

LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

JORGE ZURITA BAYONA¹

Gabinete de Coordinación y Estudios
Secretaría de Estado de Seguridad

1. Introducción. 2. Principales actuaciones en el ámbito internacional. 3. Principales actuaciones en el ámbito nacional. 4. Unidades especializadas de las fuerzas y cuerpos de seguridad del estado. 4.1. SAF. 4.2. UPAP. 4.3. EMUME. 5. las nuevas tecnologías en la lucha contra la violencia de género. 5.1. Sistema VDG (VIOGÉN). 5.2. Teléfono 016. 5.3. Servicio telefónico ATENPRO. 5.4. Dispositivos telemáticos. 5.5. WRAP. 6. manual de la unión europea de *Buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra la mujer*. 6.1 Actuaciones previas. 6.2. Proceso de elaboración del Manual. 6.3. Conclusiones del Consejo. 6.4 Contenido del Manual. 7. Algunos datos estadísticos. 8. conclusiones.

RESUMEN

La violencia de género es un conjunto de actitudes, vivencias y comportamientos violentos que producen daño, malestar y sufrimiento a la víctima y a su entorno más próximo y vulnerable (hijos menores, padres ancianos, familiares discapacitados, etc.).

La violencia de género requiere que el agresor sea hombre, la víctima sea mujer y que exista entre ellos una relación afectiva de pareja o ex pareja, aunque no exista convivencia.

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género² introduce, en su artículo 1, el término *violencia de género* y la describe «como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres», es decir, es la violencia a la que se puede ver sometida una mujer por una relación de dominio y control por parte de un hombre.

Por ello, el presente artículo se dirige a dar a conocer las principales actuaciones, ordenadas cronológicamente, que en el ámbito internacional y nacional, sin incluir⁶⁴ las de nivel autonómico y local, se han ido implantando y realizando a lo largo de estos años para luchar contra esta lacra social.

Asimismo, a partir del punto 4, se recoge una descripción detallada de las actuaciones más destacadas realizadas en España (unidades policiales especializadas, el uso de las nuevas tecnologías y el *Manual de la Unión Europea de buenas prácticas policiales*). Terminando con unos datos estadísticos y las conclusiones.

ABSTRACT

Gender-based violence is a set of violent acts and attitudes which cause harm, suffering and discomfort to the victim and to the people in her close environment who are in a vulnerable position (minor children, elderly parents, disabled relatives, etc.).

For gender-based violence to be considered as such, the aggressor has to be a man, the victim has to be a woman and their relationship has to be that of a current or former couple, even if they no longer live together.

The term ‘gender-based violence’ is defined in Article 1 of Organic Law 1/2004 of 28 December, which regulates the comprehensive protection measures against gender-based violence. This term is described as ‘the expression of discrimination, inequality and submission of women to the power of men’; i.e. the violence inflicted by a man to a woman in a relationship based on power and control.

This article intends to show, in a chronological order, the main measures that have been implemented over the last years at national and international level –not regional or local– to fight this social scourge.

Additionally, from point 4 on, the document includes a detailed description of the most relevant actions taken in Spain (e.g. the creation of specialized police units, the use of new

technologies and the publication of the EU handbook on best police practices). The article ends with statistical data and conclusions.

Palabras clave: Violencia, Agresión, Víctima, Vulnerable, Protección, Seguridad, Ayuda.

Keywords: Violence, Aggression, Victim, Vulnerable, Protection, Security, Help.

* * *

1. INTRODUCCIÓN

La mujer representa más del 51% de la población mundial y, a pesar de los muchos acuerdos internacionales y diferentes ordenamientos jurídicos que reafirman sus derechos humanos y reiteran su igualdad, lo cierto es que, del total de personas consideradas pobres o analfabetas en el mundo, alrededor del 70% son del sexo femenino. La mujer presenta un mayor riesgo de exclusión social que el hombre, lo que la hace ser más vulnerable y que esta vulnerabilidad conlleva a que, a nivel mundial, en más del 75% de los casos de violencia conocidos, la víctima sea del sexo femenino.

A lo largo de la historia, la violencia contra la mujer ha sido un instrumento activo de discriminación que ha permitido construir, alimentar y dar solidez a esta desigualdad, con el fin de conseguir su control, la subordinación y evitar su plena emancipación.

Desde los tiempos más remotos, la violencia contra la mujer ha estado enraizada en las más profundas tradiciones del dominio masculino, se trata pues de una vieja fórmula para mantener unos privilegios, fundamentados en la religión, en las tradiciones y en las reglas sociales de convivencia, que han reducido a la mujer a un mero objeto al servicio del hombre.

Por todo ello, es muy difícil, conceptualmente hablando, intentar separar la *igualdad* de la *violencia contra la mujer*, por ser esta última la manifestación suprema de la desigualdad y la muestra más aberrante de la dominación secular de un sexo sobre el otro. De alguna manera este trabajo viene a complementar el artículo publicado en el número anterior de esta Revista sobre la igualdad efectiva entre mujeres y hombres, que expresamente dejó fuera el estudio de la violencia de género por entender que esta materia reunía entidad suficiente para ser objeto de un tratamiento diferenciado.³

2. PRINCIPALES ACTUACIONES EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL

En 1871, en Estados Unidos se produce el primer pronunciamiento favorable hacia el reconocimiento de la mujer, como persona titular de derechos. En aquel año se reconoció que «ningún hombre tiene derecho de golpear a su esposa, ya que el golpear con una vara, empujar, escupir y patear a su cónyuge no está reconocido en la ley» y que la esposa tiene derecho a recibir de la ley la misma protección que reciba el marido.

A principios del siglo XX, existían en Europa y en el resto del mundo civilizado, numerosas leyes que disculpaban la violencia de los hombres contra las mujeres y los hijos en el círculo doméstico.

El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba y proclama, en París, la Declaración Universal de Derechos Humanos⁴, donde se reconoce, en los artículos 1, 2, 3 y 5, que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y

derechos» y que «toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo... » y, al enumerar estos derechos, incluye el derecho a «la vida, a la libertad y a la seguridad» y, por último, a no ser sometido a «tratos crueles, inhumanos o degradantes».

El 17 de diciembre de 1954, en la Resolución 843 (IX), «Condición de la mujer en derecho privado: costumbres, antiguas leyes y prácticas que afectan a la dignidad de la mujer como ser humano», la Asamblea General de las Naciones Unidas insta a los Estados miembros a abolir costumbres, antiguas leyes y prácticas que permitan:

- asegurar a la mujer una libertad completa en la elección de marido;
- suprimir la práctica de poner precio a la novia;
- garantizar a la viuda el derecho a la guarda de sus hijos y a la libertad de contraer nuevas nupcias;
- abolir totalmente el matrimonio de las niñas y la práctica de esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil.

Al igual que en otros países de la zona, en Alemania se comenzó a trabajar en violencia doméstica contra las mujeres en la década de los 70. Aunque el Estado llevaba a cabo algunas acciones, la mayoría de las iniciativas estaban lideradas por organizaciones de mujeres provenientes del entorno feminista.

En el año 1971, un grupo de mujeres liderado por Erin Pizzey crea la primera casa refugio para mujeres maltratadas de Inglaterra en la ciudad de Chiswick, cerca de Londres.

A mediados de 1975, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se celebra en México D.F. la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, que es el inicio de una nueva era de esfuerzos a escala mundial para promover la igualdad entre el hombre y la mujer. Sin embargo, se sigue considerando la violencia contra la mujer como un asunto familiar, aunque ya las recomendaciones se centran principalmente en la sensibilización de los tribunales de familia.

En 1976, en Alemania (en Berlín y en Colonia), surgen las primeras casas de acogida con el fin de facilitar refugio a las mujeres víctimas y prestarles asesoramiento jurídico básico.

En julio de 1980, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se celebra en Copenhague la Segunda Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que se exhorta, entre otras cosas, a que se adopten medidas nacionales más enérgicas para garantizar el derecho de la mujer a la propiedad y el control de los bienes, así como mejoras en los derechos de la mujer⁶⁷ a la herencia, la patria potestad y la nacionalidad. Asimismo, se reconoce que la violencia contra la mujer es el crimen encubierto más frecuente en el mundo y, entre sus 48 resoluciones, se adopta una titulada «La mujer maltratada y la violencia en la familia».

Pero aun con todo lo anteriormente expuesto, en muchos países la violencia de los hombres contra las mujeres en el hogar no se ha considerado un crimen sujeto a procedimiento penal hasta las últimas décadas del siglo XX.

En 1981, se inicia en Minnesota (Estados Unidos) el *Proyecto Duluth de intervención sobre abuso doméstico* (DAIP). Este proyecto tiene como objetivo principal proteger a las mujeres víctimas de violencia doméstica a través de una respuesta basada en el trabajo coordinado de nueve organismos públicos y privados de esa ciudad. En la actualidad, el proyecto Duluth se sigue aplicando.

Del 18 al 21 de julio de 1981, se celebra en Bogotá (Colombia) el Primer Encuentro Feminista de Latinoamérica y del Caribe, en el que 280 mujeres denuncian la violencia de género a nivel doméstico y la violación y el acoso sexual a nivel de Estados incluyendo la tortura y los abusos sufridos por prisioneras políticas. En este primer encuentro fue declarado el 25 de noviembre como Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres.

A mediados de 1985, convocada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se celebra en Nairobi la Tercera Conferencia Mundial sobre la Mujer⁷, donde ya se considera la violencia doméstica como uno de los principales obstáculos para el desarrollo y la paz. Asimismo, se reconoce que la igualdad de la mujer, lejos de ser una cuestión aislada, abarca toda la esfera de la actividad humana. Se puede decir que, tras la celebración de esta Conferencia, muchos países empiezan a concienciarse de la necesidad de luchar contra la violencia ejercida sobre la mujer.

El primer paso para que la violencia doméstica ingrese en la agenda de la ONU es la Resolución 40/36, de 16 de noviembre de 1985, de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre violencia en el hogar.

Es el 11 de junio de 1986, con la aprobación de la Resolución del Parlamento Europeo A-44/86 sobre las agresiones a la mujer, cuando se plantea por primera vez el problema de la violencia contra las mujeres en el ámbito europeo. Mediante esta Resolución se aborda el problema de estas agresiones bajo diversos puntos de vista, abarcando desde las agresiones sexuales y las agresiones en el ámbito privado hasta la prostitución y pornografía. En cuanto a las agresiones en el ámbito privado, lamenta la situación por la que muchas mujeres deben reanudar la convivencia con maridos violentos a causa de su posición económicamente dependiente, resaltando los siguientes pronunciamientos:

- petición a las autoridades nacionales del desarrollo de programas de formación para todos aquellos profesionales que estén en contacto con mujeres víctimas (maestros, asistentes sociales, trabajadores del sector médico y sanitario, policías) con vistas a ayudarles a reconocer los signos de tal violencia;
- demanda a las autoridades nacionales y locales para que aseguren el aumento de disponibilidad de refugios para mujeres y niños a corto plazo (para períodos de sólo una o dos noches);
- solicitud para que estas mujeres reciban un trato específico en programas de formación ocupacional y se establezcan las medidas necesarias para su inserción laboral.

En octubre de 1986, en el marco de la XXIII Asamblea de Delegadas de la Comisión Interamericana de Mujeres, de la Organización de Estados Americanos, se comienza a analizar la violencia que afecta a la mujer, aprobándose un plan de acción.

En noviembre de 1987, se celebra en Estrasburgo (Francia), organizado por el Consejo de Europa, un coloquio sobre la violencia en el seno de la familia, donde se manifiesta que, contrariamente a las ideas aceptadas de ordinario, la violencia en el seno de la familia no se ejerce únicamente en las «clases desfavorecidas» y los hombres que maltratan no son todos «obreros alcohólicos».

El 15 de enero de 1990, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprueba la Recomendación Rec(90)2, sobre medidas sociales relativas a la violencia en el seno de la familia, en la que se distingue entre medidas preventivas generales y específicas, tanto para víctimas como para los maltratadores. Se considera esencial la detección de la violencia en el seno de la familia y la puesta en marcha de programas preventivos.

La Recomendación General 19 del Comité de la CEDAW⁸ de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, de 1992, establece una serie de recomendaciones concretas y dice que «los Estados Partes velen por que las leyes contra la violencia y los malos tratos en la familia, la violación, los ataques sexuales y otro tipo de violencia contra la mujer, protejan de manera adecuada a todas las mujeres y respeten su integridad y su dignidad».

Desde 1992, en Francia se han ido aprobando distintas leyes para intentar prevenir la violencia contra las mujeres. Anteriormente, no existía legislación específica para enfrentarse a este problema.

El Consejo de Europa celebra en Roma (Italia), el 21 y 22 de octubre de 1993, la Tercera Conferencia Ministerial Europea sobre la Igualdad entre la Mujer y el Hombre, siendo el tema

general el de las «Estrategias para la eliminación de la violencia contra la mujer en la sociedad: los medios de comunicación y otros instrumentos», tratando los siguientes subtemas:

- las causas de la violencia contra las mujeres: el papel de los medios de comunicación;
- las medidas legales y administrativas para combatir la violencia contra las mujeres.

La Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1993, proclama la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, en la que se reconoce que la violencia contra la mujer es una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación hacia la mujer.

El 9 de junio de 1994, en Belém do Pará (Brasil), la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos aprueba la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, que asume el compromiso de prevenir, atender, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, expresando que «la eliminación de la violencia contra la mujer es condición indispensable para su desarrollo individual y social y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de la vida».

El 11 de junio de 1994, el Parlamento Europeo adopta la Resolución A3- 0349/94, sobre las violaciones de las libertades y los derechos fundamentales de las mujeres, en la que se pone de manifiesto la problemática de la violación de los derechos de las mujeres y tiene en cuenta el derecho de las mujeres a la integridad de su cuerpo. Asimismo, se aborda la problemática de las diferentes costumbres culturales y la violencia contra las mujeres que se encuentren en una situación de especial vulnerabilidad (zonas de conflictos armados, cárceles, mujeres emigrantes, etc.).

Naciones Unidas, en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo, celebrada en El Cairo (Egipto) del 5 al 13 de septiembre de 1994, recalca que el avance de la igualdad en materia de género, el empoderamiento de la mujer y la eliminación de todas las formas de violencia contra la mujer son las piedras angulares de los programas relacionados con la población y el desarrollo. También en 1995, surge en Alemania el «Proyecto BIG – Centro de Intervención contra la Violencia Doméstica en Berlín», que sitúa la violencia contra las mujeres como un problema de la comunidad y no como un problema o una responsabilidad de cada mujer. Los objetivos de este proyecto son:

- fortalecer los mecanismos de protección y seguridad de las mujeres expuestas a la violencia doméstica;
- coordinar las fuerzas policiales y las instituciones asistenciales para luchar contra dicha violencia.

La Resolución 1995/85, de 8 de marzo de 1995, de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, condena todos los actos de violencia sexista contra la mujer y exige que se elimine la violencia sexista en la familia.

Los días 11 y 12 de marzo de 1995, Naciones Unidas celebra en Copenhague (Dinamarca) la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, elaborando un Programa de Acción donde en su punto 79 a) se insta a aplicar políticas y programas de salud pública y de servicios sociales para prevenir y eliminar la violencia en el hogar, prestando especial atención a la violencia contra las mujeres.

