



Universidad de Oviedo

*Universidá d'Uviéu*

*University of Oviedo*

**TRABAJO FIN DE MÁSTER  
UNIVERSITARIO EN ABOGACÍA**

**LAS MEDIDAS DE LA ADMINISTRACIÓN  
GENERAL DEL ESTADO CONTRA LA  
VIOLENCIA DE GÉNERO**

STATE GENERAL ADMINISTRATION MEASURES AGAINST GENDER  
VIOLENCE

Alumna: LAURA ALONSO GONZÁLEZ

## ÍNDICE

1.RESUMEN.....	4
2. ABREVIATURAS .....	5
3.INTRODUCCIÓN: LA VIOLENCIA DE GÉNERO, UN PROBLEMA DE ESTADO .....	6
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE PREVENCIÓN DE PELIGROS.....	9
4.1. Breve referencia sobre los principios de oportunidad y de proporcionalidad .....	11
4.2. La Valoración del Riesgo por el sistema Vio Gén .....	12
5. ANALÍISIS GENERAL DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO.....	15
5.1. La Ley Orgánica 3\2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres .....	16
5.2 La Ley Orgánica 1\2004 de Medidas Integrales y de Protección contra la Violencia de Género .....	18
6. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO .....	20
6.1. Órganos competentes en materia de violencia de género.....	22
6.1.1. El Ministerio de Igualdad.....	22
6.1.2. La Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género.....	23
6.1.3. La Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género.....	25
6.1.4. El Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer .....	27
6.1.5. Las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer .....	27
7. PRINCIPIOS RECTORES QUE RIGEN LA LEY 1\2004 EN LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINSTRACIONES PÚBLICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO .....	30
7.1. Medidas en el Ámbito Educativo.....	30
7.2. Medidas en el ámbito de la Publicidad.....	33
7.3. Medidas en el Ámbito Sanitario.....	36
7.4. Derechos de las Víctimas de Violencia de Género .....	38

7.4.1. Derechos de Asistencia Jurídica.....	40
7.4.2. Derechos Laborales de las funcionarias Públicas.....	42
7.4.3. Derechos Económicos .....	44
8. EL DERECHO DE REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS; LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO.....	46
8.1. La Responsabilidad Patrimonial de la Administración en los casos de violencia de género .....	47
8.2. Análisis Jurisprudencial de la responsabilidad de la Administración frente anomalías en la valoración objetiva del riesgo de las víctimas de violencia de género .....	49
8.3. Sentencias en las que si se ha declarado la Responsabilidad de la Administración.....	50
9. CONCLUSIONES .....	60
10. BIBLIOGRAFÍA.....	64

## **1.RESUMEN.**

En el año 2022, cuarenta y nueve mujeres engrosaron la lista de víctimas mortales a causa de la violencia de género en España. El presente estudio analiza las medidas que las Administraciones Públicas toman para combatir este problema, que cada año acaba con la vida de miles de mujeres en nuestro país.

En primer lugar, se analizó brevemente y a modo de introducción el derecho de policía y de la prevención de peligros y en base a sus principios se estudió como se predice el nivel de riesgo cuando una mujer denuncia su situación. Luego se estudió la normativa estatal, el reparto de competencias en nuestro Estado en materia de violencia de género, así como los organismos públicos implicados en la lucha, prevención y erradicación de esta lacra, analizando los instrumentos canalizadores de la administración para el servicio asistencial y prestacional de las víctimas. Por último y como cierre se elaboró un estudio jurisprudencial y se investigó qué motivos debían concurrir para hablar de fallos y de responsabilidad patrimonial del estado.

Como resultado, se intenta dar respuesta a si son suficientes estas medidas o por el contrario es necesario reformar ciertos aspectos de nuestra normativa para lograr medidas más eficaces que consigan erradicar la violencia de género.

## **ABSTRACT**

In 2022 forty-nine women added to the list of fatal victims of gender violence. The current study analyses the measures taken by Public Administrations to combat the problem, which kills thousands of women every year in our country.

Firstly, police law and the law of prevention of danger, were briefly analyzed, and based on their principles, it was studied how the level of risk is predicted when a woman reports her situation. Secondly, the state regulations, the distribution of competences in the field of gender-based violence, as well as the public institutions that are involved in the fight against this type of violence were studied. Finally, two sentences were analyzed, in which, the patrimonial responsibility of the state is recognized by the Courts.

As a result, it attempts to answer the question of whether the measures analyzed are sufficient to eradicate violence against women, or on the contrary is it necessary to reform our legal system in order to provide a more effective response.

## **2. ABREVIATURAS**

AA. PP: Administraciones Publicas

A.G.E: Administración General del Estado

CEDAW: Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer.

C.E: Constitución Española.

LO: Ley Orgánica.

### **3. INTRODUCCIÓN: LA VIOLENCIA DE GÉNERO, UN PROBLEMA DE ESTADO**

La violencia de género ha sido el enemigo invisible de la mujer durante décadas. La historia ha sido testigo de cómo en el ámbito privado, se desarrollaron en detrimento de las mujeres, auténticas relaciones de poder, violencia y subordinación. El colectivo femenino, aun representando la mitad de la población, quedó relegado durante siglos a un segundo plano, silenciadas en el ámbito doméstico, sin participar en el ámbito público, donde se tomaban las decisiones relevantes en materia social, jurídica, económica y política.

Esta situación se perpetuó en el tiempo y la discriminación de la mujer por el hecho de ser mujer fue una constante normalizada en la vida social, económica y política de los estados. La normalización de la mujer como ser inferior y sin derechos fue perpetuado por todos los ordenamientos jurídicos primigenios que afloraron en los albores del Estado Liberal, tras la abolición del Antiguo Régimen.

El problema es que la vida de las mujeres transcurría en el ámbito privado, por tanto, el derecho y la agenda política no entraban a regular cuestiones de índole jurídica, por considerar que no se daban esos problemas en el ámbito público. Pero dentro de las casas, dentro del ámbito íntimo y privado se daban relaciones de poder donde las mujeres salían mal paradas, y “los modos tradicionales de establecer la distinción de esfera pública y privada, han formado parte de un discurso de dominación que legitima la opresión y la explotación de las mujeres en el ámbito privado”<sup>1</sup>

No es pretensión hacer un estudio sociológico, aunque sí conviene a grandes rasgos dar estas pinceladas, para así dar a entender el origen del asunto que ahora analizamos. No podemos pasar por alto que el germen de la violencia de género no es otro que la desigualdad y la discriminación por razón de género. La violencia contra la mujer fue invisible durante décadas y dar el paso de reconocer su existencia desde un punto de vista

---

<sup>1</sup> BENHABIB, S: ” Modelos de espacio público. Hannah Arendt, la tradición liberal y Habermas”, en *El SER y el Otro en la ética contemporánea, Feminismo, comunitarismos y posmodernismo*; Gedisa, Barcelona 2006, pág., 127-128.

legal, para intentar erradicarla fue un paso muy importante para los derechos y libertades de las mujeres.

La ley orgánica 1\2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género la define en su artículo 1.1 como *“la manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia. que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. -”*.

La prevención de riesgos es lo que un Estado de Derecho debe perseguir a toda costa, siendo la Administración General del Estado la garante del interés general y del bienestar de las personas.

Los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género ya que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución. Esos mismos poderes públicos tienen, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución, la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud.<sup>2</sup>

La Violencia de Género es el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad y en España ya no solo es un problema que afecta al ámbito privado, ya no es un delito invisible, sino que produce rechazo colectivo y alarma social. Por eso, es imprescindible que tanto la Administración General de Estado, como la Administración autonómica, la Administración de Justicia y todos los Agentes públicos involucrados estén sensibilizados y formados de una manera transversal, libres de prejuicios basados en estereotipos de género, ya que sólo así a través de los instrumentos canalizadores de

---

<sup>2</sup>Exposición de motivos de la L.O 1\2004 del 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

los que dispone el Estado se podrá dar una respuesta eficiente ante este problema institucional.

