

# Artículos de Investigación





---

**JOSÉ GABRIEL RUIZ GONZÁLEZ**  
UNIVERSIDAD DE MURCIA, ESPAÑA  
[j.gabriel.ruiz@gmail.com](mailto:j.gabriel.ruiz@gmail.com)

---

## **LA LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA: DE LA CONSTITUCIÓN AL PACTO DE ESTADO A LA LUZ DEL INFORME GREVIO**

## **THE FIGHT AGAINST GENDER VIOLENCE IN SPAIN: FROM THE CONSTITUTION TO THE STATE PACT IN THE LIGHT OF THE GREVIO REPORT**

---

Cómo citar el artículo:

Ruiz J, (2021). La Lucha contra la Violencia de Género en España: De la Constitución al Pacto de Estado a la luz del informe GREVIO. *Derecho Global, Estudios sobre Derecho y Justicia*, VI (18) <https://DOI.org/10.32870/dgedj.v6i18.235> pp. 17-41

Recibido: 27/08/2020 Aceptado: 24/12/2020

## RESUMEN

El presente artículo, partiendo de la consideración de la violencia contra la mujer como un atentado contra los derechos humanos, analiza el marco jurídico-constitucional español y los compromisos políticos adquiridos por España tanto en el ámbito interno, especialmente con la aprobación por el Parlamento en 2017 del primer Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, como en el ámbito internacional, mediante la suscripción del Convenio de Estambul, evaluando su cumplimiento e idoneidad a la luz del el primer informe de evaluación del Grupo de Expertas del Consejo de Europa en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO).

## PALABRAS CLAVE

Violencia de género, mujer, derechos humanos, víctimas, políticas públicas.

## ABSTRACT

This article, starting from the consideration of violence against women as an attack against human rights, analyzes the Spanish legal-constitutional framework and the political commitments acquired by Spain both internally, through approval by Parliament in 2017 of the first State Pact on Gender Violence, as in the international sphere, by signing the Istanbul Convention, evaluating its compliance in light of the first evaluation report of the Group of Experts in the Fight against Violence Against Women and Domestic Violence (GREVIO).

## KEY WORDS

Gender-based violence, women, human rights, victims, public policies

**Sumario:** I. Introducción. II. La violencia de género como abuso de Derechos Humanos. III. Marco Constitucional y Legislativo Español en el ámbito de la violencia de género.

IV. El Pacto de Estado de 2017 para erradicar la violencia de género. V. Políticas Públicas en materia de violencia de género. 1. La planificación estratégica como instrumento de actuación coherente de los poderes públicos. 2. La Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016. 3. La II Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer 2018-2022: Una asignatura pendiente. VI. Balance de las medidas adoptadas por España en materia de lucha contra la violencia de género. 1. Valoración del cumplimiento de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer y perspectivas futuras tras el Pacto de Estado. 2. El Informe GREVIO sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Convenio de Estambul. VII. Conclusiones. Bibliografía.

## **I. INTRODUCCIÓN**

La Constitución Española de 1978 (CE, en lo sucesivo) no contiene, a diferencia de otras Cartas Magnas, ninguna referencia a las víctimas. Sin embargo, no cabe duda que de su espíritu se desprende la consideración de la violencia contra la mujer un claro atentado contra diversos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos (el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral, dignidad de la persona, por citar alguno).

La violencia contra la mujer es claramente un abuso de derechos humanos, por ello, las políticas públicas que desde la CE se han diseñado en España son resultado del movimiento internacional en favor de las víctimas de los delitos en general y de las víctimas de la violencia contra la mujer en especial. Las políticas de igualdad y lucha contra la discriminación son la base de la pirámide sobre las que se realizan actuaciones dirigidas a poner fin a la violencia contra la mujer por su condición de tal.

Además, el Reino de España ha suscrito diversos Tratados internacionales en este ámbito que, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.2 de la CE actuarán como parámetro interpretativo de los derechos fundamentales y de las libertades que la

Constitución reconoce en su Título I, sea cual sea su ubicación en la sistemática del mencionado Título y por tanto de su sistema de garantías.

El objeto del presente estudio es el análisis del marco jurídico y político español y de las actuaciones públicas para erradicar la violencia de género en España. Para ello se analizará el marco jurídico-constitucional y se revisarán los compromisos políticos adquiridos por España tanto en el ámbito interno, especialmente el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género de 2017, como en el ámbito internacional, prestando especial atención al Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, de 2011 (Convenio de Estambul, en lo sucesivo), con el objetivo de evaluar tanto su eficacia como su cumplimiento, proponiendo, en su caso, medidas de mejora a implementar para alcanzar el fin de erradicar la violencia machista.

