenio de Istambul.

Ademais, GREVIO observa que os datos relativos a investigacións e condenas non se incorporan á Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero, senón que se recompilan por separado, principalmente para uso interno por parte do Consello Xeral do Poder Xudicial e o Ministerio do Interior.

³⁰ Esta información está dispoñible en <https://violenciagenero.igualdade.gob.é/violenciaEnCifras/home.htm>
<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/home.htm>.

Dada a necesidade de dispor de datos de todas aquela forma de violencia contempladas no Convenio de Istambul, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a garantir que os esforzos realizados desde a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero na recollida e difusión de datos esténdanse a todas as formas de violencia contra a muller presentes no Convenio de Istambul, en particular á violencia sexual, o matrimonio forzado e a mutilación xenital feminina.

Forzas e corpos de seguridade e o sector da xustiza penal

O Ministerio do Interior recompila e difunde mensualmente datos sobre o número de casos de violencia contra a muller exercidos no ámbito da parella ou exparella rexistrados polas forzas e corpos de seguridade e outras institucións públicas no Sistema de Seguimento Integral nos Casos de Violencia de Xénero (Sistema VioGén)³¹.

Estes casos clasifícanse posteriormente en función do nivel de risco estimado polas ferramentas estandarizadas españolas de valoración de riscos (Valoración Policial de Risco [VPR] e a Valoración Policial da Evolución do Risco [VPER]) e se desagregan por localización xeográfica. A Policía Nacional en España tamén recompila datos sobre delitos denunciados a partir de declaracións, memorandos, actas e informes remitidos ás Oficinas de Denuncias e Atención ao Cidadán ou as Unidades de Familia e Atención á Muller (UFAM) ou os Servizos de Atención á Familia, segundo o caso.

Toda a información é centralizada e procesada polo Servizo de Estatística da Policía Nacional e desagregada por sexo, idade, tipo de delito, relación coa vítima, localidade e provincia, así como outros datos importantes. Os datos recolleitos pola Garda Civil están desagregados de forma similar. Con todo, estes datos non se fan públicos de forma sistemática.

O Consello Xeral do Poder Xudicial (en diante CGPJ) recompila datos sobre os casos de violencia pola parella ou exparella en todas as etapas do procedemento ante os tribunais penais xerais e os xulgados especializados en violencia contra a muller (para unha información máis detallada, ver Capítulo VIN).

Gran parte destes datos publícanse de maneira periódica en boletíns específicos, incluído o número de cargos presentados e retirados, o número de ordes de protección solicitadas, outorgadas e denegadas, os tipos de procedementos iniciados e o seu resultado³². A maioría dos datos están desagregados por idade, sexo, relación do autor do delito coa vítima, tipo de violencia pola parella ou exparella (incluída a violencia física, psicolóxica, sexual e cometida en nome da «honra») e localización (como a comunidade autónoma), o que GREVIO agradece.

O CGPJ tamén recompila datos sobre o número de casos civís levados aos xulgados especializados en materia de violencia contra a muller, mesmo en relación co divorcio, a custodia dos menores e réxime de visitas³³.

Con todo, o alcance destes datos é limitado xa que non proporcionan información sobre o seu resultado nin como se tivo en conta o historial de violencia doméstica nestes procesos xudiciais.

Os esforzos de recollida de datos relacionados con formas de violencia contra a muller fóra do ámbito da parella ou exparella, en particular en relación coa violación e a violencia sexual, non ten o mesmo alcance. De feito, os únicos datos sobre violencia sexual dispoñibles publicamente están relacionados co número de delitos contra a liberdade sexual, incluída a violación e outros delitos sexuais que foron rexistrados polas forzas e corpos de seguridade³⁴.

³¹ Os informes estatísticos mensuais están dispoñibles en: www.interior.gob.es/ca/web/servicios-al-ciudadano/violencia-contra-la-muje/estadisticas.

³² Véxanse, por exemplo: Consello Xeral do Poder Xudicial (2018) Informe anual sobre violencia de xénero 2018 (en español).

³³ *Ibíd.*, Páx. 13.

³⁴ Véxase, por exemplo, o último informe anual do Ministerio do Interior correspondente ao ano 2018, dispoñible en

GREVIO mostra a súa inquietude ante a falta de desagregación destes datos por idade, sexo e relación entre o agresor e a vítima e de información sobre o número de denuncias presentadas e procesos penais abertos³⁵.

Os datos sobre a violencia exercida en nome da «honra» son igualmente escasos e parecen recompilarse unicamente no contexto da violencia exercida no ámbito da parella ou exparella. Por iso, GREVIO valora positivamente a vontade declarada do Pacto de Estado de incorporar a obrigaón legal de recompilar datos estatísticos en relación coas formas de violencia exercida fóra do ámbito da parella ou exparella e de chegar a un acordo coa Comisión Nacional de Estatística Xudicial para modificar os boletíns estatísticos existentes relacionados con esta materia (medidas nº 167 e 180).

GREVIO anima ás autoridades españolas a implantar o máis axiña posible a medida nº 167 e medida nº 180 do Pacto de Estado contra a Violencia de Xénero adoptado polo Congreso dos Deputados a fin de garantir a recollida integral de datos desagregados en relación con todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul.

Ademais, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a tomar medidas relacionadas coa recompilación de datos sobre todas as formas de violencia contra a muller que se xeren no contexto de cada unha das etapas dun proceso penal (desde a denuncia e a investigación ata a apertura de procesos penais e os seus resultados), desagregados por sexo, idade, tipo de violencia e relación entre a vítima e o autor do delito.

GREVIO tamén anima ás autoridades españolas a que amplíen os datos recompilados polo CGPJ ao redor das resolucións de divorcio e custodia dos fillos a fin de poder valorar a forma en como os xulgados españois garanten a seguridade das mulleres e os nenos afectados pola violencia doméstica nese contexto.

Sector sanitario

A Comisión Contra a Violencia de Xénero do Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde emite anualmente un informe sobre violencia de xénero. O informe presenta datos sobre os casos de violencia de xénero detectados e rexistrados no Sistema Nacional de Saúde, xa sexa desde atención primaria, os servizos de atención hospitalaria ou os servizos de emerxencia, a través de partes de lesións ou historias clínicas.

Ademais, este informe proporciona datos sobre o número de casos, o tipo de abuso (físico, sexual, psicolóxico), a duración do abuso, a relación entre a vítima e o agresor, a idade, nacionalidade e situación laboral da vítima e o número de vítimas embarazadas.

Aínda que GREVIO valora positivamente este interese en recompilar de información relativa aos casos de violencia de xénero rexistrados no Sistema Nacional de Saúde, xorden unha serie de problemas con respecto á recompilación de datos.

Os informes adoecen da sistematicidade suficiente para permitir a comparación entre datos debido, por unha banda, á ausencia dalgúns datos correspondentes a certos indicadores das comunidades autónomas, orixinados en expedientes médicos ou partes de lesións, pero tamén, por outro, debido a diferenzas entre os sistemas de información das comunidades autónomas. Ademais, non se dispón de datos desagregados en relación coas diferentes formas de violencia contra a muller incluídas no Convenio.

www.interior.gob.es/documents/642317/1204854/Anuario+Estad+%C3%ADstico+del+Ministerio+del+Interior+2018/5a35fad7-5386-44fb-83ae-9b14e678cc4a

³⁵ Amnistía Internacional (2018), “Xa é hora de que me creas. Un sistema que cuestiona e desprotexe ás vítimas” (en español), páx. 19, dispoñible en <https://doc.es.amnesty.org/ms-opac/recordmedia/1@000030392/object/39260/raw>.

GREVIO anima ás autoridades españolas a tomar medidas para mellorar a sistematización e comparabilidade dos datos durante o proceso de recompilación por parte do sector sanitario en todo o país en relación con todas as formas de violencia contra a muller contempladas no Convenio de Istambul.

2. Enquisas de poboación.

En España existen varias enquisas de poboación sobre a prevalencia de diferentes formas de violencia contra as mulleres e as actitudes cara a asociadas á devandita violencia. Por exemplo, a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero realizou a “Enquisa sobre a percepción social da violencia de xénero” (2014), a “Enquisa sobre a percepción social da violencia de xénero na adolescencia e a mocidade” (2014) e a “Enquisa sobre a percepción social da violencia sexual” (2018).

Así mesmo, a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero realiza cada catro anos unha Macroenquisa sobre violencia contra a muller. A última enquisa publicouse en setembro de 2020 a partir dunha mostra de 9.568 mulleres maiores de 16 anos, representativas da poboación feminina residente en España.

O cuestionario abarca diferentes tipos de violencia: violencia por parte da parella ou exparella (incluída a violencia física, sexual, psicolóxica e económica), violencia física e sexual fóra do ámbito da parella, acoso sexual e espreita (*stalking*).

A enquisa examina a prevalencia de cada unha das formas de violencia ao longo da vida, con especial atención aos últimos 4 anos e os 12 meses previos á entrevista. En canto á violencia inflixida pola parella ou exparella, as preguntas abarcan as consecuencias físicas, psicolóxicas e laborais da violencia, a presenza de nenos nos actos de violencia, a presentación de denuncias por parte das vítimas, a recepción dalgún tipo de apoio e, en tal caso, a satisfacción en torno ao mesmo, a posta en común coa súa contorna social, e a finalización da relación debido á violencia.

En canto á violencia sexual fóra do ámbito da parella ou exparella, a enquisa examina a prevalencia da devandita violencia durante a infancia, o sexo do agresor, a frecuencia da violencia, o lugar onde ocorreu, as consecuencias físicas, psicolóxicas e laborais da violencia, a presentación de denuncia por parte das vítimas, a recepción dalgún tipo de apoio e, en tal caso, o grao de satisfacción relacionado co mesmo.

Ademais, ofrece datos sobre a prevalencia da violencia entre mulleres de 16 a 24 anos e maiores de 65 anos, en mulleres nadas no estranxeiro, en mulleres cunha incapacidade certificada do 33% ou máis e en mulleres que viven en localidades pequenos.

GREVIO valora positivamente que a enquisa tivese continuidade en anos sucesivos. En especial, destaca a inclusión en 2015 de preguntas sobre a violencia física e sexual fóra do ámbito da parella ou exparella, ademais daquelas relacionadas coa violencia sexual fose da parella, así como a incorporación en 2019 de preguntas sobre acoso sexual.

GREVIO tamén valora que se indicou de maneira específica a prevalencia de todas as formas de violencia cuberta entre mulleres de 16 a 24 e maiores de 65 anos, naquelas mulleres nadas no estranxeiro, en mulleres con incapacidade ademais daquelas residentes en localidades pequenos.

De feito, a análise da prevalencia de todas as formas de violencia entre os grupos de mulleres que afrontan discriminación interseccional é crucial para arrojar algo de luz sobre as dificultades particulares destes colectivos, sendo por iso un compoñente esencial na formulación de políticas públicas eficaces (véxase o Capítulo I, Apartado D.2).

GREVIO sinala, con todo, que a enquisa aínda non proporciona información sobre o matrimonio forzoso e a mutilación xenital feminina. A este respecto, GREVIO salienta que o obxectivo do artigo 11.2, é avaliar a prevalencia de todas as formas de violencia contra a muller contempladas no Convenio

de Istambul mediante enquisas periódicas.

GREVIO convida as autoridades españolas a realizar enquisas sobre todas as formas de violencia contra as mulleres incluídas no Convenio de Istambul, así como enquisas específicas sobre a violencia relacionada coa mutilación xenital feminina e o matrimonio forzoso. GREVIO tamén anima ás autoridades españolas a garantir que os resultados de calquera enquisa, en particular os que sinalan diferenzas entre os diferentes grupos de mulleres con respecto á súa exposición á violencia, utilícese para garantir a formulación de políticas públicas baseadas en evidencia.

3. Investigación

En España existen numerosos estudos e investigacións que abordan diferentes formas de violencia contra a muller. Existe unha ampla variedade de publicacións académicas e investigacións sobre diferentes aspectos da violencia de xénero, en particular, sobre violencia por parte da parella ou exparella.

GREVIO valora positivamente o apoio que a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero brinda periodicamente a proxectos de investigación que aborden a vitimización das mulleres, a procura de axuda e a vulnerabilidade fronte á violencia contra as mulleres. Máis recentemente, creou un premio orientado a teses doutorais na área da violencia contra a muller co fin de fomentar a investigación académica neste campo.

Ademais, o Observatorio Estatal de Violencia sobre a Muller asegura a recompilación de información e a investigación ao redor de diversos aspectos relacionados coa violencia contra a muller en España, en particular, aquela que axude a determinar o número de mulleres asasinadas pola parella ou exparella. GREVIO dá a benvinda a esta iniciativa.

GREVIO agradece que se recoñeza a necesidade de considerar a investigación como a base sobre a cal formular políticas públicas baseadas en evidencia, algo que estas actuacións reflicten. Así mesmo, valora que estudos encargados recentemente indaguen nas formas de exposición específicas relacionadas coa violencia inflixida pola parella ou exparella das mulleres con incapacidade, das mulleres das zonas rurais e das maiores de 65 anos.

Ademais, GREVIO recoñece a exhaustiva análise realizada desde 2003 ao redor dos asasinatos de mulleres no contexto da violencia pola parella ou exparella en España, cuxos resultados deberían achegar unha base sólida para futuras melloras no sistema de protección en España.

No entanto, GREVIO sinala que a investigación encargada pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero céntrase principalmente na violencia doméstica e só menciona brevemente outras formas de violencia contra a muller. Por exemplo, destaca a escaseza de traballos de investigación que exploren as razóns que motivan as baixas taxas de denuncia de violencia sexual e violación por parte de persoas que non son parella/exparella ou da vitimización secundaria das mulleres por parte do sector xudicial.

Ademais, existe escasa investigación acerca das taxas de condena asociadas ás diferentes formas de violencia contra a muller, aspecto que se fai necesario ao obxecto de identificar posibles deficiencias no sector xudicial. Ademais, non se encargou ningunha investigación exhaustiva que dilucide os problemas de discriminación interseccional e demais factores que complican a procura e obtención de axuda das axencias oficiais e servizos sociais por parte dos colectivos de mulleres migrantes e de minorías étnicas.

GREVIO anima ás autoridades españolas a intensificar os seus esforzos de apoio á investigación ao redor das manifestacións de violencia contra as mulleres que actualmente reciben unha baixa atención, priorizando aquela relacionada coa violencia sexual, o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina e a esterilización forzosa, e os efectos nos fillos e fillas de presenciar violencia doméstica.

III. PREVENCIÓN

Este capítulo contén unha serie de obrigacións xerais xunto a outras máis específicas no ámbito da prevención. Estas inclúen medidas preventivas temperás, tales como o fomento do cambio de patróns sociais e culturais de comportamento de mulleres e homes, a eliminación de prexuízos e estereotipos de xénero, e medidas para involucrar a toda a sociedade, incluídos homes e nenos, na consecución da igualdade de xénero e a prevención da violencia contra a muller.

Tamén inclúe medidas preventivas máis específicas, como a sensibilización e a realización de campañas, o impulso da formación adecuada de todos os profesionais, a educación nas escolas e outras contornas e, por último, pero non menos importante, medidas como programas dirixidos aos autores dos delitos que eviten unha maior vitimización.

A. OBRIGACIÓNS XERAIS (ARTIGO 12)

A introdución da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero en 2004 viño precedida dun amplo debate público ao redor da violencia exercida pola parella ou exparella en España. Todo iso axudou a trasladar este problema á esfera pública.

Unha das características novas desta lei é que garante iniciativas de sensibilización a gran escala, mesmo a través de enfoques comunitarios e interculturais, co obxectivo declarado de introducir na sociedade novos valores baseados no respecto aos dereitos e liberdades fundamentais e a igualdade entre homes e mulleres, e sobre o exercicio da tolerancia e a liberdade dentro dos principios democráticos de convivencia, desde a perspectiva das relacións de xénero (artigo 3).

Lembrando que a implantación do principio de dilixencia debida non debe limitarse a responder os casos de violencia cando ocorren, senón que inclúe o deber do Estado s de transformar as estruturas e valores patriarcais de xénero que perpetúan a violencia contra as mulleres³⁶.

GREVIO felicita ás autoridades españolas polo recoñecemento temperán que realiza con respecto á necesidade de fomentar, a gran escala, cambios nos patróns de comportamento e as normas sociais que aproban e normalizan a violencia masculina contra as mulleres no ámbito da parella ou exparella. GREVIO valora positivamente o nivel xeral de concienciación en materia de violencia exercida pola parella ou exparella e das súas consecuencias nas persoas e a sociedade en xeral, xunto á actitude de tolerancia cero expresado por moitos profesionais e individuos.

Non obstante, e como se indica neste informe, a GREVIO preocúpalle que este recoñecemento da necesidade de cambiar as percepcións con respecto a unha forma de violencia contra as mulleres (a violencia pola parella ou exparella) teña una menor presenza en relación coas outras formas de violencia contra as mulleres incluídas no Convenio de Istambul.

GREVIO lembra que todas as formas de violencia contra as mulleres teñen as súas raíces na crenza da superioridade masculina sobre as mulleres e as nenas. A motivación que impulsa a violación e a agresión sexual, a espreita, a mutilación xenital feminina, o matrimonio forzoso e o aborto/esterilización forzosos é o poder e o control sobre unha muller: o seu corpo, a súa mente, a súa situación económica, a súa sexualidade ou as súas funcións reprodutivas. Os valores, masculinidades e tradicións sociais que aproban ou normalizan tal poder e control deben, polo tanto, ser deconstruídos en todos os sectores da sociedade e máis aló do ámbito das relacións íntimas.

Esta preocupación cobra unha especial urxencia en relación coa violación e a agresión sexual. Dada a publicidade que recibiron diversos casos de violacións en grupo de mulleres novas e nenas nos últimos anos, GREVIO móstrase preocupado polas actitudes que algúns dos agresores exhibiron cara ás

³⁶ Ertürk Y. (2006), "Integración dos dereitos humanos da muller e a perspectiva de xénero: Violencia contra a muller: A norma da debida dilixencia como instrumento para a eliminación da violencia contra a muller", Informe da Relatora Especial sobre a violencia contra a muller, as súas causas e consecuencias, E/CN.4/2006/61.

mulleres, o seu modus operandi e a súa obxectivización das mulleres³⁷.

Resulta alarmante o rechamante aumento no número de violacións en grupo en xeral, máxime durante os meses de verán³⁸, do mesmo xeito que o é o feito de que cada vez sexan máis os casos que involucran a vítimas menores de idade ou agresores menores de idade³⁹.

GREVIO agradece que a concienciación entre as autoridades sobre este asunto comeza a traducirse en medidas preventivas que desafían o sentido de pertenza que os homes demostran con respecto ao corpo da muller.

Estas medidas inclúen, entre outras, unha educación sexual adecuada baseada no respecto á autonomía sexual de todas as mulleres e homes, nenas e nenos⁴⁰. Tamén se deron os primeiros pasos para garantir a seguridade das mulleres e as nenas durante a tempada de festas estivais, aínda que a atención parece enfocarse máis nas mulleres e as nenas como posibles vítimas que nos homes e nenos como posibles agresores. Os esforzos en curso para promover e implantar a Recomendación CM/Rec (2019)1 do Comité de Ministros nos Estados membros para previr e combater o sexismo teñen como obxectivo reducir aínda máis os nocivos estereotipos de xénero sexistas en España, o que GREVIO valora positivamente.

GREVIO anima ás autoridades españolas a soster os seus esforzos, cando sexa necesario, de involucrar á sociedade en xeral neste cambio, en particular os homes e os nenos, a través de programas de prevención, campañas e outras medidas de base comunitaria ao obxecto de previr e combater as diferentes formas de violencia contra as mulleres mediante o desenvolvemento do respecto pola autonomía e o consentimento sexuais, a concienciación sobre o acoso sexual e a violencia contra as mulleres exercida por medios telemáticos.

B. SENSIBILIZACIÓN (ARTIGO 13)

De acordo coa obrigaición establecida no artigo 3 da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, desde 2004 levan a cabo campañas de sensibilización pública a gran escala ao redor da violencia inflixida pola parella ou exparella. Aínda que o gasto público variou considerablemente ao longo dos anos, foi significativo ao longo deste período, oscilando entre 1,3 e 8 millóns de euros anuais⁴¹.

Aínda que poida convirirse que este esforzo resultou eficaz no seu obxectivo de aumentar o nivel de concienciación social sobre a violencia exercida polos homes contra as mulleres (“violencia de xénero”) no ámbito da parella, a violencia de xénero non se percibe como un problema importante en España de acordo cos resultados de investigacións recentes.

Segundo o barómetro mensual “Principais problemas dos españois” do Centro de Investigacións Socio-Xurídicas do Consello Superior de Investigacións Científicas (CIS), a violencia contra a muller no ámbito da parella ocupa un lugar moi baixo e sen correlación co nivel de gasto público en campañas de sensibilización⁴².

³⁷ Véxase, por exemplo, a campaña realizada en 2019 pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero centrada no consentimento sexual e dirixida especificamente a un público masculino

³⁸ Segundo a información recollida por GeoViolenciaSexual, un proxecto de feminicidio.net, o número de violacións colectivas en España pasou de 18 en 2016 a 63 en 2019. Véxanse <https://geovienciasexual.com>

³⁹ Segundo a Fiscalía, o número de procesos penais iniciados por delitos sexuais aumentou un 23,2 % en 2017. No seu informe ao Goberno español, o Fiscal Xeral do Estado atopa "inquietaes e preocupantes" o número de delitos de natureza sexual, incluídas as violacións en grupo que involucran a menores de 14 anos. Véxase o Informe ao Goberno de España, presentado a principios do ano xudicial 2018 polo Fiscal Xeral do Estado, dispoñible en www.elconfidencialdigital.com/media/elconfidencialdigital/files/2019/06/28/MEMFIS18.pdf.

⁴⁰ Véxase, por exemplo, a campaña realizada en 2019 pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero centrada no consentimento sexual e dirixida especificamente a un público masculino.

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

⁴² *Ibíd.*, Páxs. 22-26. Segundo o barómetro mensual “Principais problemas dos españois” do Centro de Investigacións Socio-Xurídicas do Consello Superior de Investigacións Científicas (CIS), a violencia exercida pola parella ou exparella contra a

Aínda que GREVIO recoñece o firme compromiso das autoridades españolas, en particular da Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero, na prevención da violencia de xénero a través da sensibilización, sinala a necesidade de repartir os seus esforzos preventivos a través doutras iniciativas de máis longo prazo e en medidas preventivas baseadas na comunidade, en particular aquelas que deconstrúen as nocións de inferioridade das mulleres e que perseguen inculcar nas novas xeracións relacións de xénero sas (ver abaixo).

Ademais, GREVIO observa con preocupación que o enfoque actual na violencia exercida pola parella ou exparella resultou en niveis moi baixos de concienciación cara ás diversas formas de violencia contra a muller, xa sexa a mutilación xenital feminina, o matrimonio forzoso, o acoso ou a violencia sexual⁴³.

GREVIO valora algún dos esforzos que se están realizando a nivel rexional, en particular aqueles dirixidos a novos autores de delitos ao redor de cuestións como o abuso e o control exercidos a través da tecnoloxía, especialmente a través da instalación de “software espía” e daquel que facilita a “sextorsión”⁴⁴.

Tamén existen campañas da sociedade civil e esforzos de sensibilización, en particular sobre a violencia telemática no ámbito da parella e exparella, cuxo obxectivo é permitir que as persoas novas identifiquen e reaccionen fronte a, pódolles fin, os primeiros indicios de abuso, como se dá nos casos de control de dispositivos móbiles ou redes sociais por parte da parella⁴⁵, así como algunhas iniciativas prometedoras que tamén abordan a violencia sexual entre os adolescentes⁴⁶.

Con todo, tales esforzos parecen ter unha magnitude e alcance xeográfico limitado; existindo ademais unha variación apreciable en termos de enfoque, financiamento e efectividade xeral. O cadro que emerxe é, polo tanto, de fragmentación. Folga realizar máis esforzos para garantir que as iniciativas de sensibilización dan conta de forma sistemática de todas as formas de violencia en todas as rexións de España.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que prolonguen os seus esforzos de sensibilización ao redor da violencia contra as mulleres, cuxa implantación debe abarcar todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul, en particular as de violencia sexual e dixital, contando para iso coas asociacións que brindan servizos de apoio especializados na muller, organizacións de base comunitarias e medios de comunicación.

C. EDUCACIÓN (ARTIGO 14)

As percepcións, crenzas e patróns de comportamento fórmanse moi cedo na vida. Polo tanto, os centros educativos teñen un papel importante que desempeñar na promoción da igualdade entre mulleres e homes e dos dereitos humanos. Por iso, o artigo 14 require do deseño de materiais didácticos que promovan a igualdade entre mulleres e homes, roles de xénero non estereotipados, o respecto mutuo, a solución non violenta de conflitos nas relacións interpersoais e o dereito á integridade persoal e a abordaxe da violencia contra a muller por razóns de xénero.

muller ocupa un lugar moi baixo e sen correlación co nivel de gasto público en campañas de sensibilización.

⁴³ En 2018, a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero lanzou unha campaña contra a violencia sexual, co hashtag #SomosUna, así como unha campaña dirixida a adolescentes co hashtag #Puesnolohagas.

⁴⁴ Como se explica no informe da Relatora Especial da ONU sobre a dimensión dixital da violencia contra as mulleres, o parágrafo 16, “sextorsión” refire o uso do TIC para chantaxear a unha vítima; en tales casos, o agresor ameaza con revelar material íntimo - fotografías, vídeos, actos sexuais ou sexo explícitos adicionais - da vítima ao obxecto de extorsionala. O informe tamén analiza o uso doutra terminoloxía relacionada (“ciberviolencia”, “violencia dixital”, “violencia en liña”) e suxire utilizar o termo “violencia contra as mulleres facilitada polo TIC” como termo máis inclusivo, ou “violencia en liña” como termo de máis fácil uso. Véxase “Report of the Special Rapporteur on violence against women, its causes and consequences, on online violence against women and girls from a human rights- based perspective”, 14 de xuño de 2018.

⁴⁵ Véxase, por exemplo, a campaña “Dez formas de violencia de xénero dixital”, realizada pola Asociación Pantallas Amigas en 2017 e apoiada por Twitter España.

⁴⁶ Exemplo tomado da Comunidade Autónoma de Estremadura, Informe do Estado Español ao GREVIO, p. 83.

En España, aínda que as competencias en materia educativa recaen nas comunidades autónomas, a Lei Orgánica 8/2013 para a Mellora da Calidade Educativa establece un marco educativo común. Esta lei prevé o desenvolvemento na escola de valores que promovan a igualdade efectiva entre homes e mulleres, así como a prevención da violencia de xénero como principio reitor (artigo 2 l). Nese sentido, un dos obxectivos da educación primaria é desenvolver actitudes críticas no alumnado con respecto á violencia, os prexuízos e os estereotipos sexistas (artigo 17 m), mentres que a educación secundaria debe desenvolver habilidades no alumnado que lle leve a rexeitar estereotipos discriminatorios (artigo 23c).

O sistema educativo ten por obrigación inculcar valores de respecto á muller e igualdade entre homes e mulleres en consonancia co que establece a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, que contén un capítulo sobre educación (Capítulo I) e establece que, ao longo da súa escolarización, o estudiantado debe desenvolver habilidades e capacidade de resolución pacífica dos conflitos e de defensa da igualdade entre homes e mulleres (artigo 4).

Aínda que GREVIO valora positivamente a existencia deste marco legal, as súas prescricións non se traduciron na incorporación de material didáctico sobre os temas identificados no artigo 14 do Convenio nos plans de estudo formais dentro do sistema de educación obrigatoria. A materia "Valores Sociais e Cívicos", ao que poden asistir os alumnos en lugar da materia de "Relixión" na etapa de secundaria, parece incluír contido sobre igualdade de xénero e violencia de xénero, pero faltan datos para avaliar a proporción de alumnos matriculados nesta materia, así como o seu impacto.

GREVIO sinala que, sendo "Valores Sociais e Cívicos" unha materia optativa, carece de potencial para alcanzar a todos os alumnos do ensino secundario. O material didáctico que promove a igualdade de xénero, o respecto mutuo nas relacións interpersoais e a non violencia varía dunha comunidade autónoma a outra. Algunhas delas adoptan plans de acción en materia de igualdade nas escolas, imparten cursos ou talleres específicos sobre violencia de xénero ou organizan campañas de prevención nas escolas.

Ademais, dado que a formación inicial e continua dos educadores e o persoal dos centros educativos é competencia das autoridades autonómicas, existen variacións en canto ao número de profesores formados e á duración/tipo de formación ofrecida, o que dificulta avaliar en que medida os profesores de toda España contan, na práctica, coas habilidades necesarias para ensinar estas materias.

No entanto, GREVIO aplaude a obrigación que as administracións educativas teñen de introducir transversalmente "unha educación para a prevención e resolución pacífica de conflitos en todos os ámbitos da vida persoal, familiar e social, e daqueles valores que sustentan a democracia e os dereitos humanos, necesarios para a prevención da violencia de xénero".

En canto ao material educativo, a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero establece que as autoridades educativas velarán pola eliminación dos estereotipos sexistas ou discriminatorios en todos os materiais educativos (artigo 6), o que GREVIO valora positivamente. Ademais, a Oficina da Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero puxo a disposición de contornas educativas e adolescentes materiais para a prevención da violencia de xénero, como, por exemplo, un cómic que describe unha relación abusiva entre adolescentes, folletos informativos e curtametraxes con guías para que os docentes poidan falar sobre os primeiros signos de abuso nunha relación. Parece que se está realizando o seguimento do uso destes materiais a nivel autonómico, aínda que o seu impacto está por determinar.

GREVIO sinala que a educación sexual non forma parte dos plans de estudo formais. Parecería que cando se aborda noutras materias, a atención céntrase nos aspectos biolóxicos da sexualidade, máis que na noción de consentimento, respecto mutuo e influencia dos estereotipos de xénero nas relacións.

GREVIO é consciente de que existe certa preocupación en relación coa ausencia de educación sexual na escola, que fai que os mozos recorran a contido de natureza sexual na internet e noutros lugares, o

que, en moitos casos, perpetúa o comportamento sexista e os estereotipos de xénero. GREVIO é consciente de que actualmente se está levando a cabo unha reforma da educación sexual en España e espera que todo iso se incorpore debidamente.

Os docentes desempeñan un papel fundamental na identificación daqueles nenos e nenas que poden ser vítimas de violencia. Nese sentido, GREVIO valora positivamente a obrigação legal que teñen as administracións educativas de garantir que o profesorado reciba formación en coñecementos e técnicas para a detección temperá da violencia no ámbito familiar (Lei Orgánica 1/2004, artigo 7c). Ademais, algunhas autoridades autonómicas están a aproveitar activamente o potencial que ofrece a escola para identificar ás nenas vítimas de violencia de xénero, o cal inclúe a nenas en risco de sufrir a mutilación xenital feminina⁴⁷, aspecto este que GREVIO tamén aplaude.

Partindo dun meritorio marco legal que fai da igualdade de xénero uno dos obxectivos do sistema educativo, GREVIO convida as autoridades españolas a prolongar os esforzos realizados a fin de asegurar que o alumnado conte con coo cimentos e habilidades aliñados cos temas identificados no artigo 14 do Convenio de Istambul.

D. FORMACIÓN DE PROFESIONAIS (ARTIGO 15)

No artigo 15 do Convenio establécese o carácter sistemático da formación de base e continua daqueles profesionais que atenden ás vítimas ou agresores de calquera acto de violencia. A formación debe incluír a prevención e detección da devandita violencia, a igualdade entre mulleres e homes, as necesidades e dereitos das vítimas e a prevención da vitimización secundaria. O cuestionario elaborado por GREVIO enumera, no cadro que se adxunta ao mesmo, os grupos profesionais que GREVIO considera relevantes e que necesitan dita formación⁴⁸.

GREVIO valora positivamente que en España, a Lei Orgánica 3/2007 para a Igualdade Efectiva de Mulleres e Homes prevexa a impartición de cursos de formación sobre igualdade de trato entre mulleres e homes e sobre prevención da violencia pola parella ou exparella para as persoas empregadas na administración pública e os órganos públicos, pero observa con preocupación que a información obtida durante a visita de avaliación revele diferenzas nos niveis de formación que reciben na práctica os membros das distintas profesións.

Un grupo de profesionais que recibe unha formación heteroxénea é, de acordo coas observacións de GREVIO, o poder xudicial. Por exemplo, a Escola Xudicial ofrece varios cursos de formación de base con contido sobre violencia contra a muller dirixidos a xuíces en formación. GREVIO tamén sinala que a Lei Orgánica do Poder Xudicial modificada pola Lei Orgánica 5/2018 dispón agora que todas as probas de selección para o ingreso e promoción nas carreiras xudicial e fiscal aborden o principio de igualdade entre mulleres e homes como contido, incluíndo as medidas contra a violencia da muller - e a aplicación desas medidas no ámbito da función xurisdiccional, así como a interpretación e aplicación da lei con perspectiva de xénero (artigo 310).

Aínda que GREVIO valora positivamente que en 2019 tanto a formación na Escola Xudicial como o plan de estudos aprobado para as probas de selección inclúisen cuestións como os estereotipos de xénero, as medidas de protección, a violencia pola parella ou exparella, o acoso sexual e a mutilación xenital feminina, sinala que a formación en materia de violencia sexual só reforzouse recentemente.