Del 4 al 15 de septiembre de 1995, se celebra en Beijing (China) la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, en la que se reconoce que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para la igualdad, el desarrollo y la paz entre los pueblos, que impide que las mujeres disfruten de sus derechos humanos y libertades fundamentales, señalándose unos objetivos estratégicos para prevenir y eliminar la violencia contra la mujer, entre los que cabe poner de relieve los siguientes:

- no cometer actos de violencia contra la mujer y tomar las medidas necesarias para prevenir, investigar y, de conformidad con las leyes nacionales en vigor, castigar los actos de violencia contra la mujer, ya hayan sido cometidos por el Estado o por particulares;

- introducir sanciones penales, civiles, laborales y administrativas en las legislaciones nacionales, o reforzar las vigentes, con el fin de castigar y reparar los daños causados a las mujeres víctimas de cualquier tipo de violencia, ya sea en el hogar, el lugar de trabajo, la comunidad o la sociedad;

- ofrecer a las mujeres víctimas de la violencia acceso a los sistemas judiciales y, según lo previsto en las leyes nacionales, a soluciones justas y eficaces para reparar el daño de que han sido objeto, e informarles acerca de su derecho a obtener compensación a través de esos mecanismos;

- formular y aplicar, a todos los niveles apropiados, planes de acción para erradicar la violencia contra la mujer;

- adoptar todas las medidas necesarias, especialmente en el ámbito de la enseñanza, para modificar los modelos de conducta sociales y culturales de la mujer y el hombre, y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de otro tipo basadas en la idea de la inferioridad o la superioridad de uno de los sexos y en funciones estereotipadas asignadas al hombre y la mujer;

- crear mecanismos institucionales, o reforzar los existentes, a fin de que las mujeres y las niñas puedan denunciar los actos de violencia cometidos contra ellas en condiciones de seguridad y confidencialidad, y sin temor a castigos o represalias;

- garantizar el acceso de las mujeres con discapacidad a la información y los servicios disponibles en el ámbito de la lucha contra la violencia sobre la mujer.

En Austria, la Ley Federal 759/1996, de 30 de diciembre de 1996, de Protección ante la Violencia en la Familia autoriza a la policía para que pueda, de inmediato, en los casos de violencia doméstica y cuando exista una amenaza sobre la vida, salud o libertad, prohibir al agresor el acceso y regreso al domicilio donde conviva con la víctima. Igualmente, puede prohibirle el acercamiento a una determinada distancia.

La Resolución del Parlamento Europeo A4-0250/97, de 16 de julio de 1997, insta a la Comisión Europea para que promueva, a escala europea, la campaña «No toleremos la violencia contra las mujeres». Asimismo, pide también que se preste una atención especial a la situación de las mujeres emigrantes víctimas de violencia por razones de sexo y, en su punto 29, reclama «que no se rechace a mujeres procedentes de terceros países que se hayan separado de un maltratador, a no ser que existieran otras razones para ello».

La Resolución 54/134, de 7 de febrero de 2000, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, a propuesta de la República Dominicana y con el apoyo de 60 países más, aprueba declarar el 25 de noviembre como Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer.

El 10 de junio de 2000, en Nueva York, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba el documento conocido como *Beijing+5*, que realiza un balance de los cinco primeros años de aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing y amplía los actos considerados como violencia contra la mujer para incluir las situaciones específicas de las mujeres que viven conflictos armados. También identifica como violencia contra la mujer actos tales como los crímenes de honor, crímenes de pasión, pornografía infantil, esterilización forzada, abortos forzados, uso coercitivo de anticonceptivos, infanticidio femenino, selección prenatal del sexo del bebé, crímenes de motivación racial, raptos y venta de niñas, ataques con ácido y matrimonios a edad temprana.

En Italia, la Ley nº 154, de 4 de abril de 2001, de Medidas contra la Violencia en las Relaciones Familiares introduce una novedosa medida cautelar personal de tipo coercitivo denominada «alejamiento de la casa familiar» por la que el juez penal puede obligar al imputado, sobre el que existan graves indicios de culpabilidad por agresiones, malos tratos y otros delitos contra la vida familiar, a abandonar inmediatamente la casa donde conviva con la persona agredida, no dejándole volver o acceder a la misma sin la autorización de la víctima. Igualmente puede alejarlo de lugares habitualmente frecuentados por la persona ofendida.

El 11 de diciembre de 2001, Alemania aprueba la Ley para la Protección Civil ante Actos de Violencia y Acoso, que ampara particularmente a las víctimas de violencia doméstica, bajo la consideración de que «el que agrede debe marcharse; la víctima permanece en la casa».

El 30 de abril de 2002, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adopta la Recomendación Rec (2002)5 para los Estados miembros sobre la protección de la mujer contra la violencia y Memorándum explicativo, recogiendo que los Estados miembros deben reconocer que «la violencia masculina contra la mujer es un grave problema estructural y social, basado en el desequilibrio de poder en las relaciones entre hombres y mujeres y, por lo tanto, promuevan la participación activa de los hombres en las acciones encaminadas a combatir la violencia hacia las mujeres».

El 3 de octubre de 2002, la Organización Mundial de la Salud publica el primer *Informe mundial sobre la violencia y la salud*, donde reconoce que el comportamiento violento en la pareja queda más oculto a la mirada pública que otros tipos de manifestaciones violentas. Indicando que la violencia sexista constituye una de las principales causas de muerte y lesiones no mortales en todo el mundo, con profundas repercusiones en el sistema de salud pública.

El 22 de diciembre de 2003, la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprueba la Resolución 58/147, sobre eliminación de la violencia contra la mujer en el hogar¹⁰, volviendo a insistir en que los Estados miembros luchen para eliminar la violencia contra la mujer. Reconociendo, entre otros aspectos, que la violencia en el hogar puede incluir privaciones económicas y aislamiento, y que ese tipo de comportamiento puede constituir un peligro inminente para la seguridad, la salud o el bienestar de la mujer.

La Resolución P6_TA(2006)0038 del Parlamento Europeo, de 6 de febrero de 2006, sobre la situación actual en la lucha contra la violencia ejercida contra las mujeres y futuras acciones, recomienda, entre otras medidas, que:

- se considere la violencia ejercida contra las mujeres como una violación de los derechos humanos que refleja las desigualdades existentes en nuestra sociedad en las relaciones de poder entre los géneros;
- se trate como un fenómeno estructural y un obstáculo crucial a los esfuerzos destinados a poner fin a las desigualdades entre hombres y mujeres;
- se adopte una actitud de tolerancia cero con respecto a todas las formas de este tipo de violencia.

El 1 de febrero de 2007, entra en vigor en México, uno de los países del mundo más castigados por la violencia contra la mujer, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que, entre otras actuaciones, crea, en su artículo 35, el «Sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres».

El 1 de junio de 2009, entra en vigor en Austria la segunda Ley de Protección frente a la Violencia. Esta ley autoriza a la policía a expulsar de la vivienda común a aquellos que pongan en peligro la integridad física y/o psíquica de los demás que conviven en ella, imponiendo al mismo tiempo una prohibición de retorno.

La Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de noviembre de 2009, sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, insta a los Estados miembros a que mejoren sus legislaciones y políticas nacionales para combatir todas las formas de violencia contra la mujer y emprendan acciones preventivas para erradicarlas.

El Consejo de la Unión Europea adopta el 8 de marzo de 2010, las Conclusiones denominadas *Erradicación de la violencia hacia las mujeres en la Unión Europea*, que abre el camino a otro tipo medidas para luchar eficazmente contra la violencia ejercida sobre las mujeres, como el número de teléfono europeo para las víctimas de dicha violencia (116).

El 17 de diciembre de 2010, Portugal publica en el *Diario de la República* el IV Plan Nacional contra la Violencia Doméstica 2011-2013. Se trata de una iniciativa, que tiene como objetivo prever una respuesta integral contra la violencia doméstica a nivel nacional en

consonancia con las orientaciones europeas e internacionales. Se estructura en cinco áreas estratégicas de intervención, concretadas en cincuenta medidas, que pretenden:

- informar;
- sensibilizar y educar;
- proteger a las víctimas y promover su inserción social;
- prevenir la reincidencia (intervención con los agresores);
- cualificar profesionales;
- investigar;
- monitorizar.

El 7 de marzo de 2011, el Consejo de la Unión Europea, en su informe 7370/11, adopta el nuevo Pacto Europeo por la Igualdad de Género para el periodo 2011-2020, en el que se incluye, como gran novedad, el concepto de «combatir todas las formas de violencia contra la mujer», que no figuraba en el Pacto anterior de 2006. Inclusión que ha sido impulsada de manera especial por España. El nuevo Pacto establece las siguientes medidas:

- adoptar, aplicar y supervisar estrategias a escala nacional y de la Unión con vistas a eliminar la violencia contra las mujeres;
- reforzar la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas y de las potenciales víctimas, entre ellas las mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos;
- poner de relieve el papel y la responsabilidad esencial de los hombres en la erradicación de la violencia contra las mujeres.

El 5 de abril de 2011, el Parlamento Europeo aprueba la Resolución A7- 0065/2011, sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la Unión Europea para combatir la violencia contra las mujeres, que es un informe, no vinculante, que muestra una estrategia global para luchar contra la violencia machista en los 27 países de la Unión Europea.

El informe pide que se defina la violencia contra las mujeres como «una de las formas más graves de violación de los derechos humanos» por motivos de género. Reclama un aumento del nivel de protección y asistencia de las mujeres que sufren violencia machista dentro de los límites de la Unión. Asimismo, propone la redacción de una carta europea de servicios mínimos de asistencia que, entre otros, *debería* incluir el derecho a la asistencia jurídica gratuita.

En el mismo sentido, se propone la oferta de formación específica sobre violencia de género para jueces, policías, profesionales de la salud y la educación y personal de apoyo a las víctimas.

También queda incluido en el informe, la solicitud a la Comisión Europea de poner en marcha un «observatorio de la violencia contra las mujeres» a nivel europeo, una medida destinada a evaluar el alcance de este problema en toda la Unión Europea, iniciativa que ya ha sido respaldada por los países miembros.

Según los datos que maneja el informe, la Unión Europea destina 33.000 millones de euros anuales a los problemas derivados de la violencia machista, violencia que afecta a una de cada cuatro mujeres.

El 27 de julio de 2011, entra en vigor la modificación del Código Penal de México DF, centro neurálgico del país y uno de los territorios más poblados del mundo, en el que se tipifica el homicidio doloso contra mujeres como «feminicidio» y se le aplica sanciones de hasta 60 años de cárcel.

El 13 de diciembre de 2011, se aprueba la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la Orden Europea de Protección contra los delitos violentos. Se parte de la idea de que las medidas de protección existen en todos los Estados miembros, pero dejan de tener efecto cuando se cruza una frontera. El objetivo de esta *euroorden* es que cualquier medida de seguridad dictada por un Estado miembro para proteger a una persona amenazada se ejecute también automáticamente en cualquier otro país de la Unión Europea al que la víctima

se traslade. Si el agresor la incumple, el país encargado de ejecutarla impondrá sanciones de tipo penal o de cualquier otro tipo.

Aunque la mayoría de las medidas han sido pensadas para las mujeres víctimas de la violencia doméstica, las normas beneficiarán a las víctimas de ambos sexos, incluidos menores, que hayan sufrido la violencia y cuyo agresor haya sido identificado. Asimismo, la persona beneficiaria de una Orden Europea de Protección, también podrá solicitar protección para sus familiares. A partir de este momento, los Estados miembros tendrán un plazo de tres años para trasladar la nueva norma a sus respectivas legislaciones nacionales.

El 19 de noviembre de 2012, se hace público el mensaje de ONU Mujeres con motivo del Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres (25 de noviembre de 2012), indicando que, entre los avances conseguidos, son al menos 125 los países que ya han legislado contra la violencia doméstica.

El 6 de diciembre de 2012, los ministros de Empleo y Asuntos Sociales de la Unión Europea celebran en Bruselas el Consejo de Empleo, Asuntos Sociales, Sanidad y Consumo, elaborando y aprobando un texto de conclusiones sobre violencia machista, en el que se recogen, entre otras, las siguientes propuestas:

- elaborar «una estrategia europea de prevención y lucha contra todas las formas de violencia contra las mujeres» y poner en marcha planes nacionales en aquellos países donde todavía no existan;
- fortalecer las unidades policiales especializadas en violencia contra las mujeres y mejorar la formación de los profesionales que se ocupan de las víctimas y de los agresores;
- crear una línea telefónica europea de ayuda a las mujeres maltratadas y a sus hijos;
- recopilar datos «regulares, fiables y comparables» a nivel nacional, para evaluar la verdadera dimensión de este problema en los Estados miembros;
- designar el 2015 como «Año europeo de tolerancia cero hacia la violencia contra las mujeres».

El 28 de enero de 2013, los medios de comunicación españoles dan la noticia de que el «Parlamento Ruso, en los próximos meses, empezará a tramitar una ley específica en materia de violencia de género». No hay estadísticas oficiales pero, según las ONG especializadas, en Rusia mueren cada año entre 10.000 y 14.000 mujeres víctimas de malos tratos. Una cada 40 minutos.

El Comunicado de Naciones Unidas 13/024, de 6 de marzo de 2013, con motivo del Día Internacional de la Mujer, que se celebra cada 8 de marzo, recoge el mensaje del Secretario General Ban Ki-moon, manifestando que «existe una verdad universal, aplicable a todos los países, culturas y comunidades: la violencia contra la mujer nunca es aceptable, nunca es perdonable, nunca es tolerable».

El 8 de marzo de 2013, se celebra el Día Internacional de la Mujer bajo el lema «Una promesa es una promesa: Acabemos con la violencia contra la mujer». En el manifiesto de ONU Mujeres se recoge que:

- hasta el 50% de las agresiones sexuales se cometen contra niñas menores de 16 años;
- globalmente, 603 millones de mujeres viven en países donde la violencia doméstica no se considera un delito;
- hasta el 70% de las mujeres de todo el mundo aseguran haber sufrido una experiencia física o sexual violenta en algún momento de su vida;
- más de 60 millones de niñas son novias y se casan antes de los 18 años.

Declarando que «ante estas inaceptables estadísticas, la comunidad internacional está firmemente comprometida para cambiar el sufrimiento de las mujeres».

Del 4 al 15 de marzo de 2013, se celebra en Nueva York, en la Sede de Naciones Unidas, el 57º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW). El

tema prioritario es «la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas».

3. PRINCIPALES ACTUACIONES EN EL ÁMBITO NACIONAL

Históricamente, en España no se conocen formas organizadas y sistemáticas de proteger y auxiliar a las mujeres víctimas de violencia más allá de la ayuda que los familiares o vecinos pudieran prestar.

En el siglo XVII, los tribunales comenzaron a considerar como indeseable la extrema brutalidad y la violencia contra la mujer, aunque se admitía que el esposo tenía el derecho a corregir a su cónyuge.

Durante el siglo XIX, la existencia en España de una sociedad arcaica, con escaso desarrollo industrial, con un remarcado influjo religioso y fuertes jerarquizaciones de género en todos los ámbitos de la vida social, dio lugar a una mujer sumisa y dispuesta a «aguantar todo».

El Código Penal de 1822 considera la relación de matrimonio como un atenuante cuando se trata de agresiones del marido a la esposa (arresto de 6 días) y como un agravante cuando se trata de agresión de la esposa al marido (prisión o trabajos forzados de más de dos años). Es decir, la relación matrimonial aparece como un atenuante cuando son agresiones del marido a la mujer y como un agravante cuando se trata de la misma conducta de la mujer para con el marido.

El Código Penal de 1848 equiparaba los maltratos físicos del marido a la esposa con las provocaciones e injurias de la esposa al marido (arresto de uno a cuatro días o multa de uno a cuatro duros).