## **II. LA VIOLENCIA DE GÉNERO COMO ABUSO DE DERECHOS HUMANOS**

Los derechos humanos, considerados como un conjunto de pautas éticas con proyección jurídica, surgen de la necesidad de todos los individuos de contar con las condiciones esenciales para una vida digna, y han sido producto de un largo proceso de construcción y cambio a lo largo de los dos últimos siglos. Como consecuencia de dicho proceso han surgido diferentes categorías. Así, se considera que los derechos civiles y políticos corresponden a la “primera generación”; los sociales, económicos y culturales, a la “segunda generación”, y los derechos a la paz, al desarrollo y a un medio ambiente sano, a la “tercera generación”, en tanto que la “cuarta generación” está representada por los derechos de los pueblos.

La Declaración ratificada por los 189 países participantes en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Beijing en 1995, define la violencia contra la mujer como cualquier acto de violencia –física, psíquica o sexual–

basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener por resultado un daño o sufrimiento para las mujeres, ya se produzca en la familia, dentro de la comunidad en general o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra.

Resulta evidente que, si bien las violaciones de los derechos humanos afectan tanto a hombres como mujeres, su impacto y su carácter varían de acuerdo con el sexo de la víctima (Bedregal, 1993, p. 75). Además, la mayoría de las lesiones de los derechos de las mujeres y de las discriminaciones y abusos de los que son objeto se deben específicamente a su condición de mujer. A pesar de que existen factores como la etnia, la clase social, las discapacidades y las afiliaciones políticas y religiosas, que inciden en la victimización de la población femenina, en general toda agresión perpetrada contra una mujer tiene alguna característica que permite identificarla como violencia de género. La diferencia entre este tipo de violencia y otras formas de agresión y coerción estriba en que en este caso el factor de riesgo o de vulnerabilidad es el solo hecho de ser mujer (Rico, 1996).

En las últimas décadas se ha ido reconociendo cada vez más en el ámbito internacional que la violencia de género es un grave problema, no sólo para las mujeres sino también para el logro de la igualdad, el desarrollo y la paz. Asimismo, el tema emergió como una prioridad de las organizaciones de mujeres y de la reflexión feminista durante el Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), y en los últimos años también le han prestado atención los gobiernos (Sánchez, 2008, pp. 22-25).

Las políticas públicas de igualdad y lucha contra la discriminación por razón de sexo, conforme se desprende del Tratado y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Constitución española en su artículo 9.2, constituyen la base fundamental para contribuir al cambio del modelo cultural, de actitudes y valores, la eliminación de estereotipos, el desarrollo social y el logro de la libertad, la igualdad, el disfrute de los derechos fundamentales por las mujeres y la desaparición de cualquier forma de violencia ejercida sobre ellas. Las políticas

de igualdad y lucha contra la discriminación son la base de la pirámide sobre las que se realizan actuaciones dirigidas a poner fin a la violencia contra la mujer por su condición de tal (Rojas, 2012, p.125).

La violencia contra la mujer es claramente un abuso de derechos humanos, por ello, las políticas públicas que desde la promulgación de la Constitución Española de 1978 se han diseñado en España, son resultado del movimiento internacional en favor de las víctimas de los delitos en general y de las víctimas de la violencia contra la mujer en especial y la consideración de estas acciones como un atentado contra los derechos humanos (Kjaerum, M., 2014).

### **III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGISLATIVO ESPAÑOL EN EL ÁMBITO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

La CE, en su Título I, recoge una tabla muy avanzada de derechos fundamentales. Sin embargo, como anteriormente significamos, no se refiere en ninguno de sus preceptos a las víctimas. Siendo esto cierto, desde la óptica constitucional, no podemos obviar que el artículo 10 de la CE proclama que la dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás, son fundamento del orden político y de la paz social, erigiéndose, de este modo, en el portal de los derechos y deberes fundamentales. De otra parte, el artículo 15 del Texto Constitucional proclama el derecho fundamental por autonomía, el derecho de todos a la vida y a la integridad física y moral de todas las personas, sin que, en caso alguno, puedan ser sometidas a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes, y que el artículo 17 de la Carta Magna reconoce el derecho de toda persona a la libertad y a la seguridad.

Siguiendo lo dispuesto en el artículo 9 de la CE, estos derechos fundamentales vinculan a todos los poderes públicos, los cuales tienen la obligación de adoptar

cuantas actuaciones sean precisas para hacerlos reales y efectivos, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Como viene manteniendo la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, estos preceptos reconocen los derechos fundamentales, no sólo como derechos subjetivos sino como verdadero fundamento objetivo del orden político establecido por la Constitución (Ruiz, 2013, pp. 42-43).