É de mención os esforzos crecentes que vén realizando ao obxecto de formar aos fiscais e outros

⁴⁷ Véxase, por exemplo, o Protocolo Andaluz para a Actuación Sanitaria ante a Violencia de Xénero, que ten como obxectivo proporcionar pautas de actuación homoxéneas a todos os profesionais en contacto cunha menor vítima de violencia de xénero ou unha nena en risco de mutilación xenital feminina, incluído o profesorado. Dispoñible en: www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/salud_5af95874e02ad_protocolo_violencia_genero.pdf, p. 66 y p. 106.

⁴⁸ Estes son, como mínimo, axentes de policía e outros oficiais das forzas e corpos de seguridade, fiscais, xuíces, traballadores sociais, médicos, enfermeiras e matronas, psicólogos e psicoterapeutas, funcionarios dos departamentos de estranxeiría, persoal docente e administradores escolares, xornalistas e outros profesionais dos medios de comunicación, homes e mulleres en servizo.

funcionarios públicos, pero non parece que se ofrezca de maneira sistemática, por exemplo, cursos de capacitación para xuíces achega do trastorno de tensión postraumática asociado e o seu efecto á hora de declarar como testemuña nun xuízo. Doutra banda, o nivel de formación ofrecido aos médicos forenses, cuxo papel resulta fundamental na documentación de probas de violación e agresión sexual de forma non intrusiva e sensible, difire significativamente segundo o caso, tendo mesmo que algunhas comunidades autónomas non ofrecen formación algunha⁴⁹.

En materia de formación continua, a Dirección Xeral para o Servizo Público de Xustiza organizou en 2018 e 2019 talleres multidisciplinares sobre violencia de xénero, reunindo a diversos profesionais relacionados coa administración de xustiza, entre os que se incluían fiscais, avogados, médicos forenses, psicólogos, traballadores sociais e persoal das Oficinas de Asistencia ás Vítimas de Delitos Violentos.

Estes talleres tiñan como obxectivo mellorar o coñecemento dos profesionais sobre o marco legal e os diferentes servizos de asistencia dispoñibles, así como sensibilizar a través dos testemuños directos de vítimas de violencia de xénero. Cobren un amplo abanico de temas: violencia sexual, mutilación xenital feminina, matrimonio forzoso, vitimización secundaria, menores, mulleres con incapacidade, mulleres migrantes, anciás e persoas transxénero ou transexuais vítimas de violencia sexual. GREVIO celebra todas estas iniciativas formativas dado o potencial que lles supón para mellorar a formación dos e as profesionais no ámbito da violencia sexual, reforzando así o intercambio de coñecementos entre as diversas partes interesadas.

Así mesmo, ofrécense cursos en liña sobre violencia no ámbito da parella ou exparella como parte da formación profesional das e os xuíces. GREVIO valora positivamente o anuncio de que o curso virtual sobre violencia contra as mulleres e violencia doméstica desenvolvido polo Programa HELP (Formación en Dereitos Humanos dos Profesionais Xurídicos) do Consello de Europa sexa obrigatorio para todos os xuíces entrantes. Ademais, a Lei Orgánica 5/2018 fai que a participación exitosa na formación sobre prexuízos e estereotipos de xénero sexa unha condición para a especialización nesta área (artigo 312).

Aínda que GREVIO valora positivamente esta importante resolución legal, observa con preocupación, con todo, o carácter opcional que a formación no servizo sobre a violencia contra as mulleres ten para aqueles xuíces que non desexen participar en xulgados especializados en violencia contra as mulleres.

A formación complementaria é obrigatoria para os membros do Poder Xudicial que exercen as súas funcións nos xulgados penais especializados en violencia exercida pola parella ou exparella ou en seccións penais ou civís especializadas nesta materia (artigo 310). Este grupo de xuíces ten a obrigaón, antes de iniciar o exercicio da súa función, de participar nunha formación específica sobre violencia contra a muller, combinando xornadas de formación nos xulgados e estudo individual telemático.

Os xuíces que operan nos xulgados cuxa xurisdición non abarca exclusivamente a violencia contra a muller tamén teñen a oportunidade de participar nestes cursos. Con todo, GREVIO observa con preocupación que, a pesar da énfase que a lei fai na formación do poder xudicial, as resolucións xudiciais, incluso as dos xulgados especializados en violencia contra as mulleres, seguen evidenciando certo descoñecemento dos patróns e a dinámica do abuso, prexuízos de xénero e falta de protección ás vítimas á hora de establecer a custodia.

Aínda que GREVIO recoñece que a formación do poder xudicial vén dada por lei, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que avalíen a oferta formativa dispoñible actualmente dirixida ao poder xudicial co fin de mellorar a súa eficacia. GREVIO insta as autoridades a que garantan que esta capacitación aborda todas as formas de violencia contra as mulleres contempladas no Convenio de Istambul, en particular a violencia sexual, así como as dinámicas

⁴⁹ Amnistía Internacional, España (2018), “Xa é hora de que me creas”. Un sistema que cuestiona e desprotexe ás vítimas. Resumo executivo en inglés, páx. 4.

psicológicas que envolven a violencia no ámbito da parella ou exparella, a violencia tras unha separación, os efectos da violencia nos nenos (víctimas e testemuñas), e a prevención da vitimización secundaria.

As diferentes profesións relacionadas co sector da saúde son susceptibles de recibir formación relativa ao Protocolo Común para a Actuación Sanitaria ante a Violencia de Xénero, que recoñece que a violencia exercida pola parella ou exparella é un problema de saúde pública e establece intervencións estandarizadas en relación con esta forma de violencia.

GREVIO valora positivamente a determinación mostrada polas autoridades españolas por mellorar de forma continuada a calidade das intervencións médicas e a asistencia ás mulleres expostas á violencia pola parella ou exparella, aspecto este que resulta evidente se se toma como referencia que o 80 % de todos os programas de formación de base para enfermeiras conteñen módulos sobre violencia de xénero⁵⁰.

Con todo, resulta menos evidente en que medida estes programas de formación abarcan temas máis aló da violencia pola parella ou exparella ou os motivos que fan que o 20 % restante quede á marxe deste tipo de contido formativo.

Ao mesmo tempo, GREVIO é consciente de que non todos os profesionais sanitarios españois reciben formación sobre a violencia exercida pola parella ou exparella. Moitos profesionais sanitarios móstranse reticentes a abordar esta cuestión de maneira coordinada, pero tamén no que ten de emocional e cultural. Isto afecta especialmente ás mulleres xitanas en España, quen tenden a buscar apoio nos servizos de atención primaria de saúde por diante da policía ou os servizos sociais.

Con todo, moitas mulleres da comunidade xitana ven que as solucións ofrecidas non se corresponden coas súas necesidades, principalmente debido á súa falta de confianza nos profesionais sanitarios, á falta de formación entre estes en materia de violencia exercida pola parella ou exparella e á intersección que se dá entre a maior vulnerabilidade das mulleres xitanas e as súas circunstancias culturais específicas⁵¹.

Os axentes das forzas e corpos de seguridade reciben formación tanto no momento de incorporación ao corpo como cando están en servizo. Por exemplo, ao acceder ao corpo todos os axentes da Garda Civil reciben formación sobre violencia de xénero e outros 54 axentes reciben anualmente formación para especializarse neste ámbito. Membros da policía nacional poden inscribirse nun curso de formación virtual de 30 horas de duración, e, segundo as autoridades, recentemente impartíuse esta formación a uns 10.000 axentes.

Ademais, 405 oficiais completaron un curso presencial de 90 días. Os axentes das forzas e corpos de seguridade tamén reciben formación sobre igualdade de xénero de maneira xeneralizada. Os axentes da Garda Civil fan o propio a través de cursos ofrecidos pola Academia de Oficiais da Garda Civil, cursos virtuais ou Xornadas de Igualdade que teñen lugar anualmente.

Non existe evidencias en base á información achegada da porcentaxe de axentes formados en igualdade de xénero, isto é, nas diferentes manifestacións de violencia contra a muller - incluída a súa dimensión telemática -, e se a formación dispoñible é obrigatoria ou opcional.

Como parte dun interese por desenvolver un maior nivel de coñecementos no ámbito da violencia contra as mulleres na esfera académica, moitas universidades de España introduciron programas de posgrao especificamente orientados ao estudo da violencia contra as mulleres, aspecto que GREVIO valora positivamente⁵².

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

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

⁵² Véxase, por exemplo, o Máster en Dereito e Violencia de Xénero que ofrece a Universitat de València, o Máster

Con todo, as carreiras de grao, incluídos as de dereito, non abordan o estudo das diferentes formas de violencia contra a muller nin da igualdade entre mulleres e homes. Aínda que GREVIO valora positivamente que os diferentes colexios de avogados de España ofrecen listas de profesionais especializados na Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, a GREVIO preocúpalle que os membros desta profesión en España non dispoñan nin dun sistema nin dun grao de especialización comparable en relación con violencia sexual.

Aínda que é difícil avaliar de maneira integral o nivel e a calidade da capacitación do gran número de profesionais implicados na implantación do Convenio de Istambul na súa totalidade, GREVIO valora positivamente que as autoridades centrais españolas estean a realizar esforzos especiais de cooperación coa Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP) a fin de garantir que os empregados dos gobernos locais nas zonas rurais, en particular nas localidades con menos de 20.000 habitantes, beneficiense da formación virtual en violencia exercida pola parella ou exparella⁵³.

GREVIO anima ás autoridades españolas a redobrar os esforzos de formación daqueles grupos profesionais como os axentes das forzas e corpos de seguridade, as enfermeiras e outras profesións sanitarias ademais de docentes de todo o país, incorporando módulos obrigatorios nas aprendizaxes de base e na formación continua ao redor das diferentes formas de violencia contra mulleres - incluída a súa dimensión telemática -, a detección da devandita violencia, a vitimización secundaria e a igualdade entre mulleres e homes.

E. PROGRAMAS PREVENTIVOS DE INTERVENCIÓN E TRATAMENTO (ARTIGO 16)

1. Programas para agresores no ámbito da violencia doméstica

En España existen varios programas de carácter tanto voluntaria como obrigatoria dirixidos aos agresores no ámbito da violencia doméstica. A Secretaría Xeral de Institucións Penais (SGPI) do Ministerio do Interior encárgase da implantación de dous programas en condicións tanto privativas como non privativas da liberdade destinados a homes autores de delitos de violencia contra as mulleres exercida no ámbito da parella ou exparella.

Estes programas aplícanse en todo o territorio excepto en Cataluña, que conserva a súa competencia autónoma no ámbito penal. Ademais, outros programas comunitarios de tipo voluntario son administrados directamente por organizacións da sociedade civil fose dos sistemas penal e xudicial.

O artigo 42 da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero contén as bases legais que regulan a provisión por parte da Administración Penal de programas a todas as persoas condenadas por violencia no ámbito da parella ou exparella. Estes programas de carácter voluntario iniciáronse a principios da década de 2000 e harmonizáronse para converterse no programa denominado “PRIA” en 2010. PRIA é desenvolvido polo Servizo de Xestión de Penas e Medidas Alternativas da SGIP e púxose en marcha en 49 centros de custodia en 2017⁵⁴.

Dividido en 25 sesións grupais, nun período de seis meses, ofrece unha intervención cognitivo-condutual desde unha perspectiva de xénero xunto cun procedemento de avaliación de riscos. En 2018, asistiron preto de 500 dos 3.940 homes condenados por violencia exercida contra mulleres no ámbito da parella⁵⁵.

Preténdese que os profesionais do Servizo de Xestión de Penas e Medidas Alternativas fomenten a participación dos reclusos a través da interacción diaria con eles e axúdenlles a crear camiños

interdisciplinar en Violencia de Xénero: prevención e intervención por diversos campos profesionais, que ofrece a Universidade Complutense de Madrid e o programa de posgrao sobre violencia masculina (“Violencias machistas”) ofrecido pola Universidade Autónoma de Barcelona.

⁵³ Informe do Estado español ao GREVIO, páx. 98, información adicional ao Anexo 3.

⁵⁴ Consulte o informe estatal español a GREVIO.

⁵⁵ Europapress, “Uns 9.000 condenados por violencia de xénero cursaron programas de reeducación en 2018, [en torno al 30 % de los penados](http://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-9000-condenados-violencia-genero-cursaron-programas-reeducacion-2018-torno-30-penados-20190811130800.html)”, Madrid, 2019, dispoñible en <http://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-9000-condenados-violencia-genero-cursaron-programas-reeducacion-2018-torno-30-penados-20190811130800.html>

individualizados de asistencia – un enfoque aparentemente eficaz como así o demostra a inscrición voluntaria de a maioría dos reclusos⁵⁶.

En 2010, con todo, as elevadas taxas de abandono suscitaron certa inquietude, xa que un terzo dos reclusos inscritos nos programas PRIA non os completaron nese momento⁵⁷. O abandono voluntario, a saída de prisión e o traslado penal apuntáronse como principais razóns tras o abandono. Segundo as autoridades, a eficacia destes programas aumentou ultimamente.

GREVIO lembra que maximizar o número de reclusos que finalizan o programa é un elemento que pode fomentar unha intervención eficaz⁵⁸. Isto pódese lograr mediante procedementos máis coidadosos de selección inicial que avalíen os factores que motivan a inscrición, así como actividades que fomenten a asistencia dos homes e a súa disposición a asumir a responsabilidade dos seus actos violentos. GREVIO salienta ademais a necesidade de avaliar a efectividade de tales programas.

Ademais dos programas en contornas de custodia, en 2010 desenvolveuse o programa PRIA-MA para agresores condenados a unha medida penal alternativa. Xestiónase mediante convenios de colaboración entre o Servizo de Xestión de Penas e Medidas Alternativas da SGIP e algunhas ONG e servizos sociais (ver máis abaixo). Este programa de 10 meses consiste en sesións grupais e individuais baseadas nun enfoque sociocognitivo sensible ao xénero, no que se inclúe un procedemento de avaliación de riscos. En 2015 actualizouse a fin de dotarlle dunha perspectiva de xénero máis transversal.

Un estudo demostrou que só o 6,8 % dos participantes en PRIA-MA reincidiron no cinco anos posteriores á finalización do programa⁵⁹. Con todo, GREVIO sinala que menos dun terzo dos autores de violencia pola parella ou exparella condenados a unha medida alternativa á prisión foron obrigados a asistir a PRIA-MA por parte dun xuíz, a diferenza da gran maioría deles para os que a condena significou realizar algunha forma de servizo comunitario⁶⁰.

Aínda que isto tamén pode requirir que os agresores participen en programas de reeducación, mesmo en programas de educación sexual, aspecto que GREVIO valora positivamente, descoñécese en que medida os autores das diferentes formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul contan cunha orde xudicial de asistencia aos mesmos.

Por outra banda, GREVIO destaca que entre o 2010 e o 2019 asináronse 28 convenios de colaboración entre SGIP e organizacións da sociedade civil a fin de asegurar a implantación dos programas PRIA-MA, ben a través dos servizos sociais das diferentes institucións penais, ben directamente con organizacións da sociedade civil. Estes convenios inclúen acordos con ONG de mulleres, organizacións relixiosas e universidades sobre a base de diferentes principios e mandatos. Os criterios de selección específicos aplicados por SGIP seguen sen estar claros.

GREVIO lembra que estes programas requiren de facilitadores formados que comprendan a influencia do xénero da violencia doméstica e posúan as habilidades necesarias para tratar con diferentes perfís de agresores.

GREVIO valora positivamente que, co fin de asegurar a implantación homoxénea dos programas nas diferentes rexións, creouse o Comité de Penas e Medidas Alternativas composto por actores relevantes

⁵⁶ Secretaría Xeral de Institucións Penais (2010), O delincente de xénero en prisión. Estudo das características persoais e criminolóxicas e a intervención no medio penal. Madrid: Ministerio de Interior, dispoñible en <http://www.interior.gob.es/web/archivos-e-documentacion/documentacion-e-documentacion-y-publicaciones/publicaciones-descargables/instituciones-penitenciarias-publicacións-publicacións-descargables/institucións-penais>.

⁵⁷ *Ibíd.*

⁵⁸ Programas para perpetradores de violencia doméstica e sexual: Artigo 16 do Convenio de Istambul, Consello de Europa, Estrasburgo, 2014, dispoñible en https://rm.coe.int/168046e1f2.v_.

⁵⁹ Pérez Ramírez M., Giménez-Salinas A. e Juan Espiñenta M. (2018), “Reincidencia dos agresores de parella en Penas e Medidas Alternativas”, *Revista de estudos penais*, nº 261, páxs. 49-79.

⁶⁰ En 2018, dos 29.120 autores de violencia inflixida no ámbito da parella, só condenouse a 9.110 a asistir ao PRIA-MA.

que dirixen PRIA-MA.

Con todo, persisten disparidades entre as diferentes rexións no referente ao número de agresor é que asisten a PRIA-MA ⁶¹. O Pacto de Estado contra a Violencia de Xénero (Medida 127) parece ter a intención de abordar estes problemas a través da extensión de programas sensibles ao xénero dirixidos os autores de violencia doméstica, da mellora da cooperación entre as entidades xudiciais e penais relevantes, e da necesidade de reforzar a formación para profesionais que executan estes programas.

Existen programas adicionais, como o programa ATOPO, desenvolvido por mandato xudicial, que é parte dun réxime de condena alternativo para delitos de violencia doméstica, como, por exemplo, a violencia interxeracional e a violencia doméstica exercida pola muller, incluída a violencia de parella do mesmo sexo contra mulleres LGBTI. Ademais, o programa voluntario PICOVI para presos está destinado a persoas condenadas por calquera comportamento violento, incluída a violencia doméstica. Existen moi poucos programas comunitarios para os autores de violencia doméstica que permitan aos homes abusadores participar de forma voluntaria. As razóns parecen ser principalmente económicas, dada o escaso financiamento dispoñible para este tipo de traballo preventivo⁶².

4 Por último, GREVIO mostra a súa preocupación ante a escaseza de programas como os anteriormente mencionados que incorporan o obxectivo de garantir a seguridade, o apoio e os dereitos humanos das vítimas como unha preocupación principal, nin que parecen ser implantados en estreita coordinación con servizos especializados de apoio á muller, como esixe o artigo 16.3 do Convenio de Istambul ⁶³.

GREVIO valora positivamente a existencia en España de diversos tipos de programas destinados a aqueles con penas por violencia doméstica, e anima encarecidamente ás autoridades españolas a traballar en pos de lograr un maior cumprimento do artigo 16.3 do Convenio de Istambul, garantindo unha implantación máis ampla de todos os programas baixo custodia e non privativos da liberdade para aqueles con penas por violencia doméstica, en estreita cooperación cos servizos de apoio especializados para mulleres, e asegurando a avaliación de todos os programas actualmente en marcha de acordo coas normas metodolóxicas estandarizadas para avaliar o seu impacto.

2. Programas para agresores sexuais

O programa creado en 2006 **en España** destinado a controlar as agresións sexuais (PCAS) vai dirixido a aqueles que foron condenados por cometer un acto de violencia sexual contra mulleres e nenos, con penas privativas e non-privativas de liberdade. Segundo as autoridades españolas, en 2017 asistiron ao PCAS 441 internos homes e 267 homes condenados a penas alternativas. Adoptando un enfoque sociocognitivo, este programa persegue axudar aos delinquentes sexuais a asumir a responsabilidade das súas accións e co obxectivo de reducir a reincidencia. Tamén inclúe un procedemento de avaliación de riscos. A duración do programa varía de seis meses a dous anos, dependendo do risco estimado de reincidencia. Investigadores determinaron que a taxa de reincidencia dos delinquentes sexuais que asistiron a PCAS foi de ao redor do 4 %⁶⁴.

O PCAS actual incorpora a perspectiva de xénero só nun dos seus módulos que trata sobre a “distorsión cognitiva”. GREVIO lembra a necesidade de garantir que os programas para delinquentes sexuais axústense ás mellores prácticas coñecidas desde unha comprensión de xénero da violencia contra as mulleres. Polo tanto, GREVIO valora positivamente á creación dun grupo de traballo co mandato de incorporar a perspectiva de xénero en todos os módulos do Programa de Control de Agresións Sexuais⁶⁵.

⁶¹ Véxase o informe do estado español ao GREVIO, Anexo 5.

⁶² Work with perpetrators, European Network, National Report Spain 2016, p.

⁶³ *Ibid.*, Páx. 7.

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

⁶⁵ Informe do Estado español ao GREVIO, p. 26.

A nivel rexional e local, establecéronse outros programas para delincuentes sexuais. Na Comunidade de Madrid púxose en marcha o Programa de Tratamento Educativo e Terapéutico para Mozos Delincuentes Sexuais a fin de favorecer a reinserción dos mozos delincuentes sexuais.

En Barcelona, o programa piloto “Círculos de Apoio e Responsabilidade” ten como obxectivo evitar a reincidencia de delincuentes sexuais liberados recente mente a través dun enfoque de colaboración entre institucións. Este programa é desenvolvido por un grupo de voluntarios baixo supervisión profesional que apoian a reintegración social dos delincuentes sexuais. O programa permite o intercambio de información entre actores relevantes tales como as forzas de seguridade e os servizos de saúde ⁶⁶.

GREVIO anima ás autoridades españolas a continuar cos seus esforzos encamiñados a introducir unha perspectiva de xénero en todos os módulos do Programa de Control de Agresións Sexuais e a garantir un enfoque común na implantación de todos os programas de acordo cos principios do Convenio de Istambul e prácticas recoñecidas.

F. PARTICIPACIÓN DO SECTOR PRIVADO E Os MEDIOS DE COMUNICACIÓN (ARTIGO 17)

En España existen numerosas leis e políticas que esixen e fomentan a participación de empresas privadas non só en campañas de sensibilización ao redor das diferentes formas de violencia contra as mulleres senón tamén no empoderamento económico das mulleres vítimas de violencia, en particular a violencia pola parella ou exparella.

GREVIO felicita ás autoridades españolas polo seu recoñecemento do papel que tanto o sector privado como os medios de comunicación poidan desempeñar na prevención e a loita contra todas as formas de violencia contra a muller. En particular, valora as medidas específicas desenvolvidas no ámbito laboral dirixidas ás vítimas da violencia de parella, tal como establécense nos artigos 21 e 22 da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero.

Nelas permítese adecuar as súas obrigacións profesionais á súa situación persoal, permitindo a súa ausencia, o cambio de lugar de traballo, a súa suspensión temporal da relación laboral con reserva de posto ou a extinción dos contratos laborais. Todo iso serve como exemplo da importancia que ten a flexibilización das condicións laborais no caso das mulleres traballadoras que están a tratar de saír dunha relación abusiva.

No sector público existen medidas similares de apoio das vítimas da violencia doméstica. GREVIO observa con satisfacción que desde 2015 existe un procedemento que permite a mobilidade dos funcionarios da administración pública vítimas de violencia de parella ⁶⁷.

Á vista do reforzamento do papel do sector privado na prevención e a loita contra a violencia inflixida pola parella ou exparella, a Estratexia Nacional para a Erradicación da Violencia contra a Muller (2013-2016) determinou que os sindicatos e os empregadores debían xogar un papel importante na loita contra a violencia. O Pacto de Estado prevé a promoción do emprego e a integración social das vítimas da violencia de parella, aspecto que GREVIO valora positivamente (medida 128 do Pacto de Estado).

GREVIO tamén valora positivamente a decisión das autoridades españolas de incluír na composición do Observatorio Estatal da Violencia contra a Muller a dúas asociacións empresariais e a dúas dos sindicatos máis importantes. Ademais, varias iniciativas postas en marcha pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero buscan involucrar ás empresas en campañas de sensibilización e adoptar

⁶⁶ Redondo S. y Mangot A. (2017), “Génesis delictiva y tratamiento de los agresores sexuales: una revisión científica”, *Revista Electrónica de Ciencias Criminológicas*, N.º 2, dispoñible en www.ehu.eus/ojs/index.php/eguzkilore/article/view/18132/0

⁶⁷ Resolución de 25 de novembro de 2015 da Secretaría de Estado de Administracións Públicas.

políticas de emprego inclusivas para mulleres vítimas de violencia no ámbito da parella⁶⁸.

No entanto, GREVIO lamenta que a complexidade que reviste a implantación de todo o anterior. O acceso das mulleres ás medidas relacionadas co emprego e os beneficios económicos que ofrece a Lei Orgánica 1/2004 segue sendo difícil (véxase o Capítulo IV, Apartado C sobre Artigo 20, Servizos de Apoio Xerais).

As diferentes interpretacións dos requisitos establecidos no artigo 23 da Lei Orgánica deron lugar a prácticas diverxentes. Ademais, os datos sobre a utilidade xeral das diferentes medidas son limitados. Aínda que o Servizo Público de Emprego Estatal (SEPE) parece recoller datos sobre o número total de mulleres que se beneficiaron das medidas relacionadas co emprego, non se desagregan por tipo de medida.

Isto dificulta a posibilidade de sacar conclusións fiables sobre a relevancia real das medidas no ámbito laboral antes mencionadas para as vítimas da violencia exercida pola parella ou exparella. O que si indican os datos é que certas medidas, como os subsidios governamentais para contratos laborais destinados ás vítimas de violencia no ámbito da parella ou exparella, de cando en cando utilízanse, o que significa que esta medida aínda non se está aproveitando completamente⁶⁹.

Sen un seguimento e avaliación rigoroso, as razóns que hai detrás da infrutilización das medidas dispoñible seguirán sendo descoñecidas, con poucos visos de que sexan abordadas nun futuro próximo.

Máis aló das medidas máis específicas de apoio ás vítimas de violencia doméstica, GREVIO valora positivamente a adopción de disposicións legais que obrigan ás empresas con máis de 50 empregados a deseñar un plan de igualdade de xénero⁷⁰.

Con respecto ao acoso sexual e o acoso por razón de sexo no traballo, GREVIO valora positivamente que a Lei 3/2007 para a Igualdade Efectiva de Mulleres e Homes conteña medidas preventivas (artigo 48), así como obrigacións para as empresas de establecer informes específicos e procedementos de denuncia. GREVIO agradece a mención específica que se fai sobre o papel dos representantes dos traballadores, requirido pola lei ao obxecto de concienciar a todos os empregados en materia de acoso sexual e para informar sobre tales incidentes. Ademais, GREVIO aplaude o feito de que as autoridades españolas haxan posto a disposición das empresas un manual que sirva de guía e inspiración na elaboración protocolos de actuación e prevención do acoso sexual⁷¹.

GREVIO observa con preocupación, con todo, que non existan estatísticas oficiais dispoñibles sobre o número de casos de acoso laboral ou datos que indiquen que esta lei contribuíse a que as vítimas falen coas súas empleadores e tómense medidas contra este tipo de violencia.

GREVIO recoñece que a lei contempla mecanismos para presentar denuncias e queixas que xa se implantaron en gran medida. Por iso, anima ás autoridades españolas a recoller datos sobre o número de mulleres vítimas de acoso sexual no traballo, as denuncias presentadas polas vítimas e o resultado de tales denuncias.

En canto á participación dos medios de comunicación, varias leis establecen normas específicas que regulan a cobertura mediática das mulleres e a información relativa á violencia de xénero. Entre elas atópanse a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, a Lei 3/2007 para a igualdade efectiva de mulleres e homes e a Lei Xeral da Comunicación Audiovisual (Lei

⁶⁸ Un exemplo é a iniciativa denominada “Empresas por unha sociedade libre de violencia de xénero”, que se iniciou en 2012 e prolongouse ata 2017, coa participación de 129 empresas públicas e privadas de diferentes sectores empresariais. Como resultado desta iniciativa, 1.848 mulleres ingresaron no mercado laboral en 2019.

⁶⁹ Aínda que o número de mulleres que se beneficiaron de contratos laborais outorgados sobre a base do réxime de emprego subsidiado para vítimas de violencia pola parella ou exparella parece ir en aumento (de 836 en 2015 a 1.381 en 2018), o seu número total parece pequeno en comparación co elevado número de vítimas, en particular respecto de la gran proporción de mulleres migrantes que a miúdo se atopan en circunstancias socioeconómicas difíciles.

⁷⁰ Véxanse os artigos 45-47 da Lei 3/2007.

⁷¹ Manual de referencia para a elaboración de protocolos de actuación e prevención contra o acoso sexual e o acoso por motivos sexuais no traballo, dispoñible en www.igualdadenaempresa.es

7/2010)⁷².

A Lei 1/2004 e a Lei 3/2007 prohiben material publicitario que proxecte unha imaxe degradante ou discriminatoria da muller e buscan reforzar unha imaxe da muller que respecte a súa dignidade e igualdade (artigos 10 e 41 respectivamente). O artigo 12 da Lei 1/2004 prevé un mecanismo de denuncia que asegure a retirada ou rectificación de contidos sexistas e ofensivos nos medios de comunicación. As institucións e asociacións que traballan para a igualdade entre mulleres e homes, incluída a Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero e o Instituto da Muller, poden iniciar accións legais para a retirada de anuncios considerados ilícitos.

GREVIO toma nota con especial satisfacción do traballo de longo percorrido realizado polo Observatorio da Imaxe das Mulleres (OIM) no seguimento e denuncia das representacións sexistas da muller nos medios e na publicidade. Creado en 1994 baixo os auspicios do Instituto da Muller, esta entidade vea polo fomento dunha imaxe equilibrada e non estereotipada da muller mediante o seguimento directo do contido dos medios de comunicación e a publicidade, e a través das queixas recibidas do público a fin de identificar o trato sexista ou discriminatorio da muller. Ten a facultade de solicitar a modificación ou eliminación das campañas publicitarias máis estereotipadas ou denigrantes contra as mulleres.

Ademais do anterior, e a fin de adoptar de medidas legais que garantan a igualdade entre mulleres e homes non só nos medios de comunicación estatais senón tamén nos medios de propiedade privada⁷³, en 2017 creouse o Observatorio de Igualdade da Corporación RTVE.

Esta entidade vea pola existencia e aplicación de códigos éticos que promoven a igualdade e preveñen a violencia contra as mulleres na actividade da Corporación RTVE e porque os contidos difundidos en calquera dos medios de comunicación da Corporación RTVE non xustifiquen, banalicen ou inciten á violencia contra as mulleres.

Colabora en campañas institucionais destinadas a promover a igualdade entre homes e mulleres e erradicar a violencia contra a muller.

Lamentablemente GREVIO observa que, a pesar de que moitas destas actuacións poden servir como exemplos prometedores, aínda se publican noticias relacionadas con incidentes de violencia doméstica nas que se culpa ás vítimas. Ademais, existe publicidade que aínda reforza estereotipos e relega ás mulleres aos ámbitos da moda, cosmética e hixiene, como obxectos sexualizados⁷⁴.

A pesar dos esforzos continuos para retratar ás mulleres de maneira non estereotipada e non sexista, a OIM continúa recibindo un gran número de queixas, o cal lle levou a realizar 221 solicitudes para a eliminación de contido sexista, discriminatorio ou degradante dos medios e a publicidade en 2016 e 2017.

GREVIO anima ás autoridades españolas a que redobren os esforzos encamiñados a frear o enfoque sensacionalista que manteñen algúns medios de comunicación e radiodifusión na cobertura da violencia de xénero e a promover unha imaxe da muller en termos plurais e non estereotipados mediante a formación de xornalistas nas diferentes formas de violencia contra a muller e violencia de xénero e a súa denuncia.

IV. PROTECCIÓN E APOIO

O Capítulo IV do Convenio de Istambul ten como obxectivo proporcionar unha estrutura de apoio polifacética, profesional e orientada ás vítimas ao servizo de calquera muller que experimentase

⁷² A Lei 7/2010 establece un marco legal para o sector audiovisual e establece medidas específicas para promover a igualdade de xénero e evitar a discriminación de xénero nos medios de comunicación e contidos publicitarios (véxanse especialmente os artigos 4.2 e 18.1).

⁷³ Véxanse os artigos 36 a 39 da Lei 3/2007.

⁷⁴ Presentación a GREVIO pola Plataforma de Convencións de Istambul, p.15.

calquera das formas de violencia incluídas no Convenio.

A. OBRIGACIÓNS XERAIS (ARTIGO 18)

En consonancia co enfoque xeral entre institucións e integral promovido polo Convenio de Istambul, o Artigo 18.2, as Partes deben asegurarse de que existan mecanismos adecuados que proporcionen nunha cooperación eficaz entre as autoridades xudiciais, os fiscais, as forzas e corpos de seguridade, as autoridades locais e rexionais, así como coas ONG.

Isto require a organización, por exemplo, de mesas redondas, conferencias de casos ou protocolos acordados, que permitan a cooperación entre profesionais ao redor de casos individuais, procedendo de maneira estandarizada.

Segundo o Convenio de Istambul, dita cooperación debe afrontar o tratamento da violencia contra a muller e a violencia doméstica e centrarse nos dereitos humanos e a seguridade da vítima desde unha perspectiva de xénero. En casos como estes, presididos pola cooperación entre institucións, os servizos especializados que ofrecen asistencia ás mulleres desempeñan un papel importante á hora de garantir os dereitos das vítimas.

A promulgación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero supuxo un cambio significativo na resposta ofrecida ás mulleres vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella en España, aspecto que GREVIO valora positivamente. Esta lei prevé unha serie de medidas de apoio e protección ás vítimas da violencia inflixida pola parella ou exparella que se ofrecen de maneira integrada contando para iso coa cooperación de varios organismos: as forzas e os corpos de seguridade, os xulgados especializados en violencia contra a muller, os servizos sanitarios e calquera entidade que brinde asesoramento legal a mulleres (artigo 19).