El Código Penal de 1870 recogía en su texto la fórmula de la «venganza de la sangre», una facultad criminal concedida a los padres y maridos para matar a sus hijas y esposas, y a los hombres que yacían con ellas. Así, si una mujer era sorprendida con su amante y el marido la asesinaba, éste sólo era penado con el destierro por un corto período de tiempo, pero, en el caso contrario, la mujer era castigada con pena de prisión perpetua. Si una mujer insultaba o desobedecía a su marido podía ser castigada con pena de cárcel.

En el Código Penal de 1902 se contemplaba simplemente la pena de destierro, y no de cárcel, para el marido que mataba a la mujer adúltera sorprendida con su amante (uxoricidio), pero nunca hubo precepto similar para la mujer que sorprendiera a su marido en análogas circunstancias. El uxoricidio era un delito que suponía un privilegio para el hombre en defensa de su honor, por lo que podía matar o lesionar a su esposa sorprendida en flagrante adulterio, o a la hija menor de veintitrés años mientras viviera en casa paterna y fuera sorprendida en análogas circunstancias.

La Sección Femenina fue constituida en 1934 como rama femenina de Falange Española, estableciendo un modelo de mujer que entronca con la tradición más conservadora. Junto a la maternidad se exalta la feminidad, entendida como fragilidad, sumisión y espíritu de sacrificio. Con ello desaparece la capacidad intelectual, creativa y crítica de la mujer, convertida en una sombra del hombre.

Con la promulgación del Código Penal de 1944, en el que se consideraba a la mujer como «un objeto de posesión masculina, símbolo del honor familiar y crisol de los valores sociales dominantes», se volvió a reincorporar el «uxoricidio por causa de honor» que se había suprimido del Código republicano.

En los años 60 se seguía fomentando el concepto de «pater familias» tradicional donde la mujer y los hijos dependían totalmente del cabeza de familia, de tal forma que éste no sólo asumía sus respectivos derechos de propiedad sino que también podía tomar medidas en otros aspectos como el derecho a la vida de los mismos. Era usual el utilizar la expresión *la maté porque era mía*.

Una mujer podía ser maltratada durante años sin tener capacidad para hacer nada. Si intentaba separarse del marido perdía su casa, hijos, bienes y además, cuando abandonaba el domicilio conyugal debía de ser «depositada» en otro domicilio, normalmente el de los padres. La mujer de esta manera quedaba privada de todos sus derechos, recursos económicos y custodia, porque el administrador de sus «bienes y vida» era el marido.

El Decreto 691/1963, de 28 de marzo, que aprueba el texto revisado de 1963 del Código Penal, en su artículo 583 castiga «con las penas de cinco a quince días de arresto menor y represión privada» a «los maridos que maltratasen a sus mujeres, aun cuando no les causaren lesiones», y también castiga a «las mujeres que maltratasen de palabra o de obra a sus maridos». Así pues, el marido podía insultar y vejar a su mujer con toda impunidad, en tanto que la mujer respondía tanto del maltrato de palabra como de obra. Como se puede apreciar, el 583 era un artículo claramente discriminatorio.

En este Código Penal, las agresiones en el ámbito doméstico se contemplaban como mero delito de lesiones (igual que las lesiones causadas a cualquier persona ajena a la familia), con lo que la medida del castigo penal a imponer se establecía atendiendo a la gravedad de las lesiones producidas.

El Código Penal de 1973, en su artículo 9.8, aún seguía recogiendo que era circunstancia atenuante «la de obrar por causas o estímulos tan poderosos que, naturalmente, hayan producido arrebatos u obcecación». Esta atenuante de «estado pasional» fue utilizada generosamente por parte de los jueces para reducir las penas a los hombres que agredían a sus mujeres, alegando que un arrebato pasional les había inducido a cometer la agresión.

En septiembre de 1977, la Comisión para la Investigación de Malos Tratos a Mujeres comienza su andadura en la lucha contra la violencia hacia las mujeres. Esta Comisión estaba formada por un grupo de mujeres abogadas, psicólogas y médicos, con el objetivo de organizar la asistencia solidaria y gratuita a las mujeres víctimas de violencia que no tenían recursos económicos para acudir a profesionales.

El 6 de diciembre 1978, con la aprobación de la Constitución española¹¹, se reconoce la igualdad formal entre hombres y mujeres. Así, en su artículo 14 dice que, «Los españoles son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social», configurando la igualdad como valor superior del ordenamiento. En su artículo 15 recoge que «Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes».

En 1982, el Ayuntamiento de Barcelona inaugura el primer «centro de atención a mujeres agredidas» del Estado español.

Hasta 1983, en el Código Penal español, se sigue considerando la relación conyugal como una atenuante en los malos tratos del hombre hacia la mujer.

La Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio, de Reforma Urgente y Parcial del Código Penal, en su artículo 9.8, sigue recogiendo la atenuante de «estado pasional», aunque su redacción cambia y queda como «obrar por causas o estímulos tan poderosos que hayan producido arrebatos, obcecación u otro estado pasional de semejante entidad».

La Ley 16/1983, de 24 de octubre, crea el Organismo Autónomo Instituto de la Mujer¹², que sustituye a la Subdirección General de la Mujer. Según el artículo segundo 11, entre sus funciones tiene la de: «Fomentar la prestación de servicios en favor de la mujer y, en particular, los dirigidos a aquellas que tengan una especial necesidad de ayuda».

En 1984 se empiezan a dar las primeras respuestas institucionales. El Ministerio del Interior inicia la publicación de las cifras relativas a denuncias presentadas en las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía por malos tratos a mujeres. Ese año se presentaron 16.622 denuncias.

En septiembre de 1984, por iniciativa del Instituto de la Mujer y bajo su supervisión, se abre la primera «casa de acogida para mujeres maltratadas».

En 1986 el Cuerpo Nacional de Policía, mediante Circular del Subdirector General Operativo, crea las primeras unidades del Servicio de Atención a la Mujer (SAM).

El 5 de noviembre de 1986, la Comisión de Derechos Humanos del Senado crea la Ponencia de Investigación de Malos Tratos de Mujeres.

La Dirección General de la Policía dicta la Circular 32/88, de 15 de abril de 1988, con el objetivo de facilitar a las mujeres que hubieran sido objeto de agresiones físicas o psíquicas la ayuda policial necesaria para que puedan denunciar este tipo de agresiones, a la vez que se les informa de cuantos derechos les asisten y de la forma de garantizar los mismos.

La Instrucción 3/1988, de 1 de junio, de la Fiscalía General del Estado, sobre persecución de malos tratos ocasionados a personas desamparadas y necesidad de hacer cumplir las obligaciones alimenticias fijadas en procesos matrimoniales, recomienda una atención particular a este tipo de conductas para reprimirlas con ejemplaridad.

La Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal, en su artículo 425, introduce el nuevo tipo de «malos tratos habituales» e indica que «el que habitualmente, y con cualquier fin, ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que estuviese unido por análoga relación de afectividad ... será castigado con la pena de arresto mayor». Esta modalidad delictiva se centra exclusivamente en la violencia física, lo que supone dejar fuera los casos de violencia psíquica que se producen en el ámbito familiar y, que en muchas ocasiones, suelen ser una de sus primeras manifestaciones.

La Circular 2/1990, de la Fiscalía General del Estado, de 1 de octubre, sobre la aplicación de la reforma de la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio de actualización del Código Penal, ofrece una serie de criterios interpretativos sobre el nuevo tipo penal de «malos tratos habituales», al efecto de unificar criterios que posibiliten una respuesta efectiva y unitaria a este fenómeno.

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, tipifica como delito cualquier tipo de agresión, maltrato de obra, amenazas, coacciones o cualquier tipo de vejación, cometida por un hombre hacia su esposa, ex esposa o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aún sin convivencia, así como el quebrantamiento de la condena impuesta por este tipo de hechos. En concreto, el artículo 153 dice «El que habitualmente ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad..., será castigado con una pena de prisión de seis meses a tres años, sin perjuicio de las penas que se pudieran corresponder por el resultado que en cada caso causare».

En la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, se produce un cambio de enfoque significativo en la legislación española para enfrentarse a la violencia contra la mujer. En esta ley se establece un sistema de ayudas públicas en beneficio de las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

La Ley 1/1996, de 10 enero, de Asistencia Jurídica Gratuita reconoce a las víctimas de violencia de género el derecho de asistencia jurídica gratuita, no siendo necesario que acrediten previamente carecer de recursos económicos.

Desde 1997, en España, los facultativos que detecten la existencia de malos tratos en el ámbito doméstico están obligados a cumplimentar un parte de lesiones y enviarlo al juzgado de guardia.

El Consejo de Ministros de 7 de marzo de 1997 aprueba el III Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres 1997-2000. Este Plan incluye un área dedicada exclusivamente a la violencia contra la mujer.

En la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 6/1997, de 10 de abril, sobre atención e información, a las víctimas de determinados delitos, de las gestiones e investigaciones para su esclarecimiento, en su punto 2, dice que dentro de las posibilidades

materiales disponibles hay que procurar «evitar que compartan víctima y agresores espacios físicos comunes en las dependencias policiales».

El Real Decreto 738/1997, de 23 de mayo, aprueba el Reglamento de ayudas a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual.

El Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998, aprueba el I Plan de Acción contra la Violencia Doméstica (1998-2000)¹³. Este Plan, que abarca un período de tres años, tiene 55 medidas articuladas en torno a seis áreas de actuación:

- sensibilización y prevención, para promover en la sociedad española reacciones de *tolerancia cero* ante los actos de violencia contra las mujeres;
- educación y formación;
- recursos sociales;
- sanidad;
- legislación y práctica jurídica;
- investigación.

Dentro de las medidas sanitarias, se aprueba y distribuye un protocolo a cumplimentar cuando las víctimas de violencia acuden a los servicios de atención primaria. Además, dentro del Cuerpo Nacional de la Policía y de la Guardia Civil se incrementaron los servicios de atención especializada. Asimismo, en juzgados y fiscalías, se habilitan centros de acogida, centros de información y oficinas de asistencia a las víctimas.

La Instrucción 2/1998 de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 8 de junio, sobre adopción de medidas relativas a la prevención, investigación y tratamiento de la violencia contra la mujer y la asistencia a la misma, dispone que se deberá dispensar a la denunciante un trato especialmente respetuoso y preferente, y que en aquellas dependencias policiales que cuenten con personal especializado será éste quien asista, desde el principio, a las víctimas de este tipo de violencia. Además, las unidades especializadas estarán integradas, en la medida de lo posible, por mujeres con formación específica y adecuada para las funciones a desarrollar.

La Circular de la Fiscalía General del Estado 1/1998, de 24 de octubre, sobre la intervención del Ministerio Fiscal en la persecución de los malos tratos en el ámbito doméstico y familiar, orienta de nuevo a los Fiscales sobre la materia. Esta circular tuvo, tanto jurisprudencial como doctrinalmente, una amplia influencia, siendo fuente de inspiración de las reformas legales posteriores a 1999.

La Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril, de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal, en su artículo séptimo, da una nueva redacción al artículo 617.2 del Código Penal, e introduce la figura legal doctrinalmente conocida como *alejamiento*, quedando redactado de la forma siguiente: «... los Jueces o Tribunales podrán acordar en sus sentencias, a petición de la víctima, la prohibición de que el reo se aproxime al ofendido o se comuniquen con él o con su familia, así como la prohibición de que el reo vuelva al lugar en que se hubiere cometido la falta o acuda a aquel en que resida la víctima o su familia».

La «Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal de 1995, en materia de protección a las víctimas de malos tratos y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal», da una nueva redacción al artículo 153 del Código Penal e incorpora el concepto de «violencia psíquica habitual», abarcando también a las ex parejas.

En el barómetro del CIS de septiembre del 2000, surge por primera vez la violencia contra las mujeres como uno de los problemas más relevantes mencionados de manera espontánea por la población. Desde ese momento, no ha dejado de aparecer esa respuesta de forma específica en todos los barómetros mensuales, lo que indica que una parte de la ciudadanía sitúa este tipo de violencia como uno de los tres principales problemas de España o como uno de sus principales problemas personales.

Del 30 de noviembre al 1 de diciembre de 2000, se celebra en Fuenlabrada (Madrid) el I Encuentro de Ciudades contra la Violencia hacia las Mujeres, en el que participan 20 municipios de Madrid.

El Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en fecha de 21 de marzo de 2001, adopta un «Acuerdo sobre la problemática jurídica derivada de la violencia doméstica», en el que se abordan en profundidad aspectos técnico jurídicos, organizativos y estructurales, así como sugerencias de reforma legislativa. Respecto al Código Penal, propone que todas las agresiones que se produzcan en el ámbito familiar, y que alcancen la entidad suficiente para merecer una respuesta penal, sean conceptuadas como delito. En este Acuerdo también se reclama, además, la creación de un Registro de Medidas contra la Violencia Doméstica y se aprueba una *Guía práctica de actuación contra la violencia doméstica*.

El Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2001 aprueba el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica (2001-2004)¹⁴. Este Plan abarca un período de cuatro años y tiene 58 medidas articuladas en torno a cuatro áreas de actuación:

- medidas preventivas y de sensibilización;
- medidas legislativas y procedimentales;
- medidas asistenciales y de intervención social;
- investigación.

En el primer semestre de 2002, España ejerce la Presidencia de la Unión Europea. Durante esta presidencia, el Instituto de la Mujer y la Universidad Complutense de Madrid, elaboran la *Guía de buenas prácticas para paliar los efectos de la violencia contra las mujeres y conseguir su erradicación*.

El 17 de septiembre de 2002, el Congreso de los Diputados, aprueba, con el consenso de todos los grupos parlamentarios, constituir una subcomisión para concretar, en el plazo máximo de 4 meses, la articulación de un acuerdo entre todas las fuerzas con representación parlamentaria, con el fin de formular medidas legislativas que den una respuesta integral frente a la violencia de género.

El 26 de septiembre de 2002, en virtud del Convenio suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio de Justicia y el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se crea el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, como un instrumento de análisis y diagnóstico de la respuesta judicial en los ámbitos de la violencia doméstica y de género. Su objetivo más destacado es hacer un seguimiento de las sentencias y demás resoluciones judiciales dictadas en este ámbito, a fin de plantear pautas de actuación en el seno del Poder Judicial y, a la vez, sugerir aquellas modificaciones legislativas que se consideren necesarias para conseguir una mayor eficacia y contundencia en la respuesta judicial.

La Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado crea un proceso especial para el enjuiciamiento rápido de determinados delitos, entre ellos los supuestos de violencia doméstica. Así, en este tipo de delitos, el juicio se celebrará dentro de los 15 días siguientes a la comisión de los hechos.

El 14 de febrero de 2003 se publica, en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, el texto aprobado por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado del Acuerdo de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer relativo al «Informe de la Ponencia sobre la erradicación de la violencia doméstica».

El Consejo de Ministros de 7 de marzo de 2003 aprueba el IV Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 2003-2006, que se fundamenta en las directrices marcadas por la Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005). Uno de los objetivos más destacados es el desarrollar políticas activas para erradicar la violencia contra las mujeres en todas sus manifestaciones: tráfico de mujeres y niñas, violencia doméstica, mutilación genital, etc.

Para mejorar la respuesta judicial, el 9 de abril de 2003, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial aprueba la Instrucción 3/2003, sobre normas de reparto penales y registro informático de violencia doméstica.

La Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de la violencia doméstica¹⁵, unifica los distintos instrumentos de amparo y tutela para que, de manera eficaz y coordinada, en una única resolución judicial se incorporen tanto las medidas cautelares penales sobre el agresor, como las protectoras de índole civil y social para la víctima.