Las actuaciones de los poderes públicos en España para luchar contra la violencia de género, tienen su base conceptual en la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (Resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas y en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que tiene por fundamento lo dispuesto en el artículo 9.2 de la CE, que establece textualmente que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

De otra parte, es preciso significar que el Convenio de Estambul, firmado por el Reino de España el 11 de mayo de 2011 y que entró en vigor el 1 de agosto de 2014 (Consejo de Europa, 2011), es el Tratado internacional de mayor alcance en el abordaje de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Este Convenio parte de la consideración de la violencia contra las mujeres como un atentado contra los derechos humanos, en línea con lo aprobado en la Declaración ratificada por los países participantes en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres, celebrada en Beijing en 1995, que define la violencia contra la mujer como cualquier acto de violencia –física, psíquica o sexual- basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener por resultado un daño o

sufrimiento para las mujeres, ya se produzca en la familia, dentro de la comunidad en general o tolerada por el Estado, donde quiera que ocurra.

Efectivamente, la violencia contra la mujer es claramente un abuso de derechos humanos, por ello, las políticas públicas que desde la promulgación de la CE se han diseñado en España, son resultado del movimiento internacional en favor de las víctimas de los delitos en general y de las víctimas de la violencia contra la mujer. Las políticas de igualdad y lucha contra la discriminación son la base de la pirámide sobre las que se realizan actuaciones dirigidas a poner fin a la violencia contra la mujer por su condición de tal.

Por tanto, el marco normativo español parte, en virtud del principio de supremacía de la Constitución, de lo previsto en el Título I de la Norma Fundamental. Estos derechos vinculan a todos los poderes públicos, conforme establece el artículo 53.1 de la CE y han de ser interpretados conforme con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España (Cobacho, 2012).

En desarrollo de este marco constitucional, destacan las sucesivas modificaciones de la legislación procesal y del Código Penal, así como la promulgación de otras normas especialmente importantes como la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal, que introdujo el delito de violencia habitual en el artículo 425; la Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social, que modificó el Código Penal introduciendo por vez primera el delito de maltrato ocasional, o la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, que, modificando el Código Penal, introdujo, con carácter imperativo, la pena de prohibición de aproximación en todos los delitos de violencia sobre la mujer y doméstica (Zurita, 2013).

Por su importancia no podemos dejar de reseñar la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica, que unifica los instrumentos de protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, otorgando la protección mediante un procedimiento judicial rápido y sencillo y coordinando una acción cautelar de naturaleza civil y penal que garantiza a la víctima la permanencia en su domicilio y facilita que una misma resolución judicial disponga conjuntamente tanto las medidas restrictivas de la libertad del agresor para impedir su nueva aproximación a la víctima.

Es relevante también la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, y se introduce un nuevo Título “De la Trata de seres humanos”, se modifican los artículos relativos a la definición de las penas accesorias de inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad y la de privación de patria potestad, así como la posibilidad de sustitución de la pena de prisión por la de localización permanente (Ottenhof, 2011).

También, dentro del desarrollo legislativo de protección a las mujeres víctimas de la violencia machista, hemos de destacar la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, ya que es la norma que ha marcado la política criminal en este ámbito en España en el último decenio (Villacampa.C, 2018, p. 2). Esta norma ha permitido a los poderes públicos ofrecer una respuesta integral y multidisciplinar contra la violencia de género y adoptar toda una serie de medidas que implican desde el ámbito penal al educativo, sanitario, social, policial, judicial y de medios de comunicación, además de crear unos juzgados especializados en esta materia, los juzgados de violencia sobre la mujer.

Finalmente, en atención a la importancia que tiene en el ámbito de la protección de mujeres extranjeras hemos de citar a la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de Reforma de la Ley Orgánica 4/2002 de 14 de enero sobre derechos y libertades

en España, que modificó el artículo 19 en relación a la reagrupación familiar e introdujo el artículo 31 bis para facilitar la obtención del permiso de residencia a las mujeres extrajeras irregulares víctimas de violencia de género.

Junto a ello, dado el carácter descentralizado del Estado y atendiendo al sistema de reparto competencial previsto en la Constitución, las Comunidades Autónomas han aprobado también normativa propia para combatir este problema. En los últimos años, casi todas ellas han dictado legislación en materia de violencia contra las mujeres. Todas ellas disponen de leyes de igualdad entre hombres y mujeres, planes y programas de actuación. Esta generalizada e intensa actividad legislativa desarrollada por las Comunidades Autónomas también se ha desarrollado, en el ámbito de sus competencias, por las Entidades Locales, a través de diferentes programas, planes, y acciones que vienen a reforzar el sistema de concienciación social, protección y atención a las víctimas de violencia de género en España.