Hasta aquí parece sencillo, ya que si una vez definido el problema, ponemos todos los medios y mecanismos, que analizaremos más adelante y que la normativa ofrece para atajarlo, la Administración sería el instrumento perfecto a manos del Ejecutivo para conseguir eliminarlo. Pero el problema es que es necesario ir más allá del papel, del derecho positivo y darse cuenta de que en muchas ocasiones son los propios fallos y mal funcionamiento de las Administración los que provocan la perpetuación de la Violencia de género en nuestro sistema.

La prevención y la erradicación de toda forma de discriminación de género radica en abolir cualquier práctica que sea discriminatoria, poniendo de relieve que la pasividad en la lucha contra la desigualdad por parte de la Administración o de los Agentes intervinientes, conllevaría una responsabilidad jurídica, económica y especialmente social.<sup>3</sup>

Nadie discute que la igualdad formal se proclame en los textos normativos, pero la igualdad real necesaria para acabar con la discriminación de género que provoca la violencia contra las mujeres aún no es efectiva, ya que persisten modelos sexuales, sociales, económicos, normativos y políticos que deben ser desplazados por otros evolucionados y no basados en prejuicios arcaicos que llevan a tomar decisiones perjudiciales para el colectivo femenino. Por ello, el derecho Administrativo y su contingencia capaz de adaptarse desde su origen hasta el día de hoy a las necesidades de la ciudadanía, es un instrumento único que nos da todas las herramientas para conseguir esta transformación tan ansiada y necesaria.

---

<sup>3</sup>IGLESIAS, L.M: “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración por falta de Diligencia Debida en los casos de violencia de género en el ámbito de la pareja”-en la obra colectiva, ESPUNY TOMÁS, M.J, VALLÉS, MUÑIÓ, T, VELÓ FABREGAT,I: *La investigación en Derecho con perspectiva de género*, Dykinson, Barcelona 2020, pág., 141-157

## 4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE PREVENCIÓN DE PELIGROS

Cuando una mujer en peligro activa el protocolo y pide ayuda, la respuesta de la Administración y de sus organismos, así como de todos los agentes que intervienen es inmediata, sirviéndose del Derecho Administrativo como instrumento canalizador y prestacional. La base del Derecho Administrativo es la prevención de peligros y perseguir el bien estar de las personas. En este siguiente epígrafe analizaremos los orígenes de este tipo de derecho, sin perder la perspectiva práctica aplicándolo a la problemática actual existente en nuestro país.

El Derecho de Prevención de Peligros también conocido como Derecho de Policía surgió en la República Federal Alemana a finales del siglo XIX principios del XX. Se construyó sobre la base de la atribución de potestades exorbitantes de intervención Administrativa a las Autoridades de Policía y del Orden, en aras de prevenir peligros graves de índole individual o colectiva para los bienes y derechos de las personas que eran objeto de protección, manteniendo así la seguridad y el orden público. Sobre los principios y regulaciones del Derecho de Policía se desarrolló a su vez el Derecho Administrativo General.<sup>4</sup>

El peligro constituye el elemento nuclear del derecho de policía y del orden y es así vez parte fundamental del Derecho Administrativo y del Derecho Público, siendo parte fundamental del cuerpo jurídico de este.

El Derecho Administrativo es contingente, se adapta fácilmente a la realidad social y es capaz de dar respuestas ágiles a los cambios que demanda la sociedad. El Derecho de Prevención de Peligros consigue dar una nueva visión al conjunto de Administraciones Públicas, centrando su objetivo en torno a preservar la vida e integridad de las personas y consigue ir más allá dando un cambio de perspectiva y al poner de relieve que la mayoría

---

<sup>4</sup> FUENTES I GASÓ. J.R.:” El Régimen Jurídico de Prevención de Peligros en Alemania; La Vigencia de un Modelo Histórico,” *Revista Aragonesa de Administraciones Públicas*, N°49-50, 2011, pp. 26 a 86.

de las víctimas no se dan por acciones delictivas comunes y cotidianas, sino por negligencias, infracciones administrativas o acciones involuntarias.

Es necesario tener en cuenta que el concepto de Derecho de Policía en sus orígenes, concretamente en el siglo XVII, era más amplio y fue evolucionando desde un concepto institucional hasta uno material, que lo concibe como una acción administrativa de prevención de peligros.

La nueva visión se encuadra en la sociedad del riesgo y replantea el derecho administrativo, de un derecho de policía a uno de prevención de riesgos con una actividad encaminada a intervenir en diversos campos. Por tanto, partimos de una regulación asentada sobre la base de un intervencionismo que es puntual y se da mediante diferentes actividades administrativas y en diversos campos, tales como la educación, los medios de comunicación y el ámbito sanitario.

Lo más importante es entender que prevenir el riesgo es también garantizar el bien estar de las personas, pero para ello es necesario intervenir por parte de la Administración, el problema principal para mantener el orden y evitar los peligros es la libertad, es decir, evitar un peligro no puede justificar interferir en la libertad de las personas, ya que son problemas contrapuestos, mantener el orden y garantizarla, debido a que en muchas ocasiones para mantener el primero se interfiere en la segunda. Pero si el peligro se evita parece justo que se intervenga en el ámbito de las libertades individuales, si indirectamente con los actos una persona causa un peligro y, en consecuencia, altera el orden.

En cualquier caso, y a modo de síntesis, la utilización de la Cláusula General siempre requiere la presencia de un peligro concreto y existe una probabilidad certera de que en un futuro próximo vaya a producirse un daño y por tanto sea lícito interferir en la libertad de las personas.

Cierto es que si aplicamos esta teoría al caso que nos compete, se entiende, que la Violencia de Género es un peligro para la mujer en concreto, pero también para la sociedad en general, a mayor abundamiento, cuando una mujer acude a denunciar ante las autoridades o cuerpos de seguridad del estado una situación de violencia, es el funcionariado público competente en la materia el que evalúa la situación de peligro decidiendo intervenir o no.

En la actualidad, la Cláusula General Policial se aplica entre otras medidas policiales para la protección de personas vulnerables. Esto encaja perfectamente en la situación que estamos analizando si entendemos que la causa principal de este tipo de violencia es el género y que por el simple hecho de ser mujeres pertenecen a un colectivo vulnerable sometido a una violencia estructural, histórica y sistemática.

El papel de los órganos judiciales, por su parte, cobra un papel decisivo ya que son ellos los que controlan las actuaciones policiales sobre la base de prevención de peligros, siendo garantes de la libertad y de los derechos en general de la persona investigada, o presunto maltratador. Concretamente, comprueban *EX POST* si la intervención ha sido la adecuada.

#### **4.1. BREVE REFERENCIA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE OPORTUNIDAD Y DE PROPORCIONALIDAD**

El peligro al que se enfrenta una mujer es interpretado y analizado en sede policial primero y más tarde en sede judicial en base a los Principios Generales del Derecho Público y en particular en base a los principios de Oportunidad y de Proporcionalidad.

El Principio de Oportunidad pone a disposición de los funcionarios de la Administración la utilización de la medida más adecuada, la acorde a la situación que se da. Los tribunales analizarán si se cumplió con la legalidad o se excedió los márgenes de la discrecionalidad, así como si el objetivo perseguido es conforme con las medidas que se han tomado, y por último se han observado el resto de los principios constitucionales, como el de proporcionalidad.

El principio de proporcionalidad<sup>5</sup> limita las medidas tolerables para causar el menor daño posible. Es decir, en base a este principio los Tribunales analizan si la medida es idónea para evitar el peligro perseguido, si es indispensable, ya que se intenta siempre aplicar la menos gravosa e intervencionista y por último si al utilizar los medios elegidos por los

---

<sup>5</sup> El principio de proporcionalidad se encuentra consagrado en el artículo 103.1 de la CE, y significa que para servir con objetividad a los intereses generales se debe ponderar entre los intereses y racionalidad de la actividad administrativa. El artículo 106 de la Constitución Española recoge implícitamente el principio de proporcionalidad y exige el sometimiento de la actuación administrativa a los fines que la justifican, lo que supone no sólo la prohibición de perseguir fines distintos, sino la adecuación de la actividad a los fines establecidos en el ordenamiento y debe informar no únicamente las funciones de policías sino también. todas las actuaciones de la Administración.

agentes públicos, se producen inconvenientes que no distan mucho del objetivo a atender. En definitiva, se hace una ponderación de los derechos fundamentales en juego.