La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros modifica el Código Penal respecto a la violencia doméstica, recogiendo en el artículo 153 el catálogo de conductas que hasta el momento eran constitutivas de faltas, que pasan a considerarse delitos, con lo cual se abre la posibilidad de imponer pena de prisión. Asimismo, en el artículo 173 se agrava la «violencia física y psíquica habitual».

La Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional, permite la adopción de la medida cautelar de prisión provisional para estos delitos, incluso aunque estuviera castigado con pena inferior a dos años, cuando tuviera como finalidad «evitar que el imputado actuase contra bienes jurídicos de la víctima, especialmente cuando ésta sea alguna de las personas a las que se refiere el artículo 153 del Código Penal».

El 18 de noviembre de 2003, el Cuerpo Nacional de Policía publica las «Normas provisionales sobre actuación policial para la aplicación de las órdenes judiciales de alejamiento y protección a las víctimas de la violencia doméstica». Se trata de un Plan policial específico para el trato de las órdenes de protección, tanto en la fase de recepción de la denuncia como en su posterior tramitación, archivo en bases de datos policiales, difusión y actuación policial operativa.

La Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal amplía, en la lucha contra la violencia doméstica, la duración máxima de las penas de alejamiento y de no aproximación a la víctima.

La Circular 3/2003 de la Fiscalía General del Estado, de 18 de diciembre de 2003, que trata sobre algunas cuestiones procesales relacionadas con la orden de protección, señala el procedimiento de solicitud de la orden de protección, resolución, notificación y recursos. Indicando las consecuencias y los efectos del incumplimiento de las medidas acordadas en la orden de protección. Asimismo, establece su naturaleza jurídica como «título legitimador» que habilita para acceder a medidas de otra índole (asistenciales, psicológicas, jurídicas, económicas, etc.).

El 18 de diciembre de 2003, la Comisión de seguimiento de la implantación de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica aprueba el «Protocolo de coordinación entre los órdenes jurisdiccional penal y civil para la protección de las víctimas de violencia doméstica». Dicho Protocolo establece unos criterios para la adecuada coordinación de ambas jurisdicciones al objeto de proteger eficazmente a las víctimas de violencia doméstica, con el fin de:

- proporcionar a la víctima un marco integral de protección, evitando que existan resoluciones contradictorias;
- proporcionar a los Juzgados civiles de Familia un adecuado conocimiento de las actuaciones realizadas por los Juzgados de Instrucción en asuntos de violencia doméstica;
- facilitar que el Juzgado civil de Familia pueda adoptar, dentro de los plazos legales, la resolución sobre la ratificación, modificación o levantamiento de las medidas civiles acordadas en una orden de protección.

La Circular 4/2003 de la Fiscalía General del Estado, de 30 de diciembre de 2003, sobre nuevos instrumentos jurídicos en la persecución de la violencia doméstica, realiza un minucioso estudio de las nuevas figuras penales, introducidas por la Ley Orgánica 11/2003, para la

persecución de la violencia habitual, estudio del concepto de habitualidad en estos delitos, estudio de los subtipos agravados y problemas concursales).

A principios del 2004, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, con sede en el Consejo General del Poder Judicial, da difusión entre la carrera judicial a una *Guía práctica contra la violencia doméstica*, elaborada por un grupo de expertos encargados de estudiar las sucesivas reformas sustantivas y procesales (juicios rápidos y normativa reguladora de la orden de protección).

El Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, permite centralizar en un solo Registro la información sobre la totalidad de penas y medidas de seguridad impuestas en esta materia por sentencias, así como de medidas cautelares, incluyendo órdenes de protección, adoptadas en el curso de un procedimiento penal, posibilitando su acceso a órganos judiciales, Ministerio Fiscal y Policía Judicial.

En el Consejo de Ministros de 7 de mayo de 2004 se aprueba el Plan de Medidas Urgentes para la Prevención de la Violencia de Género. Este Plan, que recoge un decálogo de medidas, pone en marcha, entre otras, el «Servicio de Teleasistencia Móvil para víctimas de violencia de género».

El 10 de junio de 2004, la Comisión de seguimiento de la implantación de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica aprueba el «Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género», con un anexo que recoge «Contenidos mínimos del atestado». Este Protocolo establece los criterios de actuación a seguir por todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (estatales, autonómicas y locales) respecto a la asistencia y protección de las víctimas de violencia doméstica y de género.

La Instrucción 4/2004 de 14 de junio, de la Fiscalía General del Estado, trata acerca de la protección de las víctimas y el reforzamiento de las medidas cautelares en relación con los delitos de violencia doméstica.

En la sesión plenaria del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), celebrada el 22 de septiembre de 2004, se acuerda crear una Comisión contra la Violencia de Género para prestar apoyo técnico y orientar la planificación de las medidas sanitarias.

El 27 de septiembre de 2004, la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial aprueba el «Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género».

El 17 de noviembre de 2004, se celebra la primera reunión de la Comisión contra la Violencia de Género del CISNS, acordándose las siguientes líneas de trabajo para el 2005:

- revisar los proyectos y estrategias que existan en el ámbito sanitario en las diferentes comunidades autónomas, incluyendo la revisión de protocolos, guías y documentos;
- promover el estudio de propuestas metodológicas para el conocimiento del impacto real de este fenómeno y para su detección precoz y diagnóstico.

Llega el momento en que es imprescindible abordar el problema desde una perspectiva global, por este motivo se promulga la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género¹⁶, piedra angular en la lucha contra este tipo de violencia. Por primera vez en España se afronta el tema de la violencia de género como un problema estructural y político que demanda un firme compromiso por parte de todos los poderes públicos y de la ciudadanía.

En esta ley se establece una serie de medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, así como prestar asistencia a sus víctimas.

Es una ley transversal que recoge, en un sólo cuerpo legal, las materias relativas a la prevención, la represión, y la atención y reparación a las víctimas, haciendo referencia a su carácter integral como expresión del reconocimiento de que la violencia de género es un fenómeno que requiere soluciones multidisciplinarias en ámbitos muy diversos. En su artículo 32.1 dice que «los poderes públicos elaborarán planes de colaboración que garanticen la ordenación de sus actuaciones en la prevención, asistencia y persecución de los actos de violencia de género, que deberán implicar a las administraciones sanitarias, a la administración de Justicia, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los servicios sociales y organismos de igualdad».

Pretendiendo dar un tratamiento integral no sólo en las medidas estrictamente penales agravando tipos y ampliando la cobertura penal (Título IV), sino también de medidas de sensibilización, prevención y detección (Título I), asistencia social, jurídica, psicológica, económica, etc. (Título II), tutela institucional (Título III) y tutela judicial (Título V).

En su artículo 2 se recogen los principios rectores que articulan la pluralidad de medidas que la ley contiene:

- fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático;
- consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto;
- reforzar los servicios sociales de información, de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral, así como establecer un sistema para la más eficaz coordinación de los servicios ya existentes a nivel municipal y autonómico;
- garantizar derechos en el ámbito laboral y funcionarial que concilien los requerimientos de la relación laboral y de empleo público con las circunstancias de aquellas trabajadoras o funcionarias que sufran violencia de género;
- garantizar derechos económicos para las mujeres víctimas de violencia de género, con el fin de facilitar su integración social;
- impulsar la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contemplada en la presente ley;
- fortalecer el marco penal y procesal vigente para asegurar una protección integral;
- coordinar los recursos e instrumentos de todo tipo de los distintos poderes públicos para asegurar la prevención de los hechos de violencia de género y, en su caso, la sanción adecuada a los culpables de los mismos;
- promover la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones que desde la sociedad civil actúan contra la violencia de género;
- fomentar la especialización de los colectivos profesionales que intervienen en el proceso de información, atención y protección a las víctimas;
- garantizar el principio de transversalidad de las medidas de manera que, en su aplicación, se tengan en cuenta las necesidades y demandas específicas de todas las mujeres víctimas de violencia de género.

Dentro de la tutela judicial, se constituyen organismos especializados como los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y la Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer. Asimismo, dentro de la tutela institucional, en sus artículos 29 y 30, se crean dos órganos administrativos, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, con el fin de impulsar la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de violencia de género.

Además, se recogen expresamente medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas:

- orden de protección;
- protección de datos y las limitaciones a la publicidad;
- salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones;

- suspensión de la patria potestad o la custodia de menores;
- suspensión del régimen de visita;
- suspensión del derecho a la tenencia, porte y uso de armas.

Para el ámbito sanitario se contemplan actuaciones de detección precoz y apoyo asistencial a las víctimas. Se impulsan programas de sensibilización y de formación a los profesionales sanitarios con la finalidad de mejorar su competencia en el diagnóstico precoz.

Asimismo, se contempla la aplicación de protocolos sanitarios ante las agresiones violentas de este tipo.

El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, indica, en sus artículos 45.4.a) y 46.3, que se podrá conceder una «autorización de residencia temporal por razones humanitarias» a la mujer extranjera en situación irregular que haya sido víctima de violencia de género.

La Instrucción 1-2005, de 21 de febrero, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de actualización de la Instrucción 19-1996, relativa a las oficinas de régimen, cumplimiento de condenas y régimen disciplinario, indica que «se procederá a comunicar a la víctima directamente –de conocer su localización– o a través de la Autoridad Judicial, los servicios sociales o institución competente, según proceda, la situación del interno así como cualquier tipo de salida temporal o excarcelación prevista, con la debida antelación».

El Real Decreto 205/2005, de 25 de febrero, regula el Programa de Renta Activa de Inserción (RAI) para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, que contempla ayudas dirigidas expresamente a las víctimas de violencia de género. La Instrucción 2/2005, de 2 de marzo, de la Fiscalía General del Estado, sobre la acreditación por el Ministerio Fiscal de las situaciones de violencia de género, establece los criterios para orientar a los fiscales en la emisión de estas acreditaciones, que son necesarias para que las víctimas puedan recibir la prestación de determinados servicios y ayudas.

La Orden PRE/525/2005, de 7 de marzo, que da publicidad al Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de marzo de 2005 por el que se adoptan medidas para favorecer la igualdad entre mujeres y hombres, en su punto 7.4 establece una serie de medidas relacionadas con la lucha contra la violencia de género en la Administración:

- introducir una modalidad de excedencia con reserva de plaza por violencia de género;
- hacer efectivo el derecho preferente en la provisión de puestos de trabajo de las empleadas públicas que hayan sido víctimas de violencia de género.

El Real Decreto 237/2005, de 4 de marzo, que establece el rango y las funciones de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, indica que sus principales funciones son:

- formular políticas públicas en materia de violencia de género;
- impulsar y coordinar medidas contra la violencia de género;
- coordinar y colaborar con otras instituciones implicadas;
- intervenir ante los órganos jurisdiccionales para defender los derechos previstos en la Ley Orgánica 1/2004.

El Real Decreto 513/2005, de 9 de mayo, que modifica el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, amplía el acceso a este Registro central a las comunidades autónomas (Puntos de Coordinación), en cuanto a la obligación que tienen de garantizar el cumplimiento de determinadas medidas asistenciales.

El Consejo de Ministros de 13 de mayo de 2005 aprueba el Plan para la Valoración Forense Integral de la Violencia de Género, por el que se crean las primeras «Unidades de Valoración Integral de la Violencia de Género». Este Plan contempla la creación de una red de 12 Unidades de Valoración (con equipos multidisciplinares, de médicos forenses, psicólogos y asistentes so-

ciales), encuadradas en los Institutos de Medicina Legal dependientes del Ministerio de Justicia. Entre los criterios seguidos para la elaboración de este Plan, se busca atender a diferentes niveles de objetivos, tales como:

- el diagnóstico y atención inmediata a la víctima;
- la adopción de medidas necesarias para la recuperación de la víctima;
- la valoración de los efectos de la exposición de los menores en el ambiente de violencia;
- la valoración del agresor y las condiciones de los actos de violencia.

El 8 de junio de 2005, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género con sede en el Consejo General del Poder Judicial difunde entre la carrera judicial la «Guía Práctica de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género», que se encarga de estudiar los preceptos que esta ley reforma referidos, sobretudo, a la tutela penal, procesal y de organización judicial.

Este mismo día, la Comisión Nacional para la Implantación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer aprueba un nuevo «Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género» adaptado a la Ley Orgánica 1/2004. Señalando que, en la fase de investigación policial, se realizarán las siguientes actuaciones:

- determinar la existencia e intensidad de la situación de riesgo para las víctimas, valorando la situación de riesgo en cada momento;
- adoptar medidas específicas dirigidas a proteger la vida, la integridad física y los derechos e intereses legítimos de las víctimas y sus familiares;
- incautar armas y/o instrumentos peligrosos que pudieran hallarse en el domicilio familiar o en poder del presunto agresor;
- proceder a la detención y puesta a disposición judicial del presunto agresor, cuando la entidad de los hechos y/o la situación de riesgo así lo aconseje.

Asimismo, en el punto I.C.5 establece que «en los supuestos de reanudación de la convivencia, traslado de residencia o renuncia de la víctima al estatuto de protección, que eventualmente pudieran producirse, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad pondrán inmediatamente tales hechos en conocimiento del órgano judicial para que proceda a la adopción de las medidas que considere oportunas».

En el punto II.B establece que en caso de incumplimiento doloso por el imputado de la medida de alejamiento «se procederá a la inmediata detención del infractor». Posteriormente, «el detenido será puesto a disposición judicial de forma urgente, acompañado del correspondiente atestado. Esta actuación se comunicará al Ministerio Fiscal».

Por último, en el Anexo I describe los «contenidos mínimos del Atestado»

La Instrucción 7/2005, de 23 de junio, de la Fiscalía General del Estado, «El Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer y las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer de las Fiscalías», crea las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, que se ubican en las capitales de provincias.

El 28 de junio de 2005, el Comité Técnico de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial aprueba el «Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género». El citado Protocolo contiene el Anexo I que recoge «Contenidos mínimos del atestado» y el Anexo II que recoge el «Reglamento de aspectos accesorios». Además, con la finalidad de asistir y proteger a las mujeres víctimas, se potencia la presencia, en todas las unidades policiales de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de funcionarios especializados en el tratamiento de la violencia doméstica y de género, fomentándose su formación específica en instrumentos e indicadores de valoración del riesgo.

El 29 de junio de 2005 se ponen en marcha, por primera vez, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer; 17 de nueva creación (Juzgados exclusivos) que, junto con otros 435 órganos

judiciales (Juzgados compatibles), asumen la competencia exclusiva de los procesos de familia (separaciones, divorcios, guardias, tutelas, custodias de los hijos...) en los que sea parte la víctima, con el fin de aunar competencias en el ámbito penal y civil, con el objetivo de evitar que se acuda a distintas instancias judiciales.

El Real Decreto 801/2005, de 1 de julio, por el que se aprueba el Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda, indica en su artículo 3.d) que pueden ser beneficiarios de estas ayudas, entre otras, las víctimas de violencia de género.

La Circular 4/2005, de 19 de julio, de la Fiscalía General del Estado, relativa a los criterios de aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, establece los criterios de aplicación que ha de seguir el Ministerio Fiscal respecto a la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Señala que para acceder a los derechos laborales y económicos que la ley establece para las víctimas de violencia de género, el título habilitante es la orden de protección y, excepcionalmente, mientras se adopta la orden de protección, la situación de violencia de género podrá ser acreditada por el propio Ministerio Fiscal.

La Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 14/2005, de 29 de julio de 2005, sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular, deja en suspenso la apertura y tramitación del expediente sancionador a las víctimas de violencia género extranjeras en situación irregular, en tanto se dictan la resolución judicial sobre la orden de protección y la resolución administrativa sobre la autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales.