#### **IV. EL PACTO DE ESTADO DE 2017 PARA ERRADICAR LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

La propia configuración competencial del Estado autonómico español, en el que, como hemos visto, concurren competencias de las Administraciones Públicas sobre diversas materias, entre las que se encuentra la igualdad entre hombres y mujeres, hizo que se planteara la necesidad de adoptar un gran Pacto de Estado que fijase el marco de actuación en el ámbito de la lucha contra la violencia machista.

El Congreso de los Diputados español aprobó por unanimidad de todos los grupos políticos, en su sesión del día 15 de noviembre de 2016, una Proposición no de Ley por la que se instaba al Gobierno a promover la suscripción de un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género que hiciese de las actuaciones públicas contra la violencia sobre la mujer una verdadera política de Estado.

A tal fin se crearon dos subcomisiones parlamentarias, una en el Congreso y otra en el Senado, para elaborar un informe que identificara y analizara los problemas que dificultan avanzar en la erradicación de la violencia de género e incluyera las propuestas de actuación que considerase adecuadas.

Tras varios meses de trabajos, el 13 de septiembre de 2017, el Pleno del Senado acordó, por unanimidad, el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género. Por su parte, el Congreso, en su sesión plenaria del 28 de septiembre de 2017, aprobó sin ningún voto en contra el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género.

Las medidas incluidas en los mencionados informes parlamentarios se articulaban en torno a en diez ejes:

Eje 1: Fomento de las acciones de sensibilización de la sociedad y de la prevención de la violencia de género rompiendo el silencio de la víctima, mediante el desarrollo de acciones dirigidas a sensibilizar a la sociedad del daño que producen las conductas violentas, ayudando a que se tome conciencia sobre la magnitud del problema y las consecuencias que acarrea para la vida de las mujeres y de sus hijos.

Eje 2: Actuaciones para mejorar la respuesta institucional a las víctimas de violencia de contra la mujer a través de la coordinación. entre organismos con responsabilidad en la lucha contra la violencia contra las mujeres.

Eje 3: Medidas que perfeccionen la asistencia y protección que se otorga tanto a las mujeres víctimas de la violencia machista como a sus hijos.

Eje 4: La mejora de la protección y asistencia a los menores.

Eje 5: El impulso de la formación de los responsables asistenciales para mejorar la respuesta a las víctimas.

Eje 6: La mejora de la formación para contribuir eficazmente a la lucha contra todos los tipos de violencia contra las mujeres incluidos en el ámbito de aplicación del Convenio de Estambul.

Eje 7: Mejora de la cooperación interadministrativa, aportando recomendaciones a Comunidades Autónomas, Entidades Locales y otras instituciones, con competencias en el ámbito de la lucha contra la violencia de género.

Eje 8: Atención y visualización de otras formas de violencia contra las mujeres, especialmente la violencia sexual, a la trata con fines de explotación sexual, los matrimonios forzados y la mutilación genital.

Eje 9: Dotar de respaldo presupuestario a las políticas para la erradicación de la violencia sobre las mujeres, estableciendo el compromiso de destinar a través de los Presupuestos Generales del Estado a cada una de las administraciones, en el ámbito de sus competencias, las partidas necesarias para el desarrollo de las medidas contempladas en el Pacto.

Eje 10: Llevar a cabo un seguimiento del Pacto de Estado, a través de la Comisión de Seguimiento del Pacto, de modo que se puedan realizar las funciones de evaluación y control del mismo.

Sin lugar a dudas, el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género ha supuesto un paso decisivo para articular las diversas medidas que en un Estado políticamente descentralizado, como lo es España, han de llevar a cabo los diversos actores implicados en la lucha contra la violencia de género. Ahora bien, su implementación requiere, además de la decisión política, articular políticas públicas coordinadas entre las distintas administraciones públicas implicadas: nacional, regional y municipal.

## **V. POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

1. La planificación estratégica como instrumento de actuación coherente de los poderes públicos

En España, ya desde los años ochenta se abordó el problema de la violencia que sufren las mujeres. Esta preocupación fue reflejada en diversos planes y normas de rango legal y reglamentario.

El modelo de reparto competencial contemplado en la Constitución Española, que requiere la cooperación de las diferentes entidades territoriales –Estado central, Comunidades Autónomas y Entidades Locales- unido a la pluralidad de actuaciones a desarrollar para erradicar la violencia de género, introduce grandes dosis de complejidad a la realización de las acciones contempladas legislativamente en esta materia. Por ello, se han ido diseñando diversos instrumentos de planificación que dieran coherencia y unidad a la actividad de los diferentes poderes públicos en materia de prevención, protección y reparación de las víctimas.

De este modo, se elaboraron sucesivos Planes específicos, como el Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 1998-2000, el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica 2001-2004, el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género 2007-2008, el Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012 o el Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos con fines de explotación sexual 2009-2012, además de incluirse previsiones en multitud de planes sectoriales.