Neste sentido, a lei presupon un coñecemento especializado na materia e unha prestación eficaz dos servizos, por exemplo, facendo que as usuarias conten con estes servizos na mesma instalación ("portelo único"), ademais de incluír medidas para o empoderamento económico a longo prazo.

GREVIO celebra esta forma de conceptualizar os servizos de violencia exercida pola parella ou exparella, por estar aliñada co Convenio de Istambul, sendo anterior ao mesmo. Con todo, observa que o obxectivo do Convenio de Istambul é garantir a dispoñibilidade deste tipo de enfoque integral, baseado na coordinación, na prestación de servizos en relación con todas as formas de violencia contempladas. Isto inclúe á violencia sexual, o acoso sexual, a espreita (*stalking*), o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina e o aborto/esterilización forzosos.

Por iso, GREVIO mostra a súa preocupación ante a excesiva focalización dos esforzos de prestación servizos de apoio integrais baseados na cooperación entre institucións nunha das formas de violencia contempladas polo Convenio de Istambul en detrimento de outras. En particular, nos casos da violencia sexual, o matrimonio forzoso e a mutilación xenital feminina, existe unha carencia apreciable de mecanismos de coordinación que proporcionen nunha cooperación efectiva entre todas as axencias oficiais relevantes na protección e apoio ás vítimas (ver máis abaixo).

Ademais, GREVIO é consciente de que existen variacións considerables na calidade e dispoñibilidade da prestación de servizos nas diferentes comunidades autónomas⁷⁵. Co fin de pechar as brechas existentes relativas ao enfoque entre institucións que preside a prestación de servizos, GREVIO sinala a necesidade de dotarse de directrices/estándares nacionais nesta área, que deberían elaborarse en colaboración con aquelas ONG de mulleres que contan con experiencia na prestación destes servizos.

Outra preocupación que xorde en relación coa prestación de servizos en base á Lei Orgánica 1/2004

⁷⁵ Información proporcionada a GREVIO durante a visita de avaliación.

de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero apunta aos criterios para o acceso a tales servizos por parte das mulleres.

En 2018 introduciuse unha modificación legislativa ao artigo 23 da Lei Orgánica 1/2004 ao obxecto de garantir que o exercicio dos seus dereitos laborais e o mesmo acceso das mulleres ás prestacións da seguridade social establecidos no Capítulo II da lei xa non dependa totalmente da emisión dunha orde de protección. Na práctica, parecen existir diferenzas na implantación desta emenda.

Segundo a información proporcionada a GREVIO por expertos e as ONG de mulleres, o acceso das mulleres aos refuxios de violencia doméstica nalgunhas partes de España dependerá do seu recoñecemento oficial como vítima da violencia exercida pola parella ou exparella, estando prohibido o seu acceso aos devanditos refuxios nos casos en que se lles negou unha orde de protección. No caso doutras comunidades, o acceso das mulleres aos dereitos económicos e sociais e axudas require que o seu estado en tanto que vítima de violencia doméstica sexa recoñecida oficialmente, co que o acceso a refuxios ofrecerase en base ás necesidades observadas.

GREVIO valora con satisfacción os esforzos das autoridades españolas en pos de achandar as diferenzas na implantación do artigo 23 da Lei Orgánica 1/2004, que se establece nos puntos 62 e 63 do Pacto de Estado, e espera que se introduza rapidamente un réxime máis flexible para a selección das mulleres que reduza as barreiras existentes á hora de buscar axuda.

GREVIO insta as autoridades españolas a que establezan estruturas de cooperación entre institucións entre as axencias oficiais e outras axencias relevantes en relación coa violencia sexual, o acoso sexual, a espreita, o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina e o aborto / esterilización forzosos, en consonancia co establecido o Artigo 18.2 do Convenio de Istambul. Deberán tamén garantir que o enfoque da prestación de servizos adopta unha perspectiva de xénero ademais doutros principios que deben fundamentar a prestación os servizos de apoio e protección, favorecendo o empoderamento e evitando a vitimización secundaria (artigo 18.3).

Con este fin, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades a que desenvolvan directrices/estándares nacionais nesta área en colaboración coas ONG de mulleres que conten con experiencia na prestación de servizos.

B. INFORMACIÓN (ARTIGO 19)

O dereito á información das mulleres vítimas de violencia doméstica está consagrado no artigo 18 da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero. GREVIO valora positivamente que os organismos oficiais e outras autoridades estean obrigadas por lei a ofrecer ás mulleres vítimas información e asesoramento completo adaptados ás súas circunstancias persoais, incluídas as medidas de protección e os servizos de apoio que brindan.

GREVIO valora positivamente que se requira por lei que as mulleres con algún tipo de incapacidade que sofren violencia doméstica reciban dita información de forma que sexa accesible para elas. Con todo, GREVIO observa con preocupación que as ONG que representan ás mulleres con algún tipo de incapacidade destacan que isto de cando en cando se dá na práctica, xa que as entidades públicas responsables non están o suficientemente capacitadas e non contan cos medios necesarios para facelo.

Ademais, a Lei 4/2015 do Estatuto da Vítima do Delito establece o dereito de todas as vítimas de delitos a recibir información oportuna, adecuada e adaptada á natureza do delito sufrido. Isto inclúe información acerca dos servizos de apoio dispoñibles, ademais de como presentar cargos e onde obter representación legal e asesoramento. GREVIO valora positivamente que o Ministerio de Xustiza e a Confederación Estatal de Persoas Xordas de España asinase un convenio orientado a mellorar a experiencia das persoas xordas co sistema de administración de xustiza. A maior parte da información para as vítimas de delitos obtense a través das Oficinas de Asistencia ás Vítimas creadas nas

comunidades autónomas, que se responsabilizan dos asuntos relacionados coa xustiza penal.

Con todo, as ONG de mulleres indicaron a GREVIO que o persoal desas oficinas non aplica un enfoque de xénero á violencia contra as mulleres. Ademais das mulleres con algún tipo de incapacidade, outros grupos, tales como as mulleres migrantes que non falan español, enfróntanse a diferentes obstáculos no exercicio do seu dereito á información, principalmente debido á carencia de servizos de interpretación. As brechas lingüísticas, entre outro tipo de barreiras, tamén parecen afectar as mulleres solicitantes de asilo, que de cando en cando recorren aos servizos especializados para mulleres vítimas de violencia.

GREVIO anima ás autoridades españolas a que se esforcen en proporcionar información ás vítimas de todas as formas de violencia contra a muller nunha linguaxe e dunha forma que lles resulte comprensible.

C. SERVICIOS XERAIS DE APOIO (ARTIGO 20)

1. Servizos sociais

Como se especifica no artigo 148.1.20 da Constitución española e de acordo co establecido nos respectivos Estatutos de Autonomía, a prestación dos servizos sociais é responsabilidade das comunidades autónomas e, polo tanto, caracterízase por uns altos niveis de autonomía local. O artigo 19 da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero adxudica ás comunidades autónomas todo un conxunto de obrigacións relacionadas coa asistencia social integral ás vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella na forma de servizos de apoio xeral e especializado .

Estas obrigacións inclúen a prestación de asistencia, o apoio e aloxamento en casos de emerxencia, os cales requiren de actuación urxente e especializada, así como a cooperación entre institucións. O tipo de servizos que se porán a disposición das vítimas de violencia no ámbito da parella inclúen, entre outros, asistencia psicolóxica, social e financeira, información de utilidade, axudas da seguridade social e asistencia laboral, incluído o apoio na formación e o desenvolvemento profesional. Outras medidas perseguen o empoderamento económico das mulleres. Exemplo diso son os programas de emprego específicos para mulleres vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella (ver Capítulo III, Apartado F, Participación do sector privado e os medios de comunicación, Artigo 17) así como o pago único - equivalente a seis meses de traballo remunerado - para quen non teñan traballo ou teñan ingresos inferiores ao salario mínimo interprofesional (artigo 27 da Lei Orgánica 1 /2004). GREVIO felicita ás autoridades españolas por consagrar na lei o dereito a un apoio tan completo, aliñado coas demandas do artigo 20 do Convenio de Istambul.

Con todo, a lexislación vixente a nivel autonómico é a que, de acordo coas prescricións do Convenio, determina que tales servizos se ofrezan ou non ás vítimas de violencia doméstica ou que se estendan a aquelas que experimentasen ou estean en risco de sufrir violencia sexual, matrimonio forzoso, mutilación xenital feminina, esterilización/aborto forzosos e acoso sexual. Algunhas comunidades autónomas ampliaron relativamente este marco, mentres que outras parecen cingirse ao ámbito da lexislación central.

Como resultado, os tipos de violencia contra a muller que os servizos sociais nas diferentes comunidades autónomas deben abordar por lei contando cos medios necesarios varían significativamente, do mesmo xeito que o fai o grao de especialización, formación e coñecementos adquiridos polo persoal dos servizos sociais ao redor daquelas formas de violencia contra as mulleres que se suman á violencia exercida no ámbito da parella.

Aínda que algúns parecen desenvolver protocolos e intervencións en relación unicamente coa violencia inflixida pola parella ou exparella, mesmo sobre a base da cooperación entre institucións, outras comunidades autónomas tamén parecen ter como obxectivo ofrecer respostas adecuadas a

formas de violencia tales como a violación e a mutilación xenital feminina⁷⁶. Moitas ofrecen asesoramento legal e psicolóxico, mesmo para nenos e nenas que foron testemuñas de violencia, así como asistencia económica, educación e apoio na procura de emprego e vivenda.

Polo tanto, a GREVIO preocúpalle que o enfoque integral desenvolvido polos servizos sociais para protexer e apoiar ás vítimas da violencia exercida pola parella ou exparella non abarque na súa aplicación a outras formas adicionais de violencia contra as mulleres contempladas no Convenio de Istambul. De feito, pode darse que certa forma de abordar comunmente aceptada de abordar a violencia exercida pola parella ou exparella poida, no entanto, obstaculizar a posibilidade de garantir a prestación de apoio e protección ás mulleres que sofren outras formas de violencia distintas da violencia pola parella ou exparella de forma suficientemente homoxénea en todas as comunidades autónomas de España.

Aínda que GREVIO recoñece as dificultades que entraña garantir unha prestación uniforme de servizos nun país descentralizado que conta con 17 rexións e comunidades autónomas, lembra que, de acordo co dereito internacional, as autoridades centrais son responsables da implantación do Convenio de Istambul, independentemente da organización territorial do país.

Ao mesmo tempo, a GREVIO preocúpalle que o nivel de prestación de servizos por parte dos servizos sociais municipais diminuíse significativamente trala decisión en 2013 de subtraer aos municipios competencias no ámbito da violencia de xénero. Aínda que GREVIO valora positivamente que desde entón se restablecese estas competencias e que as autoridades centrais haxan posto a disposición fondos para aumentar os niveis de prestación, o efecto da redución do alcance dos servizos segue sendo notable no referente ao nivel de experiencia e continuidade na prestación de servizos.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas efectivas que garantan o acceso das mulleres aos servizos de apoio xeral de maneira máis homoxénea en todo o país reducindo así as disparidades rexionais que se dan en canto ao nivel e calidade da prestación de servizos.

2. Servizos de atención médica

Os servizos de saúde pública desempeñan un papel importante na prevención da violencia e na asistencia sanitaria e doutros tipos de apoio, incluída a derivación a servizos de asesoramento especializados. En España, o Consello Interterritorial do Sistema Nacional de Saúde creou unha Comisión contra a Violencia de Xénero co mandato de mellorar a resposta do sector da saúde pública á violencia exercida pola parella ou exparella.

Desde 2007, existe un Protocolo Común para a Actuación Sanitaria ante a Violencia de Xénero, que establece procedementos e pautas que os profesionais da saúde deben seguir á hora de asistir a mulleres que sufriron violencia física, sexual ou psicolóxica. O protocolo proporciona ferramentas aos profesionais sanitarios para detectar vítimas de violencia, evitar a vitimización secundaria, documentar actos de violencia, desenvolver un plan de seguridade e derivar ás vítimas aos servizos pertinentes.

Ademais, estableceuse como rutina a realización de enquisas que parten dun cuestionario dispoñible publicamente a fin de que enfermeiras, médicos de cabeceira e traballadores sociais do sector sanitario poidan identificar a mulleres expostas á violencia doméstica. Ademais, algunhas comunidades autónomas implantaron sistemas de detección estandarizados para todas as mulleres que buscan axuda médica, independentemente de cal sexa o motivo que as anima. A través da formulación de diferentes preguntas ao redor da situación familiar ou á existencia dalgún problema que puidese requirir atención, instrúese aos profesionais sanitarios na identificación de mulleres que fosen vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella. GREVIO celebra esta iniciativa por canto confire aos profesionais da saúde un papel proactivo, o cal pode redundar nunha mellora significativa na detección

⁷⁶ Anexo 1. Información sobre Comunidades e Cidades con Estatuto de Autonomía; informe do estado presentado polo Goberno de España.

de mulleres vítimas de violencia pola parella ou exparella unido a que unha implantación adecuada da mesma pode representar un primeiro paso cara á seguridade destas mulleres.

No entanto, GREVIO sinala que, a pesar do anterior, moitos profesionais sanitarios nin identifican nin atenden convenientemente ás vítimas deste tipo de violencia, en particular nas zonas rurais de España. Tamén manifestou certa inquietude no referente á calidade dos partes de lesións elaborados por profesionais sanitarios como parte da documentación que os xulgados manexan en relación aos casos de violencia exercida pola parella ou exparella.

A existencia de formularios estandarizados para cada unha das formas de lesión deixa pouco espazo para que os equipos de atención médica documenten as especificidades da violencia exercida pola parella ou exparella. Ao mesmo tempo, a carga de traballo de moitos profesionais sanitarios privalles do tempo suficiente que require a redacción destes informes. O limitado da formación coa que contan en relación con esta tarefa parece afectar á calidade dos mesmos.

Outra forma de violencia que se aborda especificamente nos protocolos de saúde é a mutilación xenital feminina. O Protocolo Común para a Actuación Sanitaria ante a mutilación xenital feminina adoptado en 2015 establece directrices que axuden aos profesionais da saúde a detectar os casos de mulleres e nenas en risco de sufrir ou que xa foron sometidas á mutilación xenital feminina con miras a proporcionar apoio médico e pór en marcha medidas preventivas.

Parece que os expertos nesta área consideran que as medidas preventivas establecidas no protocolo común son demasiado limitadas, xa que se centran principalmente no sector sanitario en lugar de ofrecer un enfoque integral fronte á mutilación xenital feminina. Algunhas comunidades autónomas introduciron protocolos máis integrais, vinculando ao sector sanitario e outros actores, por exemplo aos pais, aos que se lles pide que asinen un “compromiso” de non realizar a mutilación xenital feminina ás súas fillas cando viaxen ao seu país de orixe. Os controis de saúde obrigatorios por parte dos pediatras que teñen lugar antes e despois forman parte desta aproximación⁷⁷. Con todo, non todos os médicos parecen coñecer os protocolos existentes.

5. Aínda que a GREVIO cónstalle que moitas comunidades autónomas españois implantaron pautas ou protocolos para que os profesionais sanitarios establezan enfoques estandarizados para abordar os casos de violencia sexual⁷⁸, preocúpalle a ausencia dun protocolo nacional destinado especificamente a esta forma de violencia. A falta dun protocolo común ben definido conduce ao marcado contraste existente no referente á calidade da asistencia e dos procedementos aplicados. De feito, as directrices existentes non parecen garantir a interacción entre todos os profesionais implicados, o que dá lugar a diferentes procedementos, en particular no que respecta á recollida de probas forenses.

Os servizos sanitarios nalgunhas comunidades, como é o caso da Comunidade de Madrid, ofrecen asistencia médica nos casos de lesións que necesitan tratamento, pero non se realizan exames que conserven as probas para unha futura denuncia por vía penal. O nivel de coordinación e cooperación entre os organismos encargados de facer cumprir a lei e os examinadores médicos e forenses tamén parece variar e desprázase a moitas mulleres dun lugar a outro sen que as súas necesidades atendéronse previamente, o que lles obriga a pasar as horas posteriores a unha violación sen a oportunidade de lavarse, cambiarse, durmir ou recuperarse. GREVIO lembra que unha resposta coordinada entre todas as partes interesadas é clave para brindar unha asistencia integral ás vítimas.

GREVIO insta as autoridades españolas a que establezan un enfoque coordinado e integral na prestación de servizos médicos e forenses ás vítimas de violación e agresión sexual, vinculado ás forzas e corpos de seguridade e outras axencias oficiais relevantes e a profesionais médicos capacitados que poidan satisfacer as necesidades destas vítimas con tacto e contando cos coñecementos necesarios relacionados co trauma.

⁷⁷ Contribución a GREVIO pola Rede Europea End MGF, Save a Girl Save a Generation, UNAF e Médicos do Mundo, p.

⁷⁸ A presentación a GREVIO da Plataforma Istanbul Sombra España inclúe un resumo dos protocolos para profesionais médicos a nivel das comunidades autónomas, páxina 13

Ademais, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas, proporcionando a formación especializada, a fin de garantir un papel proactivo dos profesionais médicos na detección da violencia exercida pola parella ou exparella e en aras de mellorar a calidade dos partes de lesións que os faga útiles nos procesos penais.

D. APOIO EN MATERIA DE DENUNCIAS INDIVIDUAIS/COLECTIVAS (ARTIGO 21)

O artigo 21 do Convenio de Istambul establece a obrigaón dos Estados Parte de garantir que as vítimas teñan información sobre os mecanismos rexionais e internacionais relacionados coa presentación de demandas individuais/colectivas aplicables e do acceso aos devanditos mecanismos en tanto que fosen ratificados. No caso de España, estes inclúen o Tribunal Europeo de Dereitos Humanos, o Comité CEDAW e a Carta Social Europea.

Esta disposición ten como obxectivo promover a dispoñibilidade de asistencia sensible e informada ás vítimas á hora de presentar tales denuncias. Esta asistencia que pode vir do Estado, de colexios de avogados, de ONG importantes ou outros órganos⁷⁹. Segundo as organizacións de mulleres e profesionais do dereito, a dispoñibilidade de información e asistencia deste tipo de débese principalmente á iniciativa da sociedade civil, do cal se deduce que as autoridades contan con marxe para mellorar o acceso das vítimas a estes mecanismos.

GREVIO convida ás autoridades españolas a redobrar os seus esforzos a fin de garantir que as vítimas conten coa información e acceso aos mecanismos de denuncia rexionais e internacionais aplicables.

E. SERVICIOS DE APOIO ESPECIALIZADOS (ARTIGO 22)

Proporcionar apoio especializado ten por obxectivo garantir a complexa tarefa de empoderar ás vítimas mediante un apoio e asistencia optimizados e adaptados ás necesidades específicas deste colectivo. As organizacións de mulleres feministas poden en boa medida satisfacer este fin, así como poden facelo aquelas autoridades locais que contan con persoal especializado e experimentado posuidor dun coñecemento profundo da violencia de xénero contra as mulleres. É importante garantir que estes servizos estean o suficientemente estendidos por todo o país e que sexan accesibles a todas as vítimas.

Ademais, estes servizos e o seu persoal deben ter a capacidade de abordar os diferentes tipos de violencia contemplados no Convenio de Istambul a fin de brindar asistencia a todos o grupo s de vítimas, incluídos os grupos de difícil acceso.

GREVIO felicita ás autoridades españolas pola rede de servizos de apoio integrais e especializados para a violencia de parella despregada en todas as comunidades. Con todo, máis aló dos servizos de violencia doméstica, parece contarse con escasa experiencia especializada en apoio ás vítimas de calquera das outras formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul. Son poucas as comunidades autónomas que ofrecen servizos especializados para vítimas de violación (ver máis abaixo), e son aínda menos os servizos de apoio especializados, se é que existen, para mulleres en risco de sufrir matrimonio forzoso, mutilación xenital feminina, espreita e esterilización/aborto forzosos⁸⁰.

Todo apunta a que as autoridades locais non invisten en tales servizos. O asesoramento, apoio psicolóxico a longo prazo e unha atención sensible ás experiencias traumáticas de primeira necesidade non está dispoñible para moitas das formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul.

GREVIO remarca así a necesidade de identificar a existencia de servizos especializados a nivel

⁷⁹ Informe explicativo do Convenio, parágrafo 130.

⁸⁰ Un resumo dos servizos de apoio que ofrecen as diferentes Comunidades autónomas está dispoñible en www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/violenciaEnCifras/Recursos_Autonomicos/Informacion_Descriptiva/home.htm

autonómico máis aló dos xa desenvolvidos para responder á violencia doméstica, que operen de acordo co establecido polo Convenio de Istambul no relativo á prestación de servizos especializados, en particular respecto ao artigo 18 do Convenio. GREVIO chama a atención das autoridades españolas acerca da existencia de metodoloxías e ferramentas desenvolvidas polo Consello de Europa que facilitan a creación de inventarios e o trazado dos distintos servizos de apoio dispoñibles para as mulleres vítimas das diversas formas de violencia contempladas no Convenio, pola súa utilidade ante calquera esforzo futuro de identificación ⁸¹.

Lembrando a importancia do apoio e o asesoramento especializado ‘de muller a muller’ ante calquera experiencia de violencia contemplada no Convenio de Istambul, GREVIO insta as autoridades españolas a que proporcionen ou coordinen servizos de apoio á muller especializados e con perspectiva de xénero en todas as comunidades autónomas para todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul.

O obxectivo debería pasar por garantir a prestación de apoio inmediato, a medio e a longo prazo, involucrando e aproveitando a dilatada experiencia acumulada polos servizos de apoio especializados para mulleres na sociedade civil.

Ademais, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas promovendo, en todas as comunidades autónomas, a identificación dos servizos existentes de apoio especializado en casos de violación e violencia sexual, espreita, acoso sexual, matrimonio forzoso, mutilación xenital feminina e aborto forzoso e esterilización forzosa co fin de emendar, cando sexa necesario, estas lagoas na prestación de servizos.

F. REFUXIOS (ARTIGO 23)

En España, os refuxios para vítimas de violencia doméstica son competencia das comunidades autónomas. Tamén se dan casos, aínda que son os menos, de xestión local ou privada. Diferénciase entre os centros de crises, que ofrecen ata 15 días de aloxamento e asistencia nunha situación de necesidade inmediata, e as casas de acollida, que ofrecen aloxamento a medio e longo prazo (ata un ano) en instalacións que contan con persoal especializado para proporcionar información, apoio psicolóxico, asistencia xurídica e outros tipos de asistencia para as vítimas.

GREVIO valora positivamente que a descrición/orientación ofrecida pola Delegación do Goberno sobre Violencia de Xénero apunta á necesidade de garantir que os refuxios se adapten ás necesidades das mulleres maiores de 65 anos, mulleres de orixe estranxeira, mulleres con algún tipo de incapacidade e nenos menores de 18 anos.

Así mesmo, GREVIO valora de forma igualmente positiva o protocolo de derivación que está en vigor mediante o cal se garante a derivación rápida de mulleres que necesitan aloxamento de emerxencia e refuxios dentro e entre as diferentes comunidades/rexións autónomas cando os refuxios locais completan o seu aforamento.

Todas as comunidades autónomas ofrecen polo menos un centro de emerxencia e unha casa de acollida, pero GREVIO observa con preocupación que o número de prazas per cápita difire moito dunhas a outras. En 2017, había un total de 1.689 prazas dispoñibles en refuxios ⁸², que claramente non alcanza o cociente per cápita dunha praza familiar⁸³ por cada 10.000 habitantes segundo o establecido no Informe explicativo do Convenio de Istambul ⁸⁴.

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

⁸² Unha praza familiar refírese a un lugar no que se aloxa a unha muller cos seus fillos segundo o número media de nenos por familia dentro do estado membro do Consello de Europa. Isto é, polo tanto, máis que unha só "praza de cama".

⁸³ Unha praza familiar refírese a un lugar no que se aloxa a unha muller cos seus fillos segundo o número media de nenos por familia dentro do estado membro do Consello de Europa. Isto é, polo tanto, máis que unha só "praza de cama".

⁸⁴ Parágrafo 135 do Informe explicativo do Convenio de Istambul.

Ademais, GREVIO recibiu información sobre diferentes prácticas a nivel autonómico relacionadas coa admisión de vítimas nos refuxios (ver Apartado A, Obrigacións xerais, Artigo 18). Nalgunhas obrígase ás mulleres a presentar unha denuncia policial, mentres que noutras o procedemento de admisión está rodeado de certa incerteza. Algunhas fontes informaron a GREVIO acerca da posta en marcha de todo un conxunto de medidas de protección e apoio que estarán dispoñibles para aquelas mulleres que presentan unha denuncia de violencia doméstica á policía de forma que calquera derivación a outro servizo de apoio sexa inmediata.

Con todo, aquelas que non recorren á policía, como ocorre nos casos de mulleres que presentan algún tipo de incapacidade, experimentan serias barreiras prácticas para comunicarse coa policía ademais de contar con maiores dificultades para acceder aos servizos dispoñibles, incluídos os relacionados cos refuxios. As mulleres das zonas rurais que non teñen fácil acceso ao transporte público ou privado, por exemplo, poden ter dificultades para acceder a unha comisaría e, cando o fan, poden desanimarse ante a ausencia de anonimato. As mulleres drogodependentes ou as mulleres que se dedican á prostitución non poden acudir á policía por outras razóns. As mulleres migrantes non poden facelo por razóns relacionadas coa súa situación no país.

A GREVIO preocúpalle que, na práctica, a reticencia destas mulleres a acudir á policía poida reducir os niveis de acceso aos refuxios. A GREVIO tamén lle preocupa que as mulleres que presentan algún tipo de incapacidade, pero que son vítimas de violencia doméstica sexan admitidas con frecuencia en residencias para persoas incapacitadas en lugar dun refuxio para vítimas de violencia doméstica.

As consecuencias da existencia de diferentes niveis de financiamento dos servizos especializados e do seu impacto na estabilidade financeira das ONG de mulleres e na continuidade da prestación de servizos tratáronse anteriormente neste informe en relación co artigo 8 do Convenio.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas eficaces para:

- **promover un nivel de aloxamento en todas as comunidades autónomas que se axuste á norma establecida no Informe Explicativo do Convenio de Istambul dunha praza familiar por cada 10.000 habitantes;**
- **mellorar o acceso aos refuxios para mulleres que presenten algún tipo de incapacidade, mulleres residentes en zonas rurais, mulleres maiores de 65 anos, nenas, mulleres drogodependentes, mulleres que exercen a prostitución e mulleres migrantes.**

G. GARDAS TELEFÓNICAS (ARTIGO 24)

En 2007 púxose en marcha unha liña telefónica nacional de axuda (016) mediante a cal se ofrece apoio e asesoramento, incluída a asesoría xurídica, en relación coa violencia exercida pola parella ou exparella segundo a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero. Este servizo funciona as 24 horas do día, os 7 días da semana, garantindo o total anonimato e confidencialidade. Tamén está dispoñible en 52 idiomas (15 falados polo mesmo persoal que asesora e outros 38 facilitados a través dun servizo de tele-tradución). O acceso das persoas que presentan algún tipo de incapacidade está asegurado a través de servizos de interpretación visual, teléfono de texto e dun foro de chat *en liña* (www.telesor.es). GREVIO felicita ás autoridades españolas polos seus esforzos para facilitar a accesibilidade a esta axuda telefónica.

Tamén existen liñas de axuda telefónica autonómicas que, nalgúns casos, son anteriores á introdución do 016. Todos os números rexionais parecen estar vinculados coa liña de axuda nacional 016, garantindo así que todas as chamadas realizadas ao 016 nas comunidades autonómicas transfíranse instantaneamente á liña de axuda autonómica a fin de que as persoas que chamen beneficiense dunha experiencia adaptada á súa comunidade e das derivacións a servizos de apoio especializados da súa

propia zona.

Cando as chamadas relaciónanse cunha situación de perigo inmediato, as forzas e corpos de seguridade poden recibir alertas ao instante. Desde 2005 existe unha liña de asistencia telefónica dedicada á violencia exercida pola parella ou exparella (ATENPRO). GREVIO recoñece que a confidencialidade, principio xeral dos servizos, pode violarse cando existe a necesidade de protexer a vida e seguridade dunha vítima (ou outras vítimas, como poden ser os nenos), pero non recibiu información sobre as normas que regulan tales situacións polo persoal da liña telefónica 016.

GREVIO agradece os esforzos realizados a fin de garantir a accesibilidade universal á liña de axuda nacional e valora positivamente que reciba unha media de máis de 70.000 chamadas ao ano. Sinala que se están realizando esforzos para ampliar o alcance desta liña telefónica a fin de garantir que poida ofrecer asesoramento en relación coas formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul, como no caso do matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina, a violencia sexual, o acoso sexual, a espreita, ou a esterilización forzosa. GREVIO tamén lembra que unha ampliación do alcance da liña de axuda telefónica requiriría de experiencia especializada ade cuada e formación ao redor de todas as formas de violencia contempladas no Convenio, garantindo así que o servizo satisfai as necesidades específicas das vítimas das diversas formas de violencia.

Ademais, GREVIO sinala que, do mesmo xeito que ocorre con outros servizos vitais de protección e apoio ás vítimas de violencia contra as mulleres, esta liña de axuda está suxeita a condicións de licitación que parecen comprometer a calidade dos servizos ofrecidos a tenor da constante redución de custos. A pesar de contar con persoal formado en conformidade cos requisitos formais, estes procedementos de licitación parecen crear condicións de traballo menos favorables, o que provoca insatisfacción laboral e unha alta rotación de persoal.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que amplíen o alcance da liña de axuda telefónica nacional a fin de garantir o asesoramento en relación con todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul por parte de persoal capacitado.

H. APOIO ÁS VÍTIMAS DE VIOLENCIA SEXUAL (ARTIGO 25)

En España, algunhas grandes cidades contan con centros de axuda de emerxencia para as vítimas de violacións e de violencia sexuais, principalmente capitais de provincia. Estes servizos poden ser ofrecidos en contornas hospitalarias ou por unidades especializadas como é o caso de CIMASCAM en Madrid e de AMUVI en Andalucía.

Con todo, o seu número non é nin de lonxe suficiente para garantir a realización de exames médicos e forenses, ou o apoio en caso de trauma e asesoramento ás vítimas en todo o país. Das 17 comunidades autónomas, só sete contan cun servizo especializado dirixido ás vítimas de agresión sexual e violación, deixando así desatendida un gran parte de España e as zonas rurais en particular ⁸⁵.

A existencia de centros de axuda de emerxencia para as vítimas de violacións cuxa operación se basea na prestación de servizos forenses, asesoramento e apoio ás vítimas en caso de trauma é marxinal. Estas disparidades parecen estar vinculadas a diferenzas nas leis e políticas autonómicas, con independencia de que a lei contemple ou non a violencia sexual. Neste contexto, GREVIO remarca (ver o apartado sobre servizos sanitarios) a inexistencia dun protocolo común (a nivel nacional) sobre violencia sexual, que abordaría de maneira integral esta materia.

A GREVIO cónstalle que as comunidades autónomas tamén poden solicitar asesoría a outros servizos destinados á violencia da parella ou exparella (“violencia de xénero”) establecidos no marco da Lei Orgánica 1/2004, que aumenta considerablemente o número de servizos de asesoramento dispoñibles

⁸⁵ Amnistía Internacional, España (2018), “Xa é hora que me creas. Un sistema que cuestiona e desprotexe ás vítimas” (en español), Resumo executivo en inglés, páx. 5.

para as vítimas de violación en toda España.

Con todo, sumar os servizos dirixidos á violencia sexual aos contratos cos provedores de servizos que orixinalmente tiñan a obrigaçión de apoiar ás vítimas da violencia pola parella ou exparella non permite que as diferentes dinámicas destes dous tipos de violencia e as necesidades específicas das vítimas abórdense adecuadamente. O asesoramento e o apoio en casos de violencia sexual a miúdo recíbese algún tempo despois do acto de violencia, do cal se desprende a necesidade dun compromiso a máis longo prazo que faga fronte ao legado e danos derivados dos fenómenos de violencia.

Neste sentido, a violencia exercida pola parella ou exparella a miúdo require dunha protección inmediata que se deriva dunha situación de emerxencia. Investigacións neste campo demostraron que cando se combinan os servizos de apoio para a violencia da parella ou exparella e a violencia sexual, os servizos para a violencia de parella ou exparella son priorizados debido á natureza inmediata do momento de crise⁸⁶.

Ademais, sumar servizos de violencia sexual aos servizos xa existentes de asesoramento para a violencia doméstica non parece responder as necesidades das vítimas de violación, que requiren de atención médica inmediata e apoio ao seu trauma ademais os exames forenses oportunos de face a un futuro proceso xudicial como proba documental das vítimas ao presentar cargos. A información proporcionada a GREVIO suxire que non poucas vítimas de violación teñen que lidar cun sistema que non está baseado na cooperación entre institucións e en derivacións estandarizadas, o cal dificulta, como resultado, o acceso aos servizos médicos forenses, á asistencia médica inmediata, ao apoio ou terapia pensada para casos de vítimas con trauma, ademais da posibilidade de presentar unha denuncia, se é vontade da vítima.

Isto é particularmente preocupante se temos en conta que, cando as vítimas acoden aos hospitais, as probas forenses alí almacenadas poden ser posteriormente desestimadas nos xulgados se o seu almacenamento non veu dado por orde xudicial (ver Capítulo VIN, Investigacións e procesos xudiciais). GREVIO mostra a súa preocupación ante o alto potencial de retraumatización que resulta do anterior.