“Por lo que respecta a la jurisprudencia constitucional es común la afirmación de que el principio de proporcionalidad no está consagrado como tal en la Constitución y, además, normalmente no puede invocarse autónomamente sino siempre en relación con algunos otros principios o derechos consagrados en la misma. Con carácter general, la STC 55/1996, de 28 de marzo, ha dicho que «el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo, cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Otros desarrollos y aplicaciones, por ejemplo, de SSTC 66/95, 55/96, 136/99, etc., que citan y siguen de cerca la jurisprudencia del TEDH. Es, si quiere decirse así, un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales..., y como tal, opera esencialmente como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales». Pero insiste en que «no puede invocarse de forma autónoma y aislada el principio de proporcionalidad, ni cabe analizar en abstracto si una actuación de un poder público resulta desproporcionada o no». De esta manera, ha vinculado el Tribunal Constitucional el principio de proporcionalidad con el valor justicia (SSTC 160/1986, F 6.º; 50/1995, F 7.º; 173/1995, F 2.º), el principio del Estado de Derecho (STC 190/1987, F 6.º), el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (SSTC 6/1988, F 3.º; 50/1995, F 7.º), o de la dignidad de la persona (STC 160/1987, F 6.º)”<sup>6</sup>

Por tanto, una vez analizado el peligro que constituye la violencia de género, es necesario analizar cómo se valora el riesgo al que una mujer está expuesta.

## **4.2. LA VALORACIÓN DEL RIESGO POR EL SISTEMA VIOGÉN**

Se pone en marcha el Protocolo Vio Gén, este Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (Sistema Vio Gén), de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, se puso en funcionamiento el 26 de julio del 2007, en

---

<sup>6</sup> MUÑOZ MACHADO, S : “Los Principios de Constitucionalidad y Legalidad”. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General III*, Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017. Pág. 293.

cumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, "de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género", siendo sus objetivos:

- Aglutinar a las diferentes instituciones públicas que tienen competencias en materia de violencia de género.
- Integrar toda la información de interés que se estime necesaria.
- Hacer la predicción del riesgo.
- Atendiendo al nivel de riesgo, realizar seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional.
- Efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del "Sistema de Notificaciones Automatizadas", cuando se detecte alguna incidencia o acontecimiento que pueda poner en peligro la integridad de la víctima.

Buscando, finalmente, establecer una tupida red que permita el seguimiento y protección de forma rápida, integral y efectiva de las mujeres maltratadas, y de sus hijos e hijas, en cualquier parte del territorio nacional<sup>7</sup>.

En concreto, la predicción del riesgo se hace con un sistema informático basado los algoritmos matemáticos, cuya fórmula es secreta, algunas voces apuntan a que esto ataca al principio de transparencia, mientras que desde el Gobierno de España alegan que es parte de los secretos de Estado y que atentaría contra la seguridad de éste la revelación de datos de este tipo. Sea como fuere este programa basado en algoritmos y que predice el riesgo al que se enfrenta la mujer maltratada, contrasta una serie de datos personales de la mujer en base a un cuestionario de 39 preguntas que debe responder la presunta víctima en sede policial. Preguntas generales y de una dudosa interpretación, teniendo en cuenta la diferente tipología que existe dentro de la casuística de los crímenes de violencia de género.

Algunas de las preguntas son ¿Te ha obligado a mantener relaciones sexuales? ¿Tienes miedo por tus hijos? ¿Alguna vez ha ejercido violencia física sobre ti?

Estamos ante un nuevo modelo o concepto, el de la policía predictiva, ya que mediante el tratamiento masivo de datos mediante el empleo de algoritmos y la capacidad predictiva

---

<sup>7</sup> [elpais.com/tecnologia/2022-04-10/viogen-visita-a-las-tripas-del-algoritmo-que-calcula-el-riesgo-de-que-una-mujer-sufra-violencia-machista.html](https://elpais.com/tecnologia/2022-04-10/viogen-visita-a-las-tripas-del-algoritmo-que-calcula-el-riesgo-de-que-una-mujer-sufra-violencia-machista.html).

del Big Data se formulan juicios de probabilidad que determinan el riesgo al que está expuesta la víctima. Gracias a estos juicios los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado formulan estrategias para intervenir y prevenir el peligro. En otras palabras, estamos ante una técnica de prevención e investigación.

El sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género de la Secretaria de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior se desarrolló para valorar el riesgo en estos casos, cuando hay una denuncia, el sistema de algoritmos determina cuando se deben de adoptar medidas de protección de las víctimas.<sup>8</sup>

Aunque en Alemania y Estados Unidos la doctrina se ha interesado por esta forma de predecir el riesgo, en nuestro país no ha sido el caso, y se parte de la idea de que los márgenes de discrecionalidad de los agentes son muy amplios. Llegados a este punto y adelantándonos a lo que se analizará al final de este estudio, esta discrecionalidad asumida de la que se parte ha dado lugar a numerosos litigios judiciales sobre la responsabilidad patrimonial por daños ocasionados por los agentes a la hora de utilizar este sistema para valorar el riesgo.

Quizás el Big Data, a la hora de analizar el riesgo, se base más bien en la cantidad masiva de datos que en la calidad de estos, por eso es necesario añadir que, para el correcto funcionamiento de estos programas, se apela a la interacción del ser humano, en este caso de los agentes, porque si bien es cierto que estos programas informáticos pueden dar una predicción falsa y ese error podría detectarse por el factor humano.

Llegados a este punto y cuando se habla de una posible responsabilidad patrimonial debemos considerar que el artículo 5.2.c) de la Ley Orgánica 2\1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece, en este sentido, que sus miembros deben actuar en el ejercicio de sus funciones con la decisión necesaria y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave inmediato e irreparable siempre en base a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance, y por su puesto ponderando los derechos fundamentales en juego a la hora de intervenir.

---

<sup>8</sup> DÍAZ GONZÁLEZ, G.M: “Capítulo V, Algoritmos y actuación policial: la policía predictiva”. En la obra colectiva, HUERGO LORA, A, DÍAZ GONZÁLEZ, G.M: *La Regulación de los Algoritmos*. Thompson Reuters Aranzadi.Asturias,2020. Pág. 181-234

Para finalizar, y dejando claro que este epígrafe es solo una breve pincelada de lo que podría ser otro trabajo, es necesario hacer referencia a otros sistemas que la Administración pone al servicio de la ciudadanía, como por ejemplo el servicio 016, que ofrece información, asesoramiento jurídico y atención psicosocial inmediata a toda violencia contra las mujeres. Otro de los servicios estatales es el ATENPRO, un dispositivo de telefonía móvil que permite que las usuarias puedan entrar en contacto en cualquier momento con un Centro atendido por personal específicamente preparado para dar una respuesta adecuada a su situación personal dispositivos telemáticos

## **5. ANALÍISIS GENERAL DE LA NORMATIVA ESPAÑOLA EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

El artículo 14 de la Constitución prevé el derecho a la igualdad consagrando la idea de que todas las personas son iguales ante la ley sin que puedan sufrir discriminación alguna por “razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. En esta redacción nos encontramos con la denominada cláusula abierta donde podemos introducir el género como causa discriminatoria y razón de ser de todos los males que la mujer por el hecho de ser mujer ha venido sufriendo a lo largo de la historia. Asimismo, el artículo 9.2 de la misma Carta Magna establece una obligación a los poderes públicos de remover cualquier obstáculo que impida que la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran El compromiso del Estado Español en la lucha contra la violencia de género es evidente, ya en 1983 ratificó el CEDAW, la Convención para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Más tarde en 2014 ratificó el “Convenio del Consejo de Europa sobre la prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica” (Convenio de Estambul). De hecho, en este año fue premiado el Estado Español por instituciones como la ONU entre otros por la LO 1\2004 de Medidas Integrales de Protección contra la Violencia de Género, considerándola una de las leyes más eficaces en la lucha contra la violencia contra la mujer. No es hasta 2017 cuando ese compromiso es demostrado con el “Pacto

de Estado contra la Violencia de Género”. Aprobado por unanimidad en septiembre de dicho año por el Congreso de los Diputados.