El 1 de noviembre de 2005, el Ministerio de Justicia publica la *Guía y manual de valoración integral forense de la violencia de género y doméstica*.

El Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, que regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, tiene como objetivo garantizar a las víctimas de violencia de género unas ayudas sociales para facilitarles unos recursos mínimos de subsistencia que les permitan independizarse del agresor, y que consisten en una ayuda económica de pago único.

El Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, establece las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. Entre sus funciones destacan el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios, y propuestas de actuación en materia de violencia de género.

El 13 de marzo de 2006 se refrenda, entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), el «Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los Cuerpos de Policía Local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género», concretándose los procedimientos y las formas de colaboración, en materia de violencia de género, de las Policías Locales con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Este Protocolo establece que las juntas locales de seguridad son el marco competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los diferentes cuerpos policiales que se despliegan en un mismo territorio. Con el objetivo final de garantizar, para las víctimas de violencia de género, el cumplimiento de las medidas judiciales de protección que se hayan dictado.

Los acuerdos adoptados en las reuniones de las Juntas Locales de Seguridad se recogerán en acta, detallándose los siguientes puntos:

- formas y procedimientos concretos de colaboración y coordinación que se establezcan;
- criterios de intervención y reparto de funciones y tareas entre los diferentes cuerpos policiales;
- procedimientos para la optimización de los recursos humanos y materiales disponibles;

- procedimientos de intercambio y transmisión de información;
- mecanismos de coordinación y colaboración con los recursos públicos o privados dedicados al apoyo jurídico y psicosocial a las víctimas.

En el seno de cada Junta Local de Seguridad se constituye una «Mesa de Coordinación Policial», que se encarga de la aplicación y seguimiento de los acuerdos adoptados por la Junta Local.

En mayo de 2006, con el fin de realizar actividades específicas de carácter sanitario en materia de violencia de género, por acuerdo de la Comisión contra la Violencia de Género del CISNS, se crean cuatro grupos de trabajo:

1. Sistemas de información y vigilancia epidemiológica de la violencia de género;
2. Protocolos y guías de actuación sanitaria ante la violencia de género;
3. Aspectos éticos y legales;
4. Evaluación de las actuaciones.

Como fruto del trabajo de estos grupos, se pone en evidencia la falta de formación específica en violencia de género del ámbito sanitario y la dificultad de coordinación con otros servicios.

El Real Decreto-ley 5/2006, de 9 de junio, para la mejora del crecimiento y del empleo, regula bonificaciones para los contratos que se celebren con personas que tengan acreditada la condición de víctima de violencia de género o doméstica.

El Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, indica que podrán ser beneficiarios de este programa los trabajadores desempleados que acrediten la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo cuando convivan con el agresor.

El Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2006 aprueba el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, así como un Catálogo de Medidas Urgentes en esta materia. Con el objetivo principal de que ambos se conviertan en un instrumento global y sistemático de la actuación de las distintas administraciones públicas para sensibilizar, al conjunto de la sociedad, sobre la dimensión y las consecuencias de la violencia de género y para adoptar actuaciones destinadas a su prevención y erradicación.

El objeto de este Plan de Sensibilización son las campañas de información y sensibilización para luchar contra esta lacra social. Igualmente se contempla el trabajo con los medios de comunicación como transmisores de valores y principios. Así, se recogen cursos de especialización en el tratamiento de las noticias relacionadas con la violencia de género y acuerdos de autorregulación tanto de los medios como de la publicidad.

Otro de los aspectos que en este Plan adquieren relevancia es el de la formación y especialización de los profesionales que intervienen en la atención, prevención, persecución y sanción de la violencia de género. Por último, el Plan también contempla la elaboración y evaluación de programas comunes de «reeducación de agresores» y su implantación en todos los centros penitenciarios.

En el Catálogo de Medidas Urgentes cabe destacar las siguientes actuaciones:

- puesta en marcha de 42 juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer y la incorporación de 42 nuevos fiscales;
- creación de «Unidades Forenses de Valoración Integral»;
- fortalecimiento del turno de oficio, con asistencia inmediata las 24 horas;
- incorporación a la prevención y lucha contra la violencia de género de nuevos agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado;
- puesta en marcha de un nuevo servicio telefónico de información y asesoramiento (016);
- evaluación de los recursos que garanticen el derecho a la asistencia social integral;

- seguimiento en base de datos común para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que mejore la eficacia en el seguimiento de las circunstancias que concurren en cada caso (conocido más adelante como «Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género, Sistema VdG o VIOGÉN»);
- creación de las «Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer» en las delegaciones del Gobierno y las «Unidades de Violencia sobre la Mujer» en las subdelegaciones del Gobierno;
- asistencia social integral de las víctimas de violencia en todas las provincias;
- extensión del «Servicio de Teleasistencia Móvil» a todas las mujeres con órdenes de protección y de alejamiento (conocido más adelante como «Servicio telefónico ATENPRO»);
- elaboración y evaluación de programas comunes de reeducación de agresores, su implantación en todos los centros penitenciarios (régimen abierto y cerrado);
- implantación de dispositivos de detección de proximidad del agresor (conocidos más adelante como «dispositivos COMETA»).

La Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la mejora del crecimiento y del empleo, en sus artículos 1.2 y 2.4, establece un programa de fomento de empleo en el que se prevén bonificaciones a la contratación de víctimas de violencia de género.

El Real Decreto 170/2007, de 9 de febrero, por el que se modifica el Reglamento del Registro Civil, aprobado por Decreto de 14 de noviembre de 1958, modifica este Reglamento con la finalidad de simplificar el procedimiento de autorización de cambio de apellidos a las víctimas de la violencia de género, así como de los hijos e hijas que se encuentren bajo su custodia y sometidos a la misma amenaza, estableciéndose como un instrumento de protección útil como complemento a las posibles órdenes judiciales de alejamiento que se pudieran dictar, ya que dificulta la localización de la víctima por el posible agresor.

El Consejo de Ministros de 16 de febrero de 2007 aprueba el Plan Estratégico de Ciudadanía e Integración 2007-2010, que incluye entre sus objetivos, facilitar la integración social de las mujeres extranjeras víctimas de la violencia de género.

El 27 de febrero de 2007, con la aprobación de la «Instrucción conjunta de los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales, Interior y Administraciones Públicas, para el seguimiento y coordinación de las actuaciones de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno en materia de violencia de género», se ponen en funcionamiento, en todas las delegaciones del Gobierno, las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer, y, en cada una de las subdelegaciones del Gobierno, las Unidades de Violencia sobre la Mujer, con las siguientes competencias:

- apoyo a la protección integral de las víctimas de violencia de género;
- seguimiento de las situaciones de violencia de género;
- elaboración de informes a los Ministerios competentes, de seguimiento y la respuesta institucional a la violencia de género.

El Consejo de Ministros de 2 de marzo de 2007 aprueba una serie de medidas nuevas o complementarias, entre las que cabe destacar:

- potenciar el «Servicio de Teleasistencia Móvil», para aumentar hasta 20.000 los teléfonos gratuitos disponibles (ATENPRO);
- analizar el fenómeno de la violencia de género entre las mujeres del mundo rural (en municipios de menos de 10.000 habitantes);
- crear 43 Juzgados de Violencia, y la ampliación en igual número de la plantilla de Fiscales (a lo largo del año 2007);
- crear siete nuevas «Unidades Forenses de Valoración Integral» y la reestructuración de su organización para garantizar que, en todos los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, las víctimas de violencia de género sean atendidas por un médico forense;

– suscribir un acuerdo con la Asociación Autocontrol (que integra a los profesionales de los medios de comunicación) para la elaboración de un código de autorregulación en el tratamiento de las noticias sobre violencia de género;

– encargar al Instituto de la Mujer que elabore, para su envío a todos los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes, material informativo sobre las medidas de protección y los derechos económicos, laborales y sociales de las mujeres víctimas de la violencia de género.

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres¹⁷, en su artículo 14.5, reconoce como uno de los criterios generales de actuación de los poderes públicos «la adopción de las medidas necesarias para la erradicación de la violencia de género y la violencia familiar», considerando a estas mujeres víctimas como colectivos especialmente vulnerables que requieren medidas de acción positiva. Asimismo, en su artículo 27.3.d) indica la necesidad de formar al personal sanitario para que pueda detectar y atender las situaciones de violencia de género.

Dice, en su artículo 31.2, que el Gobierno fomentará el acceso a la vivienda de las mujeres, en situación de necesidad o de riesgo de exclusión, que sean o hayan sido víctimas de la violencia de género. En la misma línea, en su artículo 37.1.d), señala que la Corporación RTVE colaborará con las campañas institucionales dirigidas a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres y a erradicar la violencia de género.

Por último, en la disposición adicional decimonovena, permite que se recoja en la Administración Pública la figura de «Excedencia por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria».

El Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en su artículo 5.3.a) y 5.3.b), establece la prioridad de las víctimas de violencia de género para participar en las acciones formativas.

La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 49.d), recoge el concepto de «Permiso por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria». Asimismo, en el artículo 82, indica que la mujer tendrá derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o categoría profesional, de análogas características, teniendo la consideración de traslado forzoso. En el artículo 89.1.d), se recoge el concepto de «Excedencia por razón de violencia de género».

El 23 de abril de 2007, el Ministerio de Sanidad y Consumo presenta el «Protocolo Común para la Actuación Sanitaria ante la violencia de género». Su objetivo principal es proporcionar a los profesionales sanitarios, en todo el territorio nacional, unas pautas de actuación homogéneas en los casos de violencia dirigida de forma específica contra las mujeres, tanto en la atención y seguimiento, como en la prevención y diagnóstico temprano. Otros objetivos son:

- sensibilizar al personal sanitario, del Sistema Nacional de Salud, sobre la gravedad de la violencia contra las mujeres como problema de salud;
- promover la capacitación de las mujeres que sufren maltrato para el reconocimiento de su situación y búsqueda de soluciones;
- contribuir a la sensibilización de la población en general sobre este problema.

El Real Decreto 660/2007, de 25 de mayo de 2007, por el que se modifica el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica, en relación con el acceso a la información contenida en el Registro central, establece, en su artículo 8.1.d), un sistema de coordinación según el cual los Secretarios de los Juzgados y Tribunales deberán comunicar las órdenes de protección de las víctimas de violencia doméstica que se adopten y sus respectivas solicitudes a aquel o aquellos «Puntos de Coordinación» designados por la Comunidad Autónoma correspondiente, que constituirán el canal único de notificación de este tipo de resoluciones.

Asimismo, regula el intercambio de información y la coordinación entre este Registro, la Seguridad Social y el Ministerio de Economía y Hacienda para evitar que individuos condenados en firme por el asesinato de sus respectivas esposas cobren pensiones de viudedad.

Así, en su artículo 8.4, dice «El encargado del Registro central de protección a las víctimas de la violencia doméstica comunicará, al menos semanalmente, al Instituto Nacional de la Seguridad Social, al Instituto Social de la Marina y a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda la información relativa a los procedimientos terminados por sentencia firme condenatoria que se inscriban en dicho Registro por la comisión de un delito doloso de homicidio en cualquiera de sus formas o de lesiones, cuando la ofendida por el delito fuera su cónyuge ex cónyuge o estuviera o hubiera estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, a efectos de dar cumplimiento a lo previsto en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género».

El 6 de julio de 2007 se firma el «Protocolo de actuación y coordinación entre Colegios de Abogados y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para mejorar la asistencia jurídica y la información facilitada a las víctimas de violencia de género». Este Protocolo pone de relieve las dos características principales que ha de tener la asistencia jurídica prestada a una mujer víctima de la violencia de género: la inmediatez y la especialización. Contemplando una serie de actuaciones, en este sentido, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y otras por parte de los Colegios de Abogados.

Por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado son:

- informar a la víctima de su derecho legal a ser asistida por un abogado especializado que le asesore jurídicamente desde antes de la formulación de la denuncia y solicitud de la orden de protección;
- comunicar a la víctima su derecho a disfrutar de asistencia jurídica gratuita en el caso de carecer de recursos para litigar y realizar las primeras diligencias de prevención y aseguramiento del delincuente, así como la preservación de la integridad de la víctima y de los indicios de comisión del delito;
- abstenerse de realizar la toma de declaración, recepción formal de la denuncia y otras diligencias que exijan la firma de la víctima, antes de la llegada del abogado a la dependencia policial.

Por parte de los Colegios de Abogados, para prestar el servicio de guardia de 24 horas, los abogados de guardia tienen la obligación de:

- estar localizables las 24 horas y no poder ausentarse del ámbito territorial en el que presta la asistencia a las víctimas;
- disponer siempre del impreso de solicitud del derecho de asistencia jurídica gratuita para la defensa y representación letrada a la víctima;
- realizar una labor de asistencia y asesoría a la víctima, informando a la misma desde el primer momento de todas las posibilidades de protección (orden de protección y otras medidas cautelares penales y civiles), personación y los derechos que le asisten (información, asistencia social integral, asistencia jurídica gratuita, derechos laborales, económicos, etc.).

La Ley 20/2007, de 11 de julio de 2007, del Estatuto del Trabajo Autónomo, en su artículo 14.5, establece que la trabajadora autónoma económicamente dependiente que sea víctima de la violencia de género «tendrá derecho a la adaptación del horario de actividad con el objeto de hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral».

La Ley 39/2007, de 19 de noviembre de 2007, de la Carrera Militar, en su artículo 101.3, dice que «la mujer militar víctima de violencia de género que se vea obligada a cesar en su destino para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrá derecho preferente, en las condiciones que reglamentariamente se determinen, a ocupar otro destino que se encuentre vacante y cuya provisión sea necesaria». En su artículo 110.6, dice que «las mujeres militares profesionales víctimas de violencia de género, para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, podrán solicitar la situación de excedencia sin tener que haber prestado un tiempo mínimo de servicios previos y sin que sea exigible plazo de permanencia».

La Instrucción 3/2008, de la Dirección General de Instituciones Penitenciarias, de 6 de marzo de 2008, que recoge la normativa sobre salidas de los internos de los centros penitenciarios, señala la obligación de comunicar a las víctimas los movimientos de los penados internos, y dice que «siempre que se autorice un permiso a un interno sujeto a medida judicial de alejamiento o comunicación con la víctima, o ésta sea objeto de una orden de protección, se comunicará dicho extremo, con indicación de fechas y lugar de disfrute, a la correspondiente Unidad de Violencia sobre la Mujer, adscrita a la Delegación o Subdelegación de Gobierno».

El Real Decreto 432/2008, de 12 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, crea el Ministerio de Igualdad y en su artículo 18 dice que «Corresponde al Ministerio de Igualdad la propuesta y ejecución de las políticas del Gobierno en materia de igualdad, lucha contra toda clase de discriminación y contra la violencia de género».

El Real Decreto 438/2008, de 14 de abril de 2008, que aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales¹⁸, en su artículo 17 crea la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, que asume las competencias de la suprimida Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer. Su principal objetivo es formular las políticas públicas en relación con la violencia de género que desarrolle el Gobierno y que comprenden todas aquellas actuaciones que hagan efectiva la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de esta violencia. La Delegación del Gobierno ejerce sus funciones en colaboración y coordinación con las demás administraciones públicas con competencias en la materia, así como con otras instituciones públicas o privadas implicadas en esta lucha y con la sociedad civil.

El 8 de julio de 2008, el recién creado Ministerio de Igualdad lanza una campaña de concienciación pública contra la violencia de género («Ante el maltratador, tolerancia cero»), cuyo coste asciende a cuatro millones de euros.