GREVIO valora positivamente que o Concello de Madrid abra recentlye o primeiro centro de axuda de emerxencia destinado ás vítimas de violacións en España que ofrece os seus servizos 24 horas ao día, 7 días á semana. O alto nivel de uso que se fai dos poucos servizos especializados existentes na actualidade que ofrecen atención integral demostra claramente a necesidade destes servizos⁸⁷. Se ademais inclúen representación legal e asesoramento durante todo o proceso legal, satisfán o tipo de atención integral que as vítimas necesitan.

Neste contexto, a información proporcionada no informe estatal sobre o apoio financeiro do goberno central ás comunidades autónomas para apoiar os esforzos autonómicos dirixidos á prestación de servizos de apoio especializado é, polo tanto, prometedora. Con todo, non está claro se este financiamento adicional está a xerar un aumento dos servizos de apoio á violencia sexual a nivel autonómico.

GREVIO insta as autoridades españolas a que tomen medidas que establezan un número suficiente de centros de axuda de emerxencia para as vítimas de violencia sexual. Estes centros deben cubrir todas as necesidades das vítimas a curto, medio e longo prazo e ofrecer asistencia médica inmediata, exames forenses de alta calidade, apoio psicolóxico e legal e derivación a organizacións especializadas. Tamén é necesario que se desenvolva un protocolo que aborde de maneira integral esta forma de violencia de forma que se ofrezca unha resposta integral ás necesidades das vítimas. O acceso dunha vítima aos diferentes servizos de apoio non debe depender da súa vontade de presentar unha denuncia.

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

⁸⁷ Segundo os datos facilitados por CIMASCAM, actualmente dáse apoio a un total de 600 clientes activos. O número de novas solicitudes de axuda está a crecer, sobre todo debido á maior conciencia pública que resulta de campañas como as campañas # eu tamén e # créoche.

I. PROTECCIÓN E APOIO Aos MENORES EXPOSTOS (ARTIGO 26)

A obrigación establecida neste artigo pasa por garantir que os servizos prestados ás vítimas directas estean convenientemente dotados a fin de abordar as necesidades e dereitos dos nenos e as nenas que fosen testemuñas de violencia doméstica, violación, acoso sexual ou outras formas de violencia contempladas no Convenio. Aínda que isto ten unha significación maior nos casos de violencia doméstica, é importante ter en conta que os nenos tamén poden presenciar outras formas de violencia.

Demostrouse que os nenos que son testemuñas de agresións dun pai a outro no fogar a miúdo desenvolven problemas emocionais, trastornos cognitivos e asumen actitudes ao redor da violencia que deben abordarse a longo prazo⁸⁸.

Polo tanto, é de vital importancia garantir o seu acceso aos servizos de terapia e axuda psicolóxica desde o mesmo momento en que as autoridades teñan coñecemento diso. A macroenquisa española de Violencia contra a Muller de 2019 mostrou que o 60,6 % das mulleres que sufriron polo menos un episodio de violencia doméstica na súa vida sufrírono en presenza dos seus fillos⁸⁹. En moitos casos, os nenos foron vítimas directas da violencia (51,7 %).

En España, desde a aprobación da Lei Orgánica 8/2015 de modificación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, os nenos e nenas están incluídos no ámbito de apoio e protección integral que ofrece esta lei se son menores de idade ou están baixo a tutela ou custodia de mulleres vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella. GREVIO eloxia que hai un recoñecemento oficial da vitimización dos nenos que presenciaron algún acto de violencia exercido por a parella ou exparella.

Tamén valora positivamente un cambio recente ao artigo 156 do Código Civil polo cal se elimina o requisito de consentimento de ambos os pais a que os seus fillos comúns reciban asesoramento e axuda psicolóxica⁹⁰.

Polo tanto, o pai ou nai que exerceu o abuso xa non pode prohibir que os seus fillos ou fillas asistan ás sesións de axuda psicolóxica que tanto necesitan, obstáculo este frecuente ao que os nenos se enfrontan para recibir apoio psicolóxico. Con todo, a GREVIO cónstalle que, na práctica, os pais implicados en situacións de abuso aínda deben ser informados de calquera axuda psicolóxica ofrecida aos seus fillos, o que deixa ás mulleres e aos propios nenos co temor de sufrir represalias se optan por recibir axuda deste tipo. Tamén pode pór en perigo a súa seguridade, en particular cando se concederon dereitos de visita. Isto podería contrarrestar calquera efecto positivo previsto por este cambio lexislativo.

En principio, o asesoramento e o apoio psicolóxico están dispoñibles tanto para os nenos que residen dentro como fóra das casas de acollida para as vítimas de violencia doméstica, e proporciónanse fondos estatais para devanditos servizos, aspecto que GREVIO valora positivamente.

Tamén se ofrece axuda psicolóxica aos nenos que perderon ás súas nais por mor da violencia doméstica (feminicidio). Con todo, parece existir certo consenso ao redor da insuficiente provisión deste servizo de acordo coa demanda existente, especialmente nas zonas rurais⁹¹. O nivel de financiamento dispoñible tamén pode variar moito segundo a Comunidade Autónoma. Así mesmo, os procedementos de licitación aos que se someten estes servizos anualmente (ver arriba) están a provocar unha rotación anual de psicólogos que está a afectar á confianza dos nenos e á súa recuperación.

⁸⁸ Problems associated with children's witnessing of domestic violence", Jeffrey L. Edleson, VAW Net, disponible en http://vawnet.org/sites/default/files/materials/files/2016-09/AR_Witness.pdf.

⁸⁹ Macroenquisa de Violencia contra a Muller, 2019, páx. 96-97; publicado pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero.

⁹⁰ Real Decreto 9/2018 de 3 de agosto de 2018.

⁹¹ Información proporcionada a GREVIO durante a súa visita de avaliación.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que velen, en todo o país e en condicións que garantan a súa continuidade e calidade, porque a prestación de axuda psicolóxica sexa a adecuada con arranxo á idade dos nenos que son testemuñas de calquera das formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul.

J. DENUNCIA POR PROFESIONAIS (ARTIGO 28)

A lexislación española prevé a obrigación por parte dos profesionais de notificar o seu contacto cunha vítima de violencia no exercicio da súa función. A Lei de Enxuzamento Criminal esixe que quen teñan coñecemento dalgún delito público en virtude da súa profesión (incluídas as profesións médicas) denúncien de inmediato ao Ministerio Fiscal, ao tribunal competente, ao xuíz de instrución, ou, na súa falta, ao municipal ou funcionario de policía máis próximo ao lugar de comisión do delito, cando se trate dun delito flagrante (artigo 262).

A falta de denuncia sanciónase con multa (artigo 259). Ademais, a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero esixe que os protocolos de actuación sanitaria refíranse explicitamente ás relacións coa Administración de Xustiza, para os casos nos que exista evidencia ou sospeita fundada de danos físicos ou psíquicos ocasionados por estas agresións ou abusos (artigo 32).

O Protocolo Común para a Actuación Sanitaria ante a Violencia de Xénero cumpre con este imperativo legal ao prever a notificación de calquera caso deste tipo á autoridade xudicial mediante a emisión dun informe médico e parte de lesións corporais graves, informando á vítima da remisión destes e rexistrándoo na historia clínica da muller afectada.

Os plans de intervención establecidos no protocolo para vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella, xa comporte un perigo extremo ou non, inclúen a emisión de tales denuncias ao seu debido tempo. Ademais, en caso de tratamento médico posterior ocasionado por unha agresión sexual no contexto de violencia exercida pola parella ou exparella, o protocolo require que o persoal de saúde informe inmediatamente (por teléfono) á policía a fin de solicitar a intervención de médicos forenses.

A notificación obrigatoria parece constituír unha barreira que impide que algunhas mulleres busquen atención médica relacionadas con experiencias de violencia exercida pola parella ou exparella ou outras formas de violencia. Aínda que GREVIO sinala que o Protocolo Común para a Actuación Sanitaria ante a Violencia de Xénero recoñece a importancia de respectar as decisións do paciente e o compromiso de confidencialidade de parte do persoal sanitario, lembra que as múltiples obrigacións do persoal sanitario ao redor da denuncia de tales casos expoñen problemas en relación coa autonomía das vítimas, mesmo se o Ministerio Fiscal avalía e analiza coidadosamente a situación trala realización do informe.

Un elemento fundamental da relación médico-paciente é o da confidencialidade e, polo xeral, os profesionais sanitarios deben respectar a confidencialidade do paciente. Isto parte da premisa de que non se debe impedir que as persoas busquen tratamento médico por temor a que se comunique a súa condición a un terceiro. A confidencialidade entre as partes é condición irrenunciábel ao obxecto de proporcionar paciente un diagnóstico correcto e a mellor asistencia médica posible. Isto é se cabe máis importante para as vítimas de violencia doméstica, violación, violencia sexual ou outras formas de violencia incluídas no Convenio.

Ao mesmo tempo, o persoal sanitario, en particular os médicos xerais, desempeñan, especialmente nas zonas rurais, un papel importante na identificación das vítimas da violencia doméstica (que a miúdo teñen menos oportunidades de acudir a outros servizos) e en moitos casos poden ser os únicos profesionais en condicións de saber se unha muller está a súa fritindo abusos.

Por iso, a obrigación que se deriva do artigo 28 do Convenio de Istambul foi coidadosamente redactada ao obxecto de habilitar ao persoal sanitario a denunciar ás autoridades competentes sen risco de

sanción polo incumprimento do seu deber profesional de confidencialidade cando teña motivos razoables para crer que se cometeu un acto grave de violencia e que existe risco de que se produzan novos actos de violencia graves. O Informe Explicativo establece explicitamente que esta disposición non impón a devanditos profesionais a obrigaón de informar ⁹².

GREVIO anima ás autoridades españolas a que aseguren que a obrigaón de denuncia imposta aos profesionais pondérese coa subministración de información completa e sensible á vítima que lle permita tomar unha decisión con plena autonomía e contando coa información necesaria, e que todo iso se fai a un tempo en condicións de seguridade, especialmente dos menores.

V. DEREITO SUBSTANTIVO

O capítulo V do Convenio de Istambul abarca unha serie de disposicións relacionadas co dereito substantivo, tanto no ámbito do dereito civil como penal. O seu obxectivo é axudar a crear, para todas as Partes do Convenio, o marco legislativo necesario para previr a violencia contra a muller, protexelas dunha maior vitimización e garantir uns procedementos robustos de intervención e enxuzamento por parte dos organismos encargados de facer cumprir a lei. En aras da priorización, este apartado do informe aborda varias, pero non todas, as disposicións do Capítulo V do Convenio.

A. DEREITO CIVIL

1. Recursos civís contra autoridades estatais: dilixencia debida (artigo 29)

Un obxectivo fundamental do Convenio é pór fin á impunidade dos actos de violencia contra as mulleres. Isto non só require que os agresores individuais rendan contas a través do dereito penal, entre outras medidas, senón tamén que existan vías legais dispoñibles para cuestionar e abordar calquera incumprimento por parte dos actores estatais da súa obrigaón de actuar coa dilixencia debida para previr, investigar e castigar actos de violencia (Artigo 5.2 do Convenio). Estas vías existen en España a través de diferentes legislacións, entre elas a Constitución española (artigos 53.2, 121 e 106), a Lei 29/1998 reguladora da Xurisdición Contencioso-Administrativa e a Lei 40/2015 de Réxime Xurídico do Sector Público.

Os principais requisitos para emprender accións legais contra unha decisión indebida das autoridades ou dun actor estatal son: (i) que existan danos reais e cuantificables; (ii) que existan danos resultantes do funcionamento dun servizo público; (iii) a non intervención do interesado, nin forza maior. Segundo a información recollida por GREVIO, estas disposicións de cando en cando aplícanse para investigar a responsabilidade do poder xudicial ou outras axencias oficiais por negligencia en casos de violencia contra a muller, en particular nos casos de violencia exercida pola parella ou exparella, incluídos aqueles casos dos que se derivaron consecuencias mortais (ver Capítulo I, artigo 5).

A nivel conceptual, GREVIO lembra que os Estados teñen a obrigaón non só de tomar medidas legislativas senón tamén articular calquera outra medida necesaria que permita actuar coa dilixencia debida - é dicir, para cumprir con dilixencia os seus deberes relacionados coa prevención, persecución e protección - mentres se deixa á discreción das leis internas do Estado Parte decidir que tipo de comportamento negligente é procesable.

GREVIO toma nota das recentes xestións do Consello Xeral do Poder Xudicial - en cumprimento da Medida 106 do Pacto de Estado - para mellorar, a través da capacitación do especializada da unidade de Atención ao Cidadán, a xestión de denuncias relacionadas coa administración de xustiza naqueles casos relacionados coa violencia exercida no ámbito da parella por parte do poder xudicial.

Os datos proporcionados polas autoridades en 2019 mostran que, das 208 denuncias tramitadas, case

⁹² Informe explicativo do Convenio, parágrafo 147.

a metade abordan situacións de descontento respecto de sentenzas xudiciais e 13 deron lugar a investigacións preliminares. En 10 casos solicitouse un informe do xuíz e en 22 a denuncia foi trasladada á administración xudicial.

GREVIO toma nota de que tamén se tomarán medidas disciplinarias ante calquera incumprimento dos protocolos policiais. En ausencia de datos sobre tales medidas disciplinarias, faise imposible avaliar a viabilidade deste medio para asegurar a rendición de contas en ausencia de protección a mulleres e nenos fronte á violencia. GREVIO observa que a Medida 106 do Pacto de Estado pode ser prometedora neste sentido, pero que non desenvolveu todo o seu potencial; en liña con esta medida, os órganos estatais, ademais do Poder Xudicial, poderían iniciar accións co obxectivo de promover un uso máis amplo dos mecanismos de denuncia por parte das vítimas sobre “posibles irregularidades ou anomalías institucionais ou xudiciais”⁹³.

En vista do anterior, GREVIO agradece as investigacións que por conta propia realiza sistematicamente o Defensor do Pobo en todos os casos de violencia exercida pola parella ou exparella relacionadas co asasinato de mulleres ou dos seus fillos. As súas investigacións arrojan luz sobre o deficiente de certas respostas en casos individuais e emítense resolucións para remediar as deficiencias estruturais, das cales o 75 % foron aceptadas e implantadas polas autoridades competentes.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que expandan o alcance do traballo que actualmente se realiza revisando o réxime de medidas civís e disciplinarias, mediante as cales se responsabiliza aos diferentes funcionarios do Estado polo incumprimento da súa obrigaón de actuar coa dilixencia debida na prevención, investigación, e castigo dos actos de violencia amparados polo Convenio de Istambul, co obxectivo de protexer ás vítimas, así como a que investiguen e examinen calquera obstáculo que se interpoña no seu uso.

Así mesmo, anime a que emprendan medidas prácticas que aseguren a formación e a sensibilización dos profesionais do poder xudicial, entre outros, con miras a que as mulleres vítimas de violencia poidan facer un uso práctico dos recursos existentes, incluídos os legais, máxime no contexto de decisións erróneas na administración de xustiza. O progreso nesta área debe medirse mediante a recollida de datos sobre o número de denuncias das vítimas e os seus resultados.

2. Indemnización (artigo 30)

En España, a indemnización polos actos delituosos sufridos pódese reclamar aos autores ben durante o procedemento penal, ben a través dun procedemento civil ulterior. As condenas penais adoitan incluír unha indemnización á vítima, xa que a indemnización económica das vítimas é unha parte esencial da resposta do estado á violencia contra a muller. Polo tanto, obrígase regularmente aos autores a que paguen nunha indemnización polos actos delituosos inflixidos á vítima.

Con todo, GREVIO observa con preocupación a existencia dunha serie de barreiras que se interpoñen no camiño das mulleres vítimas de violencia para recibir esta indemnización. Estas barreiras parecen persistir con especial forza en relación cos casos de violencia sexual. Un estudo recente atopou que máis dun terzo das vítimas de violencia sexual (37,7 %) non reciben ningunha indemnización por parte do condenado do delito, e cando se lles concede, de cando en cando reciben a cantidade total da indemnización⁹⁴.

Só recíbese unha media do 25 % do monto total da mesma e tórdase cinco anos en facelo. GREVIO lamenta que non existan datos oficiais sobre o número de agresores condenados a indemnizar segundo o tipo de delito.

⁹³ A Medida 106 do Pacto de Estado reza así: “Difundir as canles existentes e promover a súa utilización, para facilitar a formulación das queixas das mulleres vítimas de violencia de xénero e dos e as profesionais, sobre posibles irregularidades ou anomalías institucionais ou xudiciais, a fin de que se investiguen, e a vítima sexa informada da situación dos expedientes e, en caso do seu arquivo, da causa á que este obedece, adoptándose, no seu caso, as medidas que procedan”.

⁹⁴ Soletó H. e Grané A. (2019), *A reparación económica á vítima no sistema de xustiza*, Dykinson.

As razóns que explique o exíguo destes pagos apuntan ao escaso uso que se fai das medidas ofrecidas pola Lei de Enxuízamento Criminal para asegurar os activos que tras unha condena utilizaranse para o pago da indemnización. As declaracións de insolvencia que os autores poidan facer sen que o tribunal ordene ningunha investigación tamén poden obstaculizar a indemnización.

O pago da indemnización é máis probable nos casos en que a sentenza é unha multa, xa que a multa só se pode pagar unha vez que a indemnización se reembolsou na súa totalidade á vítima. Así mesmo, cando a suspensión da pena de prisión está condicionada ao pago dunha indemnización ordenada por xuíz, o pago realízase na súa totalidade. GREVIO observa con preocupación a práctica de impor pequenas cotas (unha cantidade 10 euros bastaría) que xeran beneficios penais, como a liberdade provisional.

Se non se pode obter unha indemnización do autor do delito, a Lei 35/1995 of rece un réxime de indemnización subsidiario para as vítimas de “delitos violentos” e “delitos contra a liberdade sexual”. Aplícase unicamente ás infraccións graves que ocasionen danos físicos ou psicolóxicos graves ou a morte, e requírese unha proba de incapacidade permanente cun grao de incapacidade de polo menos o 33 %, ou unha incapacidade temporal de máis de seis meses, o cal establece un limiar moi alto.

GREVIO mostra a súa preocupación ante as dificultades que entraña o procedemento de obtención da compensación por parte do Estado. Un informe médico forense debe documentar o nivel dos danos. Ademais, requírese doutro informe do fiscal para confirmar os feitos. As solicitudes deben presentarse no prazo dun ano a partir do acto delituoso, a menos que se iniciou un procedemento penal. As disposicións específicas teñen como obxectivo garantir o pago da terapia e a axuda psicolóxica ás vítimas de delitos sexuais que sofren psicolóxicamente, o que

GREVIO valora como un paso importante de face a facer accesible dita axuda ás mulleres en España. Con todo, GREVIO observa con preocupación o baixo número de solicitudes realizadas, das cales acaban só outorgándose o 15 %⁹⁵. As longas demoras na tramitación das solicitudes dan lugar a importantes períodos de espera para recibir axuda e terapia psicolóxica, o que é motivo de preocupación nun país onde os servizos alternativos e gratuítos para as vítimas de violencia sexual son extremadamente escasos.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que emprendan medidas para:

- **garantir que os autores de calquera das formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul cumpran sen demora as ordes de indemnización;**
- **facilitar o acceso das vítimas á indemnización estatal dentro dun tempo razoable segundo o requirido polo artigo 30.3, e de maneira acorde ao que establece o artigo 30.2 do Convenio de Istambul.**

3. Custodia, dereito de visita e seguridade (A rtículo31)

O sistema legal español ofrece aos xuíces un amplo abanico de posibilidades para suspender, limitar ou regular doutro xeito o exercicio da patria potestade dos pais que abusaron dos seus cónxuxes ou fillos. Os delitos máis relevantes en relación coa violencia exercida pola parella ou exparella e a violencia doméstica interxeracional que se describen a continuación (artigos 171, 172 e 173) permiten aos xuíces prohibir aos autores do delito o exercicio da súa patria potestade como parte dunha sentenza penal, do mesmo xeito que o fai o artigo 55 no caso de autores de delitos a quen se lles ordena cumprir unha condena de pena privativa de liberdade de 10 anos ou máis, independentemente da natureza do mesmo. O artigo 544 *ter e quinquies* da Lei de Enxuízamento Criminal regula as modalidades de suspensión ou limitación da patria potestade como medida de protección (previa ao xuízo).

⁹⁵ *Ibíd.*

Ademais, a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero ofrece aos xuíces dos procedementos enmarcados nesta lei suspender a patria potestade, garda ou custodia dos presuntos autores de violencia no ámbito da parella (artigo 65). O artigo 66 desta lei permite aos xuíces suspender ou regular os dereitos de visita dos presuntos autores. Ademais, a lei civil prohíbe a custodia compartida cando un proxenitor sexa obxecto dun proceso penal por violencia doméstica (artigo 92.7 do Código Civil), permitindo así que os dereitos de visita poidan limitarse ou suspenderse cando circunstancias graves así o xustifiquen (artigo 94 do Código Civil).

GREVIO toma nota das medidas anteriores, pero lamenta o seu uso limitado na práctica. Os xuíces penais parecen particularmente remisos a suspender ou limitar a patria potestade, tanto nas sentenzas previas ao xuízo como nas sentenzas finais.

Os datos proporcionados polo Consello Xeral do Poder Xudicial mostran que en 2017 a suspensión dos dereitos de visita do (presunto) agresor representou só o 2,9 % das medidas preventivas executadas nos casos de violencia no ámbito da parella, mentres que a suspensión total da custodia e/ou garda supuxo o 4,8 %⁹⁶. En 2016, estas cifras ascenderon a 5,7 % e 8,4 % respectivamente. Do mesmo xeito, a suspensión da patria potestade como parte dunha pena accesoria (artigos 46, 56 e 57 do Código Penal) ocorre con menos frecuencia: en só o 1 % dos casos en 2018, segundo o Instituto Nacional de Estatística.

Ademais, compartíronse numerosas inquietudes con GREVIO con respecto ao feito de que os tribunais civís, e en ocasións os tribunais especializados en violencia contra as mulleres non sexan especialmente proclives a aplicar as medidas legais dispoñibles en pos de garantir a seguridade das mulleres e os nenos mediante a limitación ou suspensión dos dereitos de custodia e visita nos casos de divorcio/separación. A custodia compartida e os dereitos de visita extensivos a miúdo outórganse aos agresores convictos, a pesar de que a lei civil española prohíbe a custodia compartida nos casos en que un pai está suxeito a procedementos penais por violencia doméstica. Os dereitos e réximes de visita ordénanse ou manteñen con frecuencia a pesar da evidencia de violencia e abuso proporcionada polos propios nenos ou profesionais.

GREVIO móstrase especialmente preocupado ante a sospeita recorrente que xuíces e algúns profesionais dos servizos familiares albergan acerca da presunta manipulación á que os nenos serían sometidos por parte do seu pai nos casos de ser testemuñas de episodios de abuso por parte deste contra a súa nai. No tribunal só escóitase aos nenos maiores de 12 anos, e as súas inquietudes con frecuencia desestímense ou non se investigan.

Os defensores dos dereitos dos nenos que son testemuñas da violencia exercida pola parella ou exparella informaron a GREVIO sobre numerosos casos nos que os dereitos dos nenos a expresar a súa opinión e participar nas decisións relevantes para as súas vidas (como se define na Convención das Nacións Unidas sobre os Dereitos do Neno) non son debidamente respectados nos tribunais. Investigacións⁹⁷ identificaron demasiadas resolucións xudiciais que retiran a custodia ou os dereitos de visita das mulleres vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella por non cumprir coas ordes de visita, xa que os tribunais consideraron que con esta actuación unha nai exerce unha influencia negativa na relación do neno co agresor.

GREVIO tamén observa con preocupación que o dicionario oficial da Real Academia Nacional de Medicamento inclúa a síndrome de alienación parental (como unha forma de abuso infantil) e espera que a súa toma en consideración conduza á exclusión deste concepto, como anunciou a Academia⁹⁸. Esta noción de alienación parental comporta que se deixe sen abordar tanto a violencia exercida por parte da parella ou exparella como os riscos de seguridade que esta leva para coas mulleres e os nenos,

⁹⁶ As medidas penais previas ao xuízo inclúen ordes de protección e medidas cautelares. Consulte o apartado seguinte sobre ordes de protección para información máis detallada.

⁹⁷ Reyes Cano P. (2018), [Menores y violencia de género: nuevos paradigmas](#). Universidade de Granada.

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

coas graves consecuencias que trae aparellada, incluída a morte⁹⁹.

GREVIO lembra algúns datos preocupantes: só en 2017, oito nenos foron asasinados en casos de violencia exercida pola parella ou exparella contra as súas nais en España, mentres que de 2013 a 2018, un total de 194 nenos quedaron orfos como consecuencia da violencia no ámbito da parella contra as súas nais¹⁰⁰.

Neste contexto, o GREVIO valora con satisfacción as directrices dirixidas polo Consello Xeral do Poder Xudicial a todos os xuíces de España, chamando a súa atención ante a falta de base científica de conceptos como “alienación parental”, que se reitera na Medida 129 do Pacto de Estado, pero á vez sinala o cambio que o anterior operou na práctica xudicial en todo o país.

GREVIO salienta a necesidade que os tribunais civís investiguen todas as denuncias de violencia e abuso, xa sexa en contacto cos tribunais penais sempre que haxa un proceso penal pendente contra o pai dos fillos da vítima, ou buscando de forma proactiva información noutros organismos, incluídos, entre outros, os corpos de seguridade, sanidade, educación e servizos especializados de apoio á muller.

GREVIO lembra que a violencia no ámbito da parella é un factor esencial na determinación da custodia dos fillos e débense facer esforzos para garantir que se recoñeza como tal, en lugar de descartar información crucial sobre a base de conceptos obsoletos como os de manipulación e alienación¹⁰¹.

Existen lugares de encontro familiar que garanten a seguridade das visitas supervisadas ou que facilitan o cumprimento dos réximes de visitas, por exemplo, para o caso de nais que están baixo unha orde de protección ditada por un xuíz. Isto inclúe situacións familiares nas cales os incidentes violentos pasaron desapercibidos ou non se consideraron o suficientemente graves como para prohibir as visitas.

GREVIO toma nota das moitas preocupacións existentes en torno ao nivel de dotación de persoal, a calidade das intervencións e a capacidade xeral destes puntos de encontro para garantir a seguridade física e psicolóxica dos nenos (e as súas nais) que deben terse conta para recoñecer e/ou abordar os signos de violencia ou o seu impacto nos nenos a longo prazo. Non todos os profesionais están o suficientemente capacitados para xestionar as visitas dos nenos aos pais que participaron en episodios de abuso e para reflectir as consecuencias de tales episodios nos informes que elaboran. Tampouco existe a obrigação xeral de informar ás autoridades xudiciais cando detectan nenos expostos a abusos físicos e psicolóxicos dos pais durante unha visita.

Aínda que GREVIO recoñece que os lugares de encontro familiar son competencia das comunidades autónomas e que a súa situación de financiamento e dotación de persoal pode variar, observa con preocupación que estes servizos se contratan con frecuencia a entidades que non incorporan unha perspectiva de xénero da violencia exercida pola parella ou exparella nos seus centros. Isto parece dar lugar a prácticas que pasan por alto os rumbos de xénero que enmarcan as dinámicas de violencia no ámbito da parella e que levan a retirada dos dereitos de custodia ás nais sobre a base dos informes dos lugares de encontro familiar porque se considerou que elas non se prestaron a colaborar.

Neste sentido, os defensores do pobo nacionais e autonómicos recomendaron que os profesionais que traballan nos lugares de encontro familiar reciban formación sistemática sobre a violencia exercida pola parella ou exparella contra a muller e teñan o deber de denunciar situacións onde pode haber un risco de abuso parental cara aos menores durante unha visita, que os mecanismos de coordinación

⁹⁹ Consulte a declaración de decembro de 2017 da Asociación Europea de Psicoterapia (EAP) que advirte que os conceptos de “síndrome de alienación parental” (SAP) e “alienación dos pais” (AP) non son adecuados para a súa utilización en ningunha práctica psicoterapéutica. Esta declaración da EAP, que consta de 128 organizacións de psicoterapeutas de 41 países europeos, serve como guía para os psicoterapeutas de toda Europa.

¹⁰⁰ Véxase o informe paralelo da Plataforma española do Convenio de Istambul, páxinas 21 e 23. A recompilación de datos sobre o número de nenos orfos comezou en 2013.

¹⁰¹ Véxase a declaración de 31 de maio de 2019 da Plataforma das Nacións Unidas e os mecanismos rexionais independentes sobre a violencia contra a muller e os dereitos da muller, <https://rm.coe.int/final-statement-vaw-and-custody/168094d880>.

deben establecerse entre os lugares de encontro familiar e os servizos de apoio ás mulleres, e que as autoridades nacionais e autonómicas supervisen de preto o funcionamento destes lugares de encontro familiar ¹⁰².

Con respecto á revisión dos réximes de visitas, púxose en coñecemento de GREVIO a obrigaición por parte do lugar de encontro familiar competente de elaborar informes de incidentes e comunicalos ao tribunal cando veñen dunha orde xudicial que especifique que as visitas deben supervisarse polos primeiros. A idoneidade do réxime de visitas pódese revisar sobre a base destes informes. Con todo, GREVIO dúbida do nivel de uso deste mecanismo na práctica.

Ademais, en vista das observacións anteriores, GREVIO reitera a súa preocupación pola calidade dos devanditos informes e a súa recepción. Polo tanto, é de suma importancia garantir que todos os profesionais implicados, en particular os xuíces, estean capacitados, a través da formación inicial e daquela recibida no curso da súa actividade profesional, para recoñecer o impacto que ten presenciar o abuso das súas nais nos nenos, e que os pais agresores utilicen a custodia e os réximes de visitas para continuar o abuso. Un maior coñecemento da interconexión entre a custodia e o abuso trala separación axudaría en gran medida a garantir que se apliquen todas as vías legais dispoñibles para previr o establecemento de visitas prexudiciais.

En vista do anterior, GREVIO valora positivamente que tres comunidades autónomas de España optasen por reducir a marxe de discrecionalidade dos xuíces e que establecesen, por regra xeral, a suspensión da patria potestade para aqueles que foron condenados por violencia no ámbito da parella e violencia doméstica¹⁰³.

GREVIO insta as autoridades españolas a que emprendan as medidas necesarias, se é necesario a través de modificacións legislativas e formación, para:

- **limitar a marxe de discrecionalidade xudicial, tanto penal como civil, naquelas decisións que teñan que ver coa custodia e os dereitos de visita dos culpables de violencia exercida no ámbito da parella, con respecto a aqueles que están en espera de xuízo e nos casos en que se reuniu probas suficientes para confirmar o abuso do neno ou a nai;**
- **actualizar as directrices dirixidas a xuíces sobre a implantación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero co obxectivo de mellorar a proactividade dos xuíces na identificación e documentación do impacto de presenciar actos de violencia nos menores, incluíndo a procura proactiva de información nos servizos de apoio ás mulleres, nos lugares de encontro familiares, nas forzas e corpos de seguridade, ademais incluír, se resulta pertinente, aos menores nas ordes de protección;**
- **mellorar a coordinación e colaboración entre os tribunais e os servizos que asisten ás mulleres vítimas da violencia e aos seus fillos (servizos especializados para mulleres, servizos sanitarios e de protección social, puntos de encontro familiar, etc.);**
- **asegurar que todos os profesionais implicados, en particular os xuíces e o persoal dos lugares de encontro e servizos de asistencia familiar, estean capacitados para recoñecer que o interese superior do menor perigan cando presencian actos de violencia contra unha nai;**

¹⁰² Véxase a Declaración dos Defensores do Pobo de España sobre a Atención a mulleres e menores vítimas de violencia de xénero, 33ª Xornadas de Coordinación de Defensores do Pobo, outubro de 2018, dispoñible en www.defensordelpueblo.es/noticias/jornadas-coordinacion-defensores/. Véxase a Recomendación do Defensor do Pobo sobre a necesidade dun protocolo común sobre puntos de encontro familiar, decembro de 2019, dispoñible en www.defensordelpueblo.es/resoluciones/protocolo-comun-sobre-los-puntos-de-encontro-familiar-dependientes-Delaware-las-comunidades-autonomas/

¹⁰³ O País Vasco, Aragón e Navarra promulgaron lexislación que permite tal paso no caso de autores de delitos condenados (País Vasco), así como para aqueles que están en espera de xuízo e para os que se reuniron probas suficientes, independentemente do proceso penal iniciado (Aragón e Navarra).

- **mellorar o financiamento e os niveis de dotación de persoal dos lugares de encontro familiar a fin de que poidan realizar intervencións de calidade que teñan como obxectivo acompañar ás familias monoparentais ante as secuelas do abuso, o que debe comportar a documentación de probas de abuso ou os efectos nocivos das visitas (supervisadas) ao pai agresor;**
- **garantir que todos os lugares de encontro familiar funcionen en base a principios e valores que estean aliñados cunha perspectiva de xénero da violencia contra a muller, cos principios do Convenio de Istambul, e con valores que apoiem o empoderamento da muller, e que o seu traballo sexa supervisado polas autoridades autonómicas, apoiándose preferiblemente en entidades independentes;**
- **asegurar que os lugares de encontro familiar teñan a obrigaón xeral de informar os tribunais dos casos en que existe algún risco de abuso a un menor. Débese defender a importancia de calquera información recibida a raíz e esta obrigaón, para que os tribunais poidan revisar ou reconsiderar as súas decisións sobre as visitas, se fose necesario.**

B. DEREITO PENAL

Coa promulgación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero, incorporáronse ao Código Penal unha serie de delitos específicos ao obxecto de contemplar diversas condutas enmarcables dentro da noción de violencia exercida pola parella ou exparella, que inclúen diversas formas de dano físico e mental. En 2015, adoptouse un conxunto adicional de delitos específicos, aliñando en gran medida o Código Penal español cos requisitos do Convenio de Istambul, que GREVIO valora positivamente.