Antes de analizar la inspiradora LO 1\2004, es conveniente hacer un análisis de otra de las leyes orgánicas en materia de igualdad que desarrolla una serie de conceptos claves en la lucha contra la violencia de género. Ya que es de vital importancia conocerlos y entenderlos para analizar el problema que nos compete desde su raíz, desde su génesis.

### **5.1. LA LEY ORGÁNICA 3\2007 DE 22 DE MARZO, PARA LA IGUALDAD EFECTIVA DE MUJERES Y HOMBRES**

Esta ley, la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres propone una serie de medidas que incluyen mejoras en formación y empleo, para fomentar y dar estabilidad al trabajo femenino, medidas respecto a la igualdad en las políticas públicas, protegiendo la maternidad, la conciliación de vida laboral y personal, la erradicación de la violencia contra las mujeres y el fomento de la igualdad, así como en la salud de las mujeres, el acceso a la formación de la mujer, acceso a la vivienda a colectivos de mujeres que sufran alguna necesidad especial: exclusión social, víctimas de la violencia de género o familias mono parentales.

Proclama uno de los principios básicos como es *el Principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres* que supone la ausencia de toda discriminación por razón de sexo, ya sea directa o indirecta, conformándose como un principio informador del ordenamiento jurídico que debe observarse en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

Es en los artículos 3 y 4 de la ley donde define ese principio y como debe de ser aplicado:

Artículo 3. El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

*“El principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres supone la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por razón de sexo, y, especialmente, las derivadas de la maternidad, la asunción de obligaciones familiares y el estado civil.”*

El artículo 6 define la discriminación directa e indirecta, conceptos claves para entender cuando se está ante cualquiera de las dos modalidades.

Tiene consideración de discriminación directa por razón de sexo:

- La situación en la que se encuentra una persona que en atención a su sexo es, ha sido o pudiera ser tratada de manera menos favorable que otra persona en situación comparable.
- Todo trato desfavorable a las mujeres relacionado con el embarazo o la maternidad.

Tienen la consideración de discriminación indirecta por razón de sexo:

- La situación en que una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros, pone a una persona de un sexo en desventaja particular respecto de personas de otro sexo.
- También se considerará discriminación por razón de sexo cualquier trato adverso o efecto negativo que se produzca en una persona como consecuencia de la presentación por su parte de queja, reclamación, denuncia, demanda o recurso, de cualquier tipo, destinados a impedir su discriminación y a exigir el cumplimiento efectivo del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres.

Es el Artículo 4 el que hace hincapié en la necesidad de la Integración del principio de igualdad en la interpretación y aplicación de las normas.

*“La igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres es un principio informador del ordenamiento jurídico y, como tal, se integrará y observará en la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.”*

La igualdad de trato es un principio jurídico universal reconocido en numerosos textos internacionales como el nombrado anteriormente CEDAW, o en las Conferencias mundiales de Nairobi y de Beijín. Además, es un principio fundamental a nivel europeo desde que así fuera reconocido en el Tratado de Ámsterdam en 1999 en el que se declaró principio informador de todas las políticas y acciones de la Unión y de sus Estados Miembros.

El artículo 15 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece un mandato general a todos los Poderes Públicos para que integren la transversalidad del principio de igualdad de trato entre mujeres y hombres en todas sus actuaciones.

La naturaleza transversal del principio de igualdad es una prioridad para el Ministerio de Justicia. Debemos destacar desde el punto de vista del Derecho Administrativo las Acciones Positivas, medidas específicas a favor de las mujeres, adoptadas por los Poderes

Públicos con el fin de hacer efectivo el derecho constitucional a la igualdad recogido en el artículo 14 de nuestra Carta Magna, que sirven para corregir situaciones patentes de desigualdad de derecho respecto a los hombres. Son aplicables en tanto subsistan esas situaciones de desigualdad, deben de ser razonables y proporcionadas en relación con el objetivo perseguido.

En materia de igualdad de trato y no discriminación, la ley más actual es la Ley 15/2022, de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación. Aunque debemos destacar que aborda la igualdad desde su perspectiva general y no lo hace tanto desde el género, pero si se considera necesario nombrarla, ya que, desde el punto de vista temporal, es la más novedosa y actual.

## **5.2 LA LEY ORGÁNICA 1\2004 DE MEDIDAS INTEGRALES Y DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

La LO 1\2004 de 28 de diciembre de Medidas Integrales y de protección contra la violencia de género, abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas. Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que la Ley regula.

El Principio de Subsidiariedad de las AA. PP, hace referencia a que el poder siempre debe ser ejercido desde la esfera más cercana a la ciudadanía, lo que supone que el Estado y las Comunidades Autónomas sólo deben de intervenir cuando los niveles inferiores no pueden llevar a cabo lo que debe ser efectuado. Este principio está directamente relacionado con la financiación y la dotación presupuestaria, lo que provoca que el catálogo de principios rectores, algunas veces, se quede simplemente en meros conceptos teóricos inaplicados por cuestiones de dotación presupuestaria y de autonomía financiera. Además, a esto hay que añadirle que en un estado como el nuestro con un amplio catálogo prestacional y de servicios, la mayoría de las veces, cuando los principios rectores no se aplican por cuestiones económicas, aparecen sistemas de tutela administrativa que producen auténticas relaciones de poder entre las cúpulas de los partido políticos y los

entes que deben de prestar los servicios en esta materia, por tanto muy posiblemente la ideología sesga la actividad prestacional, en cuanto a lo que dependencia económica se refiere. Por todo esto, este principio está vinculado íntimamente a otros principios, como por ejemplo al Principio de Proporcionalidad a la hora de conseguir los fines públicos.

Enfoca la violencia de género desde una perspectiva multidisciplinar, mediante el estudio interseccional que esta ley asume para identificar de qué manera el género, sexo, raza, nacionalidad, clase y otras estructuras sociales generan situaciones de discriminación complejas que se mantienen y reproducen tanto a nivel estructural, como político discursivo y partiendo de esto establece una serie de medidas multidisciplinarias que abarcan todos los ámbitos.

La Ley establece medidas de sensibilización e intervención en al ámbito educativo. Se refuerza, con referencia concreta al ámbito de la publicidad, una imagen que respete la igualdad y la dignidad de las mujeres. Se apoya a las víctimas a través del reconocimiento de derechos como el de la información, la asistencia jurídica gratuita y otros de protección social y apoyo económico. Proporciona por tanto una respuesta legal integral que abarca tanto las normas procesales, creando nuevas instancias, como normas sustantivas penales y civiles, incluyendo la debida formación de los operadores sanitarios, policiales y jurídicos responsables de la obtención de pruebas y de la aplicación de la ley.

Se establecen igualmente medidas de sensibilización e intervención en el ámbito sanitario para optimizar la detección precoz y la atención física y psicológica de las víctimas, en coordinación con otras medidas de apoyo.

Las situaciones de violencia sobre la mujer afectan también a los menores que se encuentran dentro de su entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta violencia. La Ley contempla también su protección no sólo para la tutela de los derechos de los menores, sino para garantizar de forma efectiva las medidas de protección adoptadas respecto de la mujer.