El 31 de julio de 2008, la Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil aprueba la «Norma Técnica de Funcionamiento 1/2008, sobre el procedimiento de actuación de las unidades de la Guardia Civil en materia de violencia de género», al objeto de actualizar y armonizar en una única norma las diversas directrices, instrucciones, etc., que se habían ido impartiendo en este ámbito de actuación en los últimos años.

El 19 de septiembre de 2008, el Grupo de expertos en violencia doméstica y de género del Consejo General del Poder Judicial aprueba la «Guía de criterios de actuación judicial frente a la violencia de género»¹⁹.

El Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre de 2008, aprueba el «Programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia de género», por el que se establecen acciones de políticas activas de empleo para facilitar la inserción sociolaboral de estas trabajadoras y se regulan subvenciones y ayudas específicas. Entre las acciones recogidas se pueden señalar:

- orientación para la inserción sociolaboral individualizada, por personal especializado;
- programa formativo;
- incentivos para el inicio de actividades por cuenta propia;
- incentivos a empresas que contraten a víctimas de violencia de género;
- incentivos para facilitar la movilidad geográfica;
- incentivos para compensar diferencias salariales;
- convenios con empresas para facilitar su contratación.

El Consejo de Ministros de 9 de enero de 2009 aprueba el Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012. Este Plan tiene como objetivo aproximar los recursos a la población inmigrante y crear las condiciones adecuadas para la prevención de este tipo de violencia y la atención desde una perspectiva global, pues la mayor dependencia de estas mujeres hacia su agresor, debido a la falta de redes de apoyo sociales y familiares, origina una mayor inseguridad a la hora de romper con la violencia.

El Real Decreto 95/2009, de 6 de febrero 2009, regula el Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ). Consiste en una aplicación informática integrada, del Ministerio de Justicia, que constituye un único punto de gestión, tanto para la incorporación de datos, como para consultas al Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y al Registro Central de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no firmes. A ellos, posteriormente, también se incorpora el Registro Central de Penados.

La Instrucción Conjunta de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y de la Dirección General de Inmigración, de fecha 18 de diciembre de 2009, sobre aplicación de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, en materia de autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a favor de la mujer extranjera víctima de violencia de género²⁰, establece el procedimiento y actuaciones a seguir en las solicitudes de autorización de residencia y trabajo de la mujer extranjera víctima de violencia de género en situación administrativa irregular.

La Ley 7/2010, de 29 de septiembre de 2010, por la que se aprueban varios convenios de colaboración con otras comunidades autónomas para el establecimiento de programas de actuación conjunta en diversas materias, en su Anexo I, aprueba el «Convenio de colaboración entre Comunidades Autónomas para la coordinación de sus redes de centros de acogida a la mujer víctima de violencia de género».

Por Real Decreto 1313/2010, de 20 de octubre 2010, se reestructuran los departamentos ministeriales. Se suprime el Ministerio de Igualdad y su Igualdad.

El Real Decreto 263/2011, de 28 de febrero de 2011, desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, indicando, en su artículo 1 que corresponde al Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad las políticas del Gobierno en materia de igualdad, lucha contra toda clase de discriminación y contra la violencia de género.

Asimismo, en su artículo 2, dice que a la Secretaría de Estado de Igualdad le corresponde proponer y desarrollar las políticas del Gobierno en materia de igualdad, de prevención y eliminación de toda clase de discriminación de las personas por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación o identidad sexual, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, y de erradicación de las distintas formas de violencia de género. Pasan a depender de esta Secretaría de Estado la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género y las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer, integradas orgánicamente en las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno.

Por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril de 2011, se aprueba el «Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009», que introduce, como novedad, un capítulo destinado a regular la figura de la víctima de violencia de género, en el que opera con profusión la figura de «la autorización provisional de residencia y trabajo».

El 29 de mayo de 2011, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, tras mantener varias reuniones con algunos periodistas y representantes de las principales cadenas de televisión, propone a los medios de comunicación «para evitar un efecto de imitación», una serie de recomendaciones para modificar el tratamiento informativo de víctimas fallecidas por violencia de género:

- limitar detalles como el modus operandi del crimen, denuncias anteriores, nacionalidad de la víctima o agresor;
- la información no puede durar más de 30 segundos;
- los crímenes no deben aparecer ni en la apertura de los informativos, ni en los titulares;
- no es bueno sacar fotos ni imágenes de las víctimas fallecidas;
- tampoco es recomendable emitir los testimonios de familiares y vecinos.

Estas recomendaciones producen un gran rechazo en los propios medios de comunicación, así como en diferentes asociaciones y federaciones de mujeres.

Con el objetivo de que se incremente el número de denuncias por violencia de género en el ámbito rural, el 31 de mayo de 2011, la Confederación del Mujeres del Medio Rural (CERES) pone en marcha la «Primera campaña para la prevención de la violencia de género en el medio rural». Una cultura tradicional arraigada, el alto grado de masculinización y el aislamiento físico y geográfico son factores que dificultan las denuncias por malos tratos en los pequeños municipios.

La Ley Orgánica 10/2011, de 27 de julio de 2011, de modificación de los artículos 31 bis y 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, indica, en su artículo 1.2, que «si al denunciarse una situación de violencia de género contra una mujer extranjera se pusiera de manifiesto su situación irregular, no se incoará el expediente administrativo sancionador por infracción del artículo 53.1.a, y se suspenderá el expediente administrativo sancionador ... o, en su caso, la ejecución de las órdenes de expulsión o de devolución eventualmente acordadas».

Asimismo, en su artículo 1.3, indica que la mujer extranjera que se halle en la situación anteriormente descrita «podrá solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, Informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género».

El 2 de agosto de 2011, el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, presenta los resultados de la «Encuesta anual de percepción de la opinión sobre violencia de género». De esta encuesta, realizada a partir de la consulta a 2.000 personas, se desprende que el 91,2 % de los encuestados cree que la violencia machista es «totalmente inaceptable», mientras que el 1,4 % cree que es aceptable «en algunas circunstancias». El estudio indica también que el 72,5 % de los entrevistados considera que los hombres maltratan a sus mujeres porque tienen problemas psicológicos, mientras que otro 53,7 % contesta afirmativamente a la pregunta de que los hombres maltratan a causa del alcohol y la drogas.

El 2 de noviembre de 2011, la Fiscalía General del Estado publica la Circular 6/2011, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en relación a la violencia sobre la mujer, marcando los criterios generales de actuación e interpretación del Ministerio Fiscal en cuanto a la competencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y respecto de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

El 1 de febrero de 2012, la Ministra de Sanidad Asuntos Sociales e Igualdad, en su comparecencia ante la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales del Congreso de los Diputados, anuncia que «el Gobierno está trabajando en un plan personalizado contra la violencia de género en el que se buscará proteger a las mujeres víctimas y a sus hijos de forma individual» asegurando que «el Gobierno pretende lograr una mayor cercanía con las mujeres que sufren malos tratos, así como una mayor eficacia y coordinación de los recursos en materia de sensibilización social y prevención».

Se reserva un papel para el voluntariado, al anunciar la creación de una red de voluntarios, manifestando que «hay muchas personas dispuestas a ofrecer su tiempo y solidaridad a estas mujeres [maltratadas] y a sus hijos, y a convertirse en un apoyo humano más».

Asimismo, anuncia la creación de una Comisión Interministerial compuesta por los Ministerios de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Justicia, Interior y Empleo y Seguridad Social. Su objetivo será «lograr la máxima coordinación y abordar todas las medidas a desarrollar por el Gobierno y en las conferencias sectoriales».

El 19 de junio de 2012, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, preside el acto de adhesión de 22 nuevas empresas, que se suman a las 11 ya adheridas con anterioridad a la iniciativa «Empresas por una sociedad libre de violencia de género». Esta iniciativa permite

que el Estado y las entidades firmantes den visibilidad a este grave problema social e incidan en la importancia de la sensibilización y de la inclusión laboral de las víctimas.

El 21 de septiembre de 2012, la Presidenta del Observatorio de la Violencia de Género del Consejo General del Poder Judicial presenta el *Análisis de las sentencias dictadas por los Tribunales del Jurado y por las Audiencias Provinciales en el año 2010, relativas a homicidios y/o asesinatos consumados entre los miembros de la pareja o ex-pareja* y manifiesta que «sólo en un 12% de las sentencias estudiadas concurrió alguna de las circunstancias vinculadas con la adicción al alcohol, drogas o alteraciones psíquicas», quedando desmontado el mito de que los hombres que matan a sus parejas o exparejas lo hacen como consecuencia de una adicción o alteración psíquica.

El 29 de octubre de 2012, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, inaugura en Cáceres el I Encuentro Nacional de Casas de Acogida para Víctimas de Violencia de Género y anuncia la creación de una Red Nacional de Casas de Acogida para víctimas de la violencia de género, que permita y facilite la movilidad de las mujeres que quieren o necesitan alejarse de su entorno.

El Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre de 2012, de medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, señala que la suspensión de los lanzamientos afectará a los deudores hipotecarios que se encuentren dentro de una situación de especial vulnerabilidad. Considerando, en su artículo 1.2.g), que se encuentra en tal situación la unidad familiar en la que exista una víctima de violencia de género, siempre que la vivienda objeto de lanzamiento constituya su domicilio habitual.

El CISNS, en su reunión del 20 de diciembre de 2012, aprueba la nueva edición del «Protocolo común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género. 2012»²¹. Este Protocolo tiene como objetivo fundamental dar una orientación práctica al personal sanitario del Sistema Nacional de Salud para que pueda ofrecer una atención integral (física, psicológica y emocional) a la mujer maltratada que acuda a cualquier centro sanitario.

El Consejo de Ministros de 11 de enero de 2013 aprueba el anteproyecto de ley de justicia gratuita. Esta nueva norma, con independencia de los recursos económicos, incluye beneficiarios pertenecientes a «colectivos especialmente vulnerables», como es el caso de las víctimas de violencia de género.

El 14 de enero de 2013, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, publica en su web la *Guía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género*²², con la finalidad de dar a conocer las medidas que pueden adoptarse en relación con su protección y seguridad, los derechos y ayudas que les reconoce la ley y los recursos de atención, emergencia, apoyo y recuperación integral a los que pueden acceder por ser víctimas de violencia de género.

La Orden INT/28/2013, de 18 de enero de 2013, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, en su artículo 2.1 crea el «Área de Seguimiento y Control de la Violencia en el Ámbito Familiar», dependiente de la Jefatura Central de Operaciones de la Dirección Adjunta Operativa. A esta área corresponde «el seguimiento y análisis, en el ámbito policial, para el tratamiento de la violencia doméstica, promoviendo iniciativas y medidas dirigidas a la lucha contra el problema social que estas violencias suponen».

El Consejo de Ministros de 5 de abril de 2013 aprueba el Plan Estatal Nacional de Infancia y Adolescencia 2013-2016. En este Plan se recoge que el hijo de una mujer víctima de violencia de género, también será considerado como víctima de violencia de género.

Los días 16 y 17 de abril de 2013 se celebra en Madrid la Cumbre Europea de Buenas Prácticas para Erradicar la Violencia de Género. En esta Cumbre, con la presencia de representantes de 18 países, entre otras actuaciones, se presentan:

- las buenas prácticas del Gobierno de España: las tecnologías de la información y el conocimiento al servicio de la lucha contra la violencia de género (línea 016, WRAP, ATENPRO, Dispositivos de Alejamiento y Sistema VdG);
- las buenas prácticas del Gobierno de Irlanda: Programa de intervención con maltratadores.

El Secretario de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, en el acto de clausura de la Cumbre, indica que «en la UE, entre el 20 y el 25% de las mujeres han sufrido violencia en alguna ocasión y que siete mueren cada día asesinadas por sus parejas y exparejas».

La Resolución de la Dirección General de la Policía, de 30 de abril de 2013, que acuerda la publicación del «Código ético del Cuerpo Nacional de Policía», en su artículo 22.7, reafirma su compromiso de protección a las víctimas más vulnerables al indicar que «La policía debe mostrar mayor sensibilidad a las necesidades de las personas especialmente vulnerables como los menores, mayores y mujeres en situación de riesgo o de exclusión o las que presenten algún tipo de discapacidad o desarraigo».

El 29 de mayo de 2013, la Ministra de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad comparece ante la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, donde presenta la «Estrategia para la erradicación de la violencia contra las mujeres 2013-2016», compuesta por 258 iniciativas. Contemplando medidas en torno a cuatro ámbitos de actuación:

- Coordinación interinstitucional;
- Políticas de sensibilización y prevención;
- Reducción del riesgo de la violencia;
- Asistencia y acompañamiento para la integración de las víctimas.

Entre estas medidas cabe destacar la reforma del Código Penal para extender la libertad vigilada a los delitos de violencia de género y propone crear una comisión interministerial y una red de voluntarios.

Asimismo, pretende que los dispositivos GPS para maltratadores se puedan instalar también en las dependencias policiales y establece un «Plan personalizado de atención a las víctimas» con el objetivo de hacer un seguimiento de su situación y ofrecerles todos los recursos que haya disponibles.

4. UNIDADES ESPECIALIZADAS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

Para luchar contra la violencia de género, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado disponen de distintas Unidades:

- El Cuerpo Nacional de Policía cuenta con dos tipos de Unidades, el Servicio de Atención a la Familia (SAF), dentro de Policía Judicial, que se dedica a «funciones investigativas» tales como la averiguación de los hechos y detención de los autores, y las Unidades de Prevención, Asistencia y Protección (UPAP), dentro de Seguridad Ciudadana, que se dedican a «funciones preventivas» tales como seguimiento, asistencia y protección a las mujeres víctimas;
- En la Guardia Civil, todas estas «funciones investigativas y preventivas» son realizadas por los Equipos Mujer Menor (EMUME) incardinados dentro de Policía Judicial.

4.1. SAF

En 1986, dentro del Cuerpo Nacional de Policía, se crean los primeros Servicio de Atención a la Mujer (SAM) y los primeros Grupo de Menores (GRUME). En el año 1998 se crean los Servicios de Atención a la Familia (SAF) donde se aglutinan los SAM y los GRUME.

Funciones del SAF son:

- recepción de denuncias, referidas a violencia de género, violencia doméstica y delitos contra la libertad sexual, entre otros;

- investigación de los delitos antes mencionados;
- atención personalizada a la mujer, llevada a cabo por profesionales especializados;
- colaboración con Instituciones públicas y privadas, relacionadas con la problemática de violencia doméstica, de género y delitos contra la libertad sexual.

Posteriormente, en julio del 2007, se crea el «SAF Central» en la Comisaría General de Policía Judicial. Sus funciones son:

- asesoramiento, apoyo y coordinación de los SAF provinciales y locales, así como todos aquellos grupos de Policía Judicial con funciones en estas materias;
- elaboración de estadísticas relacionadas con violencia familiar y menores (infractores/víctimas);
- control y seguimiento de los casos de violencia familiar y menores;
- formación/conferencias en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía y otros organismos o instituciones a nivel nacional e internacional;
- respuestas a instituciones u organismos no policiales;
- participación en grupos de trabajo.

A 31 de marzo de 2013, los SAF cuentan con 882 especialistas.

4.2. UPAP

En enero de 2003, la Dirección General de la Policía elabora un proyecto en el que se contempla la creación de las «Unidades de Prevención, Asistencia y Protección contra los malos tratos a la mujer», las cuales llevan a cabo actuaciones generales de análisis, control y evaluación, tanto respecto a las mujeres víctimas como a sus agresores.

La Unidad Central de Participación Ciudadana y Programas de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana se encarga de la planificación, coordinación, control e impulso de las estrategias encaminadas a la prevención de este tipo de violencia.