La eliminación de la violencia contra la mujer es un reto de toda la sociedad. Una tarea conjunta, que requiere una actuación unitaria y la máxima coordinación, colaboración y cooperación, siempre desde el respeto al régimen de distribución competencial, en las acciones que se desarrollan, dado que el trabajo que se realiza para conseguir su desaparición implica a multitud de agentes, tanto públicos como privados. Así mismo, estas actuaciones se desarrollan desde muy diversos ámbitos y enfoques y con multitud de actuaciones distintas, de manera transversal y multidisciplinar. En definitiva, la violencia de género no es un problema de mujeres, sino de toda la sociedad y que, por tanto, tiene que

involucrar y encontrar la solución con toda ella. Por todo ello, es recomendable la adopción de un plan de acción único, con el objeto de obtener una visión de conjunto y coordinada.

De hecho, el propio Pacto de Estado en materia de Violencia de Género de 2017, recomienda que las medidas contenidas en el mismo sean incluidas en la planificación estratégica que en materia de violencia de género se realice, para su implementación y desarrollo.

Aunque, como arriba hemos significado, desde 1998 se han formulado planes de actuación en materia de lucha contra la violencia machista, centrados fundamentalmente en la prevención y sensibilización, no fue hasta 2013 cuando se formuló un documento estratégico de alcance nacional comprensivo de las actuaciones a llevar a cabo por las distintas administraciones públicas españolas para abordar el problema desde una perspectiva global. Nos estamos refiriendo a la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016.

## 2. La Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016

Como un instrumento vertebrador de la actuación de los poderes públicos para acabar con la violencia que sufren las mujeres por el mero hecho de serlo, en virtud del Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 2013, se aprobó la “Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer” (Gobierno de España, 2013). Se trató de un plan de acción impulsado por el Gobierno de la Nación estable y duradero hasta 2016, que vino a definir las políticas públicas a desarrollar por las diferentes administraciones territoriales en materia de lucha contra la violencia machista. Como toda estrategia, consiste esencialmente en la puesta en marcha, de forma coordinada, de medios materiales y humanos para la consecución de un fin; en este caso, la eliminación de la violencia que sufren las mujeres.

Formalmente, la elaboración de la Estrategia Nacional parte de dos premisas que conviene tener en cuenta. Por un lado, considera la conveniencia de unificar, en un mismo documento, de forma coherente y concertada, las distintas medidas que permitan avanzar en la eliminación de la violencia contra la mujer en general y de la de género en particular, en los términos del artículo 1 de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género 1/2004, de 28 de diciembre. Con este plan se pretende alinear las actuaciones que desde los distintos agentes se ponen en marcha para tratar de ganar coherencia y sistematicidad y hacerlas parte de un conjunto armónico. Por otro lado, parte del cumplimiento de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico español, conforme al cual – artículo 3 de la Ley orgánica 1/2004 – debe elaborarse por el Gobierno un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención.

En plena coherencia con el Texto Constitucional, los valores que inspiran la Estrategia, según se desprende del propio Acuerdo del Consejo de Ministros, son tres:

1. *Respeto a la dignidad humana*: El reconocimiento que el artículo 10 de la CE hace de la dignidad de la persona y de los derechos fundamentales que le son inherentes exige la actuación de los poderes públicos para salvaguardarlos, máxime cuando tales derechos son vulnerados o amenazados, como sucede con las víctimas de violencia de género.
2. *Igualdad y no discriminación*: La CE exige, en su artículo 9.2 que los poderes públicos deben orientar su actuación a la igualdad material de los ciudadanos. Además, el artículo 14 de la CE prohíbe cualquier tipo de discriminación. La violencia contra la mujer, como máxima expresión de discriminación por razón de sexo, es incompatible estos valores consagrados constitucionalmente. La promoción de una sociedad en igualdad entre hombres y mujeres es garantía para la eliminación de la violencia contra la mujer.
3. *Buen trato*: Implica el respeto a la dignidad de las demás personas, a las reglas de convivencia en libertad, y el rechazo a la cualquier forma de violencia contra la mujer.

En el marco de estos valores de inspiración constitucional, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer, pretendía la consecución de tres objetivos fundamentales, a través de la cooperación de las diferentes Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias: lograr la ruptura del silencio, mejorar la respuesta institucional de las distintas administraciones, evitando revictimizaciones y visibilizar y atender a todas las manifestaciones de violencia de género.