También dedica un título a la tutela Institucional, creando dos órganos administrativos. En primer lugar, la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a la que corresponderá, entre otras funciones, proponer la política del Gobierno en relación con la violencia sobre la mujer y coordinar e impulsar todas las actuaciones que se realicen en dicha materia, que

necesariamente habrán de comprender todas aquellas actuaciones que hagan efectiva la garantía de los derechos de las mujeres.

El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, es otro de los órganos siendo este un órgano colegiado en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y que tendrá como principales funciones servir como centro de análisis de la situación y evolución de la violencia sobre la mujer, así como asesorar y colaborar con el delegado en la elaboración de propuestas y medidas para erradicar este tipo de violencia.

Después de este breve análisis a modo de introducción es momento de analizar cómo se organiza el Estado, qué medidas se llevan a cabo, que órganos de los existentes en el entramado público son los encargados de llevarlas a término y que principios inspiran e informan todas las acciones positivas que llevan a cabo los poderes públicos.

## **6. ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO DE LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

El Estado Español se caracteriza por la descentralización ya que nuestra Constitución en su artículo 2 reconoce y garantiza el Derecho a la Autonomía, por ello, para luchar contra la violencia de género, debe existir una organización donde la información y el intercambio de esta sea efectivo entre todas las Administraciones, organismos y agentes intervinientes, siendo el trabajo en equipo esencial para proteger a las mujeres y a los menores que sufren este tipo de violencia.

Para repartir las competencias en esta materia entre las diferentes Administraciones Públicas, el Principio de Transversalidad o *Mainstreaming*,<sup>9</sup> informa e inspira cada acción que se lleva a cabo. Es fundamental que la perspectiva de género sea la imperante a la hora de elaborar las políticas públicas en materia de igualdad y violencia de género, además de para el reparto de competencias en el Estado Español.

---

<sup>9</sup>Para dar una **definición de mainstreaming de género**, podemos acudir a la definición que de este concepto dio el **Grupo de expertos del Consejo de Europa** (1998): «la organización, la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore en todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los agentes normalmente involucrados en la adopción de medidas políticas». Un **ejemplo de mainstreaming de género** lo tenemos en la realización de un informe de impacto de género a la hora de desarrollar un proyecto público.

Se acuñó por vez primera el concepto de *Mainstreaming* en la III Conferencia Mundial sobre las Mujeres de la ONU en Nairobi, en 1985, y volvería a aparecer en la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres en Beijing, en 1995. También es recogido por el Tratado de Ámsterdam de 1999 en su artículo 2 y 3, así como se recoge también en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Niza, 2001) y en la Agenda Social Europea de Lisboa (2001).

En la legislación estatal, dentro del marco normativo español, es la Ley de Igualdad 3/2007, cuyo artículo 15 recoge que: «El principio de igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres informará, con carácter transversal, la actuación de todos los poderes públicos» y que «Las administraciones públicas lo integrarán, de forma activa, en la adopción y ejecución de sus disposiciones normativas, en la definición de políticas públicas en todos los ámbitos y en el desarrollo del conjunto de todas sus actividades».

A partir de aquí y en virtud de este principio las competencias marco en materia de violencia de género se reparten a nivel Estatal, Autonómico y Local.

El Estado elabora las normas y políticas públicas de alcance estatal, además gestiona los servicios especializados para la atención y la protección a las víctimas de violencia de género.

El servicio 016, ofrece información, asesoramiento jurídico y atención psicosocial inmediata a toda violencia contra las mujeres. Otro de los servicios estatales es el ATENPRO, un dispositivo de telefonía móvil que permite que las usuarias puedan entrar en contacto en cualquier momento con un Centro atendido por personal específicamente preparado para dar una respuesta adecuada a su situación personal dispositivos telemáticos. Por último, del sistema Vio Gén (Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género) es un tratamiento de datos de carácter personal cuyo responsable es la persona titular de la Dirección General de Coordinación y Estudios del propio Ministerio.

El estado se sirve de la Secretaria de Estado de Seguridad-Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la Policía Nacional y Guardia Civil para prevenir y controlar el

peligro que supone para las mujeres la existencia de esta violencia en nuestro país, así como de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, Fiscalía de Sala contra la Violencia Sobre la Mujer, las Oficinas de asistencia a las víctimas del delito (OAV) todas dependientes del Ministerio de Justicia así como las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI) dependientes también del Ministerio de Justicia.

Las Comunidades Autónomas por su parte tienen competencia para dictar normas y aplicar políticas públicas territoriales, así como para la elaboración de medidas e instrumentos para la sensibilización, para su detección y prevención. También ostentan las competencias para la regulación de servicios asistenciales ambulatorios y residenciales y recursos para la asistencia integral de las mujeres.

Se sirven de las Oficinas de asistencia a las víctimas del delito dependientes de las Comunidades Autónomas mediante competencias transferidas. Y también existen como a nivel estatal las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI) dependientes de las Comunidades Autónomas con competencias transferidas a los cuerpos de policía autonómica de Cataluña y País Vasco. Por último, las Entidades Locales, ostentan las competencias relativas a elaborar Medidas de sensibilización para la detección y prevención de la violencia de género, así como las competencias sobre los Servicios asistenciales, ambulatorios y residenciales y los Cuerpos de Policía Local

## **6.1. ÓRGANOS COMPETENTES EN MATERIA DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

### **6.1.1. El Ministerio de Igualdad**

El Real Decreto 455/2020, de 10 de marzo, desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad de conformidad con el artículo 59.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. La norma proyectada se adecúa a los principios de buena regulación de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, contemplados en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015,

de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas<sup>10</sup>

En su artículo 1 se explica qué acciones debe de promover y por qué garantías debe vigilar que se cumplan, estableciendo así que le corresponde la propuesta y ejecución de la política del Gobierno en materia de igualdad y de las políticas dirigidas a hacer real y efectiva la igualdad entre mujeres y hombres, la prevención y erradicación de las distintas formas de violencia contra la mujer y la eliminación de toda forma de discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o ideología, orientación sexual, identidad de género, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Además, en particular, tiene encomendada la elaboración y desarrollo de las normas, actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades, especialmente entre mujeres y hombres, el fomento de la participación social y política de las mujeres, y la prevención y erradicación de cualquier forma de violencia contra la mujer.

Dependen del Ministerio de Igualdad, bajo la superior dirección de la persona titular del departamento, de este depende como órgano de dirección y control la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género.

### **6.1.2. La Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género**

Este es el órgano superior al que le competen además de las funciones que le atribuye el artículo 62 de la Ley 40\2015 del Régimen Jurídico del Sector Público a todas las Secretarías Generales del Estado<sup>11</sup> en atención a la transversalidad, las funciones de

---

<sup>10</sup> Preámbulo del Real Decreto 455\2020 del 28 de enero.

<sup>11</sup>1. Los Secretarios de Estado son directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno en un sector de actividad específica.

Asimismo, podrán ostentar por delegación expresa de sus respectivos Ministros la representación de estos en materias propias de su competencia, incluidas aquellas con proyección internacional, sin perjuicio, en todo caso, de las normas que rigen las relaciones de España con otros Estados y con las Organizaciones internacionales.

2. Los Secretarios de Estado dirigen y coordinan las Secretarías y las Direcciones Generales situadas bajo su dependencia, y responden ante el Ministro de la ejecución de los objetivos fijados para la Secretaría de Estado. A tal fin les corresponde:

a) Ejercer las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue el Ministro y desempeñar las relaciones externas de la Secretaría de Estado, salvo en los casos legalmente reservados al Ministro.

b) Ejercer las competencias inherentes a su responsabilidad de dirección y, en particular, impulsar la consecución de los objetivos y la ejecución de los proyectos de su organización, controlando su cumplimiento, supervisando la actividad de los órganos directivos adscritos e impartiendo instrucciones a sus titulares.

c) Nombrar y separar a los Subdirectores Generales de la Secretaría de Estado.

d) Mantener las relaciones con los órganos de las Comunidades Autónomas competentes por razón de la materia.