En todas las plantillas del Cuerpo Nacional de Policía (Jefaturas Superiores de Policía, Comisarías Provinciales, Comisarías Locales y de Distrito) existen UPAP con un núcleo básico de especialistas policiales (en activo y en segunda actividad) dedicados de forma exclusiva a las tareas de prevención, asistencia y protección a las mujeres víctimas de malos tratos.

La atención policial de las UPAP se dirige, por tanto, a las mujeres que sufren una situación de violencia, concurriendo todas o alguna de las circunstancias siguientes:

- ser víctima de violencia de género cuyo agresor sea, o haya sido, su cónyuge o persona ligada a ella por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia (art. 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre);
- haber denunciado los hechos sufridos;
- haber sido dictada por un juez una orden de protección a favor de la misma, o resolución en la que se establezcan medidas de prohibición o pena de alejamiento contra el agresor.

Ante la necesidad de dar respuesta urgente y en cualquier momento a los requerimientos realizados por las víctimas de malos tratos, se dota a cada uno de los integrantes de esta Unidad de un teléfono móvil oficial para estar en contacto permanente con las víctimas que tenga asignadas, a las que también se les proporciona, de acuerdo con su nivel de riesgo y si ellas así lo desean, un terminal con tres áreas de marcación rápida limitado a tres niveles de comunicación:

- Primer nivel: comunica con el policía que tiene asignado para su protección;
- Segundo nivel: comunica con la Sala del 091 a la que la mujer podrá acudir en aquellos casos en que precise una intervención policial inmediata, o en aquellos otros en los que resulte imposible contactar con el policía que se encarga de realizar la labor de prevención y protección;

– Tercer nivel: comunica con la Sala de Coordinación Operativa de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana, atendida permanentemente durante las 24 horas del día, y desde la que se dará respuesta a los requerimientos realizados por este tipo de víctimas desde cualquier parte del territorio nacional.

Las funciones de las UPAP (para prevenir, asistir y proteger) son:

- establecer contactos personales y telefónicos permanentes con las mujeres víctimas;
- detectar y controlar las posibles situaciones de riesgo para la mujer, realizando un seguimiento de la «evolución del riesgo de la víctima»²³;
- servir de enlace entre la mujer víctima y los servicios administrativos y asistenciales (ámbito central, autonómico y local) especializados en atención a la mujer;
- asesorar, auxiliar y acompañar, en su caso, a la víctima con ocasión de la tramitación de los correspondientes procedimientos policiales y judiciales;
- mantener el control de las zonas y áreas de vida cotidiana (familiar y profesional) tanto de la mujer, como de su agresor.

A 31 de marzo de 2013, las UPAP cuentan con 641 especialistas.

4.3. EMUME

En 1995 la Guardia Civil empieza a crear los primeros EMUME en las Unidades Orgánicas de Policía Judicial.

El objetivo principal es mejorar la atención a las mujeres y a los menores víctimas, asegurándoles una asistencia integral, personalizada y especializada, desde el momento en que se tenga conocimiento de los hechos y, especialmente, cuando las víctimas presenten denuncia, considerando las agresiones que pudieran sufrir en todos los ámbitos (familiar, laboral, escolar o social), independientemente de la edad de la víctima, llegando a la investigación criminal de los hechos más graves y derivando a las víctimas hacia instituciones específicas de protección, públicas y/o privadas.

El ámbito de actuación de los EMUME comprende:

- la violencia en el entorno familiar, en todas sus formas (desde los malos tratos psicológicos hasta las lesiones y los homicidios);
- los delitos contra la libertad sexual, como las agresiones y los abusos sexuales, dentro y fuera del ámbito familiar;
- los delitos relacionados con la delincuencia juvenil;
- los actos delictivos relacionados con el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual y la pornografía infantil por Internet.

Las misiones concretas de los EMUME son:

- asesorar por vía telefónica a las Unidades Territoriales (Puestos), a iniciativa propia o respondiendo a consultas, sobre la problemática que sufre la mujer y el menor. Mantener informados al resto de los componentes de la Guardia Civil de su demarcación respecto a los procedimientos a seguir y de los recursos asistenciales disponibles en las distintas localidades de la provincia;
- cuando se produzca un caso relevante, hacerse cargo de todos los aspectos relativos a la investigación criminal, siguiendo el caso hasta su completo esclarecimiento, realizando todas las gestiones y diligencias necesarias y asistiendo personalmente a las víctimas;
- propiciar y mantener contacto con instituciones (ámbito central, autonómico y local) y con asociaciones relacionadas con esta materia, al objeto de favorecer actuaciones de carácter preventivo y asistencial. Asimismo, participar y colaborar en la organización de reuniones de grupos de trabajo, jornadas o seminarios, como asistente o ponente;
- elaborar los correspondientes informes y remitir al EMUME Central.

Por su parte, el EMUME Central, ubicado en la Unidad Técnica de Policía Judicial, tiene las siguientes misiones:

- seguimiento y análisis detallado de la problemática de la mujer y del menor, a nivel nacional, en su demarcación. Elaboración de informes criminológicos anuales que contribuyan a la descripción de este fenómeno delictivo y que den respuesta a las preguntas de las altas Instituciones del Estado (Gobierno, Cortes Generales, Defensor del Pueblo, etc.);
- dar apoyo y asistencia a los EMUME en aquellas actuaciones consideradas como más relevantes. Asimismo, participar en foros de nivel nacional e internacional sobre las materias, como asistentes o ponentes;
- organizar y coordinar la formación más especializada de los EMUME, desde el punto de vista policial, jurídico y humanístico.

A 31 de marzo de 2013, los EMUME cuentan con 618 especialistas.

5. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA

5.1. SISTEMA VDG (VIOGÉN)

El Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género (Sistema VdG o VIOGÉN) es una aplicación informática web²⁴ de ámbito nacional, diseñada y desarrollada en la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, que pretende mejorar la protección a las víctimas de violencia de género, mediante el seguimiento de las circunstancias de riesgo que concurren en ellas, alertando de su evolución y adoptando las medidas de protección adecuadas para prevenir y evitar el riesgo a sufrir nuevas agresiones.

Sus objetivos van encaminados a:

- garantizar el seguimiento y protección a las víctimas de violencia de género en cualquier parte del territorio nacional –sea cual sea el lugar en que resida la víctima dentro España, se garantiza su seguimiento y protección por un cuerpo policial determinado–;
- aglutinar bajo un único Sistema a todas las Instituciones que intervienen en la asistencia y protección de las víctimas de violencia de género (Fuerzas Policiales, jueces, fiscales, instituciones penitenciarias, servicios asistenciales, etc.), para que todas vayan en la misma dirección;
- integrar, en una sola base de datos, los hechos y circunstancias que rodean a las víctimas de violencia de género, de tal forma que, en un proceso de «gestión del conocimiento», todas las Instituciones que intervienen puedan usar y explotar la misma información;
- realizar «valoración del riesgo» para predecir el nivel de riesgo de la víctima a sufrir una nueva agresión (extremo, alto, medio, bajo) –esta predicción permite adoptar las medidas de protección correspondientes, las cuales se encuentran recogidas en la Instrucción 5/2008 de la Secretaría de Estado de Seguridad–.

Buscando, establecer una tupida red que, mediante la predicción del riesgo, permita el seguimiento y protección de forma integral y efectiva de todas las víctimas de violencia de género en cualquier parte del territorio nacional.

La Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo de 2011, regula los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior²⁵, describiendo, entre otros, el de «Violencia doméstica y de género», que es el que utiliza el Sistema VdG, e indicando que podrán acceder a la información recogida en este fichero:

- los órganos judiciales del orden penal y los juzgados de violencia sobre la mujer;
- el Ministerio Fiscal;
- la Policía Judicial y las unidades policiales especializadas en violencia de género;
- las administraciones penitenciarias competentes;
- las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno;

LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

- las Unidades de Valoración Forense Integral de los Institutos de Medicina Legal del Ministerio de Justicia y las comunidades autónomas;
- las comunidades autónomas, para los servicios asistenciales, puntos de coordinación de las órdenes de protección y oficinas de atención a la víctima del delito;

Las entidades locales, para los servicios asistenciales.

El número de usuarios habilitados para acceder e interactuar con el Sistema VdG es de 37.086, con la siguiente distribución por instituciones:

USUARIOS HABILITADOS	31 diciembre de 2012	31 marzo de 2013
Guardia Civil	16.590	16.626
Cuerpo Nacional de Policía	12.892	13.018
Instituciones Penitenciarias	1.231	1.228
Instituciones Penitenciarias de Cataluña	70	70
Fiscalías	2.196	2.004
Juzgados	1.883	2.184
Unidades de Coordinación y Violencia sobre la Mujer	99	93
Mossos d'Esquadra	593	579
Policía Foral de Navarra	103	104
Policías Locales (105 Cuerpos)	1.158	1.180
TOTAL	36.815	37.086

A 31 de marzo de 2013, el Sistema VdG gestiona y hace el seguimiento y protección a las mujeres víctimas de 15.756 casos de violencia de género, con la siguiente distribución por niveles de riesgo:

NIVEL DE RIESGO	Número
Extremo	4
Alto	139
Medio	2.855
Bajo	12.758
TOTAL	15.756

Desde julio de 2007, que fue cuando se puso en marcha el Sistema VdG, hasta el 31 de marzo de 2013 se han realizado un total de 1.164.787 valoraciones de riesgo.

Hasta el momento del cierre de este artículo, en el Sistema VdG no están integrados los Mossos d'Esquadra y la Ertzaintza. Asimismo, se continúan realizando las actuaciones precisas entre el Ministerio del Interior y la Junta de Andalucía para integrar la aplicación telemática que sustenta el «Punto de coordinación de las órdenes de protección en Andalucía» con el Sistema VdG. Este es el primer paso para la integración de los servicios asistenciales.

5.2. TELÉFONO 016

Con el fin de garantizar el derecho a la información y al asesoramiento adecuados a la situación personal de las víctimas de la violencia de género con independencia de su lugar de residencia, en el año 2007, la actual Delegación del Gobierno para la Violencia de Género²⁶ pone en marcha el teléfono 016, que es un servicio telefónico de información y asesoramiento jurídico en materia de violencia de género y que ofrece los siguientes servicios:

- información a las mujeres víctimas de violencia de género y a su entorno sobre qué hacer en caso de sufrir maltrato;
- información sobre recursos y derecho de las víctimas en materia de empleo, servicios sociales, ayudas económicas, recursos de información, de asistencia y de acogida para víctimas de este tipo de violencia;
- asesoramiento jurídico;
- derivación de llamadas de emergencia al 112;
- coordinación con servicios similares de las comunidades autónomas;
- atención en seis idiomas: castellano, catalán, gallego, vasco, inglés y francés;
- puesta en marcha del teléfono 900 116 015 para personas con discapacidad auditiva.

El 016 es un número de teléfono único a nivel nacional, gratuito, con atención las 24 horas del día los 365 días del año y que no deja rastro en la factura.

De septiembre de 2007 a diciembre de 2012 el número de llamadas recibidas en el teléfono 016, que hacen referencia a violencia de género, asciende a 325.392. El total de llamadas recibidas ha sido de 1,6 millones, el resto de llamadas se consideran como no pertinentes.

5.3. SERVICIO TELEFÓNICO «ATENPRO»

Desde el 1 de enero de 2010, el Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, comienza a encargarse del «Servicio de Teleasistencia Móvil», que anteriormente estaba financiado íntegramente por el IMSERSO y gestionado por la FEMP, pasando a denominarse, a partir de este momento, «Servicio telefónico de atención y protección para víctimas de la violencia de género (Servicio telefónico ATENPRO)».

En julio de 2010 se adjudica este Servicio telefónico a EULEN Servicios Sociosanitarios S.A. en la zona sur del Estado (incluido Canarias, Ceuta y Melilla) y a Cruz Roja, en la zona norte (incluido Baleares).

El «Servicio telefónico ATENPRO» se fundamenta en la utilización de tecnologías de comunicación telefónica móvil y de telelocalización (tanto por vía GPS como por identificación de celdas y/o triangulación GSM), que ofrece a las víctimas de violencia de género la posibilidad de entrar en contacto, ante situaciones de emergencia, con un centro atendido por personal específicamente preparado (Centro de Atención a Mujeres Víctimas de la Violencia) para dar una respuesta adecuada a las eventualidades que les puedan sobrevenir.

El contacto con el citado centro puede establecerse en todo momento (las 24 horas del día, los 365 días del año) y desde cualquier lugar, tan sólo apretando un botón y en la modalidad de «manos libres».

Pueden solicitar el Servicio telefónico ATENPRO las víctimas de violencia de género que cumplan los siguientes requisitos:

- no convivir con la persona o personas que les han sometido a maltrato;
- contar con orden de protección o medida de alejamiento vigente, siempre que la autoridad judicial que la emitió no considere este servicio contraproducente para la seguridad de la usuaria;
- participar en los programas de atención especializada para víctimas de la violencia de género existentes en su territorio autonómico.

Para su concesión, además se valorarán otras consideraciones como el nivel de riesgo y las circunstancias personales de la solicitante, siendo los servicios sociales de los ayuntamientos o las diputaciones los que gestionan la incorporación de las mujeres que así lo solicitan.

El 13 de febrero 2013, Cruz Roja se hace cargo de prestar el servicio para todo el territorio nacional. Como consecuencia de la nueva adjudicación, se introducen una serie de mejoras en el servicio, relativas a la accesibilidad para mujeres con discapacidad auditiva y dificultades visuales. Además, se mejora la accesibilidad por razones idiomáticas y técnicas. Los terminales se pueden entregar en los centros de servicios sociales o igualdad de las entidades locales y en las oficinas de Cruz Roja. Asimismo, con el fin de evitar llevar y mantener dos teléfonos móviles a la vez, se ofrece a las usuarias la posibilidad de instalarles en los teléfonos de su propiedad una aplicación software que les permita acceder al servicio ATENPRO.

A 31 de marzo de 2013, el Servicio telefónico ATENPRO presta servicio a 9.617 usuarias.

5.4. DISPOSITIVOS TELEMÁTICOS

El 21 de noviembre de 2008, el Consejo de Ministros acuerda encomendar al Ministerio de Igualdad y a los Ministerios de Justicia y de Interior la adopción de las medidas necesarias para la implantación de los dispositivos electrónicos de detección de proximidad de agresores por violencia de género, para garantizar las medidas de alejamiento acordadas por los jueces.

El 8 de julio de 2009, se firma el Acuerdo entre el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Igualdad, el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio Fiscal para la implantación del «Protocolo de Actuación para el seguimiento por medios telemáticos de las medidas de alejamiento en materia de violencia de género»²⁷. Es el Ministerio de Igualdad el que, desde un principio, se encarga de la puesta en marcha y explotación de este Sistema.

El «Sistema de seguimiento por medios telemáticos del cumplimiento de las medidas cautelares de alejamiento en materia de violencia de género» utiliza unos dispositivos telemáticos compuestos por dos unidades para el inculpado (transmisor de radiofrecuencia y unidad móvil con capacidad de rastreo por GPS) y una sola unidad para la víctima (unidad móvil con receptor de posición GPS, de alerta en movimiento).

La imposición de este tipo de dispositivos siempre es a instancia de la autoridad judicial. La dirección del Sistema la tiene asumida la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Las labores de monitorización, seguimiento y control de las alarmas que se produzcan se hace desde un centro de control denominado «COMETA», que, actualmente, está atendido por personal de la empresa Securitas Direct.

Dicho Sistema está monitorizando continuamente la posición tanto del inculpado como de la víctima y genera una alarma cuando la distancia entre ambos es inferior a la fijada por el órgano judicial, en la medida de alejamiento impuesta al inculpado.