1. Violencia doméstica, incluída a violencia psicolóxica (artigos 33 e 35)

En España existen varios delitos específicos que cobren as diferentes manifestacións de violencia psicolóxica no ámbito da parella ou exparella: intimidación e ameazas, incluída a intimidación leve (artigo 171.4 e 171.5), coacción, incluída a coacción leve (artigo 172.2), e dano inflixido con ou sen lesión (artigo 153). Ademais, no artigo 173.2, se tipifica como delito a violencia física e psíquica contra un membro do núcleo de convivencia familiar.

GREVIO celebra que se tipifique este tipo de delito e valora positivamente que o tres primeiros, a saber, o de intimidación, coacción e dano/dano psíquico en ausencia de lesións considérense como delitos de xénero e, polo tanto, clasificables como violencia contra as mulleres no ámbito da parella.

Doutra banda, o artigo 173 aborda a violencia física e psíquica no núcleo de convivencia familiar, buscando reflectir a natureza repetida do devandito abuso en referencia a “o que habitualmente exerza violencia”, xa sexa en forma de abuso conxugal ou violencia doméstica interxeracional. Estes artigos comportan sentenzas máis severas cando os delitos cometéronse en presenza dun neno, medida que GREVIO apoia.

GREVIO sinala que a maioría dos casos de violencia no ámbito da parella procésanse de conformidade cos artigos 153 e 173. A xurisprudencia determinou o nexos que sustenta a relación entre agresor e vítima nestes delitos. A este respecto, o Tribunal Supremo ditou unha resolución en 2018 na que sinala que calquera agresión dun home contra unha muller no contexto das relacións de parella ou exparella constitúe un acto de poder e superioridade fronte a ela, con independencia de cal sexa a motivación ou a intencionalidade, cualificándoa de violencia de xénero¹⁰⁴.

Aínda que GREVIO valora positivamente isto último, destaca, no entanto, a dificultade que entraña verificar ante a falta de datos sobre a implantación destes delitos en que medida perséguese e sanciona

¹⁰⁴ Resolución do Tribunal Supremo nº 677/2018, de 20 de decembro de 2018.

a violencia psíquica en todas as súas manifestacións como esixe o Convenio.

Segundo a Macroenquisa 2019, o 27 % das mulleres de máis de 16 anos que viven en España sufriron violencia psíquica por parte da súa parella ou exparella nalgún momento da súa vida¹⁰⁵. Durante as sesións do Pacto de Estado, tamén se observou que, segundo datos da liña nacional de axuda telefónica 016, aumentara o número de mulleres que solicitaron axuda por motivos de violencia psicolóxica.

As ONG informaron a GREVIO que esta forma de violencia a miúdo non é recoñecida polos tribunais do cal dá mostras, doutra banda, o número residual de condenas relacionadas coa mesma. O problema vese agravado pola crecente dimensión dixital da violencia exercida pola parella por canto que as formas de control e manipulación non se dan só no mundo físico, senón que se trasladan tamén á interacción telemática.

GREVIO valora positivamente a tipificación específica do delito de “descubrimento e revelación de segredos” (artigo 197), que penaliza a vulneración da intimidade nas telecomunicacións e na internet. Coa reforma de 2015 do Código Penal, o artigo 197.7 castiga agora especificamente a difusión, revelación ou cesión a terceiros de calquera imaxe ou vídeo que mostre a unha persoa en situación íntima ou espida, vulnerando así a intimidade desta persoa. Noutras palabras, codifica a difusión por medios dixitais de imaxes ou materiais de índole privada sen o consentimento da persoa representada.

Este delito castígase cunha pena privativa de liberdade que oscila entre tres meses e un ano. L a innovación do artigo 197.7 reside na penalización asociada á difusión deste tipo de material sen o consentimento da persoa interesada, a pesar de que puidese ser obtido inicialmente co seu consentimento, o cal se converteu nunha forma cada vez máis frecuente de “represalia” contra mulleres que se separan das súas (abusivos) parellas ou noivos.

Con todo, queda por determinar en que medida as disposicións anteriores utilízanse en relación con aquelas parellas ou exparellas agresoras que instalan software espía ou fan uso doutro tipo de dispositivo ao obxecto de controlar, manipular ou violar a privacidade das súas vítimas. Os datos do Ministerio do Interior mostran que entre o 2012 e 2017 houbo 6.771 casos de coerción e intimidación telemática, o que indica un considerable aumento nestes delitos en 2017 ¹⁰⁶.

O abuso físico no ámbito dunha relación afectiva incluíríase nos delitos penais de homicidio (artigos 138 a 145), lesións (artigos 147 a 156 ter) e malos tratos (artigos 153, véxase máis arriba). GREVIO valora positivamente que calquera dano corporal grave (artigo 147) inflixido a unha parella ou exparella, con ou sen convivencia, leve unha pena máis alta.

As condenas máis severas tamén se aplican ás vítimas que están incapacitadas ou son particularmente vulnerables e viven co agresor, o cal incluíría, polo tanto, a mulleres que presentan algún tipo de incapacidade. GREVIO recoñece e agradece os esforzos realizados polas autoridades españolas recompilando datos sobre o número de mulleres asasinadas por parellas masculinas. Con todo, GREVIO non recibiu información sobre a eficacia do enxuzamento e castigo dos autores destes delitos e sobre a utilización dos datos dispoñibles ao obxecto de orientar de formulación de políticas públicas que poderían centrarse na prevención de tales asasinatos no futuro.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que:

- **aumenten a concienciación, mediante a oportuna formación, de xuíces, forzas e corpos de seguridade e profesionais do sector legal ao redor da natureza de xénero e as consecuencias da violencia psicolóxica como unha das formas de violencia contra as mulleres prevaletentes en España, e que revisen así mesmo a aplicación na práctica xudicial dos delitos penais existentes que están relacionados coa violencia psicolóxica, incluídos aqueles que posúen**

¹⁰⁵ Macroenquisa de violencia contra a muller 2019, páx. 46.

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

unha dimensión dixital/telemática, a fin de asegurar que as disposicións existentes utilídense de maneira efectiva para investigar, perseguir e castigar este tipo de delito en todas as súas manifestacións. Este último tamén se aplica ás disposicións sobre violencia física;

- **tomen medidas a fin de mellorar a recollida de datos relativos ao número de casos xudiciais de violencia psicolóxica contra a muller, incluídos aqueles que posúen unha dimensión dixital/telemática; e**
- **poñan unha maior énfase na formulación de políticas públicas baseadas en evidencia, facendo uso da análise de casos de violencia exercida pola parella ou exparella que ocasionaron a morte da vítima co obxectivo de previr tales casos no futuro.**

2. Espreita (*stalking*) (artigo 34)

En España, o delito de espereita (artigo 172 do Código Penal) está tipificado sobre a base dunha serie de condutas repetidas e insistentes que terían por obxectivo o achegamento físico ou a comunicación coa vítima a través de calquera medio dispoñible, a subtracción de información persoal ou a realización de calquera outra actividade que se considere análoga a estas. Este comportamento, cause ou non medo ou angustia, debe provocar unha perturbación significativa na vida das vítimas.

Desde 2015, a variante a este comportamento no contexto de uso de tecnoloxías dixitais (“ciberacoso”) conta a súa tipificación como delito (artigo 172 *ter*). Nun contexto no acoso ás mulleres realízase de forma crecente mediante medios dixitais, GREVIO valora positivamente que España fose un dos primeiros países europeos en criminalizar de maneira explícita o acoso cometido por medio destas tecnoloxías.

GREVIO valora positivamente a consideración de circunstancias agravantes naqueles casos nos que o agresor e a vítima son parella, exparella ou familiares próximos. GREVIO destaca a importancia de asegurar que o acoso presenciado polos nenos poida endurecer a sentenza, de acordo co artigo 46 *d* do Convenio de Istambul de forma que se evidencie así o grave dano psicolóxico que o acoso causa aos nenos tras unha separación¹⁰⁷.

Con todo, resulta preocupante que o delito de acoso, segundo se tipifica no Código Penal, considérese como tal soamente cando a rutina diaria da vítima vese significativamente alterada debido ao acoso. En consecuencia, solicítase ás vítimas que demostren que a conduta ameazante insistente e repetido do acosador causoulles unha alteración significativa da súa rutina diaria, investindo así a carga da proba ao centrarse na conduta da vítima máis que na do autor¹⁰⁸.

Ademais, o nivel de gravidade da conduta que parece esixirse na práctica xudicial parece ser moi elevado. GREVIO é consciente de que se están levando a cabo emendas lexislativas tendentes a eliminar o concepto de alteración da rutina diaria e espera que devanditos cambios permitan desprazar a atención cara ao comportamento do acosador que participa nunha conduta ameazante.

En ausencia de datos estatísticos sobre o número de enxuzamentos ou condenas por acoso, é difícil avaliar a relevancia práctica e a implantación deste novo delito.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que revisen o nivel de gravidade requirido para que unha conduta cualifíquese como acoso en virtude do artigo 172 do Código Penal español. Co fin de garantir a implantación efectiva do delito de acoso, GREVIO anima ás autoridades españolas a que introduzan medidas operativas de prevención centradas en evitar a reincidencia, en

¹⁰⁷ Para coñecer o efecto nos nenos, véxase Anna Nikupeteri, “Stalked lives: Finnish women’s emotional experiences of post-separation stalking”. *Nordic Social Work Research*. 2016, vol. 7, no. 1. páxs. 6-17.

¹⁰⁸ Primeira sentenza sobre acoso, ditada polo Tribunal Supremo o 8 de maio de 2017 - STS 324/2017, 8 de Maio de 2017 <https://supremo.vlex.é/vidé/678937741>

particular en relación co acoso tras unha separación, como poderían selo a posibilidade de solicitar unha orde de protección e o uso dun sistema de pulseiras electrónicas.

GREVIO anima a demais ás autoridades españolas a que emprendan medidas encamiñadas a mellorar a recompilación de datos relativos ao número de casos de acoso, incluídos os que posúen unha dimensión telemática, co fin de facilitar que os profesionais do sector legal poidan actuar sobre este delito.

3. Violencia sexual, incluída a violación (artigo 36)

O Código Penal español distingue dúas formas principais de delito sexual: agresión sexual, incluída a violación, e abuso sexual, incluída tamén a penetración. A agresión sexual (artigos 178 e 180) constitúe un delito grave que esixe a cualificación de violencia ou intimidación. O abuso sexual (artigos 181 e 182) é un delito de menor gravidade, no que a ausencia do consentimento da vítima úsase como criterio de cualificación.

Exclúese o consentimento cando o acto perpétrase contra persoas inconscientes, cun trastorno mental ou cando se comete superando a vontade da vítima mediante o uso de drogas ou sustancias similares (artigo 181.2). O rango de penas difire entre os dous tipos de violencia sexual, e a penetración non consentida pode levar a unha pena de prisión de catro a dez anos.

GREVIO sinala que en España a aplicación dos dous delitos por parte do poder xudicial, especialmente en tribunais de primeira instancia, foi obxecto de indignación pública xeneralizada, xa que manifesta unha comprensión inadecuada do uso da forza e a intimidación e das reaccións que isto pode desencadear nas vítimas de violación (por exemplo, susto, bloqueo, etc.)¹⁰⁹.

Investigación no campo da neurobioloxía do trauma sexual, realizada en vítimas de violación, mostra que o “bloqueo” (a chamada “inmobilidade tónica”) é unha reacción común das vítimas asociada co posterior trastorno de tensión postraumática (TEPT) e depresión severa¹¹⁰. Polo tanto, GREVIO valora positivamente a aclaración por parte do Tribunal Supremo de España - nunha resolución que agora serve para orientar aos tribunais inferiores - que o delito español de violación pode aplicarse non só aos casos nos que se utiliza a violencia física, senón tamén naquéloutros nos que se evidencian outros factores indicativos do non consentimento da vítima, como ocorre cos casos de intimidación. Expresamente sinalou a necesidade dunha interpretación que sexa sensible ao contexto no que se atopa a vítima de violación.

Con todo, GREVIO lamenta que, segundo expertos legais, os tribunais rexionais aínda cualifiquen os casos nos que a vítima non dá o seu consentimento, pero tampouco se resiste, como abuso sexual en lugar de violación, mesmo cando as circunstancias demostran claramente que existiu intimidación. GREVIO lamenta ademais que numerosas decisións xudiciais parecen reproducir estereotipos ou aplicar interpretacións excesivamente formalistas que diminúen a responsabilidade penal do perpetrador ou mesmo culpan á vítima.

Necesitaríase unha formación máis específica sobre violencia sexual para profesionais do dereito

¹⁰⁹ Un exemplo recente é o caso da Manda no que unha violación colectiva cometida por cinco homes a unha moza de 18 anos foi cualificada pola Audiencia Nacional de Navarra como abuso sexual (por non existir proba de violencia ou intimidación) en lugar de agresión sexual. Posteriormente, esta decisión foi revogada polo Tribunal Supremo, que declarou que os feitos entraban dentro da definición de violación porque as imaxes do incidente mostraban unha atmosfera “intimidante” que obrigaba á muller a someterse aos agresores.

¹¹⁰ Estudos mostran que un número considerable de vítimas non se resisten ao agresor de ningunha maneira: A inmobilidade tónica descríbese como un estado temporal involuntario de inhibición motora en resposta a situacións que traen consigo un medo intenso. Varios estudos sinalan que, entre o 37 % e o 52 % das vítimas de agresión sexual manifestaron unha inmobilidade significativa. Véxase Moller A., Sondergaard HP y Helstrom L (2017), “Tonic immobility during sexual assault – a common reaction predicting post-traumatic stress disorder and severe depression”, Acta Obstetricia et Gynecologica Scandinavica, 2017; 96: pp. 932-938.

(véxase o Capítulo III) que garanta que todos os actos sexuais sen o consentimento da vítima sexan axuizados e posteriormente castigados. Esta formación debería complementarse preferiblemente con directrices destinadas a xuíces e outros profesionais do dereito que lles faga coñecedores dos requisitos probatorios de violencia sexual en consonancia co estipulado no Convenio de Istambul e a xurisprudencia do Tribunal Europeo de Dereitos Humanos.

Neste contexto, GREVIO valora positivamente os esforzos legislativos en curso encamiñados a eliminar os delitos actuais de violación e o delito de abuso sexual ao obxecto de reforzar o significado de violación como sexo sen consentimento. GREVIO ten a esperanza de que a introdución dun novo delito no seu lugar traslade a mensaxe de que a violación é violación e que calquera acto sexual realizado con outra persoa sen o seu consentimento libremente dado equivale a violencia sexual, de conformidade co artigo 36 do Convenio de Istambul. Cando as circunstancias do acto sexan particularmente violentas, abusivas e traumatizantes, deben aplicarse circunstancias agravantes que garantan unha sanción acorde coa gravidade do acto.

GREVIO lembra que os achados da enquisa tamén poden verse como un incentivo para acometer cambios legislativos ou, posiblemente, como proba da necesidade de aumentar a confianza das vítimas nas institucións: a Macroenquisa de 2019 mostra que a violencia sexual está moi subestimada: só o 8 % das mulleres as vítimas de violencia sexual fóra da parella a denunciaron¹¹¹.

GREVIO anima ás autoridades españolas a que prosigan coas modificacións do Código Penal a fin de que o delito de violación tipifique a falta de consentimento de forma que se poida articular na práctica de forma eficaz polas forzas de seguridade, a fiscalía e o poder xudicial. O obxectivo pasa por garantir a aplicación de sancións apropiadas para todos os actos de natureza sexual sen consentimento da vítima, mesmo en ausencia de resistencia da vítima e cando as circunstancias do caso impidan un consentimento aceptable.

Para ese efecto, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que introduzan formación e orientacións para todos os integrantes do sistema de xustiza penal que garantan a comprensión do significado do que é a violación e a violencia sexual en tanto que delitos baseados na ausencia de consentimento, non na utilización da forza.

4. Matrimonio forzoso (artigo 37)

GREVIO valora positivamente a introdución no Código Penal en 2015 do matrimonio forzoso como delito penal independente¹¹². Con todo, GREVIO observa que a interpretación dada ao artigo 172 *bis* con respecto ao alcance da “gravidade” da intimidación podería xerar inseguridade xurídica e deixar fóra do seu alcance calquera forma de intimidación que, aínda que non sexa “grave”, poida ser suficiente para coaccionar á vítima.

No Código Penal español, o matrimonio forzoso tamén se tipifica como delito de trata de persoas en virtude do artigo 177 *bis*, modificado en 2015, que prevé expresamente o matrimonio forzoso como un dos fins da explotación resultante da trata¹¹³.

GREVIO recoñece a superposición que pode darse entre matrimonio forzoso e trata de seres humanos. O matrimonio forzoso pode estar vinculado á explotación sexual ou laboral. Con todo, tamén debe ser un delito en si mesmo. O artigo 177 *bis* do Código Penal español permite que os casos de matrimonio

¹¹¹ Macroenquisa sobre violencia contra a muller 2019, p áx. 167

¹¹² De acordo co artigo 172 *bis* do Código Penal español, o matrimonio forzoso prodúcese cando alguén “O que con intimidación grave ou violencia obriga a outra persoa a contraer matrimonio”.

¹¹³ O artigo 177 *bis* modificado do Código Penal di o seguinte: “Será castigado coa pena de cinco a oito anos de prisión como reo de trata de seres humanos o que, sexa en territorio español, sexa desde España, en tránsito ou con destino a ela, empregando violencia, intimidación ou engano, ou abusando dunha situación de superioridade ou de necesidade ou de vulnerabilidade da vítima nacional ou estranxeira, ou mediante a entrega ou recepción de pagos ou beneficios para lograr o consentimento da persoa que posúe o control sobre a vítima, captala, transportar, trasladar, acoller, ou recibir, incluído o intercambio ou transferencia de control sobre esas persoas, con calquera das finalidades seguintes: a) A imposición de traballo ou de servizos forzados, a escravitude ou prácticas similares á escravitude, á servidume ou á mendicidade.

forzoso vinculados estreitamente á explotación sexan abordados como tales ao abrir unha causa de trata de seres humanos.

GREVIO destaca a necesidade de achegar maior claridade conceptual nas dúas disposicións do código penal que abordan o matrimonio forzoso, ademais de introducir as distincións en termos operativos que sexan pertinentes. Sinala que, segundo a xurisprudencia española, trátase co fin de contraer un matrimonio forzo so é punible en base unicamente á intencionalidade, sen que iso comporte a celebración dun matrimonio forzoso como consecuencia. Se, ademais do acto de trata en si, celebrouse un matrimonio forzoso, o artigo 172 *bis* tamén se aplica como delito separado.

GREVIO salienta a importancia de contar con investigacións exhaustivas que aborden cada caso individual ao obxecto de avaliar de forma global as circunstancias de cada caso e os propósitos polos cales as mulleres e as nenas víronse obrigadas a casar.

A ausencia de datos oficiais relativos ao uso dos delitos anteriores imposibilita avaliar en que medida utilízanse as respostas que brinda o dereito penal en España. A partir de fontes de acceso público, parecería que ata a data só identificáronse uns poucos casos de matrimonio forzoso¹¹⁴.

Como se indicou con anterioridade neste informe, débense realizar máis esforzos en colaboración con organizacións e entidades de base comunitaria, que deben incluír a capacitación e sensibilización dos profesionais, a fin de recoñecer e abordar esta forma de violencia. Todo iso tamén é aplicable á mutilación xenital feminina (consulte o seguinte apartado). A tarefa de abordar este fenómeno non debe limitar lla as respostas que poden vir da xustiza penal, xa que en ausencia de servizos de apoio ou axuda ás vítimas do matrimonio forzoso, a cantidade de informes seguirá sendo baixa.

GREVIO tamén opina que deberían aplicarse medidas de protección a esta forma de violencia. Ademais, GREVIO observa con preocupación que uno dos pouquísimos estudos que aborda esta problemática atopa como motivo do “acalamento” dos matrimonios forzosos en España a percepción social existente en torno ao mesmo en tanto que fenómeno que só ocorre de forma esporádica nalgúns rexións e, á súa vez, en etnias minoritarias, sendo así un problema illado da sociedade española¹¹⁵. Con todo, o estudo establece expresamente que o matrimonio forzoso tómese en serio como unha ameaza existente nun mundo globalizado como o actual¹¹⁶.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que realicen cambios legislativos e doutro tipo a fin de que as medidas de protección sexan aplicables ás vítimas desta forma de violencia e ás mulleres/nenas en situación de risco e a que garantan que os profesionais da xudicatura implicados están capacitados para distinguir en termos operativos, caso por caso, entre matrimonio forzoso e trata en seres humanos de maneira que se consolide a implantación deste novo delito.

5. Mutilación xenital feminina (artigo 38)

O artigo 149.2 do Código Penal español regula o acto de mutilación xenital en calquera das súas formas. A asistencia e complicidade fronte á mutilación xenital feminina está contemplada nos artigos 28 e 29 do Código Penal español. GREVIO advirte, con todo, que estas disposicións non cobren o acto de incitar, coaccionar e proporcionar os medios para #o devandito #fin con arranxo ao establecido artigo

¹¹⁴ Segundo o Informe relativo á implantación do Convenio de España contra Trátase de Seres Humanos, Segundo Informe de Avaliación, houbo catro casos de trata con fins de matrimonio forzoso en 2016: pag. 7, parágrafo 14.

¹¹⁵ “Non acepto”. Informe elaborado pola Federación de Mulleres Progresistas xunto con outras ONG como ACCEM, Médicos do Mundo, Save the Children e UNICEF, entre outras. Dispoñible en español en: <https://fmujeresprogresistas.org/wp-content/uploads/2018/03/NO-ACEPTO.-Aproximaci%C3%B3n-a-los-matrimonios-forzosos-en-Espa%C3%B1a-INFORME.pdf>.

¹¹⁶ “Matrimonios forzosos en España: Breve alusión á normativa rexional e os protocolos de actuación adoptados na Comunidade de Catalunya”, Encarnación Abad Areas, Departamento de Dereito Civil, Universidade Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España, *Revista Internacional de Dereito e Sociedade*, Vol. 2, N.º 3, setembro de 2019, páxs. 47-53.

38 *b* e *c* do Convenio de Istambul.

Estes dous subparágrafos determinan a penalización que comporta o exercicio intencional de influencia ou coerción sobre unha nena non disposta a someterse á mutilación xenital feminina. Buscan asegurarse de que se incorre en responsabilidade penal, por exemplo, cando os familiares ou membros da comunidade incitan, coaccionan ou proporcionan os medios necesarios para que unha nena sexa sometida á mutilación xenital feminina, pero non participan activamente facilitando que leve a cabo o procedemento. Esta conduta diferénciase da de asistencia e complicidade tanto nos elementos constitutivos como no alcance do delito.

A obrigaón de tipificar como delito o acto de asistencia e complicidade da mutilación xenital feminina establécese no artigo 41 do Convenio de Istambul onde se establece a responsabilidade penal de quen colabora ou instiga a outra persoa na execución de calquera dos actos establecidos no artigo 38 *a* (*a* escisión, infibulación ou calquera outra mutilación dos beizos maiores, menores ou clítoris da muller).

Isto requiriría a execución real da mutilación xenital feminina, mentres que o acto de coaccionar ou captar a unha muller adulta (artigo 38 *b*) ou de incitar, coaccionar ou captar a unha nena (artigo 38 *b*) implica un comportamento que está por baixo do limiar de axuda e complicidade e resulta independente da execución final do acto de escisión, infibulación ou de calquera outra mutilación.

Ademais, GREVIO remarca a escaseza de casos de mutilación xenital feminina que chegan a ser notificados ás autoridades. Os pais condenados pola mutilación xenital das súas fillas perden a patria potestade como castigo complementario ao encarceramento. As nenas son atendidas con posterioridade, o que leva a súa negativa a dar testemuño do sucedido.

Aínda que o sector da saúde está a facer algúns esforzos para identificar ás mulleres e nenas que se someteron a este procedemento ou que están en risco de facelo, e estanse emprendendo medidas para garantir a integridade física das nenas que viaxan ao país de orixe da súa familia, a concienciación ao redor desta práctica avanza moi lentamente. A GREVIO preocúpalle que as cifras estimadas de “nenas en risco de mutilación xenital feminina” poidan calcularse sobre a base de prexuízos, simplemente enumerando a *todas as* nenas orixinarias de países onde se practica a mutilación xenital feminina, estigmatizando así a gran parte das comunidades africanas en España.

GREVIO anima ás autoridades españolas a que penalicen a conduta intencional de coaccionar ou proporcionar os medios necesarios para someter a unha muller á mutilación xenital feminina e a conduta intencional de incitar, coaccionar ou proporcionar os medios necesarios para que unha moza sométase ao devandito acto segundo o establecido no artigo 38 *b* e *c* do Convenio de Istambul.

6. Aborto e esterilización forzosos (artigo 39)

O artigo 144 do Código Penal español tipifica como delito o acto de practicar un aborto a unha muller sen o seu consentimento ou cando o seu consentimento obtense mediante violencia, intimidación ou engano. O artigo 156 do Código Penal, pola súa banda, prohibe a esterilización sen o consentimento aceptado, consciente e libremente expresado da interesada.

De gran preocupación para o GREVIO é a facultade outorgada aos xuíces polo artigo 156.2, para autorizar a esterilización de persoas incapacitadas legalmente. Aínda que GREVIO sinala que os titores legais xa non poden autorizar a esterilización dunha muller ou nena con algún tipo de incapacidade, e que os xuíces só poden autorizar tales actos cando “se trate de supostos excepcionais nos que produza grave conflito de bens xurídicos protexidos”, facendo que o seu esterilización convértase así en “unha medida a pos de salvaguardar os intereses fundamentais do afectado”, GREVIO sinala o risco que todo iso representa en relación aos dereitos reprodutivos das mulleres.

GREVIO expresou a súa preocupación pola falta de transparencia respecto de procedemento actual de incapacitación legal, que parece ter unha maior incidencia en mulleres que presentan con algún tipo de incapacidade recoñecida legalmente que son esterilizadas posteriormente sobre a base de

autorización xudicial que en homes con algún tipo de incapacidade ¹¹⁷.

A GREVIO preocúpalle que se poidan iniciar procedementos de incapacitación legal tendentes a autorizar a esterilización de mulleres que presentan algún tipo de incapacidade. En vista das implicacións non menores que ten a esterilización, débense facer máis a fin de garantir que se respecten os dereitos reprodutivos das mulleres que presentan algunha incapacidade ofrecéndolles a tal fin diferentes opcións de control da natalidade que non recorran a medidas invasivas e permanentes como a esterilización.

Isto requiriría formar a todos os profesionais involucrados (profesionais médicos e legais) na noción de que a esterilización, fronte ao que é comunmente aceptado, non é o mellor para a muller en cuestión. Neste contexto, GREVIO destaca a importancia de asegurar que as garantías existentes aplícanse de acordo cos estándares establecidos no Convenio para a Protección dos Dereitos Humanos e a Dignidade do Ser Humano respecto das Aplicacións da Bioloxía e o Medicamento (ETS. Non. 164)¹¹⁸.

GREVIO sinala así a necesidade dunha maior concienciación do risco potencial que a autorización xudicial leva para os dereitos reprodutivos das mulleres no caso de mulleres que presentan algún tipo de incapacidade e pide emendas ao procedemento existente que asegure o pleno respecto do dereito das mulleres á autodeterminación. Neste sentido, GREVIO observa que o Senado español presentou un proxecto de lei que modifica o Código Penal co obxectivo de erradicar a esterilización forzosa ou non consensuada das persoas que presentan algún tipo de incapacidade e que se atopan incapacitadas legalmente¹¹⁹.

Este proxecto de lei propón derrogar o artigo 156.2 e a finalización de todos os procesos xudiciais iniciados neste marco. Ademais, salienta a necesidade de asegurar o consentimento pleno e informado das mulleres que presentan algún tipo de incapacidade que se someten a esterilización de forma consensuada. De feito, destaca que as persoas que presentan algún tipo de que necesiten apoio humano, material e tecnolóxico deberán recibir información suficiente que lles sexa comprensible ao obxecto de asegurar que a súa decisión sexa libre, voluntaria e reflexiva, contando para iso coa información suficiente.

GREVIO insta as autoridades españolas a que garantan que calquera procedemento que autorice a esterilización de mulleres incapacitadas legalmente, considérense opcións anticonceptivas menos invasivas tendo debidamente en conta os intereses e autodeterminación das mulleres en cuestión.

GREVIO anima ás autoridades españolas a que prosigan cos seus esforzos encamiñados a lograr que as mulleres que presentan algún tipo de incapacidade e sométense a esterilización consensuada poidan tomar as súas decisións contando con información suficiente, preparada de forma comprensible e presentada por profesionais formados en cuestións de xénero e problemas de incapacidade.

7. Acoso sexual (artigo 40)

O delito de acoso sexual definido no artigo 40 do Convenio de Istambul abarca calquera comportamento non desexado de natureza sexual que afecte ou poida afectar a dignidade dunha persoa. O acoso sexual non se limita ao lugar de traballo nin á familia e pode ocorrer en múltiples contextos. GREVIO valora positivamente que a lexislación española recolla o delito de acoso sexual, así

¹¹⁷ Información proporcionada por grupos de defensa dos dereitos das mulleres con algún tipo de incapacidade a GREVIO durante a visita de avaliación.

¹¹⁸ Informe explicativo do Convenio de Istambul, parágrafo 205.

¹¹⁹ Senado español, Proxecto de Lei de reforma do Código Penal co fin de erradicar a esterilización forzosa ou non consentida de persoas con algún tipo de incapacidade recoñecida legalmente. XIV Lexislatura, proxecto de lei 622/000002, xaneiro de 2020, dispoñible en:

www.senado.es/web/actividadparlamentaria/iniciativas/detalleiniciativa/index.html;jsessionid=1SpTp3ydCcBBM8xJknNvxh nTzrTCDDvd2vt0HRg3Zvqr6JCTcJ! 286704065?legis=14&id1=622&id2=000002#Comision4.

como a infracción administrativa específica relacionada co lugar de traballo.

GREVIO sinala, con todo, que a definición de acoso sexual prevista no artigo 184 do Código Penal limita o acoso sexual ao lugar de traballo, unha contorna docente ou un contexto empresarial e, polo tanto, ten un alcance máis restrinxido que a definición do Convenio. Ademais, a conduta descrita no artigo 184 limita o seu alcance á solicitude de favores de natureza sexual, que deben ser obxectiva e gravemente intimidantes, hostís ou humillantes, mentres que a do Convenio de Istambul refírese a calquera conduta non desexada de natureza sexual.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que aliñen a definición de acoso sexual contida no Código Penal español coa establecida no artigo 40 do Convenio de Istambul ampliando o seu alcance de forma que se asegure a súa aplicabilidade en todos os ámbitos da vida, públicos e privados, eliminando calquera requisito de intimidación, hostilidade ou humillación obxectivas e graves.

8. Prohibición de modos alternativos obrigatorios de resolución de conflitos ou imposición de condenas (artigo 48)

En España, a mediación familiar está regulada pola Lei 5/2012, de 6 de xullo de 2012, que transpón ao dereito español a Directiva 2008/52/CE do Parlamento Europeo e do Consello, de 21 de maio de 2008, sobre certos aspectos da mediación en asuntos civís e mercantís. Xeralmente é un procedemento voluntario, aínda que a primeira sesión de mediación pode ser ordenada por un xuíz.

GREVIO valora positivamente que o artigo 44.5 da Lei Orgánica 1/2004 prohiba expresamente a mediación nos casos de violencia no ámbito da parella ou exparella que se presenten ante un xulgado especializado en violencia contra a muller. Ademais, a Medida 116 do Pacto de Estado persegue reforzar a prohibición absoluta desta mediación na lexislación e protocolos que se vaian a adoptar ou revisar en relación cos casos de violencia exercida pola parella ou exparella, o cal dá a entender que actualmente non se contempla.

Neste contexto, GREVIO apunta o risco de propor procedementos de mediación propios do dereito familiar a procesos de divorcio naqueles casos nos que as mulleres non revelasen previamente as súas experiencias de violencia exercida pola parella. Dado que moitos profesionais da mediación non están formados no recoñecemento dos signos de violencia, nos factores de risco e na tendencia xeneralizada a percibir a violencia exercida pola parella como un "conflito familiar", os resultados do procedemento de mediación poderían non reflectir adecuadamente as preocupacións con respecto á seguridade e as necesidades de protección de todos os membros da familia¹²⁰.

Con todo, segundo as autoridades, os casos deben ser remitidos aos xulgados especializados en violencia contra a muller, en tanto que lugar onde, durante o curso dos procedementos de mediación, emerxen os diferentes aspectos relativos aos episodios de violencia, procesos estes que requiren sempre, no entanto, dunha avaliación previa á súa posta en marcha. Neste contexto, GREVIO indica con preocupación que nalgúns comunidades autónomas estes procedementos de mediación desenvólvense sen o coñecemento previo por parte dos mediadores de calquera feito significativo anterior ao mesmo proceso.