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 sexual o identidad de género, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, y de prevención y erradicación de las distintas formas de violencia contra la mujer, así como toda forma de violencia ejercida contra las personas motivada por su origen racial o étnico, religión o ideología, orientación sexual, identidad de género, edad, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Asimismo, le corresponde la propuesta, elaboración y desarrollo de las normas, actuaciones y medidas dirigidas a asegurar la igualdad de trato y de oportunidades, especialmente entre mujeres y hombres, y el fomento de la participación social, política y económica de las mujeres, y la prevención y erradicación de cualquier forma de violencia contra la mujer.<sup>12</sup>

Concretamente, le corresponde varias funciones entre las que destacan:

- 1- Impulsar transversalmente la aplicación del Principio de Igualdad de trato y oportunidades entre mujeres y hombres, pero sobre todo su fusión es conseguir que se aplique en la actuación de los Poderes Públicos y en la AGE.
- 2- Que se siga y se aplique el desarrollo normativo de los instrumentos legales en esta materia de los que dispone el Estado Español, tales como las LO 3\2007, LO 1\2004, así como el Pacto de Estado contra la Violencia de Género así como la

---

e) La autorización previa para contratar a los Organismos Autónomos adscritos a la Secretaría de Estado, por encima de una cuantía determinada, según lo previsto en la disposición transitoria tercera del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

f) Autorizar las comisiones de servicio con derecho a indemnización por cuantía exacta para los altos cargos dependientes de la Secretaría de Estado.

g) Celebrar contratos relativos a asuntos de su Secretaría de Estado y los convenios no reservados al Ministro del que dependan, sin perjuicio de la correspondiente autorización cuando sea preceptiva.

h) Conceder subvenciones y ayudas con cargo a los créditos de gasto propios de la Secretaría de Estado, con los límites establecidos por el titular del Departamento.

i) Resolver los recursos que se interpongan contra las resoluciones de los órganos directivos que dependan directamente de él y cuyos actos no agoten la vía administrativa, así como los conflictos de atribuciones que se susciten entre dichos órganos.

j) Administrar los créditos para gastos de los presupuestos del Ministerio por su materia propios de la Secretaría de Estado, aprobar las modificaciones presupuestarias de los mismos, aprobar y comprometer los gastos con cargo a aquellos créditos y reconocer las obligaciones económicas y proponer su pago en el marco del plan de disposición de fondos del Tesoro Público. Todo ello dentro de la cuantía que, en su caso, establezca el Ministro al efecto y siempre que los referidos actos no sean competencia del Consejo de Ministros.

k) Cualesquiera otras competencias que les atribuya la legislación en vigor.

<sup>12</sup>Así lo dispone expresamente el artículo 2.1 del RD 455\2020

puesta en marcha de las medidas necesarias para la prevención y erradicación de todas las formas de violencia contra la mujer, en colaboración con las instituciones del Estado y Administraciones Públicas con competencias en la materia, así como con las organizaciones de la sociedad civil.

- 3- Todo de tipo de medidas dirigidas a garantizar la igualdad de trato y conseguir la igualdad de género en todos los ámbitos, tanto en el público como en el privado. Medidas dirigidas a garantizar la presencia de mujeres en el ámbito laboral, concretamente en los puestos de dirección. Y sobre todo fomentar la formación de todos los organismos y los agentes públicos, en materia de igualdad y sensibilización.

Por último, hay que añadir que cuenta con un órgano que ofrece apoyo y asistencia inmediata a la Ministra de Igualdad. Concretamente es un Gabinete, con nivel orgánico de dirección general, con la estructura establecida en el artículo 23.2 del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y además existe otro organismo autónomo Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades que está adscrito al Ministerio de Igualdad, a través de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género.

De esta secretaria depende entre otros órganos la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género.

### **6.1.3. La Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género**

La Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género, se crea por motivo del artículo 29 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección Integral contra la Violencia de Género y sus funciones vienen reguladas en el artículo 3 del RD 455\2020. Es este órgano de manera general propone la política del Gobierno a seguir en este tema, impulsando y coordinado las medidas necesarias en esta materia.

Las funciones de la Delegación son, entre otras:

- 1- Impulsar la perspectiva de género en las medidas que se tomen para luchar contra cualquier tipo de violencia sobre la mujer, haciendo hincapié en la aplicación de estas, teniendo en cuenta la situación de las víctimas en situaciones más vulnerables.

- 2- Fomentar, seguir y evaluar, siempre con la colaboración de las distintas Administraciones Públicas las medidas del Pacto de Estado.
- 3- Promover la colaboración y la coordinación entre las instituciones, las Administraciones Públicas y los Departamentos Ministeriales, a través de los instrumentos legales, estrategias y protocolos pertinentes.
- 4- Campañas de sensibilización y prevención, mediante la creación de colectivos de profesionales formados a tales efectos, así como la participación ciudadana.
- 5- El impulso de la incorporación al ordenamiento jurídico español de las medidas previstas en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, hecho en Estambul, el 11 de mayo de 2011.
- 6- Realizar informes y estudios que arrojen luz y datos esclarecedores para poder ser más efectivos en la toma de medidas de erradicación.
- 7- Diseñar, elaborar y actualizar de manera continua análisis y difusión de datos relativos a la violencia contra la mujer procedente de las Administraciones Públicas y de otras entidades, para saber conocer cada dato y situación relevante y promover medidas adaptadas a la realidad social del panorama español... A tal fin, la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se coordinará con el Instituto Nacional de Estadística, con el Centro de Investigaciones Sociológicas y con el resto de las entidades implicadas en la materia.
- 8- La promoción de la colaboración y participación de las entidades, asociaciones y organizaciones civiles, que realizan todo tipo de actividades, sean de la índole que sea, culturales, educativas, de promoción de igualdad, activistas, todas tendentes a erradicar la violencia machista.

Estas funciones las lleva a cabo a través de dos órganos dependientes orgánicamente, en primer lugar, las **Subdirección General de Sensibilización, Prevención y Estudios de la Violencia de Género**, que como su nombre indica realiza, además de ostentar la Secretaría del Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, del que hablaremos a continuación, de las funciones anteriormente descritas todas las que tienen que ver con la sensibilización, prevención y estudios.

En segundo lugar, depende también la **Subdirección General de Coordinación institucional de la Violencia de Género**, que se encarga de las relaciones interinstitucionales y de los colectivos civiles creados.

#### **6.1.4. El Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer**

El Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, es creado por el artículo 30.1 de la LO, 1\2004, en el Título III relativo a la Tutela Institucional. Pero es el RD 752\2022 del 13 de septiembre el que establece las funciones, el régimen de funcionamiento y su composición.

Es un órgano colegiado interministerial, al que corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de género. Está adscrito a la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.

También dependen funcionalmente del Ministerio de Igualdad, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, 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 y en las Direcciones Insulares

#### **6.1.5. Las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer**

Estas unidades son muy importantes ya que están en continuo contacto con las mujeres que sufren esta violencia. Actúan en el territorio provincial o insular correspondiente. Las actividades que desarrollan están encaminadas por un lado a seguir y coordinar los recursos y servicios de la Administración General del Estado, para la atención de las diferentes situaciones de violencia que se dan en su territorio, para ello elaboran un mapa de los recursos estatales disponibles en su territorio, preocupándose de su actualización periódica. Siguen el funcionamiento de los diferentes servicios de información y asesoramiento de las mujeres, tales como el 016, el sistema ATEMPRO, pero sobre todo y el más relevante es que realizan al sistema VioGén, siendo de vital importancia el

seguimiento integral que hacen de los medios telemáticos tales como el cumplimiento de las medidas y penas de protección y prohibición de acercarse a las mujeres que sufren esta violencia.

Por otra parte, cooperan con otras unidades intervinientes y competentes en las diferentes manifestaciones que existen de este tipo de violencia. Esta cooperación se da cuando aquellas quieren entrar en contacto con las víctimas y para ello necesitan una valoración de las necesidades específicas de atención o, en su caso, un recurso adecuado a sus circunstancias siguiendo las pautas que existen para el apoyo en la derivación de las víctimas.