### 3. La II Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer 2018-2022: Una asignatura pendiente

La Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016, ha supuesto, sin lugar a dudas, un nuevo paso muy importante en este ámbito. No solo por el elevado número de medidas que en ejecución de los mandatos legales contempla para abordar el problema de forma integral, sino también por fijar objetivos comunes y coordinar las actuaciones que las diferentes administraciones públicas han de acometer en ejecución de las competencias que le son propias. Algo esencial en un estado profundamente descentralizado como lo es el español para alcanzar la eficacia y eficiencia en la aplicación de las políticas públicas que han de tener como objetivo final contrarrestar socialmente la normalización de la violencia y el acoso contra la mujer.

Ahora bien, la Estrategia Nacional, como cualquier instrumento de planificación, requiere una permanente valoración del impacto de sus medidas, introduciendo los elementos correctores precisos para alcanzar su efectividad. Sin embargo, a pesar de que la propia Estrategia contra la violencia machista establecía que la Delegación del Gobierno procedería a hacer una revisión anual, tanto para analizar la ejecución de las medidas como para proponer nuevas, no fue hasta transcurridos dos años desde su aprobación cuando se analizó el estado de ejecución de las distintas medidas y su resultado. El I Informe de ejecución

de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016, del que el Consejo de tomó conocimiento en noviembre de 2015, concluyó que un 80 por 100 de las medidas contempladas en la Estrategia estaban ejecutadas o en fase de ejecución.

En abril de 2018, transcurridos dos años desde la finalización del período temporal contemplado en la misma, se emitió Informe final de las medidas y actuaciones en ella contempladas que venía a constatar que se alcanzó el 87% en el cumplimiento de dichas medidas, reconociendo el gran esfuerzo del conjunto de los agentes responsables de su desarrollo, no sólo por la complejidad de su ejecución, sino también por la existencia de diversos niveles competenciales (Delegación del Gobierno para la Violencia de Genero, 2018, p. 149).

Hasta el momento no se ha aprobado una nueva Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer que dé continuidad a la anterior. Y ello a pesar de que el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, aprobado por el Parlamento español en 2017, contemplase la aprobación de la II Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer 2018-2022, permitiendo expresamente que las medidas y recomendaciones contenidas en el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, aprobado por el Congreso de los Diputados en su sesión de 28 de septiembre de 2017, y en el Informe de la Ponencia de Estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género, aprobado por el Pleno del Senado en su sesión de 13 de septiembre de 2017, que integran el Pacto, fuesen incluidas en la misma (Gobierno de España, 2017, p.12).

## **VI. BALANCE DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR ESPAÑA EN MATERIA DE LUCHA CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

1. Valoración del cumplimiento de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer y perspectivas futuras tras el Pacto de Estado

La Estrategia Nacional para la erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016, ha supuesto, sin lugar a dudas, un nuevo paso muy importante en este ámbito. No solo por el elevado número de medidas que en ejecución de los mandatos legales contempla para abordar el problema de forma integral, sino también por fijar objetivos comunes y coordinar las actuaciones que las diferentes administraciones públicas han de acometer en ejecución de las competencias que le son propias. Algo esencial en un estado profundamente descentralizado como lo es el español para alcanzar la eficacia y la eficiencia en la aplicación de las políticas públicas, que han de tener como objetivo final contrarrestar socialmente la normalización de la violencia y el acoso contra la mujer.

Ahora bien, la Estrategia Nacional, como cualquier instrumento de planificación, requiere una permanente valoración del impacto de sus medidas, introduciendo los elementos correctores precisos para alcanzar su efectividad. Sin embargo, a pesar de que la propia Estrategia contra la violencia machista establecía que la Delegación del Gobierno procedería a hacer una revisión anual, tanto para analizar la ejecución de las medidas como para proponer nuevas, no fue hasta transcurridos dos años desde su aprobación cuando se analizó el estado de ejecución de las distintas medidas y su resultado El I Informe de ejecución de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016, del que el Consejo de tomó conocimiento en noviembre de 2015, concluyó que un 80 por 100 de las medidas contempladas en la Estrategia estaban ejecutadas o en fase de ejecución. -más de 250 medidas con una dotación económica de más de 1.500 millones de euros- indicando las actuaciones realizadas por cada uno de los organismos implicados en la ejecución de las medidas previstas en la desde el punto de vista de la ruptura del silencio, la mejora de la respuesta institucional de los poderes públicos a través de planes personalizados, la atención a los mejores y mujeres en situación de especial vulnerabilidad o la visibilización de otras formas de violencia contra la mujer. También estableció que el porcentaje de mujeres que salen de la violencia de género ha pasado del 72,48 por 100 en 2011 a un 77,6 por 100 en 2015.

Transcurridos más de cuatro años desde la finalización del período temporal contemplado en la misma, no se ha realizado la valoración final de las medidas y actuaciones en ella contempladas.