Esta circunstancia impide ás mulleres vítimas de violencia exercida pola parella íntima que non revelaron as súas experiencias ata ese momento recoñecer comportamentos abusivos ocorridos no pasado que poderían repercutir no mesmo procedemento de mediación. Todo iso frustra tristemente a posibilidade de facer aflorar experiencias previas de abuso ante a inexistencia dun marco que poida garantir a súa abordaxe adecuada¹²¹.

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

¹²¹ Informe do Defensor do Pobo, dispoñible en: www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/10/declaracion_defensorias_violencia_genero.pdf.

VI. INVESTIGACIÓN, PERSECUCIÓN, DEREITO PROCESUAL E MEDIDAS DE PROTECCIÓN.

A plena rendición de contas por todos os actos de violencia contra a muller require unha resposta adecuada das forzas e corpos de seguridade e do sector xudicial. O Capítulo VIN do Convenio de Istambul establece un conxunto de medidas que garanten a investigación, procedementos xudiciais e condenas relacionadas coas diversas formas de violencia que abarca.

A. RESPONSA INMEDIATA, PREVENCIÓN E PROTECCIÓN (ARTIGO 50)

1. Informes e investigacións das forzas e corpos de seguridade

As forzas e corpos de seguridade españois están instruídas e capacitadas para responder con prontitude aos incidentes de violencia no ámbito da parella e exparella, e a Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero esixe un alto grao de especialización, que é ben valorado por GREVIO. Por iso, as Unidades de Familia e Atención á Muller (UFAM) da Policía Nacional e os Equipos Muller-Menor (EMUME) da Garda Civil operan como unidades especializadas en todo o territorio nacional. As policía autonómicas como a Ertzaintza (País Vasco) ou os Mossos d'Esquadra (Cataluña) tamén contan con unidades especializadas propias.

As forzas e corpos de seguridade operan baixo o Protocolo de Actuación de 2005 na súa coordinación cos órganos xudiciais para a protección das vítimas de violencia doméstica e de xénero (o que inclúe a violencia interxeracional e de parella ou exparella).

Este protocolo inclúe medidas punteiras na protección ás vítimas de violencia pola parella ou exparella que eviten a un tempo o seu revitimización. Con todo, dado que o protocolo centra a investigación na vítima e o agresor, as súas declaracións, especialmente as da vítima, vólvense cruciais. O protocolo non parece resaltar a necesidade de investigar e identificar elementos adicionais de abuso, en particular o abuso perpetrado a través de medios dixitais, xa sexa a ameaza, o intercambio de imaxes sen consentimento, ou o acoso a través de software espía ou outros dispositivos técnicos.

Neste contexto, GREVIO reitera que unha forma de superar a dependencia excesiva das declaracións das vítimas sería buscar de maneira proactiva outras fontes de evidencia, xa sexa documentando as lesións (co consentimento da vítima), tomando fotografías da escena ou mostras de ADN, ou realizando consultas aos veciños e a calquera outro posible testemuña. Por iso, valora positivamente as últimas instrucións dadas pola Secretaría de Estado de Seguridade aos axentes policiais, nas que se fai fincapé na súa obriga de obter toda a información necesaria de calquera fonte, incluídos testemuñas, informes técnicos e médicos e indagatorias policiais.

A pesar do alto grao de especialización das forzas e corpos de seguridade na área da violencia inflixida pola parella ou exparella e dos procedementos establecidos para prever a revitimización, GREVIO manifesta a súa preocupación ante o silencio das vítimas.

Segundo a Macroenquisa de Violencia contra a Muller de 2019¹²², o 21,5 % das mulleres residentes en España e maiores de 16 anos sufriu polo menos unha vez na súa vida violencia física, xa veña da súa parella ou non. Moitas mulleres, en particular aquelas residentes en zonas rurais e con algunha incapacidade, non denuncian este tipo de violencia¹²³.

Para as mulleres con incapacidade, en particular aquelas que están legalmente incapacitadas, pero

¹²² Dispoñible en <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/home.htm>. Un resumo executivo está dispoñible en inglés.

¹²³ Cada ano notificanse ao redor de 140.000 casos de violencia inflixida pola parella ou exparella. Sobre a base dos datos de prevalencia da Macroenquisa, estímase que entre 600.000 e 700.000 mulleres en España son sometidas a este tipo de violencia cada ano. Fonte: Miguel Lorente, Universidade de Granada e Audiencias do Congreso para a creación do Pacto de Estado.

tamén aquelas con incapacidades intelectuais ou de desenvolvemento, incapacidade psicosocial ou sordocegueira, aínda persisten moitas barreiras, tendo que non poucas delas dependen das súas abusadores para os seus desprazamentos, posibilidade de comunicación co mundo exterior e outros moitos aspectos da vida cotiá¹²⁴.

Cando informan, as forzas e corpos de seguridade non sempre parecen adaptar as súas técnicas de investigación ás necesidades das mulleres con incapacidade, o que facilmente pode facer que llas perciba como carentes de credibilidade. As mulleres que viven en zonas rurais enfróntanse a dependencias similares e problemas interrelacionados, xa que o acceso ás comisarías de policía pode ser complicado e a denuncia de violencia inflixida pola parella ou exparella en comunidades pequenas e unidas pode verse obstaculizada polo medo das mulleres ao estigma, as represalias e o ostracismo social.

Ademais, GREVIO mostra a súa preocupación tras comprobar que o grao de especialización na resposta policial á violencia inflixida pola parella ou exparella non é asimilable a ningunha outra forma de violencia contemplada no Convenio de Istambul.

Aínda que GREVIO recoñece a excelencia na resposta ofrecida por algúns distritos policiais, existe unha ampla evidencia doutros casos en que se desalenta a denuncia por parte das vítimas de violencia sexual: ben porque se cuestiona a súa credibilidade, ben por estereotipos de xénero presentes nos interrogatorios, ou xa porque o tempo que medie entre o episodio da violencia e a presentación da denuncia por parte da afectada acábase usando na súa contra.

Nalgunhas rexións de España, as mulleres deben denunciar unha violación ou agresión sexual para poder acceder a asistencia médica e exames forenses. Isto tamén é motivo de preocupación para GREVIO, xa que o acceso das mulleres aos servizos de apoio debería ser posible independentemente da súa vontade de dar a coñecer a súa situación (artigo 18.4 do Convenio de Istambul).

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a dotar a todas as autoridades policiais pertinentes dos recursos, coñecementos e capacidade para responder con prontitude e eficacia a todas as formas de violencia contempladas polo Convenio de Istambul, en particular en relación coa violencia sexual, o matrimonio forzoso e o acoso, sen deixar de lado a dimensión dixital da violencia inflixida pola parella ou exparella e o abuso posterior á separación. GREVIO anima encarecidamente ás autoridades a promover investigacións policiais efectivas e proactivas, que inclúan a recompilación de probas distintas da declaración da vítima, a documentación de lesións, entrevistas a testemuñas, a recollida de fotografías ou mostras de ADN.

2. Taxas de condena

GREVIO celebra que a creación, desde 2004, de xulgados especiais destinados a tratar casos de violencia contra a muller e unidades especiais dentro da Fiscalía en todos os distritos xudiciais que permiten ofrecer unha resposta legal integral á violencia no ámbito da parella ou exparella. Estes tribunais investigan todos os casos penais relacionados con este tipo de violencia e tamén ditaminan sobre delitos menores. Así mesmo, toman decisións en torno a adopción de ordes de protección e teñen xurisdición sobre cuestións civís relacionadas coas mesmas, como o son a custodia e a patria potestade ou o divorcio. Os xuíces destes xulgados, así como os fiscais e os secretarios xudiciais, reciben unha formación especial. Os xulgados contan coa axuda dos servizos dos Institutos de Medicamento Legal, de equipos psicolóxico-sociais e de Oficinas de Asistencia ás Vítimas. Estes servizos poden ser xestionados pola administración central ou autonómica, dependendo de se a rexión aceptou ou non competencias en materia de xustiza. A calidade como a cantidade destes servizos difiren amplamente en todo o país.

GREVIO felicita ás autoridades españolas pola creación dun poder xudicial especializado que garanta a

¹²⁴ Segundo un informe do CERMI (Fundación Cermi Mulleres, 2016: 61), o 75,8 % das mulleres con incapacidade non informan sobre experiencias de violencia a mans da súa parella actual ou anterior.

xustiza penal en casos de violencia no ámbito da parella ou exparella e, ao mesmo tempo, poida resolver problemas xurídicos asociados. Toma nota do elevado número de casos de violencia inflixida pola parella ou exparella que se procesan anualmente nestes tribunais¹²⁵.

A recompilación de datos sobre estes casos presenta retos importantes, xa que moitos destes casos rexístranse por duplicado e posteriormente fusiónanse ou se tratan en procesos sumarios. GREVIO lembra que unha forma adecuada de calcular as porcentaxes de condena sería cotexar os datos das forzas e corpos de seguridade e do Poder Xudicial a fin de reconstruír toda a cadea procesual penal, desde a presentación da denuncia por parte da vítima ata a sentenza firme. Segundo as autoridades, o número de desestimacións nos xulgados especializados é moi baixo, cuxo número oscila entre o 2,5 % en 2016 e o 2,3 % en 2018.

Con todo, GREVIO sinala que un 27 % adicional dos casos resulta nun sobresemento provisional do procedemento, o que na práctica dá como resultado que ao redor dun terzo de todos os casos cheguen ao seu fin sen nunha sentenza condenatoria. Moitos casos de violencia por parte da parella ou exparella resólvense mediante procedementos urxentes e o 21,2 % finaliza cunha sentenza de conformidade. GREVIO reitera a súa preocupación ante o feito de que gran parte dos abusadores domésticos que son condenados a medidas penais alternativas á prisión non pasen pola asistencia a un programa para condenados (ver Capítulo III, Apartado E).

Unha vez que os casos chegan á súa fase xudicial, as condenas por violencia inflixida pola parella ou exparella son significativas, pero varían de acordo co tipo de tribunal. Mentres que as audiencias provinciais condenan aos agresores domésticos en ao redor do 81 % dos casos, os xulgados do penal só fano no 55,3 %. Esta última cifra é algo máis baixa comparada ao 78 % como cifra de condenas para calquera tipo de delito sancionado por xulgados penais. Con todo, descoñécense as razóns para iso, quizais relacionadas coa falta de especialización e a excesiva confianza no testemuño da vítima, sen esquecer que algunhas das vítimas poden exercer o seu dereito a non declarar (artigo 416 da Lei de Enxuízamento Criminal de España).

GREVIO observa con preocupación que moitos profesionais xurídicos e expertos consideran que o artigo 416 (dispensa) da Lei de Enxuízamento Criminal de España e a súa interpretación por parte do Tribunal Supremo obstaculizan as sentenzas condenatorias. Esta disposición exime ás mulleres vítimas de testificar contra o presunto agresor baixo certas condicións e, se se invoca, interprétase como prohibición de todas as demais probas derivadas da declaración da vítima (xa sexan informes médicos ou declaracións de testemuñas).

GREVIO chama a atención sobre o feito de que ás mulleres vítimas de violencia pola parella ou exparella pídaselles que testifiquen ou volvan contar a súa historia en diferentes momentos do procedemento (ante a policía, no control médico e na documentación de probas, na audiencia para a orde de protección e ante o xuíz de instrución). Desde o punto de vista das vítimas, o testemuño final no xulgado no que a miúdo se basean as condenas é o último dunha serie de moitos. Por iso, GREVIO sinala a necesidade de explorar ou desenvolver opcións procesuais que, ou ben reduzan o número de ocasións que se lles pide ás mulleres que testifiquen / declaren as súas experiencias de violencia ou ben permitan a gravación do seu testemuño para o seu uso no xulgado, de modo que a ausencia de testificar no xuízo non inflúa na admisibilidade das probas, nin no resultado do xuízo.

En canto aos procesos penais por agresión sexual e violación, GREVIO identificou varios factores que poden incidir negativamente nas experiencias das mulleres vítimas con respecto ao mundo da xustiza penal en España. Primeiro, a duración dos procedementos é significativa. Aínda que a investigación inicial despois de que o caso fose enviado aos tribunais debe concluír nun prazo de seis meses, pódense outorgar 18 meses adicionais cando se ordenan máis probas ou investigacións adicionais.

¹²⁵ Segundo datos facilitados polo Consello Xeral do Poder Xudicial, anualmente tramítanse ao redor de 200.000 casos, principalmente en forma de procesos urxentes, procesos sumarios de instrución, procesos preliminares, procesos sumarios e procesos por faltas leves.

En segundo lugar, o uso de probas forenses nos tribunais está prohibido no caso de ser recollidas sen orde xudicial, xa que as mulleres normalmente acoden de motu propio a un centro de referencia de agresión sexual primeiro, en lugar de informar á policía. Isto é contrario aos obxectivos perseguidos polo Convenio de Istambul onde se garante que as vítimas de violación reciben asistencia na forma de probas forenses e outros servizos que poidan servir de evidencia en fases posteriores dun xuízo.

En terceiro lugar, as Unidades de Valoración Forense que axudan cos seus informes nos xulgados non sempre aplican unha perspectiva de xénero ao seu traballo e, polo tanto, poden disuadir ás mulleres e nenas de pasar polo proceso. En ausencia de probas forenses, o proceso penal céntrase na declaración da vítima, á que parece esixirse limiares de credibilidade elevados. Para que unha vítima de violación sexa considerada crible, non poden xurdir contradicións entre a primeira declaración (á policía) e a última (no tribunal).

Ademais, a súa declaración debe estar apoiada por probas complementarias e, por último, durante o xuízo débese establecer que non ten unha motivación subxacente para acusar a alguén. A GREVIO preocúpalle profundamente que isto permita que os estereotipos de xénero e os mitos da violación inflúan nesta valoración. Ademais, este feito ofrece unha ampla marxe para a revitimización das vítimas de violación e pode representar facilmente unha experiencia traumática desde o punto de vista das vítimas. Todo iso contrasta claramente cun dos obxectivos clave do Convenio de Istambul, a prevención da revitimización, e deben establecerse mecanismos para protexerse contra isto.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a mellorar e reforzar a perspectiva de xénero no traballo das Unidades de Valoración Forense en relación a todos os casos nos que emiten denuncias ante os tribunais, en particular aquelas relacionadas con delitos de violación e agresión sexual, así como de violencia pola parella ou exparella.

Ademais, GREVIO insta as autoridades españolas a explorar mecanismos e procedementos, que poden pasar por emendas legais, ao obxecto de suprimir a centralidade da declaración da vítima nos procedementos penais en casos de violencia pola parella ou exparella e violencia sexual.

GREVIO insta as autoridades españolas a identificar e abordar o máis axiña posible todos os factores lexislativos e procesuais que contribúen a establecer un limiar excesivamente alto para a constatación de violación nos xulgados, á vez que debe evitarse que as vítimas atravesen de forma repetida experiencias traumáticas durante os procesos de investigación e xudiciais.

B. VALORACIÓN E XESTIÓN DE RISCOS (ARTIGO 51)

A preocupación pola seguridade da vítima debe estar no centro de calquera intervención relacionada con calquera das formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul. Polo tanto, o artigo 51 establece a obrigação de garantir que todas as autoridades pertinentes, non só as forzas e corpos de seguridade, valoren e elaboren de forma eficaz un plan para a xestión dos riscos relativos á seguridade persoal aos que se enfronta unha vítima sobre o coñecemento de cada caso, de acordo con procedementos estandarizados e facilitando a cooperación entre os actores implicados.

O Sistema de Seguimento Integral nos Casos de Violencia de Xénero (Viu Xene) é a ferramenta central de valoración e xestión de riscos que utilizan en España as forzas e corpos de saúde¹²⁶. Tras unha valoración inicial das vítimas de violencia inflixida pola parella ou exparella, tómanse medidas de protección de acordo co nivel de risco identificado, supervisando continuamente os cambios en cada situación a fin de axustar o nivel de risco. Finalmente, estes cambios comunícanse ás fiscalías e os xulgados pertinentes nun prazo de 24 horas.

GREVIO observa con satisfacción o uso profesional que se fai desta ferramenta na valoración

¹²⁶ Para obter unha descrición detallada do sistema VioGen en inglés, consulte www.interior.gob.es/documents/642012/1626283/articulo+violencia+de+genero/fd0e7095-c821-472c-a9bd-5e6cbe816b3d

estandarizada de riscos e os esforzos realizados a fin de aproveitar os beneficios da intelixencia artificial na predición de riscos. Aínda que GREVIO pon en valor esta ferramenta, expuxéronse varias inquietudes que de ser abordadas, poderían permitirlle aumentar o seu potencial.

En primeiro lugar, GREVIO sinala que a ferramenta de valoración electrónica sérvese exclusivamente de información recompilada polas forzas e corpos de seguridade, a miúdo principalmente sobre a base da información achegada polas mulleres. Non existe un mecanismo para considerar de maneira estandarizada e oportuna a información obtida a través doutros actores relevantes, como é o caso do Poder Xudicial, os servizos especializados da muller ou os puntos de encontro familiar, que podería cambiar significativamente a valoración do risco.

GREVIO subliña que as boas prácticas xorden na unión de forzas entre varios organismos na valoración de riscos e na planificación das respostas por parte de axencias diferentes, que pasa así mesmo por involucrar aos ser vicios de apoio ás mulleres cuxo obxectivo principal é empoderar ás vítimas e representar as súas necesidades e intereses.

En segundo lugar, non existen mecanismos que garantan a actuación dos xuíces en base á valoración de riscos realizada polas forzas e corpos de seguridade . Por exemplo, riscos moi altos de violencia física, incluídos os ataques letais, non sempre dan lugar a unha orde da prisión preventiva, o cal deixa en mans das forzas e corpos de seguridade e, polo tanto, subordina ao ámbito da protección policial, a xestión deste grave risco para as mulleres. Neste contexto, GREVIO destaca exemplos positivos nos cales as forzas policiais garanten con éxito a seguridade das mulleres¹²⁷.

GREVIO, con todo, observa con gran preocupación que só o 11 % das mulleres asasinadas en España nos últimos anos polas súas parellas ou exparellas foran valoradas como casos de alto risco, cando o 34,7 % de todas as mulleres asasinadas en 2016 denunciarian violencia á policía.

GREVIO sinala a necesidade de valorar de forma urxente as razóns polas que un alto nivel de risco segue sen detectarse nalgúns casos. Neste contexto é fundamental fortalecer a base de coñecementos de todos os profesionais ao redor dos vínculos que existen entre as manifestacións do control coercitivo (como factor crave en el que apoiarse), ameázalas de morte e o aumento do risco que representa a separación. Sería igualmente importante incorporar o tipo e a frecuencia de violacións das ordes de protección dentro deste contexto. GREVIO destaca que tanto o Consello Xeral do Poder Xudicial como a Delegación do Goberno sobre Violencia de Xénero analizan perfís de vítimas e agresores co obxectivo de establecer factores de risco adicionais.

O poder xudicial leva a cabo valoracións de riscos por separado á vez que os xuíces poden solicitar valoracións forenses. Ambos os aspectos falan dun procedemento de longa duración que non sempre leva a cabo, xa que a maioría dos casos de violencia por parte da parella ou exparella tramítanse mediante procedementos de urxencia encamiñados a obter resultados no menor tempo posible. Ademais, non todas as rexións de España dispoñen de Unidades de Valoración Forense, e na práctica xudicial cotiá, a maioría das decisións para emitir ordes de protección tómanse sobre a base das declaracións de ambas as partes e a valoración policial de riscos unicamente.

GREVIO observa con satisfacción que, en 2019, estudáronse todos os casos nos que vítimas de violencia pola parella ou exparella tiveron fillos, tendo que o 30 % destes foron considerados en situación de vulnerabilidade. Este é un paso importante para entender o nivel de risco que este tipo de situación expón aos nenos. GREVIO valora positivamente a inclusión dos nenos no sistema de valoración de riscos do Sistema VioGen. Prevense dous procedementos: un para menores en situación de vulnerabilidade para quen se solicita unha valoración forense adicional ao Poder Xudicial, e un para menores en risco que xera unha dilixencia automática por parte do Sistema VioGen.

Co fin de aumentar a precisión das valoracións de risco en casos de violencia por parte da parella ou

¹²⁷ Durante a súa visita de avaliación a España, a policía vasca informou a GREVIO da inexistencia de asasinatos desde 2011 en mulleres baixo protección policial por violencia pola parella ou exparella.

exparella, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a aproveitar a experiencia das forzas e corpos de seguridade ao obxecto de levar a cabo a valoración de riscos de acordo a un intercambio de información que parta da cooperación entre axencias diferentes, o cal debería incluír a participación de servizos especializados para mulleres, todo iso baixo a premisa de garantir os dereitos humanos e a seguridade da vítima individual.

C. ORDES URXENTES DE PROHIBICIÓN E PROTECCIÓN (ARTIGOS 52 E 53)

GREVIO valora positivamente a existencia en España, desde 2003, de ordes de protección para as vítimas en cada unha das formas de violencia doméstica. A Lei de Enxuízamento Criminal (artigo 544 *bis - ter*) habilita aos xuíces de instrución a ordenar diferentes medidas cautelares cando investigan delitos de homicidio ilícito, lesións corporais, delitos sexuais e delitos contra o dereito á propia imaxe. Estas inclúen prohibicións de contacto, comunicación e residencia coa vítima e son principalmente medidas de dereito civil ditadas sobre a base do artigo 544 *bis*. Estas medidas poden ser ordenadas de oficio ou a solicitude dunha parte lexítima (como, por exemplo, as vítimas ou os seus familiares).

O artigo 173 do Código Penal ofrece ordes de protección para as vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella, que inclúen medidas de dereito civil e penal, e que deben emitirse nun prazo de 72 horas. Ademais, os xulgados especializados en violencia contra as mulleres funcionan de garda 24 horas que permite emitir ordes de protección. As medidas de protección parecen referirse aos nenos mentres estean coa súa nai¹²⁸. Con todo, non aclara se as prohibicións de contacto aplícanse especificamente aos nenos, incluso estando na escola.

En termos de garantir o cumprimento das ordes de protección, GREVIO eloxia os importantes esforzos realizados polas autoridades españolas pertinentes co fin de supervisar o movemento dos abusadores domésticos. Unha ferramenta de seguimento electrónico que funciona como un dispositivo de rastreo GPS supervisa a distancia entre o agresor e a vítima. Actívase unha advertencia se o agresor móvese a unha área restrinxida, achégase á vítima ou tenta manipular o brazaletes electrónico. Todo iso representa unha forma útil de dar un significado real á orde de protección e de axudar ás mulleres a sentirse máis seguras.

GREVIO tamén observa con satisfacción que o tipo de incumprimento das ordes de protección e a súa frecuencia analízanse e téñense en conta na valoración de riscos en curso. No entanto, cabe ter en conta que unha porcentaxe significativa de mulleres asasinadas polas súas parellas ou exparellas foron consideradas casos de baixo risco por VioGen, aspecto este que expón dúbidas sobre o grao de fiabilidade inferido na valoración dos incumprimentos das ordes de protección.

Con todo, a avaliación do alcance e os requisitos legais de tales ordes e a súa implantación práctica revela unha serie de deficiencias. Primeiro, as ordes de protección dispoñibles, incluídas as medidas cautelares, non cumpren cos requisitos dunha orde urxente de prohibición no sentido denotado polo artigo 52 do Convenio de Istambul.

Esta disposición establece a obriga de garantir que se poida ordenar ao autor de violencia doméstica que desaloxe a residencia da vítima ou persoa en risco en situacións de perigo inmediato. O termo “perigo inmediato” refírese a calquera situación de violencia doméstica na que o dano é inminente ou xa se materializou, e é probable que volva ocorrer¹²⁹.

O obxectivo desta disposición é brindar seguridade ás vítimas de violencia doméstica sen obrígalas a buscar apresuradamente a seguridade nun refuxio ou noutro lugar. As ordes urxentes de prohibición deben servir como unha ferramenta para que as forzas e corpos de seguridade ou os actores da xustiza penal reaccionen ante unha situación de perigo inmediato sen procedementos prolongados. Aínda que

¹²⁸ As medidas civís poden incluír a determinación de réximes de visitas, comunicación e custodia, pago de manutención infantil e calquera outra medida de protección infantil para evitar perigos ou danos.

¹²⁹ Informe explicativo do Convenio de Istambul, parágrafo 265.

o servizo de garda de 24 horas que ofrecen os xulgados especializados en violencia contra a muller ofrece a posibilidade de emitir ordes de protección ante un perigo inmediato, moitas ordes de protección que se interpretan como medidas cautelares como parte da investigación tardan ata 72 horas en ser emitidas.

A pesar de que un xuíz pode ordenar a detención provisional do agresor a solicitude do fiscal ou da vítima en caso de risco inmediato, para a maioría das vítimas, a espera e a incerteza con respecto ao resultado pode presentar un risco demasiado grande para a súa seguridade, e preferirán trasladarse a un refuxio de violencia doméstica. Con todo, o obxectivo do Convenio de Istambul é permitir que as mulleres e os nenos permanezan seguros no seu propio fogar.

Ademais, GREVIO observa con preocupación a denegación dun número considerable de ordes de protección solicitadas. Os xulgados especializados en violencia contra a muller parecen outorgar ordes de protección ao redor de dous terzos dos casos. En 2017, realizáronse un total de 38.501 solicitudes deste tipo de orde, mentres que se concederon 26.044 (67,64 %). GREVIO observa grandes diferenzas na porcentaxe de solicitudes denegadas. Mentres que os xulgados de Madrid ou Barcelona outorgan só o 50 % das ordes solicitadas, os tribunais da Ríoxa e Valencia outorgan ao redor do 90 %. As razóns destas diferenzas seguen sen estar claras para GREVIO, deben ser investigadas e posteriormente abordadas.

Todo iso é particularmente importante se se persegue garantir a protección de todas as mulleres en risco, incluídas as mulleres migrantes en situación irregular. Aínda que GREVIO valora positivamente que a Lei Orgánica 4/2000 sobre Dereitos e Liberdades dos Estranxeiros en España e a súa Integración Social ofrezca ás mulleres migrantes en situación irregular a oportunidade de solicitar unha orde de protección, a súa baixa taxa de emisión, especialmente en Madrid e Barcelona, aumenta significativamente os riscos neste sentido. A denegación dunha orde de protección carrega finalmente unha orde de devolución.

GREVIO valora a importancia de garantir que as ordes de protección poidan ser adoptadas por un xuíz de oficio, xa que isto pode verse como un indicador de dilixencia debida por parte do poder xudicial na protección ás vítimas. O mesmo pode dicirse en canto á habilitación dos fiscais para solicitar medidas civís de protección cando hai nenos involucrados. Con todo, GREVIO lamenta que non existan datos que ilustren a frecuencia coa que o fan os xuíces e fiscais.

As ordes de protección son frecuentemente violadas polos agresores, o que representa outro desafío relevante, dado que o incumprimento das ordes considérase un dos factores asociados a un alto risco de morte. Segundo as autoridades, existen medidas xurídicas para impor sancións aos agresores que violen ditas ordes¹³⁰, incluída a prisión provisional. Con todo,.

GREVIO sinala que houbo 11.570 violacións de ordes en 2016 e 15.432 en 2017. Cando se comparan os datos sobre incumprimentos co número total de ordes emitidas, en 2016 violouse case una de cada dúas ordes, e en 2017 a porcentaxe de incumprimentos foi aínda maior: 59%. Pola contra, non se proporciona información sobre o número e o tipo de sancións impostas como resultado de violacións, incluído o encarceramento.

Ademais, podería exporse a cuestión da validez inicial de 30 días das ordes de protección civil. Se as vítimas ou os seus representantes legais inician un procedemento de dereito de familia, poden prorrogarse por outros 30 días ata que o tribunal decida modificalos ou cancelalos. Tendo en conta que a recuperación das vítimas e os intentos de (re)construír unha vida independente leva tempo, é importante, como o demostra a boa práctica¹³¹, permitir que as ordes de protección duren un "período

¹³⁰ Como se especifica no informe de Estado, páxina 58, para un agresor que incumpre unha orde de protección, é posible: a) impor medidas cautelares máis restritivas, de acordo cos artigos 544 *bis* e 505 da Lei de Enxuzamento Criminal, incluída a prisión provisional; b) impor unha sanción por incumprimento da pena de conformidade co artigo 468.2 e 3 do Código Penal.

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

de tempo suficiente" e que se dispoña de medidas complementarias a máis longo prazo (incluídos, entre outros, refuxios, empoderamento económico e asesoramento para abordar as consecuencias do trauma) a fin de garantir que non xorden "brechas" na protección.

Polo tanto, poderíase facer máis en España para lograr a continuidade da protección e a complementariedade entre as ordes de protección (unha vez que expiren) e as formas de axudar ás mulleres a empoderarse e recuperarse a longo prazo. GREVIO valora positivamente que España, coa adopción da súa histórica Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral sobre a violencia inflixida pola parella ou exparella, introducíse un enfoque integral da protección, o cal inclúe medidas destinadas ao empoderamento a máis longo prazo e o empoderamento económico en particular. É importante continuar estes esforzos para lograr unha continuidade na protección e a complementariedade entre as ordes de protección (unha vez que expiren) e outras medidas relacionadas co tres "alicerces" do Convenio: prevención, protección e persecución.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que examinen as razóns que poidan explicar o elevado número de solicitudes de ordes de protección que acaban sendo denegadas, así como o alto número de violacións das ordes de protección por parte dos agresores, e a que apliquen medidas lexislativas e políticas que aborden estes desafíos relacionados con todos os actos de violencia que son obxectos de aplicación destas ordes. As medidas a considerar poden incluír, por exemplo, reaccionar coa dilixencia debida ante unha violación das ordes de protección, especialmente mediante a aplicación efectiva da sanción de prisión provisional en situacións de alto risco. Os avances nesta área deben supervisarse e analizarse sobre a base dunha batería de indicadores predefinidos.

D. APOIO ÁS VÍTIMAS EN PROCEDIMENTOS XUDICIAIS (ARTIGO 55.2)

Con miras a empoderar ás vítimas e alentálas a seguir adiante cos procedementos penais, o artigo 55.2 require que as Partes se aseguren que as organizacións de vítimas, orientadores especificamente capacitados en violencia doméstica ou outros tipos de servizos de apoio/avogacía, poden axudar e apoiar ás vítimas durante as investigacións e procedementos xudiciais. GREVIO valora positivamente a creación dunha rede de Oficinas de Asistencia ás Vítimas (OAV) en España co obxectivo específico de proporcionar unha asistencia integral, coordinada e especializada ás vítimas de delitos e dar resposta ás súas necesidades xurídicas, psicolóxicas e sociais específicas.

Estas concíbense como entidades que empoderan ás vítimas de delitos, minimizan os efectos da vitimización primaria e preveñen a vitimización secundaria. Seguindo un enfoque centrado nas vítimas no que participan diferentes axencias, a asistencia consta de catro fases: recepción- orientación, información, intervención e seguimento. Dentro da fase de intervención, a OAV proporciona asesoramento xurídico e psicolóxico e elabora plans individuais de apoio. Posteriormente, os informes sobre a situación individual dunha vítima dun delito son elaborados e emitidos pola autoridade xudicial ou fiscal competente para a adopción de medidas de protección. Tamén se axuda ás vítimas a solicitar mecanismos de indemnización.

E. ASISTENCIA XURÍDICA (ARTIGO 57)

As vítimas de violencia pola parella ou exparella contan con asistencia xurídica gratuíta en virtude da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero. O artigo 20 habilita a súa representación legal de forma previa ao acto formal de interposición da denuncia e en todos os procedementos administrativos que se deriven como resultado directo ou indirecto da violencia. GREVIO valora positivamente esta disposición e observa con satisfacción que os colexios de avogados establezan un sistema de avogados de oficio especializados nesta área.

As vítimas de calquera das outras formas de violencia contra a muller poden obter asistencia xurídica en virtude do Estatuto da Vítima do Delito (artigo 16) e da Lei 1/1996 de Asistencia Xurídica Gratuíta

(artigo 3), se perciben menos do dobre da renda mínima en España.

Aínda que GREVIO valora positivamente a dispoñibilidade xeral de asistencia xurídica, en particular o acceso temperán das mulleres vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella a representación legal especializada e gratuíta, observa con preocupación que as mesmas condicións non se aplican ás mulleres que experimentaron calquera outra forma de violencia. En consecuencia, as mulleres vítimas de violencia sexual ou outras formas de violencia só teñen dereito a asistencia letrada gratuíta unha vez iniciado o procedemento xudicial e só se cumpren cos requisitos relativos aos ingresos económicos. Esta diferenza de trato pode afectar particularmente ás vítimas de violación e agresión sexual.

A natureza desestabilizadora e traumática da violencia sexual e a violación demanda un rápido apoio profesional desde o comezo mesmo de calquera investigación formal ou procedemento administrativo con este fin. Aínda que parte deste apoio parece ser proporcionado pola Oficina de Apoio ás Vítimas, GREVIO sinala a necesidade de permitir que as vítimas de violación sexan asistidas por avogados de apoio ás vítimas ou avogados de asistencia letrada desde o momento da súa primeira declaración. Isto é tanto máis importante a tenor dun sistema de xustiza penal no que se pon unha maior énfase na declaración da vítima á que se aplican estritos requisitos de credibilidade (ver Capítulo VIN, Apartado A.2 Porcentaxes de condenas).