Se implican para que las pautas a seguir estén coordinadas en los diferentes territorios, además proponen protocolos interadministrativos entre las diferentes Administraciones Públicas, para dar la respuesta institucional más eficiente en atención a los diferentes casos. En materia de prestaciones de renta activa también colaboran con los diferentes organismos que ostentan las competencias relativas a la protección de las mujeres en el ámbito laboral.

También colaboran con las administraciones autonómicas y locales competentes en violencia de género, suscribiendo convenios de colaboración y participando en reuniones de los órganos de coordinación interinstitucional, formando comisiones en esta materia y representando a la AGE siempre que la Delegación esté de acuerdo.

Lo más relevante e importante de estas unidades es la atención y seguimiento individual que realizan caso por caso, en atención al nivel de riesgo de cada situación. Esta labor es fundamental y se entiende que la manera más eficiente para garantizar la seguridad de las mujeres y de los menores. Este seguimiento consiste en conocer qué medidas de protección existen para proteger a la mujer y de existir comprobar que funcionen correctamente sobre todo en aquellos casos donde el riesgo sea extremo, bien porque del protocolo de valoración policial del riesgo el resultado haya sido riesgo extremo o debido a que la situación sea de mayor vulnerabilidad puesto que las unidades hayan tenido constancia de la reanudación de la convivencia o se haya dejado sin efecto las medidas de protección por solicitud de la víctima.

Todas estas acciones las llevan a cabo con la ayuda de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que, en acción coordinada con estas Unidades, velan por la protección de las víctimas y de sus hijos. El artículo 31 de la Ley 1\2004 hace referencia a ellos y dispone que será el Gobierno el que establecerá, en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, unidades especializadas en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas. Además, será el Gobierno, con el fin de hacer más efectiva la protección de las víctimas, el que promoverá las actuaciones necesarias para que las Policías Locales, en el marco de su colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, aseguren el cumplimiento de las medidas acordadas por los órganos judiciales cuando éstas sean algunas de las previstas en la Ley 1\2004 o en el artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en el artículo 57 del Código Penal.

La actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad habrá de tener en cuenta el Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de la violencia doméstica y de género. También hay que estar a lo dispuesto en sus Estatutos y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en sus leyes de policía, y todo ello con la finalidad de hacer más efectiva la protección de las víctimas.

Estas junto con otras medidas de carácter sanitario, educativo, estadístico y de colaboración con profesionales, serían las medidas y acciones más importantes que llevan a cabo estas Unidades.<sup>13</sup> De lo expuesto queda patente que la colaboración y la cooperación son claves para que la acción de estas Unidades junto con las Fuerzas de Seguridad y las diferentes Administraciones sea eficaz y se consiga dar una respuesta institucional efectiva y contundente.

Como se ha comprobado son muchos los organismos públicos que intervienen en la lucha contra la violencia hacia la mujer, si bien es cierto que todas sus acciones las medidas llevadas a cabo están inspiradas en uno principios rectores que a continuación se analizarán.

---

<sup>13</sup> La información ha sido recogida en(<https://es.violenciagnero.igualdad.gob.es/instituciones/unidades/home.htm>)

## **7. PRINCIPIOS RECTORES QUE RIGEN LA LEY 1\2004 EN LA ACTUACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO**

El artículo 2 de la ley 1\2004, expone los principios rectores de la ley a través de las cuales se articulan una serie de medidas integrales que tienen como objetivo la consecución de una serie de fines dirigidos a prevenir, controlar y erradicar la violencia de género.

En primer lugar, buscan fortalecer las medidas de sensibilización ciudadana y de prevención, dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitario, publicitario y mediático.

### **7.1. MEDIDAS EN EL ÁMBITO EDUCATIVO**

Es el artículo 4 el que se refiere a los valores y principios del sistema educativo. Entre los cuales podemos destacar como el principal y el más importante el Principio de Igualdad de trato entre hombres y mujeres.

El Principio de Igualdad de trato entre mujeres y hombres deriva del Principio de Igualdad genérico y del mandato del art. 9.2 CE, desarrollando la cláusula del Estado social, proclamada por el art. 1.1 CE. Con lo cual, la Constitución acoge tres acepciones distintas del término igualdad: la igualdad como valor (art.1.1. CE), que afecta a la integridad del ordenamiento jurídico, la igualdad en la ley y ante la ley (art.14 CE), que fija un límite a la actuación de los poderes públicos y la igualdad promocional o material (art.9.2 CE), que señala un horizonte para la acción de los poderes públicos.

“Además, la exigencia de igualdad y no discriminación se refleja explícitamente en otros preceptos constitucionales, relativos a los derechos fundamentales en concreto, el acceso a cargos y funciones públicas del art. 23.2), a los derechos y deberes de los ciudadanos (en relación con el sistema tributario, el matrimonio y el trabajo- arts. 31.1, 32.1 y 35.1, respectivamente-), a principios rectores de política social y económica (relativo a la igualdad de los hijos ante la ley del art. 39.2), al sufragio universal para elegir los miembros del Congreso de los Diputados y el Senado (arts. 68.1 y 69.2), a objetivos de desarrollo económico (referidos con el nivel de vida de los españoles del art. 130.1) y a la organización territorial del Estado (en relación con la competencia exclusiva del Estado para

regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, de conformidad con el art. 149.1.1ª).”<sup>14</sup>

De todo esto, se entiende que cuando nos referimos al Principio de Igualdad de Trato y no discriminación entre mujeres y hombres se da un paso más allá, conceptualizando y reduciendo de la generalidad a la particularidad, ya no se entiende igualdad genérica de todas las personas, sino la que debe de existir entre mujeres y hombres, cuando consideramos a aquellas como el colectivo históricamente discriminado, sólo por el hecho de ser mujeres, es decir por razón de sexo, entendido este como algo natural que no cambia pero también y sobre todo por razón de género, que son los estereotipos creados por las sociedades entorno al sexo de las personas. Por último, es necesario concebir a los hombres como el colectivo dominante precursor del sistema androcentrista sobre el que se sustenta las bases de nuestra sociedad en los niveles más determinantes, como el social, el normativo, el económico y el educativo.

Centrándonos en este último, es indispensable que a nivel educativo se encuentre informado de manera transversal por el principio de igualdad y no discriminación. Entendiendo a la educación como la base, el inicio donde se gestan las sociedades o mejor dichos las personas que van a conformarla y al problema de este tipo de violencia como algo estructural, con una base eminentemente conformada por prejuicios y estereotipos de género.

Este principio informa todas las medidas que se toman en contra de la violencia sobre la mujer, pero en el ámbito educativo se dirige a los diferentes niveles educativos siendo en la Educación Infantil donde se contribuye a desarrollar en la infancia el aprendizaje en la resolución pacífica de conflictos, en la Educación Primaria además de la resolución pacífica de los conflictos se da un paso más y se hace hincapié en comprender y respetar la igualdad entre sexos y en la Educación Secundaria Obligatoria contribuirá a desarrollar en el alumnado la capacidad para relacionarse con los demás de forma pacífica y para conocer, valorar y respetar la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres.

---

<sup>14</sup>GONZÁLEZ TREEVIJANO- SÁNCHEZ, P: *Los Principios de Igualdad y No Discriminación, una Perspectiva del Derecho Comparado*. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Bruselas, octubre 2020. pág.10.

El Bachillerato y la Formación Profesional contribuirán a desarrollar en el alumnado la capacidad para consolidar su madurez personal, social y moral, que les permita actuar de forma responsable y autónoma y para analizar y valorar críticamente las desigualdades de sexo y fomentar la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres.

En los niveles Universitarios y en la Educación para Adultos incluirán y fomentarán en todos los ámbitos académicos la formación, docencia e investigación en igualdad de género y no discriminación de forma transversal.