Tampoco se ha aprobado, hasta este momento, una nueva Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer que dé continuidad a la anterior. Y ello a pesar de que el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, aprobado por el Parlamento español en 2017, contemplase la aprobación de la II Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer 2018-2022, permitiendo expresamente que las medidas y recomendaciones contenidas en el Pacto fuesen incluidas en la misma.

## 2. El Informe GREVIO sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Convenio de Estambul

El Convenio de Estambul, en su artículo 68, constituyó un instrumento de seguimiento para evaluar la implementación por los Estados parte de las medidas en él contempladas: el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO). Con fecha 25 de noviembre de 2020, este grupo emitió su primer informe de evaluación de las medidas adoptadas por el Estado español en relación con las distintas materias del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Consejo de Europa, 2020).

El informe destaca la firme determinación de España por acometer políticas en el ámbito de erradicación la violencia sexista, así como su papel pionero en el desarrollo de un marco legal en relación con la violencia en el ámbito de la pareja o expareja, destacando la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Si bien GREVIO manifiesta su satisfacción por los esfuerzos realizados para implementar el Convenio de Estambul, ha señalado una serie de aspectos que requieren actuaciones por las autoridades españolas para dar pleno cumplimiento al Convenio (Consejo de Europa, 2020).

Como aspectos más destacados, señala GREVIO en su Informe la necesidad de mejorar las medidas de prevención y lucha contra la violencia que afecta a las mujeres expuestas a discriminación interseccional, así como la asignación adecuada de recursos por las administraciones públicas autonómicas y municipales, así como establecer sistemas de financiación de las ONG especializadas en la atención a las mujeres.

El Informe incide también en la mejora de la formación profesional de los cuerpos de seguridad, los trabajadores sanitarios y los docentes, así como de los miembros del poder judicial a fin de mejorar la atención de las víctimas.

El reforzamiento del marco legal sobre acoso y violencia sexual, violencia psicológica y mutilación genital femenina para asegurar el castigo por estos delitos, mejorando la capacitación de las autoridades encargadas de los cuerpos de seguridad para responder ágil y adecuadamente, es otro de los aspectos que este grupo de expertos considera que hay que mejorar.

## VII. CONCLUSIONES

No cabe duda de que España, sobre la base de la Constitución de 1978, ha construido un sistema normativo que prevé, desde un punto de vista integral, la persecución y eliminación de cualquier forma de violencia ejercida sobre la mujer en general y de la violencia de género en particular, fruto del convencimiento social de que una sociedad en igualdad entre hombres y mujeres, respetuosa con los derechos humanos y libre de violencia contra las mujeres es una exigencia constitucional a la que hay que responder por parte de todos los poderes públicos,

con el fin de proteger y apoyar en su recuperación a quien la haya padecido y promover los cambios socioculturales necesarios para prevenirla, rechazarla y ubicarla más allá de la esfera privada, erigiéndola en un problema social que hay que erradicar. No estamos ante una cuestión menor de un grupo marginal, sino que se trata de una lacra que afecta o puede afectar a la mitad de la población, lo que requiere redoblar los esfuerzos, a todos los niveles, para conseguir su eliminación.

El Informe GREVIO de 2020, refleja, no obstante, que a pesar de los esfuerzos legislativos y administrativos de las últimas décadas, las desigualdades entre hombres y mujeres y la discriminación por razón de sexo persisten en España. Los datos referentes a la violencia contra la mujer, y, en concreto, a los malos tratos, reflejan la pervivencia de esta injusticia y esta lacra en la sociedad española del siglo XXI. El número de mujeres asesinadas como consecuencia de la violencia de género y de víctimas de malos tratos es elevado y se mantiene estable en el tiempo, aunque en los últimos años se va apreciando un descenso en la media anual.

La creciente concienciación social y las acciones legislativas y administrativas por parte de los poderes públicos, que se han ido incrementando a lo largo del tiempo, son manifestación del compromiso de los mismos en el proceso de su erradicación. Esto ha conducido a que el sistema de prevención, protección y asistencia creado a su amparo en España constituya un verdadero referente de Derecho comparado.

También es cierto que el acuerdo político alcanzado con el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, aprobado por el Parlamento español en 2017, con sus casi 300 medidas, supone un hito importante al hacer de la lucha contra la violencia de género una cuestión de Estado. Sin embargo, todo esto, siendo conveniente y necesario, no es suficiente. En un Estado tan profundamente descentralizado como el español, se hace imprescindible, además, un instrumento de planificación estratégica que articule la cooperación intergubernamental,

entre el Estado central y las Comunidades Autónomas y la colaboración interadministrativa entre las administraciones centrales, autonómicas y municipales. En este campo, hemos de recordar siempre que no estamos ante una cuestión menor de un grupo marginal, sino que se trata de una lacra que afecta o puede afectar a la mitad de la población, lo que requiere redoblar los esfuerzos, a todos los niveles, para conseguir su eliminación.