El Sistema permite establecer zonas de exclusión fijas (el domicilio de la víctima, su lugar de trabajo o cualquier lugar frecuentado por ella) y zonas de exclusión móviles que son variables en función de la posición donde se encuentre la víctima en cada momento.

A 31 de marzo de 2013, hay colocadas 731 parejas de dispositivos de las 3.000 parejas disponibles.

5.5. WRAP

WRAP es la «Web de recursos de apoyo y prevención ante casos de violencia de género»²⁸ y se constituye como un servicio integrado en la página web del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad que permite la localización sobre mapas activos de los distintos recursos (policiales, judiciales y de información, atención y asesoramiento) que las administraciones

públicas y las entidades sociales han puesto a disposición de la ciudadanía y de las víctimas de violencia de género.

6. MANUAL DE LA UNIÓN EUROPEA DE BUENAS PRÁCTICAS POLICIALES PARA COMBATIR LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER

6.1. ACTUACIONES PREVIAS

El 28 y 29 de septiembre de 2009 se celebra en Barcelona el Seminario de Buenas Prácticas Policiales en la Lucha contra la Violencia de Género organizado por el Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad) y la Generalitat de Cataluña (Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación).

Paralelamente al Seminario, se organiza un taller de trabajo coordinado por la Secretaría de Estado de Seguridad e integrado por expertos en materia de violencia de género de la Universidad Autónoma de Madrid (Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad), especialistas del Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral de Navarra, Guardia Urbana de Barcelona, Instituciones Penitenciarias, Ministerio de Igualdad y Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer de las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno que, fundamentándose en la experiencia acumulada a lo largo de los años, se encarga de elaborar un *Manual de buenas prácticas policiales en la lucha contra la violencia de género*²⁹. Este *Manual* se utilizará posteriormente como documento de referencia en el «taller de trabajo internacional» para elaborar el *Manual de la Unión Europea de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra la mujer*.

6.2. PROCESO DE ELABORACIÓN DEL MANUAL

Durante la Presidencia Española de la Unión Europea, en el primer semestre de 2010, el Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad) organiza en Madrid, los días 9 y 10 de febrero de 2010, el Seminario Internacional de Buenas Prácticas Policiales en Prevención y Protección de la Mujer Víctima de Violencia de Género.

A este Seminario asisten 350 expertos en materia de violencia de género y se cuenta con la participación de 16 delegaciones internacionales (Alemania, Austria, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Luxemburgo, Portugal, Reino Unido, Rumanía y Suecia).

Paralelamente al Seminario se crea un «taller internacional» coordinado por expertos de la Secretaría de Estado de Seguridad, con el apoyo de la Universidad Autónoma de Madrid (Instituto de Ciencias Forenses y de la Seguridad) e integrado por especialistas de las diferentes delegaciones internacionales.

Este taller se encarga de elaborar un primer borrador³⁰ del *Manual de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra las mujeres* que servirá de documento base para debatir en el Grupo de Trabajo de Cooperación Policial de Consejo de la Unión Europea (Bruselas).

El 7 de abril de 2010, tras varias reuniones a nivel europeo en el Grupo de Trabajo de Cooperación Policial en Bruselas, se aprobaron los siguientes documentos:

- *Conclusiones* del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la mejora de la prevención de la violencia contra las mujeres y de la atención a las víctimas de esa violencia en el marco de la actividad policial;
- *Manual de la Unión Europea de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra la mujer*.

El 23 de abril de 2010, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de la Unión Europea (Consejo JAI) aprueba las *Conclusiones* y el *Manual de buenas prácticas policiales*.

6.3. CONCLUSIONES DEL CONSEJO³¹

El Consejo de la Unión Europea y los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros llegan a la conclusión de que un estudio más detenido de determinados aspectos podría permitir que los Estados miembros mejoraran su respuesta ante la violencia contra las mujeres y ofrecieran una protección más inmediata, adecuada y eficaz a las víctimas. Estos aspectos son:

- poner a disposición de las víctimas y de quienes pueden ser víctimas, de acuerdo con los marcos legales nacionales, mecanismos de denuncia flexibles y seguros que garanticen la confidencialidad;
- aplicar protocolos operativos de actuación policial para hacer frente a la violencia contra la mujer y tratar a las víctimas de la violencia, utilizando estos protocolos, junto con otras medidas, para evaluar la situación y el riesgo;
- elaborar instrumentos que permitan integrar y coordinar con eficacia la totalidad de los recursos operativos y de ayuda disponibles para prevenir los actos de violencia sobre la mujer;
- reforzar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros a través del intercambio de información sobre los casos transfronterizos de violencia contra la mujer y sobre las víctimas de esa violencia, respetando plenamente las disposiciones nacionales y de la Unión Europea en materia de protección de datos;

Invitando a los Estados miembros a que:

- tengan presentes, en sus modelos de actuación policial, las prácticas idóneas de lucha contra la violencia ejercida contra la mujer sugeridas en el *Manual de buenas prácticas policiales*;
- estudien la posibilidad de crear una red de puntos de contacto nacionales para el desarrollo de la cooperación internacional entre los servicios policiales competentes en la materia, así como para el intercambio de información y de buenas prácticas;
- mejoren sus capacidades para combatir la violencia contra la mujer y prestar apoyo y protección a las víctimas, así como sus mecanismos para facilitar la interacción y el intercambio rápido de información entre las autoridades competentes, garantizando así una respuesta global;
- refuercen la colaboración entre sus órganos judiciales, el ministerio fiscal, los servicios policiales y otros actores pertinentes, como las ONG, a efectos del intercambio de información y de buenas prácticas relacionadas con la violencia contra la mujer, con medidas preventivas y con la protección de las víctimas;
- propicien la formación especializada del personal de policía que trabaja con las víctimas de esta lacra, en estrecha cooperación con la Escuela Europea de Policía (CEPOL).

Invitan a la Comisión Europea a que:

- estudie la inclusión, dentro de las prioridades de los programas de financiación en materia de «Prevención y lucha contra la delincuencia», del respaldo a la elaboración de mecanismos globales de asistencia a las víctimas de la violencia sexista, así como del fomento del intercambio de información entre los servicios policiales competentes de los Estados miembros.

6.4. CONTENIDO DEL MANUAL³²

Este *Manual* está concebido como marco de referencia para la actuación policial, con los siguientes objetivos:

- compartir, difundir y aplicar experiencias y buenas prácticas policiales en materia de prevención e investigación de estos delitos y la protección de las mujeres víctimas, facilitando una respuesta conjunta, homogénea y coordinada por parte de las distintos servicios de policía en los Estados miembros;

- asegurar la eficacia, calidad y excelencia de la actuación de los servicios policiales encargados de la supervisión, la ayuda y la protección de las víctimas;
- optimizar los recursos policiales necesarios para prevenir, investigar y erradicar la violencia dirigida hacia las mujeres y proteger a las mujeres víctimas y a los menores que viven bajo su cuidado;
- ayudar dondequiera que haya una necesidad de desarrollar y aplicar procedimientos y herramientas innovadores para estimar y prever el nivel de riesgo de violencia adicional al que se enfrentan las víctimas, para poder contribuir al establecimiento de medidas de protección adecuadas;
- consolidar y promover la colaboración y la cooperación entre los distintos actores (sistema judicial, unidades policiales, servicios sanitarios y sociales y la sociedad civil), estableciendo sistemas de intercambio de información flexibles y efectivos;
- promover la formación, la capacitación y la especialización de los profesionales de la policía que trabajan con mujeres víctimas de violencia.

Entre las actuaciones recopiladas en este *Manual*, en relación con las víctimas, destacan las siguientes:

- introduce mejoras en los ámbitos de prevención, asistencia y protección a las víctimas;
- coloca a las víctimas en el centro de la actividad policial destinada a combatir la violencia contra las mujeres;
- reduce el nivel de vulnerabilidad gracias al continuo intercambio de información entre las víctimas y los servicios policiales;
- establece directrices específicas para cada situación lo que implica más respuestas positivas y con éxito en cada fase, lo que permite que todas las víctimas reciban una atención profesional adecuada.

Con respecto a la actuación policial:

- propone metodologías de trabajo que impulsan y mejoran la actuación policial en los casos de violencia contra las mujeres y fomenta una formación especializada de los funcionarios de policía en este ámbito;
- optimiza el uso de los recursos humanos y materiales;
- establece mecanismos de coordinación con otras instituciones, generando un enfoque multidisciplinar.

Por último, una vez finalizada la Presidencia Española de la Unión Europea, el desaparecido Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI), de la Secretaría de Estado de Seguridad, recopiló las *Conclusiones* y el *Manual* en un documento denominado *Manual de buenas prácticas policiales para combatir la violencia contra las mujeres* de la Unión Europea³³.

7. ALGUNOS DATOS ESTADÍSTICOS

Respecto a las denuncias, si acudimos a fuentes del Ministerio del Interior, consultando el Sistema Estadístico de Criminalidad, el número de hechos denunciados por violencia familiar y violencia de género, en el período 2000 a 2012, que hayan sido conocidos por las Fuerzas de Seguridad del Estado en su ámbito competencial (todo el territorio nacional, excluido el País Vasco y Cataluña), se puede apreciar que mantiene un crecimiento sostenido con ligeras oscilaciones:

VICTIMIZACIÓN DE MUJERES		
AÑO	VIOLENCIA FAMILIAR	VIOLENCIA GÉNERO
2000	28.110	22.343
2001	29.168	23.616

LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

2002	31.752	26.421
2003	39.105	33.016
2004	55.838	46.740
2005	59.619	49.721
2006	63.524	54.195
2007	65.555	56.305
2008	67.125	57.960
2009	67.182	57.492
2010	64.520	55.120
2011	66.941	57.450
2012	64.972	55.465

El incremento a lo largo de estos años es, afortunadamente, un síntoma claro del avance de la sociedad española en la actitud de *tolerancia cero* frente a este tipo de hechos, así como un aumento de la confianza de las víctimas en el marco de protección que los poderes públicos le proporcionan.

Respecto a las mujeres fallecidas víctimas de violencia de género, se puede apreciar que el pasado 2012, con 51, fue uno de los años que se contabilizaron menos fallecimientos. Siendo el año 2008 el más trágico al contabilizarse 74.

MUJERES FALLECIDAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO				
AÑO	ESPAÑOLAS	EXTRANJERAS	NACIONALIDAD DESCONOCIDA	TOTAL
2000	50	9	4	63
2001	36	9	5	50
2002	37	13	4	54
2003	62	9	0	71
2004	54	16	2	72
2005	41	16	0	57
2006	49	20	0	69
2007	43	29	0	72
2008	40	34	0	74
2009	36	20	0	56
2010	46	27	0	73
2011	40	23	0	63
2012	39	12	0	51

Los datos desde el 2000 al 2006 han sido obtenidos del Instituto de la Mujer. Desde el 2007 en adelante han sido obtenidos del «Sistema de seguimiento integral en los casos de Violencia

de Género (Sistema VdG o VIOGÉN)» de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, siendo el año 2007 cuando comenzó a funcionar este nuevo Sistema.

8. CONCLUSIONES

Desde que se creó el Instituto de la Mujer, hace ahora 30 años, España ha dedicado un enorme esfuerzo para conseguir la igualdad y para luchar contra la violencia hacia las mujeres. En estos últimos años, nuestro país se ha convertido en un referente internacional en esta materia, pero la realidad social nos demuestra que aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar la ansiada igualdad y lograr erradicar esta lacra social.

El compromiso de los poderes públicos en este ámbito debe hacer que ninguna circunstancia, ni tan siquiera la crisis económica, afecte a la eficacia de las medidas dirigidas a la completa eliminación de esta execrable violencia.

Finalmente, no debemos ni podemos olvidar que lo conseguido hasta ahora ha sido gracias al esfuerzo de muchas mujeres, que han hecho de su vida una lucha constante por la igualdad y defensa de sus derechos. Este artículo es un homenaje a todas ellas.

Referencias

1 Para la confección de este artículo se ha utilizado, en parte, información recopilada en la tesis doctoral que está elaborando Jorge Zurita. Asimismo, se ha contado con el apoyo y colaboración de un grupo de expertos pertenecientes al Área de Formación y Cooperación del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, entre los que cabe destacar a Manuel Izquierdo, Francisco Borrás, Eva Soraya Ruiz y Eduardo Borobio.

2 <http://www.boe.es/boe/dias/2004/12/29/pdfs/A42166-42197.pdf>

3 Rojas Juárez, José Rafael. «La igualdad efectiva entre mujeres y hombres». *Seguridad y Ciudadanía: Revista del Ministerio del Interior*, 2012, n. 7/8, pp. 125-179

4 http://www.un.org/es/documents/udhr/index_print.shtml

5 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/mexico.html>

6 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html>

7 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/nairobi.html>

8 CEDAW es la «Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer».

9 <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/fwcwn.html>

10 <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2631.pdf?view=1>

11 http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229

12 <http://www.boe.es/boe/dias/1983/10/26/pdfs/A28936-28937.pdf>

13 <http://stopmalostratos.com/contenido/legal/espana/plandeaccion.htm>

14 http://www.mtin.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/40/Informes02.pdf

15 <http://www.boe.es/boe/dias/2003/08/01/pdfs/A29881-29883.pdf>

16 <http://www.boe.es/boe/dias/2004/12/29/pdfs/A42166-42197.pdf>

17 <http://www.boe.es/boe/dias/2007/03/23/pdfs/A12611-12645.pdf>

18 <http://www.boe.es/boe/dias/2008/04/16/pdfs/A20010-20017.pdf>

19 http://www.poderjudicial.es/stfls/PODERJUDICIAL/DOCTRINA/FICHERO/GUÍA_1.0.0.pdf

20 <http://portaljuridico.lexnova.es/doctrinaadministrativa/JURIDICO/53376/instruccion-conjunta-de-18-de-diciembre-de-2009-de-la-direccion-general-de-la-policia-y-de-la-guard>

- 21 http://www.msssi.gob.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/ProtComActSan_2012.pdf
- 22 <http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/Recursos/GuiaDerechos/DOC/GuiaDerechosAgosto.pdf>
<http://www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/Recursos/GuiaDerechos/home.htm>
- 23 Conforme a lo dispuesto en la Instrucción 5/2008 de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.
- 24 A esta aplicación informática se puede acceder por Intranet (Red SARA interministerial) o por Internet utilizando el DNIe.
- 25 Esta Orden INT deroga la Orden INT/1911/2007, de 26 de junio. <http://www.boe.es/boe/dias/2011/05/13/pdfs/BOE-A-2011-8382.pdf>. Páginas 48789 a 48792.
- 26 Anteriormente denominada «Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer».
- 27 Protocolo aprobado por el Comité Técnico de la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial, a propuesta de los Ministerios de Justicia y de Interior, en su reunión de 6 de julio de 2009. Este Protocolo se puede consultar en:
http://www.poderjudicial.es/stfls/PODERJUDICIAL/DOCTRINA/FICHERO/Acuerdo%20Dispositivos%208%20julio_reducido_1.0.0.pdf
- 28 <http://wrap.seigualdad.gob.es/recursos/search/SearchForm.action>
- 29 <http://www.uam.es/otros/forenses/vdg/a01.pdf>
- 30 Utilizando como documento de referencia el *Manual de buenas prácticas policiales en la lucha contra la violencia de género* de España, fruto del Seminario celebrado en Barcelona en septiembre de 2009.
- 31 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st08/st08310.es10.pdf>
- 32 <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/10/st07/st07488-re02.es10.pdf>
- 33 http://www.ajdepla.com/docs/doc01_con11.pdf