Aínda que GREVIO recoñece a necesidade de que os sistemas de xustiza penal corroboren e valoren a veracidade e credibilidade das declaracións feitas pola vítima, a investigación neste campo mostra que moitas mulleres que experimentan algunha forma de violación e trastorno de tensión postraumática a miúdo só lembran parcialmente os feitos. É frecuente que as vítimas de violación lembren os detalles do feito despois de que se fixo a declaración inicial á policía, o que a miúdo se percibe como pouco creíble.

Ademais, GREVIO mostra a súa preocupación ante a variabilidade observada na calidade e dispoñibilidade da asistencia xurídica gratuíta para vítimas de violencia exercida pola parella ou exparella no marco da Lei Orgánica 1/2004, servizo que depende da administración competente (Ministerio de Xustiza ou o goberno autonómico). Os problemas relacionados coa dispoñibilidade de avogados de garda parecen xurdir con frecuencia, especialmente nas zonas rurais, e as vítimas renuncian ao seu dereito de contar cun avogado na etapa inicial da denuncia a fin de evitar unha longa espera, en particular cando presentan a súa denuncia pola noite.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que garantan o acceso *de xure* e *de facto* a asistencia letrada nunha etapa temperá do procedemento (no momento de dar a súa primeira declaración á policía ou presentar unha denuncia) por parte das vítimas de calquera das formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul.

VII. MIGRACIÓN E ASILO

No ámbito da migración e o asilo, o principal requisito do Convenio de Istambul é garantir que as leis sobre o estatuto de residencia e os procedementos de asilo non pasen por alto a realidade das mulleres que viven relacións abusivas ou que son obxecto de violencia e explotación sexual e doutras formas de violencia de xénero. As leis sobre o estatuto de residencia deberán prever a posibilidade de obter permisos de residencia autónomos para mulleres en circunstancias específicas (artigo 59).

Os procedementos de asilo, doutra banda, deben ter en conta o xénero e permitir que as mulleres divulguen as súas historias na súa totalidade, e os motivos de persecución interpretaranse de maneira sensible ao xénero. Todo iso só pode lograrse se, á súa vez, os procedementos de recepción e os servizos de apoio aos solicitantes de asilo son sensibles ás necesidades das mulleres vítimas ou en risco de violencia (artigo 60).

A. ESTATUTO DE RESIDENCIA (ARTIGO 59)

GREVIO valora positivamente que tanto a Lei Orgánica 4/2000 sobre Dereitos e Liberdades dos Estranxeiros en España e a súa Integración Social (LOEX) como o correspondente Real Decreto (RELOEX) inclúan disposicións aliñadas plenamente con dos requisitos do artigo 59 do Convenio de Istambul¹³².

As mulleres que derivan o seu estatuto de residencia dos seus cónxuxes ou parellas, así como as que se atopan nunha situación irregular, poden acudir ás autoridades en busca de protección, por exemplo, solicitando unha orde de protección e, se se lles concede ou se lles recoñece como vítimas violencia pola parella en virtude da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral, tendo permiso para permanecer en España¹³³.

GREVIO valora positivamente que, en principio, isto permita que as mulleres migrantes denunciaren e posteriormente abandonen ás súas parellas e cónxuxes abusivos sen temor á expulsión, e sen importar a duración da relación. Ademais, GREVIO valora positivamente as altas cifras de concesión de autorizacións de residencia temporal por circunstancias excepcionais (como a violencia de parella), entre o 75 % e o 85 % de 2012 a 2016¹³⁴. A pesar de que GREVIO valora positivamente que o número total de solicitudes siga aumentando e que a proporción de autorizacións concedidas segue sendo significativa, GREVIO lembra que as taxas de prevalencia da violencia por parte da parella contra mulleres de orixe non española son altas¹³⁵, e moitas destas mulleres derivarían a súa autorización de residencia do abusador.

Nese sentido, lembra a importancia de informar as mulleres migrantes vítimas de violencia de xénero sobre a posibilidade de solicitar unha autorización de residencia independente, por exemplo, á súa chegada a España ou mediante o contacto cos servizos sociais. Por outra banda, GREVIO reitera a súa preocupación pola incerteza á que se enfrontan as mulleres migrantes en situación irregular cando denuncian a violencia pola súa parella e posteriormente solicitan unha orde de protección, tendo en conta que, por exemplo, a taxa xeral de denegación de ordes de protección por parte dos tribunais de Barcelona e Madrid é moito maior que noutras partes de España (ver Capítulo VIN, Apartado C, Ordes Urxentes de prohibición e ordes de protección, artigos 52 e 53). Segundo os profesionais deste campo, o temor de que a orde de protección sexa denegada contribúe á renuncia de moitos a dar ese paso.

Aínda que GREVIO recoñece a necesidade de establecer criterios probatorios para a concesión de autorizacións de residencia temporal de cinco anos a vítimas de violencia pola parella, apunta a necesidade de fixar estes criterios tendo en conta as realidades das mulleres migrantes en España. Actualmente, estes requiren nunha orde de protección, un documento oficial do fiscal ou unha condena do agresor. Non se recoñecen denuncias doutras entidades como os servizos sociais, puntos de encontro familiar, refuxios para vítimas de violencia doméstica ou Oficinas de Asistencia ás Vítimas. GREVIO celebra que a Macroenquisa de 2019¹³⁶ mostre un aumento de mulleres migrantes que se achegan aos servizos de apoio xeral en comparación coa Macroenquisa de 2015 e lembra a importancia de garantir o acceso aos devanditos servizos para as mulleres migrantes.

Con respecto ao requisito establecido no artigo 59.4 do Convenio de Istambul, GREVIO observa que o artigo 59 *bis* da LOEX e os artigos 140-146 da RELOEX permiten ás mulleres vítimas de matrimonio forzoso obter unha autorización de residencia temporal e traballo se son identificadas como vítimas

¹³² Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, polo que se aproba o Regulamento da Lei Orgánica 4/2000 de Dereitos e Liberdades dos Estranxeiros en España e a súa Integración Social (RELOEX).

¹³³ Unha descrición detallada das disposicións legais relevantes está dispoñible no informe estatal español ao GREVIO, p. 63.

¹³⁴ En 2012, 1937 mulleres estranxeiras vítimas de violencia de parella solicitaron a residencia temporal, mentres que só 921 mulleres estranxeiras na mesma situación solicitaron un permiso de residencia temporal en 2016. Véxase a páx. 312 do Informe Anual do Observatorio Estatal de Violencia sobre a Muller do ano 2016 (só en español), publicado en 2019, dispoñible en <https://violenciagenero.igualdade.gob.es/violenciaEnCifras/>.

¹³⁵ Segundo a Macroenquisa 2019, o 24,7 % das mulleres residentes en España nadas no estranxeiro foron vítimas de violencia física e / ou sexual por parte da súa parella (fronte ao 12,7 % das nadas en España) e o 45,6 % foron vítimas de violencia psicolóxica (fronte ao 29,9 % das mulleres nadas en España).

¹³⁶ Macroenquisa sobre violencia contra a muller 2019, páx. 275.

de trata a efectos de matrimonio forzoso.

Con todo, a GREVIO preocúpalle que a definición do matrimonio forzoso desde o punto de vista de trátaa de persoas non cubra todas as formas de matrimonio forzoso e que a algunhas vítimas de matrimonio forzoso non se lles conceda unha autorización de residencia por este motivo. Ademais, parece que certos profesionais descoñecen se debe tratarse xuridicamente o matrimonio forzoso ben como unha forma de trata de persoas, ben como unha forma de violencia de parella contra a muller¹³⁷.

Ademais, GREVIO sinala que a concesión das devanditas autorizacións de residencia requiriría un recoñecemento oficial como vítima a través dun procedemento en España, mentres que o obxectivo do artigo 59.4 do Convenio de Istambul é garantir que as mulleres e nenas que perderon o seu estatuto de residente en España como consecuencia dun matrimonio forzoso no estranxeiro poidan regresar a España. Non está claro en que medida as disposicións existentes da LOEX e RELOEX cobren este tipo de situación .

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a:

- **Revisar os limiares de suficiencia probatoria para a concesión de autorizacións de residencia temporal para todas as categorías de mulleres migrantes en España (cidadás da UE, cidadás do Espazo Económico Europeo, cidadás de terceiros países e mulleres migrantes en situación irregular) co fin de eliminar aqueles que sexan excesivamente elevados, como, por exemplo, o requisito dunha condena penal do abusador;**
- **Garantir que todas as vítimas de matrimonios forzosos teñan dereito a recuperar as autorizacións de residencia perdidas por ser obrigadas a contraer matrimonio no estranxeiro.**

B. SOLICITUDES DE ASILO BASEADAS NO XÉNERO (ARTIGO 60)

Nos últimos anos, España experimentou un aumento de solicitudes de asilo. En 2018, produciuse unha marca de solicitudes de asilo cifrado en 55.749, das cales 43 % foron presentadas por mulleres, o que supón un aumento do 75 % con respecto a 2017. Isto provocou unha serie de dificultades en relación coa recepción dos solicitantes de asilo e a tramitación de casos, incluída unha importante acumulación de solicitudes pendentes e dificultades para acceder ao procedemento.

GREVIO recoñece que actualmente algunhas destas dificultades están a abordarse e que se están incrementando tanto os recursos humanos e financeiros da Oficina de Asilo e Refuxio (OAR) como as capacidades de recepción.

1. Procedementos de asilo sensible ao xénero

O dereito de asilo está firmemente asentado en España, tanto no artigo 13.4 da Constitución española como na Lei 12/2009 reguladora do Dereito de Asilo e da Protección Subsidiaria (en diante Lei de Asilo), que se basea no Dereito da Unión Europea neste ámbito. GREVIO valora positivamente o feito de que os artigos 3 e 7 da Lei de asilo recoñezan especificamente a persecución por motivos de xénero e orientación sexual.

O artigo 6 da lei establece que os actos de persecución poden incluír actos de violencia física e psicolóxica, así como actos de violencia sexual. O artigo 46 da Lei de Asilo establece garantías procesuais especiais e o tratamento das persoas con necesidades específicas, incluídas as vítimas de violencia física, psicolóxica, sexual e de trátaa. Isto último é particularmente importante, dado que as

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

mulleres durante a súa viaxe a miúdo experimentan violencia ou explotación sexual. Con todo, GREVIO sinala que, en ausencia dun decreto de execución, esta disposición non se traduciu en novos enfoques na práctica xurídica e administrativa.

GREVIO valora positivamente o feito de que se deron os pasos iniciais para capacitar ao persoal da OAR na persecución por relacións de xénero e que recentemente se introduciron directrices para valorar e procesar as solicitudes de asilo baseadas no xénero. As medidas xerais adoptadas para reforzar o procedemento de asilo en termos máis globais tamén están a ter un efecto beneficioso.

Os solicitantes de asilo chegan a España a través dos aeroportos internacionais de España, en barco pola costa andaluza ou vía Marrocos a través dos enclaves españois de Melilla e Ceuta. Aplícanse diferentes procedementos segundo o punto de entrada.

Nos puntos de entrada fronteirizos, como os aeroportos internacionais, pero tamén en Ceuta e Melilla, as solicitudes de asilo están suxeitas a un procedemento acelerado que se completa en catro días con posibilidade de recurso administrativo. Os profesionais neste campo compartiron a súa preocupación de que tales procedementos acelerados leven a cabo dunha maneira que evite, na práctica, que as mulleres revelen experiencias de violencia. As necesidades específicas das mulleres e as nenas resultantes de experiencias traumáticas non se examinan e, polo tanto, quedan en gran parte sen atender. Que se dean condicións similares á detención ou condicións percibidas así polas mulleres e as nenas non crea un entorno de confianza e apoio necesario para compartir información confidencial. Polo tanto, pérdese facilmente información crucial, o que GREVIO lamenta (aínda que todos os casos comunícanse á OAR).

Neste contexto e baseándose no relatado polas ONG, GREVIO observa que as mulleres que sufriron a mutilación xenital feminina, por exemplo, son extremadamente remisas a revelala, mesmo cando saben que esta última pode representar un motivo para solicitar asilo.

Ademais, GREVIO observa con preocupación as persistentes alegacións relacionadas cos importantes obstáculos co que se atopan as mulleres e os homes de países subsaharianos para acceder ao paso fronteirizo de Beni-Enzar e, posteriormente, para poder solicitar a protección internacional¹³⁸.

Como resultado, as mulleres, os menores e outras persoas con necesidades específicas de protección recorren cada vez máis ao crime organizado e a outras redes para entrar aos devanditos enclaves por vía marítima, o cal só aumenta a súa vulnerabilidade. GREVIO sinala a necesidade de defender o dereito de asilo para todos, incluídas as mulleres e nenas de países subsaharianos que a miúdo foxen de graves conflitos e violencia de xénero e, polo tanto, necesitan urxentemente apoio e protección.

No referente ás chegadas por mar aplícase o procedemento de asilo ordinario, e as solicitudes poden presentarse despois do período inicial de autorización de 72 horas en condicións similares ás de detención nas instalacións policiais. GREVIO recoñece que o marcado aumento de chegadas por mar en 2018 provocou desafíos importantes na identificación de persoas vulnerables, e en particular mulleres e menores. Ademais, GREVIO recoñece que son varios miles de persoas as que foron rescatadas en augas territoriais españolas¹³⁹.

¹³⁸ Véxase o informe sobre España do Representante Especial do Secretario Xeral do Consello de Europa sobre migración e refuxiados, publicado o 6 de setembro de 2018, dispoñible en: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31 ; véxase tamén o informe AIDA sobre España, dispoñible en: www.asylumineurope.org/reports/country/spain/access-territory-and-push-backs y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Supplementary observations by the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees in the case of N.D. and N.T. v Spain before the Grand Chamber of the European Court of Human Rights”, 5 de abril de 2018, 8675/15 e 8697/15, dispoñible en: www.refworld.org/docid/5b92533f4.html ; sobre a situación en Melilla, véxase o Informe da Comisión Española de Axuda ao Refuxiado (CEAR) do 2019, p. 66, dispoñible en: www.cear.es/wp-content/uploads/2019/07/INFORME_CEAR_2019.pdf

¹³⁹ En 2017, chegaron por vía marítima un total de 22.103 persoas, mentres que en 2018 esta cifra aumentara a 58.569. A maioría son rescatados dentro de augas territoriais españolas e trasladados ao litoral andaluz.

Neste sentido, GREVIO valora positivamente a cooperación intensa entre ACNUR e as autoridades españolas, que ten por obxectivo garantir un enfoque máis estrutural ao examinar situacións de vulnerabilidade e nas actuacións realizadas con posterioridade. Están a incrementarse os esforzos que garantan un enfoque máis humanitario a través de exames médicos obrigatorios, que, nalgúns partes de Andalucía, están a comezar a incluír actuacións para a identificación de situacións de vulnerabilidade e de persoas que necesitan a protección internacional. Aínda que GREVIO valora positivamente estes avances, non pasan de ser pasos iniciais cara a un enfoque máis integral para a identificación de mulleres vulnerables con miras a lograr a súa protección, apoio e seguridade.

Con todo, GREVIO observa con preocupación que quen desexen solicitar protección internacional non sexan remitidos sistematicamente ao sistema de asilo. GREVIO tamén sinala que a derivación a servizos especializados para mulleres sería útil para proporcionar ás mulleres unha contorna propicia que sexa sensible ao relato de experiencias traumáticas relacionadas coa violencia. As boas prácticas de outros países indican que os procedementos de asilo poden suspenderse mentres o caso é revisado polos devanditos servizos. Os puntos de desembarco non están organizados de forma que o proceso de chegadas estea conectado de forma áxil co acceso ao procedemento de asilo e a identificación das necesidades especiais de protección e posibles vulnerabilidades.

En cambio, o enfoque parece centrarse na xestión da migración, tendo o proceso de identificación por parte da policía local como punto de entrada común. Ao expresar a intención de solicitar asilo, a policía emite un documento acorde e se concerta unha cita para unha primeira entrevista, novamente coa policía. As longas esperas para estas entrevistas preliminares están a afectar a todos os solicitantes de asilo, especialmente ás mulleres, e moitos se renden e abandonan o proceso¹⁴⁰.

Ademais, GREVIO mostra a súa inquietude por informacións que apuntan a que pasar por esta primeira entrevista constitúe a condición de selección de acceso a un aloxamento seguro (é dicir, un centro de recepción exclusivo para solicitantes de asilo) nalgúns rexións de España.

O feito de que estas entrevistas iniciais - un primeiro paso crucial no procedemento de asilo - tamén sexan realizadas pola policía e nas comisarías de policía, xera barreiras importantes ás mulleres e nenas que foxen da persecución por motivos de xénero, xa que moitas poden temer á policía (dada a súa experiencia nos países de onde foxen) ou descoñecer a importancia de divulgar a dita información nese momento do procedemento.

Tense a impresión de que as instalacións son inadecuadas para entrevistas que sexan sensibles ao xénero, xa que se garante moi pouca privacidade e non todos os policías contan co tacto para realizalas¹⁴¹. Os servizos de interpretación parecen carecer de calidade e sensibilidade cara a ao xénero, sexa porque o interlocutor é policía do sexo oposto ou porque non ten o nivel de formación requirido. A información proporcionada durante a visita de avaliación tamén evidenciou o impacto que a falta de coordinación entre as comunidades autónomas ten nas solicitudes de asilo.

A OAR leva a cabo segundas entrevistas en profundidade para avaliar os criterios de selección dun solicitante de asilo, especialmente cando as solicitudes baséanse na persecución por motivos de xénero. Aínda que GREVIO observa que o nivel de sensibilidade cara ás experiencias específicas das mulleres e as situacións de vulnerabilidade que resultan da violencia de xénero está a aumentar entre o persoal da OAR, preocúpalle as informacións que apuntan á existencia de limiares elevados de suficiencia probatoria.

Por exemplo, pídese que as mulleres vítimas de violencia sexual ou doméstica denuncien tal violencia ás súas autoridades nacionais sen ter en conta as razóns específicas do país que poderían impedirllas facelo, incluído, entre outros, o feito de que algunhas mulleres fuxisen dos países afectados por un conflito ou unha guerra (Somalia, Iraq e Siria, por exemplo). Ademais, algunhas mulleres proveñen de países onde a mutilación xenital feminina non está criminalizada, ou se practica amplamente, a pesar

¹⁴⁰ Información proporcionada a GREVIO durante a visita de avaliación.

¹⁴¹ Información proporcionada a GREVIO durante a visita de avaliación.

de ser ilegal.

Tamén parece que se aplican interpretacións restritivas á información do país de orixe, e con frecuencia danse por feito alternativas de fuxida internas sen nunha valoración individualizada do perfil da solicitante, das súas experiencias, vulnerabilidades e da súa capacidade para gañarse a vida.

Non se dispoñen datos sobre o número de solicitudes aceptadas vinculadas a persecución por motivos de xénero, o que dificulta avaliar a porcentaxe de resolución é sobre o asilo favorables para as mulleres solicitantes. Pódese interpor un recurso ante a Audiencia Nacional, o cal non dá lugar a unha suspensión da aplicación da denegación, o que significa que as ordes de devolución poden executarse mentres o recurso está pendente de resolución. Pódense solicitar medidas cautelares para permitir que o solicitante permaneza en España, pero de cando en cando concédense na práctica. Ademais, a interposición dun recurso parece custosa xa que require do apoio dun avogado.

GREVIO insta as autoridades españolas a tomar medidas, a través de emendas legais, para garantir o acceso inmediato das mulleres solicitantes de asilo ao procedemento de asilo independentemente de se chegan por mar ou por terra (pasos fronteirizos), velando a un tempo porque o procedemento de asilo ordinario e acelerado sexa sensible ao xénero, en particular en canto a:

- **incrementar os recursos humanos e o financiamento de todos os involucrados no procedemento de asilo (a policía e a Oficina de Asilo e Refuxio) que garantan locais adecuados, persoal capacitado e intérpretes cualificados do mesmo sexo en relación a todos os idiomas relevantes;**
- **incorporar un proceso sistemático de identificación das condicións de vulnerabilidade de mulleres e nenas á súa chegada de forma que se poidan identificar as necesidades de protección internacional e facer derivacións a servizos especializados co fin de permitir que as mulleres relaten as súas experiencias de persecución por motivos de xénero, así como para prestar a debida atención ás razóns específicas de cada país que poderían impedir que as mulleres informasen as autoridades nos seus países de orixe das súas experiencias relacionadas coa violencia.**

Ademais, GREVIO alenta ás autoridades a recompilar datos sobre o número anual de solicitudes de asilo baseadas en persecución por motivos de xénero e sobre o número de solicitudes concedidas e denegadas.

2. Aloxamento

Realizáronse numerosos esforzos para facer fronte ao crecente desafío que supón proporcionar aloxamento básico e manutención aos solicitantes de asilo e os migrantes que chegan ou transitan por España. Aínda que GREVIO valora positivamente o alto nivel de compromiso dos profesionais individuais, observa con preocupación os períodos significativos de tempo que, con anterioridade ao acceso ao sistema de asilo en España, moitos solicitantes teñen que pasar en aloxamentos, feito que exacerba as experiencias de trauma e non propicia a súa recuperación psicolóxica e a estabilidade, o cal impacta negativamente na súa capacidade para revelar experiencias de persecución por motivos de xénero.

Muchas mulleres e nenas pasan meses en aloxamentos de tipo humanitario, se é que están dispoñibles, sen alcanzar o tipo de aloxamento especializado e de apoio necesario que as mulleres e nenas vítimas de violencia de xénero necesitarían. Por outra banda, informouse a GREVIO que os menores non acompañados que chegan a España e son aloxados en centros residenciais ou mesmo en institucións para persoas con incapacidade deben abandonalos ao cumprir os 18 anos, e que moitos deles acaban na prostitución.

Unha vez que se rexistra unha solicitude de asilo de forma oficial, os solicitantes dispoñen de aloxamento de maneira descentralizada e realízanse esforzos para garantir un aloxamento a pequena

escala. Segundo as autoridades, o 80 % dos centros de acollida son apartamentos en pobos e cidades que facilitan a integración, aspecto que GREVIO aproba. Tamén existen centros colectivos, chamados Centros de Acollida a Refuxiados (CAR), contando algúns deles con décadas de experiencia na acollida de solicitantes de asilo. Isto deu lugar a unha serie de boas prácticas, como, por exemplo, ofrecendo asistencia médica e psicolóxica adecuada ás mulleres que sufriron trauma por violación ou outras experiencias de violencia, e documéntanse e preséntanse probas forenses para apoiar a solicitude de asilo.

En ausencia dun proceso estrutural de identificación das situacións de vulnerabilidade ou outras medidas que identifiquen as vulnerabilidades específicas e necesidades de seguridade de cada muller, bótase a faltar un maior empeño en garantir un aloxamento adecuado, seguro e sensible ao xénero. A situación nos Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes de Ceuta e Melilla suscita maior preocupación, xa que estes centros están deseñados para estancias curtas de migrantes en situación irregular, xeralmente homes novos.

Aínda que GREVIO é consciente de que as mulleres e os nenos constitúen unha porcentaxe moita menor de ocupantes, no entanto apunta á necesidade de garantir condicións básicas de acollida que permitan a súa seguridade. Numerosos informes, incluídos os do Defensor do Pobo español, chamaron a atención sobre as condicións adversas ás que se enfrontan as mulleres e os nenos nestes centros, nos que se expoñen a riscos significativos de violencia e explotación sexual¹⁴². Isto é unha preocupación constante, en particular a medida que as estancias se prolongan no tempo.

GREVIO insta as autoridades españolas a que garantan un aloxamento seguro e adecuado a todas as mulleres e nenas que expresen a súa intención de solicitar asilo ademais do seu acceso a ONG especializadas con experiencia na asistencia a vítimas de violencia de xénero, xa sexa incorporando devanditos servizos como parte das actuacións desenvolvidas en materia de aloxamento ou ben asegurando doutro xeito o seu acceso *de facto* a fin de reducir o risco dunha maior vitimización e re-traumatización.

C. A NON DEVOLUCIÓN (ARTIGO 61)

O artigo 61 do Convenio implica a obrigaición por parte dos Estados, amparada polo dereito internacional, de respectar o principio de non *devolución* en relación coas vítimas de violencia de xénero que poden enfrontarse a ser perseguidas no seu país de orixe. De acordo con este principio, os Estados non deben expulsar nin devolver a un solicitante de asilo ou refuxiado a ningún país onde a súa vida ou a súa liberdade estean ameazadas.

O artigo 3 do Convenio Europeo de Dereitos Humanos tamén impide que unha persoa sexa devolta a un lugar onde poida correr un risco real de ser vítimas de tortura ou de penas ou de tratos inhumanos ou degradantes. O principio de non *devolución* tamén inclúe a non prohibición do acceso ao territorio dun país aos solicitantes de asilo que chegasen ás súas fronteiras ou que non teñan acceso ás súas fronteiras¹⁴³. A obrigaición de respectar o principio de non *devolución* aplícase igualmente ás vítimas de violencia de xénero que necesitan protección, independentemente do seu estatuto de residencia particular¹⁴⁴.

GREVIO observa que a falta de realización de valoracións de situacións de vulnerabilidade - en particular aquelas no marco de procedementos acelerados - con miras a detectar a quen son vítimas

¹⁴² Defensor do Pobo español, O Asilo en España: A Protección internacional e os recursos do sistema de acollida, xuño de 2016, páx. 91, dispoñible en español en: www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/07/Asilo_en_Espa%C3%B1a_2016.pdf ; Representante Especial do Secretario Xeral do Consello de Europa sobre Migración e Refuxiados , publicado o 6 de setembro de 2018, dispoñible en : https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808d2c31 ; Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Spain, Second Evaluation Report by the Group of Experts on Action against Trafficking, GRETA (2018) 7, parágrafo 96, dispoñible en: <https://rm.coe.int/greta-2018-7-frg-esp-en/16808b51e0> .

¹⁴³ Parágrafo 320 do Informe explicativo do Convenio de Istambul.

¹⁴⁴ Ibid., parágrafo 322.

de violencia de xénero de acordo ao expresado anteriormente neste informe, pode conducir a devolucións ou retornos en violación do principio de *non devolución*.

Co fin de reducir o risco de non *devolución* das mulleres solicitantes de asilo en España, GREVIO insta as autoridades españolas a que garantan que a valoración de situacións de vulnerabilidade das mulleres solicitantes de asilo realícese de forma que permita a súa identificación como vítimas de violencia de xénero e suxeito de protección internacional.

VIII. OBSERVACIÓNS FINAIS

Desde 2004, España foi recoñecida internacionalmente polo seu papel pioneiro no desenvolvemento dun enfoque integral para o tratamento da violencia inflixida pola parella ou exparella que se enmarca na súa histórica lei sobre esta forma de violencia de xénero, na que se inclúe, por exemplo, a incorporación de xulgados especializados en todos os aspectos xurídicos relacionados coa mesma, xa sexa de ámbito civil ou penal. O cambio de paradigma faise evidente e calquera das formas de violencia que as mulleres experimentan a mans das súas parellas enmárcase así en termos de xénero.

Desde a entrada en vigor do Convenio de Istambul, realizáronse diversos esforzos específicos tendentes a ampliar as políticas e a lexislación españolas co fin de facilitar a implantación deste Convenio no relativo ás formas de violencia contra a muller ademais da violencia exercida pola parella ou exparella e a violencia doméstica.

En particular, o Código Penal foi obxecto de revisión continua a fin de adaptalo aos requisitos do Convenio de Istambul. Ademais, avanzouse como nunca antes no uso de deliberacións participativas, dando como resultado o correspondente debate e aprobación polo parlamento español de máis de 400 medidas, que en conxunto conforman o coñecido como Pacto de Estado contra a Violencia de Xénero. Esta folla de ruta quinquenal identifica moitas deficiencias que, se se abordan segundo o previsto, impulsarán a España cara a un cumprimento máis pleno do Convenio de Istambul.

Con todo, a revisión de GREVIO da lexislación, dos enfoques políticos e dos discursos existentes ao redor das diferentes formas de violencia contra as mulleres en España mostrou a importancia outorgada á violencia exercida pola parella ou exparella. Formas de violencia como son a violación e a violencia sexual, o acoso sexual, o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina e a esterilización forzosa abórdanse de maneira menos integral na lexislación e as políticas públicas.

Dado que as competencias na área de prevención e loita contra a violencia contra as mulleres compártense entre os gobernos central e autonómico, existen marcadas diferenzas en termos do alcance da lexislación autonómica, a prestación de servizos e o financiamento asignado. Aínda que algunhas comunidades autonómicas de España buscan garantir un enfoque integral e específico cara a todas as formas de violencia contra a muller, outras non o fan, do que se deriva un panorama moi heteroxéneo en termos de prevención, protección e enxuízamento de todas as formas de violencia segundo o contemplado no Convenio de Istambul.

GREVIO agradece a vontade política global demostrada polas autoridades españolas intensificando o nivel de cumprimento do Convenio de Istambul e os esforzos realizados neste ámbito, así como o apoio de España a este tratado internacional. Con este informe, GREVIO desexa apoiar ás autoridades españolas e convidalles a que lle comuniquen periodicamente calquera avance que se dea na implantación do Convenio de Istambul. GREVIO espera dar continuidade á súa proveitosa cooperación coas autoridades españolas.

Con miras a facilitar a implantación das súas suxestións e propostas, GREVIO solicita ás autoridades nacionais que traduzan este informe ás diferentes linguas oficiais e que se aseguren da súa ampla difusión, non só entre as institucións estatais que sexan relevantes a calquera nivel (central, rexional e local), en particular entre goberno, ministerios e poder xudicial, senón tamén entre as ONG e demais organizacións da sociedade civil que traballan no ámbito da violencia contra as mulleres.

APÉNDICE I: LISTA DE PROPOSTAS E SUXESTIÓNS DE GREVIO.

OBXECTIVOS, DEFINICIÓNS, IGUALDADE E NON DISCRIMINACIÓN, OBRIGACIÓNS XERAIS

Ámbito de implantación do Convenio (artigo 2)

GREVIO lembra que o artigo 2.1 do Convenio de Istambul remarca o rumbo de xénero que teñen as diferentes formas de violencia contra a muller, que van máis aló da violencia que se dá no ámbito da parella ou exparella. Por iso, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a mellorar a implantación do Convenio de Istambul en relación con aquelas formas de violencia que reciben neste momento menos atención na lexislación, as políticas públicas e programas españois, adoptando para iso un enfoque holístico na prevención, protección e persecución de tales formas de violencia.

Isto é de particular importancia en relación coa violencia sexual, o acoso sexual, o matrimonio forzado, a mutilación xenital feminina e o aborto/esterilización forzosos. Así mesmo, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas, en cooperación coas ONG de mulleres e expertos independentes, a facer uso dos mecanismos existentes de seguimento e valoración das políticas estatais na súa revisión da implantación do Pacto de Estado, a que analicen o impacto daquelas medidas que se implantaron até a data e a que planifiquen os próximos pasos, baseándose nun conxunto de indicadores predefinidos que midan o progreso realizado. (parágrafo 10)

Definicións (artigo 3)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que garantan que a lexislación e os regulamentos administrativos, incluídos protocolos de aplicación a nivel nacional e autonómico, axústanse plenamente ás definicións contidas no artigo 3 do Convenio de Istambul ao obxecto de harmonizar a súa implantación. (parágrafo 16)

Dereitos fundamentais, igualdade e non discriminación (artigo 4)

Discriminación interseccional

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que: (parágrafo 24)

- fortalezan as medidas de prevención e a loitar contra a violencia que afecta as mulleres que están ou poderían estar expostas a discriminación interseccional, o cal abarca mulleres con algún tipo de incapacidade, mulleres pertencentes a grupos minoritarios, incluídas as xitanas, mulleres migrantes e solicitantes de asilo, mulleres LGBTI, anciás, mulleres que exercen a prostitución e mulleres drogodependentes;
- integren a perspectiva destas mulleres no deseño, implantación, supervisión e valoración de políticas de prevención e na loita contra a violencia contra a muller, apoiando, financiando e colaborando estreitamente coas ONG de mulleres que as representan;
- sensibilicen ás vítimas pertencentes a estes grupos de mulleres en relación cos seus dereitos a gozar de servizos de protección e apoio;
- desenvolver e mellorar a accesibilidade aos servizos de protección e apoio para estes grupos de mulleres;
- apoiem a investigación e #desenvolver indicadores específicos na recompilación de datos sobre a violencia contra a muller que se relacionen con mulleres e nenas que están ou poderían estar expostas a discriminación interseccional.

Obrigacións estatais e dilixencia debida (artigo 5)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que garantan o cumprimento efectivo da obrigaón de dilixencia debida na prevención, investigación, castigo e indemnización con respecto ás vítimas de calquera das formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul, sen discriminación baseada en calquera dos motivos enumerados no artigo 4.3 do Convenio de Istambul. (parágrafo 29)

POLÍTICAS INTEGRADAS E RECOLLIDA DE DATOS

Políticas amplas e coordinadas (artigo 7)

GREVIO insta as autoridades españolas en todos os niveis de goberno, en particular a nivel autonómico, a que garanta que a lexislación e os regulamentos administrativos axústanse plenamente aos principios do Convenio de Istambul e a que establezan un conxunto de políticas que resulten eficaces, abarcadoras e coordinadas a nivel estatal para a prevención e a loita contra todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul. A este fin, GREVIO insta as autoridades españolas a: (parágrafo 35)

- realizar análises comparativas independentes da lexislación e as políticas autonómicas existentes sobre violencia contra a muller, nos que se trate de identificar aquelas prácticas que se antollan prometedoras, e por iso, susceptibles de ser recomendadas ao resto do estado español, animando ademais a que tales iniciativas poidan trasladarse a nivel nacional e autonómico;
- deseñar e implantar políticas máis amplas e holísticas que aborden a violencia contra a muller en todas as súas formas e manifestacións, incluíndo en particular a violencia sexual, o acoso sexual, o matrimonio forzoso e a esterilización/aborto forzosos, así como os delitos contra a muller cometidos en nome de tal chamada «honra».