Evidentemente, la erradicación de la violencia de género es uno de los objetivos prioritarios de la sociedad española del siglo XXI. Tampoco es discutible que España dispone de un sistema normativo que permite actuar contra ella y que, contar desde 2017 con un acuerdo parlamentario concretado en el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, supone una valiosa hoja de ruta para derrotar esta lacra.

Sin embargo, tanto el Informe de evaluación de la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016, emitido en 2018, como en el primer Informe del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO) sobre España, ponen de manifiesto la necesidad de seguir avanzando por la senda marcada en el Convenio de Estambul.

Como se subrayó en el mencionado Informe GREVIO (Consejo de Europa, 2020, p. 10), en un Estado con tan alto nivel de autonomía regional y local como lo es España, existe un riesgo cierto de que se produzcan grandes diferencias entre regiones en la implementación de las políticas contenidas en el Convenio de Estambul, por lo que se hace imprescindible acometer con urgencia la aprobación por el Gobierno de la Nación de una nueva Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia sobre la Mujer, que dando continuidad a la anterior, asigne cometidos a los distintos agentes e incorpore, temporalice y dote presupuestariamente las medidas y recomendaciones contenidas en el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género de 2017.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bedregal, X. (1993), Mujer, violencia y derechos humanos (Reflexiones, desafíos y utopías) Centro de Investigación y Capacitación de la Mujer A.C, México, D.F.
- Cobacho López, A. (2012), “Cuestiones constitucionales de las víctimas en España”, Los derechos de las víctimas en España, Editorial de Estudios Victimales, Talavera de la Reina (Toledo).
- Consejo de Europa (2011) The Istanbul Convention. Disponible desde Internet: <https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/home>
- Consejo de Europa (2020) Primer Informe del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO) sobre España. Disponible desde Internet: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/marcoInternacional/informesGREVIO/docs/InformeGrevioEspana.pdf>
- Comisión Europea (2010), Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015.
- Delegación del gobierno para la violencia de género (2018) Informe provisional de evaluación de la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016. Disponible desde Internet: [https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/Informe\\_ProvEvaluacionEN\\_2013-2016.pdf](https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/Informe_ProvEvaluacionEN_2013-2016.pdf)
- García Rodríguez M. J. (2005), “Una aproximación a las políticas de protección y asistencia a las víctimas de delitos en el contexto europeo”, en Estudios de Victimología. Actas del Primer Congreso Español de Victimología, coordinado por J. M. Tamarit Sumalla, Tirant lo Blanch, Valencia.
- Gobierno de España (2013), “Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016”, Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad. Disponible desde Internet: <http://>

- www.msssi.gob.es/ssi/violenciaGenero/EstrategiaNacional/pdf/EstrategiaNacional.pdf.
- Gobierno de España (2017), “Documento refundido de medidas del Pacto de Estado en materia de Violencia de Género. Congreso+Senado”, Ministerio de Sanidad, Asuntos Sociales e Igualdad. Disponible desde Internet:  
[http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento\\_refundido\\_PEVG\\_.pdf](http://www.violenciagenero.igualdad.mpr.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_refundido_PEVG_.pdf).
- Kjaerum, M., (2014), “La violencia de género es un abuso de derechos humanos”, El País, Madrid.
- Comisión de DDHH del estado de México (1995), “Declaración de Beijing”, Derechos humanos, núm. 55. Disponible desde Internet:  
<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/55/pr/pr29.pdf>.
- Ottenhof, R. (2011), “¿De qué protección disponen actualmente las víctimas?”, Eguzkilore, Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología, núm. 25.
- Rico, N. (1996), Violencia de género: Un problema de derechos humanos, Serie Mujer y Desarrollo, Comisión Económica para América Latina. Disponible desde Internet: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/4345/lcl957e.pdf>.
- Rojas Juarez, J. R. (2012) “La igualdad efectiva entre mujeres y hombres”, Seguridad y Ciudadanía, Revista del Ministerio del Interior, núm. 7/8.
- Ruiz González, J.G. (2013) “La protección de las víctimas del terrorismo en España: hacia un modelo de atención integral”, Nova et Vetera, vol. 22, núm. 66.
- Sánchez Álvarez, P. (2008) Prevención de la violencia contra la mujer. Estudio de las actitudes sexistas en la Región de Murcia en el alumnado no universitario. Murcia, Consejería de Educación, Ciencia e Investigación de la Región de Murcia.

Villacampa Estiarte, C. (2018) “Pacto de estado en materia de violencia de género: ¿más de lo mismo?”, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, núm. 20-04.