Recursos financeiros (artigo 8)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas en todos os niveis de goberno, en particular a nivel autonómico e local, a que: (parágrafo 41)

- establezan incentivos ou alentaran a todos os actores relevantes para que poñan a debida énfase nos apartados de experiencia profesional e técnica daquelas persoas susceptibles de ser contratadas a través dos procedementos de contratación de servizos para as vítimas das diferentes formas de violencia contra a muller contempladas polo Convenio de Istambul.
- estuden as maneiras de aumentar a responsabilidade das autoridades autonómicas na utilización do financiamento transferido desde o goberno central;
- garantan que as prioridades de actuación a nivel autonómico estean aliñadas coas medidas establecidas no Pacto de Estado e harmonizadas cos principios do Convenio de Istambul con miras a pechar as brechas na prestación de servizos e na implantación xeral das disposicións do Convenio de Istambul.

Organizacións non gobernamentais e sociedade civil (artigo 9)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que: (parágrafo 47)

- desenvolver sistemas de financiamento e garantir niveis de financiamento que permitan ás ONG de mulleres especializadas desempeñar un papel activo na prestación de servizos de apoio ás mulleres vítimas de todas as formas de violencia e en todas as rexións de España;
- establezan ou reforcen en todos os niveis territoriais, en particular a nivel local e autonómico, o recoñecemento da experiencia das organizacións de mulleres independentes, incluídas as

ONG de base comunitaria, pero tamén daquelas que representan a grupos específicos de mulleres, como as mulleres migrantes, as mulleres con algún tipo de incapacidade, mulleres do medio rural e xitanas, ao obxecto de incorporar as súas opinións e experiencias no deseño de políticas públicas e medidas de prevención e de loita contra todas as formas de violencia contra a muller, en particular daquelas que actualmente reciben menor atención.

Órgano de coordinación (artigo 10)

Co fin de garantir unha implantación uniforme do Convenio de Istambul en todas as rexións, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que: (parágrafo 53)

- reforcen a coordinación entre as estruturas gobernamentais nacionais e descentralizadas e aquelas competencias da Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero a fin de lograr o deseño de marcos legislativos e políticos nacionais e rexionais que faciliten o pleno cumprimento do Convenio de Istambul;
- tómense medidas para a supervisión e valoración efectiva das leis e políticas sobre a violencia contra a muller a nivel autonómico con miras a identificar e abordar as brechas na prevención da violencia, a protección das vítimas e a persecución dos autores do delito;
- aseguren que o seguimento e valoración das políticas públicas, tanto a nivel nacional como autonómico, estea baseado en indicadores predefinidos establecidos para medir o éxito.

Recollida de datos e investigación (artigo 11)

Recompilación de datos administrativos

Tendo en conta a necesidade de recompilar de datos correspondentes a todas as formas de violencia cubertas polo Convenio de Istambul, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que garantan que os esforzos realizados pola Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero na recollida e publicación de datos esténdense a todas as formas da violencia contra a muller contempladas no Convenio de Istambul, en particular á violencia sexual, o matrimonio forzoso e a mutilación xenital feminina. (parágrafo 57)

Forzas e corpos de seguridade e o sector da xustiza penal

GREVIO anima ás autoridades españolas a implantar coa maior celeridade as medidas nº 167 e 180 do Pacto de Estado sobre a Violencia de Xénero adoptado polo Congreso dos Deputados a fin de garantir a recompilación completa de datos desagregados relativos a todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul. Ademais, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a tomar medidas que faciliten a recompilación de datos acerca de todas as formas de violencia contra a muller e en todas as fases do proceso xudicial (desde a denuncia, pasando pola investigación ata a apertura do procedemento penal e o seu resultado), desagregados por sexo, idade, tipo de violencia e relación do agresor coa vítima. GREVIO tamén anima encarecidamente ás autoridades españolas a que amplíen os datos recompilados polo CGPJ ao redor das resolucións de divorcio e custodia dos fillos a fin de poder valorar os mecanismos que os xulgados españois empregan para garantir a seguridade das mulleres e os menores afectados pola violencia doméstica nese contexto. (parágrafo 63)

Sector sanitario

GREVIO anima ás autoridades españolas a tomar medidas que melloren a recompilación sistemática de datos por parte do sector da saúde en todo o país acerca de todas as formas de violencia contra a muller contempladas polo Convenio de Istambul que permita a súa posterior comparación. (parágrafo 66)

Enquisas de poboación.

GREVIO convida as autoridades españolas a que realicen enquisas que cubran todas as formas de violencia contra as mulleres contempladas polo Convenio de Istambul, incluídas aquelas que aborden especificamente as formas de violencia tales como a mutilación xenital feminina e o matrimonio forzoso. Así mesmo, GREVIO anima ás autoridades españolas a garantan que os resultados de calquera enquisa, en particular aqueles que sinalen diferenzas entre os diferentes grupos de mulleres con respecto á súa exposición á violencia, utilízanse para favorecer a formulación de políticas baseadas en evidencia. (parágrafo 70)

Investigación

GREVIO anima ás autoridades españolas a intensificar os esforzos en pos de apoiar a investigación sobre aquelas manifestacións de violencia contra as mulleres que actualmente reciben menos atención, priorizando para iso investigacións que aborden a violencia sexual, o matrimonio forzoso, a mutilación xenital feminina e a esterilización forzosa, e o impacto nos fillos que presenciaron episodios de violencia doméstica. (parágrafo 74)

Prevención

Obrigacións xerais (artigo 12)

GREVIO anima ás autoridades españolas a que manteñan e desenvolvan, cando sexa necesario, esforzos para involucrar á sociedade en xeral, en particular a homes e nenos, a través de programas de prevención, campañas e outras medidas de base comunitaria como forma de previr e loitar contra as diferentes formas de violencia contra as mulleres. Todo iso pasa por unha concienciación achega do respecto pola autonomía persoal e o consentimento sexual, do acoso sexual e da violencia contra as mulleres exercida a través de medios tecnolóxicos e dixitais. (parágrafo 80)

Sensibilización (artigo 13)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que continúen cos seus esforzos de sensibilización ao redor da violencia contra as mulleres e a que a súa implantación inclúa todas as formas de violencia contempladas polo Convenio de Istambul, en particular a violencia sexual e a violencia dixital, o cal require a colaboración con asociacións que brindan servizos de apoio especializados para mulleres pertinentes, organizacións de base comunitaria e os medios de comunicación. (parágrafo 85)

Educación (artigo 14)

Tomando como referencia o marco legal español que fai da igualdade de xénero uno dos obxectivos do sistema educativo, GREVIO convida as autoridades españolas a que continúen cos seus esforzos realizados na dirección de dotar ao alumnado de coñecementos e habilidades vinculados aos temas identificados no artigo 14 do Convenio de Istambul. (parágrafo 92)

Formación de profesionais (artigo 15)

Dado que o poder xudicial necesita por imperativo legal dunha formación, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que valoren as opcións de formación ao alcance do poder xudicial a fin de mellorar a súa eficacia. GREVIO insta as autoridades a que garantan que a formación dispoñible aborda todas as formas de violencia contra as mulleres contempladas no Convenio de Istambul, en particular no referente á violencia sexual, así como as dinámicas psicolóxicas que envolveren a violencia no ámbito da parella, aquela derivada da separación, os efectos da violencia nas nenos vítimas e testemuñas, ademais da prevención da vitimización secundaria. (parágrafo 98)

GREVIO anima ás autoridades españolas a reforzar os esforzos dirixidos a formar a diferentes grupos profesionais, o cal inclúe aos axentes das forzas e corpos de seguridade, a profesionais da enfermaría e doutras profesións médicas ademais da docentes de todo o país, en particular incorporando módulos obrigatorios de formación de base e continua ao redor das diferentes formas de violencia contra mulleres, o cal inclúe a súa dimensión dixital, a detección da devandita violencia, a vitimización secundaria e a igualdade entre mulleres e homes. (parágrafo 104)

Programas preventivos de intervención e tratamento (artigo 16)

Programas para agresores no ámbito da violencia doméstica

Sobre a base dunha valoración positiva dos diversos tipos de programas destinados a agresores no ámbito da violencia doméstica que existen en España, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que traballen en aras de lograr un maior cumprimento do artigo 16.3 do Convenio de Istambul, que asegure, por unha banda, unha implantación máis ampla de todos os programas baixo custodia e non privativos de liberdade dirixidos a agresores no ámbito da violencia doméstica, en estreita colaboración cos servizos de apoio especializados para mulleres, e, por outra, a valoración de todos os programas xa implantados en liña coas normas metodolóxicas estandarizadas que permiten valorar o seu impacto. (parágrafo 112)

Programas para agresores sexuais

GREVIO anima ás autoridades españolas a que prosigan cos seus esforzos orientados a incorporar unha perspectiva de xénero en todos os módulos do Programa para o Control de Agresión Sexual, que garantan un enfoque común na implantación de todos os programas de acordo cos principios do Convenio de Istambul e con aquelas boas prácticas que gocen de recoñecemento. (parágrafo 115)

Participación do sector privado e os medios de comunicación (artigo 17)

Aínda que recoñece o establecemento xurídico de mecanismos de denuncia, implantados na súa gran maioría, GREVIO anima ás autoridades españolas a que recollan datos sobre o número de mulleres vítimas de acoso sexual no traballo, as denuncias presentadas polas vítimas e os resultados de tales denuncias. (parágrafo 124)

GREVIO anima ás autoridades españolas a que redobren esforzos a fin de frear o enfoque sensacionalista que algúns medios de comunicación e radiodifusión adoptan na cobertura da violencia de xénero baixo a premisa de presentar á muller de forma plural e non estereotipada. Devanditos esforzos deberían orientarse á formación de xornalistas ao redor das diferentes formas de violencia contra a muller e violencia de xénero e como denuncialas. (parágrafo 130)

Protección e apoio

Obrigacións xerais (artigo 18)

GREVIO insta as autoridades españolas a que establezan estruturas de cooperación multilaterais entre axencias oficiais e aquelas que son relevantes en materia de violencia sexual, acoso sexual, espreita (*stalking*), matrimonio forzoso, mutilación xenital feminina e aborto/esterilización forzosos, de acordo ao establecido no Artigo 18.2 do Convenio de Istambul, sobre a base dun enfoque que debe facer do xénero e outros principios afíns o alicerce fundamental na prestación de servizos de apoio e protección, así como do empoderamento e as accións contra a vitimización secundaria (artigo 18.3). Con este fin, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades a que desenvolvan directrices / estándares nacionais nesta área en cooperación coas ONG de mulleres con experiencia na prestación de servizos. (parágrafo 137)

Información (artigo 19)

GREVIO alenta ás autoridades españolas a que aumenten os seus esforzos proporcionando información ás vítimas de todas as formas de violencia contra a muller nunha linguaxe e formato que estas poidan comprender. (parágrafo 140)

Servizos xerais de apoio (artigo 20)

Servizos sociais

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas eficaces que garantan un acceso aos servizos de apoio xeral por parte das mulleres en todo o país de maneira uniforme reducindo así as disparidades rexionais no nivel e a calidade de os servizos prestados. (parágrafo 146).

Servizos de atención médica

GREVIO insta as autoridades españolas a que adopten nun enfoque coordinado e amplo na prestación de servizos médicos e forenses ás vítimas de violación e agresión sexual que vincule ás forzas e corpos de seguridade a outras axencias oficiais relevantes e profesionais médicos capacitados para satisfacer as necesidades destas vítimas de maneira compasiva e sensible ás súas experiencias traumáticas. Ademais, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas, mesmo a través de formación especializada, que garantan un papel proactivo dos profesionais médicos na detección da violencia inflixida pola parella ou exparella, e que melloren a calidade dos informes sobre lesións realizados por estes profesionais a fin de aumentar a súa utilidade nos procedementos xudiciais. (parágrafo 152)

Apoio en materia de denuncias individuais / colectivas (artigo 21)

GREVIO convida as autoridades españolas a que redobren os seus esforzos a fin de garantir que as vítimas teñan información e acceso aos mecanismos de denuncia rexionais e internacionais aplicables. (parágrafo 154)

Servizos de apoio especializados (artigo 22)

Partindo da importancia que ten o apoio e o asesoramento especializado a mulleres en relación a calquera experiencia de violencia contemplada no Convenio de Istambul, GREVIO insta as autoridades españolas a que proporcionen ou coordinen servizos de apoio especializados para mulleres desde un enfoque de xénero en todas as comunidades autónomas e para todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul. O obxectivo pasa por garantir a prestación de apoio inmediato, a medio e longo prazo mediante a participación e o aproveitamento da experiencia acumulada desde hai moito tempo polos servizos de apoio especializados para mulleres na sociedade civil. (parágrafo 158)

Ademais, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas promovendo, en todas as comunidades autónomas, un completo mapeo dos servizos de apoio especializados existentes en casos de violación e violencia sexual, espreita, acoso sexual, matrimonio forzoso, mutilación xenital feminina e aborto / esterilización forzosos co fin de emendar, segundo as necesidades, as lagoas na prestación de servizos. (parágrafo 159)

Refuxios (artigo 23)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas eficaces para: (parágrafo 164)

- promover un nivel de provisión de aloxamento en todas as comunidades autónomas que se axuste á norma establecida no Informe Explicativo do Convenio de Istambul dun lugar familiar

por cada 10.000 habitantes;

- mellorar o acceso a refuxios para mulleres con algún tipo de incapacidade, residentes en zonas rurais, maiores de 65 anos, nenas, mulleres drogodependentes, migrantes e mulleres que exercena prostitución.

Gardas telefónicas (artigo 24)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que aceleren a ampliación do alcance da liña nacional de axuda telefónica que garante o asesoramento e as derivacións adecuadas en relación con todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul por parte de persoal capacitado. (parágrafo 169)

Apoio ás vítimas de violencia sexual (artigo 25)

GREVIO insta as autoridades españolas a que tomen medidas a fin de establecer un número suficiente de centros que deriven ás vítimas en situacións de violación ou violencia sexual que sexan accesibles a vítimas destes delitos, cubrindo todas as súas necesidades a curto, medio e longo prazo, o cal incluíría a atención médica inmediata, exames forenses de alta calidade, apoio psicolóxico e xurídico e a derivación a organizacións especializadas, así como que desenvolvan un protocolo que aborde de maneira integral esta forma de violencia e promova unha resposta holística ás necesidades das vítimas. O acceso dunha vítima aos diferentes servizos de apoio non debe depender da súa vontade de presentar unha denuncia. (parágrafo 174)

Protección e apoio aos menores expostos (artigo 26)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que garantan, en todo o país e en condicións que garantan a súa continuidade e calidade, a prestación de asesoramento psicolóxico en función da idade dos nenos que sexan testemuñas de calquera forma de violencia de entre as contempladas no Convenio de Istambul. (parágrafo 179)

Denuncias por profesionais (artigo 28)

Dada a obrigaón que teñen os profesionais a denunciar os casos de violencia, GREVIO anima ás autoridades españolas a que tal obrigaón sexa ponderada á luz de información completa e sensible neste contexto coa que a vítima debe contar para tomar decisións conscientes preservando a súa autonomía, a un tempo que se garante a seguridade de todos, especialmente dos menores. (parágrafo 184)

Dereito substantivo

Dereito civil

Recursos civís fronte ao Estado: dilixencia debida (artigo 29)

GREVIO alenta encarecidamente ás autoridades españolas a que dean continuidade, ampliándoos, os esforzos existentes de revisión do réxime de medidas civís e disciplinarias dispoñibles coas que se responsabiliza aos diferentes funcionarios do Estado do incumprimento da obrigaón de previr, investigar e castigar dilixentemente os actos de violencia amparados polo Convenio de Istambul relativos á protección das vítimas, así como a que se investigue e examine calquera obstáculo ao seu uso, ademais de que tomen medidas prácticas como, por exemplo, a formación e a sensibilización do poder xudicial e outros profesionais a fin de que as mulleres vítimas de violencia poidan aproveitar os recursos legais existentes, máxime no contexto de decisións que fosen erróneas na administración de xustiza. Os avances nesta área deben medirse mediante recollida de datos relacionados co número de reclamacións das vítimas xunto aos seus resultados. (parágrafo 189)

Indemnización (artigo 30)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas para: (parágrafo 194)

- garantir que os autores de calquera das formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul cumpran sen demora as ordes de indemnización;
- facilitar o acceso das vítimas á indemnización estatal dentro dun prazo razoable segundo o requirido polo artigo 30.3, con arranxo ao disposto no artigo 30.2 do Convenio de Istambul.

Custodia, dereito de visita e seguridade (artigo 31)

GREVIO insta as autoridades españolas a tomar as medidas necesarias, que pode comprender emendas legislativas e formación para: (parágrafo 206)

- limitar a marxe de discreción dos xuíces penais e civís nas súas decisións ao redor da custodia e os dereitos de visita dos autores condenados por violencia inflixida no ámbito da parella, daqueles que están en espera de xuízo e naqueles casos en que o nivel de probas reunidas confirme o abuso do menor ou a nai;
- actualizar as instrucións dirixidas a xuíces relativas á implantación da Lei Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra a Violencia de Xénero co obxectivo de mellorar o papel proactivo destes na identificación e documentación do impacto nas menores testemuñas de actos de violencia, incluíndo a procura activa de información orixinada nos servizos de apoio ás mulleres, nos corpos e forzas de seguridade, puntos de encontro familiar e a inclusión ou non de menores nas ordes de protección;
- mellorar a coordinación e cooperación entre os xulgados e os servizos que asisten ás mulleres vítimas da violencia e os seus fillos (servizos especializados para mulleres, servizos de protección social e saúde, puntos de encontro familiar, etc.);
- velar porque todos os profesionais implicados, en particular xuíces e persoal que presta servizos para a familia e nos puntos de encontro familiar, teña a formación adecuada que lles faga conscientes de que presenciar actos de violencia contra unha nai pon en perigo o interese superior do menor;
- mellorar o financiamento e a situación da dotación de persoal dos puntos de encontro familiar de forma que poidan ofrecer intervencións de calidade no acompañamento ás familias monoparentais tras os episodios de abuso, documentando as probas do abuso ou o efectos nocivos das visitas (supervisadas) co pai agresor;
- garantir que todos os puntos de encontro familiar funcionen sobre a base de principios e valores que estean en consonancia cunha comprensión do rumbo de xénero presente na violencia contra a muller e dos principios do Convenio de Istambul, en particular, no concenrente ao empoderamento das mulleres, asegurándose que as autoridades autonómicas supervisen o seu traballo, preferiblemente coa axuda de entidades independentes;
- asegurarse que os puntos de encontro familiar cumpren coa obrigaón de informar aos tribunais sobre os menores en risco de abuso, respectando esa responsabilidade, de modo que os tribunais poidan revisar ou reconsiderar as resolucións acerca dos réximes de visita, se fose necesario.

Dereito penal

Violencia doméstica, incluída a violencia psicolóxica (artigos 33 e 35)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que: (parágrafo 213)

- aumenten o grao de concienciación, mediante a formación, entre xuíces, as forzas e corpos de seguridade e profesionais do sector xurídico, en torno ao nesgo de xénero e as consecuencias da violencia psicolóxica en tanto que constitúe unha das formas predominantes de violencia contra as mulleres en España, revisando para iso a implantación na práctica xudicial dos delitos penais existentes sobre violencia psicolóxica, incluídos aqueles que incorporan a exercida por medios dixitais, a fin de asegurar que as disposicións dispoñibles utilídense eficazmente para investigar, perseguir e castigar todas as súas manifestacións. Isto último tamén se aplica ás disposicións sobre violencia física;
- tomen medidas que melloren a recompilación de datos relativos ao número de casos xudiciais de violencia psicolóxica contra a muller, incluída aquela exercida por medios dixitais;
- incidan na formulación de políticas baseadas en evidencia, facendo uso da análise de casos de violencia inflixida pola parella ou exparella que se saldaron coa morte da vítima co obxectivo de previr tales casos no futuro.

Espreita (artigo 34)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que revisen o nivel de gravidade requirido para determinar que unha conduta sexa cualificada como espreita en virtude do artigo 172 do Código Penal español. Co fin de garantir a implantación efectiva do delito de espreita, GREVIO anima ás autoridades españolas a que introduzan medidas operativas preventivas especializadas conducentes a evitar a reincidencia, en particular en relación coa espreita posterior á separación, como o sería a posibilidade de solicitar unha orde de protección e utilizar un sistema de pulseiras electrónicas. GREVIO anima ademais ás autoridades españolas a que tomen medidas que melloren a recollida de datos relativos ao número de casos de espreita, incluída na súa vertente telemática, a fin de desenvolver as aptitudes de todos os profesionais no ámbito xurídico no tratamento deste delito. (parágrafo 218)

Violencia sexual, incluída a violación (artigo 36)

GREVIO anima ás autoridades españolas a que prosigan coas modificacións do Código Penal a fin de que o delito de violación tipifique a falta de consentimento de forma que se poida articular na práctica de forma eficaz polas forzas de seguridade, a fiscalía e o poder xudicial. O obxectivo pasa por garantir a aplicación de sancións apropiadas para todos os actos de natureza sexual sen consentimento da vítima, mesmo en ausencia de resistencia da vítima e cando as circunstancias do caso impidan un consentimento aceptable.

Para ese efecto, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que introduzan formación e orientacións para todos os integrantes do sistema de xustiza penal que garantan a comprensión do significado do que é a violación e a violencia sexual en tanto que delitos baseados na ausencia de consentimento, non na utilización da forza. (parágrafo 224)

Matrimonio forzoso (artigo 37)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que tomen medidas legislativas, entre outras, que fagan que as medidas de protección sexan aplicables ás vítimas desta forma de violencia e ás mulleres/penas en situación de risco e que garantan que os profesionais do ámbito xudicial sexan capaces de establecer unha distinción operativa entre o matrimonio forzoso e trátaa en seres humanos, que resulte na implantación definitiva deste novo delito. (parágrafo 230)

Mutilación xenital feminina (artigo 38)

GREVIO anima ás autoridades españolas a tipificar como delito a conduta intencional de coaccionar ou obrigar unha muller a someterse á mutilación xenital feminina ademais daquelas condutas que teñan a intención de incitar, coaccionar ou proporcionarlle os medios para o sometemento das penas segundo o previsto no artigo 38 *b* e *c* do Convenio de Istambul. (parágrafo 234)

Aborto e esterilización forzosos (artigo 39)

GREVIO insta as autoridades españolas a que garantan a consideración de opcións anticonceptivas que sexan menos invasivas en calquera procedemento que autorice a esterilización de mulleres incapacitadas legalmente, tendo debidamente en conta o interese e autonomía das mulleres en cuestión. GREVIO anima ás autoridades españolas a que prosigan cos seus esforzos no referente a aquelas mulleres con algunha incapacidade que optan de forma consensuada por esterilizarse no sentido de que lles permita tomar as súas decisións sobre a base dunha información adecuada á súa incapacidade e que sexa presentada por profesionais formados en xénero e problemas de incapacidade. (parágrafo 238)

Acoso sexual (artigo 40)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a aliñar a definición de acoso sexual do Código Penal español coa establecida no artigo 40 do Convenio de Istambul ampliando o seu alcance a fin de asegurar a súa aplicabilidade en todos os ámbitos da vida, públicos e privados, e eliminando calquera requisito de intimidación, hostilidade ou humillación obxectivas e graves. (parágrafo 241)

Investigación, persecución, dereito procesual e medidas de protección

Resposta inmediata, prevención e protección (artigo 50)

Informes e investigacións das forzas e corpos de seguridade

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que doten a todas as autoridades policiais pertinentes dos recursos, coñecementos e competencias que lles permita dar unha resposta pronta e eficaz a todas as formas de violencia contempladas no Convenio de Istambul, en particular en relación coa violencia sexual, o matrimonio forzoso e a espreita, na que se outorgue a debida atención á dimensión telemática da violencia inflixida pola parella ou exparella e ás situacións de abuso posterior á separación.

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades a que promovan investigacións policiais efectivas e proactivas, o cal incluíría a recompilación de probas distintas á declaración da vítima, xa sexa documentando lesións, entrevistando a testemuñas, tomando fotografías ou mostras de ADN. (parágrafo 250)

Taxas de condena

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que reforcen a asunción da perspectiva de xénero en e a calidade do traballo das unidades de valoración forense en relación a todos os casos nos que emiten denuncias aos tribunais, en particular en relación cos delitos de violación e agresión sexual, así como de violencia da parella ou exparella. (parágrafo 255)

Así mesmo, GREVIO insta as autoridades españolas a que exploren mecanismos e procedementos, a través quizá de emendas legais, que eliminen a centralidade da declaración da vítima nos procesos penais por violencia de parella ou exparella e violencia sexual. (parágrafo 256)

45. GREVIO insta as autoridades españolas a que identifiquen e aborden o máis axiña posible todos os factores legislativos e procesuais que contribúen a que exista un limiar de suficiencia probatoria excesivo nos xuízos en relación á violación, tomando como referencia o principio de aforrar ás vítimas a experiencia traumática que supón os procedementos xudiciais e de investigación. (parágrafo 257)

Valoración e xestión de riscos (artigo 51)

Co fin de aumentar a precisión das valoracións de risco nos casos de violencia por parte da parella ou

exparella, GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que aproveiten a experiencia das forzas e corpos de seguridade na valoración de riscos mediante o intercambio de información entre institucións, o que incluír ía a participación de servizos especializados para mulleres, todo iso garantindo os dereitos humanos e a seguridade da vítima individual. (parágrafo 263)

Ordes urxentes de prohibición e protección (artigos 52 e 53)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que revisen as razóns que subxacen á existencia de taxas significativas de denegación de solicitudes de ordes de protección, así como ao alto número de violacións das ordes de protección por parte dos autores, e a que apliquen medidas legislativas e políticas que aborden estes desafíos en relación con todos os actos de violencia aos que se apliquen estas ordes. As medidas a considerar poden incluír, por exemplo, que se reaccione con dilixencia ante a violación dunha orde de protección, aplicando de forma efectiva para iso a sanción de prisión provisional en situacións de alto risco. Os avances nesta área deben supervisarse e analizarse sobre a base dun conxunto de indicadores predefinidos. (parágrafo 271)

Asistencia xurídica (artigo 57)

GREVIO alenta encarecidamente ás autoridades españolas a garantir que as vítimas de todas as formas de violencia cubertas polo Convenio de Istambul teñan acceso de xure e de facto a asistencia letrada nunha etapa temperá do procedemento (no momento de dar a súa primeira declaración á policía ou presentar unha denuncia). (parágrafo 277)

Migración e asilo

Estatuto de residencia (artigo 59)

GREVIO anima encarecidamente ás autoridades españolas a que: (parágrafo 283)

- revisen os limiares de suficiencia probatoria para a concesión dunha autorización de residencia temporal para todas as categorías de mulleres migrantes en España (cidadás da UE, cidadás do Espazo Económico Europeo, cidadás de terceiros países e mulleres migrantes en situación irregular) co fin de eliminar aquelas que sexan excesivamente elevadas, como, por exemplo, o requisito dunha condena penal do agresor;
- garantan que todas as vítimas de matrimonios forzosos teñan dereito a recuperar as autorizacións de residencia perdidos por ser obrigados a contraer matrimonio no estranxeiro.

Solicitudes de asilo baseadas no xénero (artigo 60)

Procedemento de asilo sensible ao xénero

GREVIO insta as autoridades españolas a que tomen medidas, a través, por exemplo, de emendas legais, que garantan o acceso inmediato das mulleres solicitantes de asilo ao procedemento de asilo independentemente de se chegan por mar ou por terra (pasos fronteirizos), a través de procedementos de asilo ordinario e acelerado que sexan sensibles ao nesgo de xénero, en particular: (parágrafo 295)

- aumentando os recursos humanos e financeiros de todos os involucrados no procedemento de asilo (policía e Oficina de Asilo e Refuxio) de forma que se proporcione locais adecuados, persoal capacitado e intérpretes do mesmo sexo para todos os idiomas relevantes;
- introducindo un exame sistemático da situación de vulnerabilidade de mulleres e nenas á súa chegada a fin de identificar posibles necesidades de protección internacional como paso previo á súa derivación a servizos especializados nos que as mulleres poidan revelar as súas experiencias de persecución por motivos de xénero, así como para coñecer as razóns

específicas do seu contexto vital que poderían disuadir ás mulleres de denunciar ás autoridades dos seus países de orixe as súas experiencias de violencia.

Ademais, GREVIO alenta ás autoridades a que recollan datos sobre o número anual de solicitudes de asilo baseadas na persecución por motivos de xénero ademais de sobre o número de solicitudes concedidas e denegadas.

Aloxamento

GREVIO insta as autoridades españolas a que garantan tanto un aloxamento seguro e adecuado para todas as mulleres e nenas que expresen a súa intención de solicitar asilo como o seu acceso a ONG especializadas con experiencia na asistencia ás vítimas de violencia de xénero, xa sexa ben incorporando devanditos servizos nas solucións de aloxamento proporcionadas ou ben a través dunha fórmula alternativa, que garanta en calquera caso o acceso de facto, ao obxecto de reducir o risco dunha maior vitimización e re-traumatización. (parágrafo 299)

A non devolución (artigo 61)

Co fin de reducir o risco de non devolución das mulleres solicitantes de asilo en España, GREVIO insta as autoridades españolas a que garantan que as valoracións da situación de vulnerabilidade das mulleres solicitantes de asilo realízanse de tal maneira que permitan a súa identificación como vítimas de violencia contra a muller necesitadas de protección internacional. (parágrafo 302)

APÉNDICE II: LISTA DE AUTORIDADES NACIONAIS, ORGANISMOS PÚBLICOS, ORGANIZACIÓNS NON GOBERNAMENTAIS E ORGANIZACIÓNS DA SOCIEDADE CIVIL CONSULTADOS POR GREVIO.

Autoridades nacionais

1. Consello Xeral do Poder Xudicial
2. Delegación do Goberno para a Violencia de Xénero.
3. Comisión Interministerial de Asilo e Refuxio (CIAR)
4. Ministerio de Educación e Formación Profesional (Instituto Nacional de Estadística).
5. Ministerio de Traballo, Migracións e Seguridade Social
6. Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea e Cooperación
7. Ministerio de Sanidade, Consumo e Benestar Social
8. Ministerio do Interior
9. Ministerio de Xustiza.
10. Ministerio de Ciencia, Innovación e Universidades
11. Ministerio de Economía e Empresa
12. Ministerio da Presidencia, Relacións coas Cortes e Igualdade
13. Oficina de Asilo e Refuxio (OAR)
14. Departamento da Vicepresidencia
15. Ministerio Fiscal
16. Secretaría do Estado de Igualdade

Autoridades rexionais

1. Ertzaintza (Xefatura de Policía Vasca)
2. Unidades de Familia e Atención á Muller (UFAM) da Policía Nacional de Andalucía e Castela-A Mancha
3. Xunta de Andalucía.
4. Xunta de Castela-A Mancha
5. Comunidade de Madrid.
6. Goberno Rexional do País Vasco
7. Federación Española de Municipios e Provincias (FEMP)
8. Equipos Muller-Menor (EMUME) da Garda Civil en Andalucía e Castela-A Mancha

Entidades públicas

1. Centro de Acollida a Refuxiados, Castela-A Mancha
2. Centro de Acollida a Refuxiados (Centro CAR de Sevilla), Andalucía
3. Emakunde (Instituto Vasco da Muller)
4. Comisión de Coordinación Interinstitucional en Violencia de Xénero e vocal
5. Defensor do Pobo
6. Instituto da Muller

Organizacións non gobernamentais

1. ACCEM (incluído ACCEM Andalucía)
2. AIETI (Asociación de Investigación e Especialización en temas Iberoamericanos)
3. Amnistía Internacional
4. Asociación AMUVI
5. Andalucía Acolle
6. Fundación para a convivencia Aspacia
7. Acción Social pola Igualdade
8. Mulleres Sobreviventes de Violencias de Xénero.
9. Plataforma de sombra CEDAW
10. Fundación CERMI Mulleres

11. O Parto é Noso
12. CIMASCAM (Servizo de Apoio á Violencia Sexual da Fundación Aspacia)
13. Comisión para a Investigación de Malos Tratos a Mulleres
14. Federación de Mulleres Progresistas
15. Feminicide.net
16. Rede de avogados Aholku Sarea, País Vasco
17. Rescate Internacional
18. Plataforma Istambul Sombra
19. Médicos do Mundo
20. Asociación Avanza sen medo
21. Plataforma 7N contra as Violencias Machistas
22. Salva unha nena, salva unha xeración
23. Comisión Española de Refuxiados (CEAR, incluído CEAR Andalucía)
24. Comisión Xeral Xustiza e Paz
25. Lobby Europeo de Mulleres en España (LEM España)
26. Cruz Vermella Española
27. Women's Link Worldwide

Académicas

1. Belén Sanz Barbero
2. Helena Soletto
3. Laura Nuño
4. Lucía Martínez Garay
5. Teresa San Segundo