Como se ha apuntado, la desigualdad de género es el germen de la violencia contra la mujer, y esta desigualdad se basa en algo creado en torno al hecho de ser mujer, a lo que se espera de las mujeres. Estos estereotipos y roles se han transmitido a través del lenguaje utilizado en los libros de texto, por eso el artículo 6 de la Ley 1\2004, estipula que es obligación de las Administraciones Educativas velar por la eliminación de cualquier sesgo sexista o discriminatorio en los materiales educativos de todos los niveles de enseñanza.

En la página web de la Delegación contra la Violencia de Género, dentro del protocolo a seguir contra la violencia, el apartado reservado al sistema educativo existe un sub apartado, que está destinado a almacenar recursos educativos, y así de manera pedagógica se recoge, por ejemplo, un comic donde de manera educativa y didáctica explican cómo se gestan las relaciones de violencia, el comic se titula “Pillada por Ti” y aborda desde una perspectiva educativa y orientadora las señales de alarma que se dan en las relaciones de los adolescentes.

Otro de los recursos en este ámbito son los “*Premios IRENE: la paz empieza en casa*” cuyo objetivo es que desde el sistema educativo se erradique la violencia, así como la promoción de la igualdad real entre mujeres y hombres. Con este recurso consiguen la cooperación de la sociedad y premian experiencias educativas, pautas de actuación, materiales curriculares y de apoyo, propuestas pedagógicas y todos aquellos trabajos que estén orientados a la prevención y erradicación de la violencia. Estos premios se crean por la Orden ECI/1152/2006, de 6 de abril.

También existe el “Plan Director” para la convivencia y mejora de la seguridad en los centros educativos y sus entornos

En el desarrollo de este plan colaboran el Ministerio de Educación y Formación Profesional y el Ministerio de Igualdad. En concreto, el Ministerio de Igualdad realiza de actividades formativas relacionadas con la prevención de conductas sexistas y proclives a la violencia contra la mujer.

Existen diferentes actuaciones dirigidas a la comunidad educativa como las reuniones con expertos policiales, charlas con el profesorado y las AMPAS, charlas con el alumnado sobre problemas de seguridad y acceso permanente a un experto policial al que consultar cualquier problema relacionado con la seguridad o convivencia y mejora de la vigilancia del entorno escolar.

## **7.2. MEDIDAS EN EL ÁMBITO DE LA PUBLICIDAD**

Estas medidas se regulan en el Capítulo II de la Ley 1\2004, en las acciones dirigidas sobre la publicidad y los medios de comunicación. La primera acción es prohibir la publicidad ilícita, de manera que partiendo de la definición de publicidad ilícita que se regula en la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad, se considerará ilícita la publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio.

A parte de esta Ley, a nivel europeo, debemos referirnos a la Directiva 2006\114\CE del Parlamento Europeo y de Consejo, de 12 de diciembre, sobre publicidad engañosa y comparativa y, a nivel estatal, contamos, además, con la Ley 3\1991 del 10 de enero de competencia desleal (LCD) y la Ley 7\2010 del 31 de marzo general de la Comunicación Audiovisual.

La fundamentación jurídica en la que se basan para tomar las medidas tendentes a eliminar publicidad sexista se encuentra regulada en las anteriores normas citadas y concretamente en los siguientes artículos:

El artículo 3º de la Ley General de Publicidad. Declara ilícita la publicidad que “presente a las mujeres de forma vejatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes de este como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulneren los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley

Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.”

El artículo 6º de esta norma le otorga legitimación, entre otras entidades, al Instituto de las Mujeres y a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género para actuar frente a la publicidad ilícita por sexista.

En la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres, el artículo 41º considera ilícita la publicidad que comporte conducta discriminatoria de acuerdo con lo que la propia ley considera discriminatorio.

En la Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, es el artículo 4.2 el que dispone que “la comunicación audiovisual nunca podrá incitar al odio o a la discriminación por razón de género o cualquier circunstancia personal o social y debe ser respetuosa con la dignidad humana y los valores constitucionales, con especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres- “

Por su parte, el artículo 18.1 de la misma ley establece que “está prohibida toda comunicación comercial que vulnere la dignidad humana o fomente la discriminación por razón de sexo, raza u origen étnico, nacionalidad, religión o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual. Igualmente está prohibida toda publicidad que utilice la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio”.

Estas leyes velan por el uso correcto de la publicidad y son la base para la protección y la vigilancia que hace el Observatorio de la Imagen de las Mujeres, que fue creado en 1994 bajo el nombre de Observatorio de la Publicidad Sexista. Está gestionado por el Instituto de las Mujeres y vela porque se cumplan los compromisos legales adquiridos por leyes europeas y por las estatales controlando el papel y la imagen de la mujer en la publicidad y los medios de comunicación.

Para cumplir sus objetivos el OIM tiene encomendadas las siguientes funciones

- Recogen las quejas ciudadanas además de seguir de oficio los contenidos considerados sexistas.

- Analizan y clasifican los contenidos detectados o para obtener una visión real y actual de la mujer en la publicidad y así tomar medidas eficaces tendentes a fomentar una imagen equilibrada.
- Controlan a los principales emisores de publicidad y actúan contra las campañas sexistas obligándoles a retirarlas y a cambiar de mensaje en campañas futuras.
- Difunden la información obtenida para fomentar el rechazo social al tratamiento discriminatorio a través de la comunicación mediática.
- Participación en actividades de formación y sensibilización sobre la influencia que el tratamiento discriminatorio en los medios y la publicidad tiene en la desigualdad.<sup>15</sup>

La determinación o detección de si un anuncio es sexista o proyecta una imagen vejatoria de la mujer se hace en base a una serie de indicadores que este observatorio utiliza para analizar la imagen de las mujeres en los medios de comunicación. En ellos se valorará negativamente si frivolizan o justifican tratos vejatorios y o comportamientos que impliquen algún tipo de violencia sobre la mujer. Además, también controlan cualquier actividad publicitaria donde se ridiculice a las mujeres por las tareas atribuidas a este colectivo, así como si utilizan la imagen de la mujer como reclamo de una manera sexual, reduciendo su cuerpo a un mero objeto sexual, pasivo y al servicio de la sexualidad de los hombres. Se debe hacer especial referencia al control que hacen en la publicidad de juguetes, ya que es básico que no se proyecte sexismo entre los más pequeños. Estos son entre otros alguno de los factores que determinan que un contenido sea sexista y si se detecta realizan un Comunicado, donde se solicita el cese de este tipo de contenido y donde se realizan una serie de recomendaciones tendentes a acabar con estereotipos en la publicidad.

En la misma web del Instituto de la Mujer existe un portal de quejas para que las personas puedan, ante la detención de contenidos de este tipo, denunciar ante el organismo competente.

Volviendo a la ley 1\2004, en el artículo 12 recoge quienes son los titulares de la acción de cesación y rectificación, estableciendo que La Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer , el Instituto de la Mujer u órgano equivalente de cada

---

<sup>15</sup> Instituto de las Mujeres, Ministerio de Igualdad, Gobierno de España, (28 de noviembre de 2022). <https://www.inmujeres.gob.es/observatorios/observImg/home.htm>

Comunidad Autónoma, el Ministerio Fiscal y las Asociaciones que tengan como objetivo único la defensa de los intereses de la mujer estarán legitimados para ejercitar ante los Tribunales la acción de cesación de publicidad ilícita por utilizar en forma vejatoria la imagen de la mujer, en los términos de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre, General de Publicidad.

Es la propia ley la que contiene un mandato general en materia de publicidad y medios de comunicación dirigido hacia las AA. PP, donde les obliga a velar por que se cumpla la legislación en lo relativo a la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales, y sobre todo que dirijan especial atención a la erradicación de conductas favorecedoras de situaciones de desigualdad de las mujeres en todos los medios de comunicación social. Los medios para resolver los conflictos suelen ser de autorregulación y favorecen los medios de resolución de conflictos extrajudiciales.

También insta a los medios de comunicación a que velen por la salvaguarda de los derechos fundamentales, haciendo hincapié en que a la hora de difundir informaciones relativas a la violencia sobre la mujer deben de, en primer lugar, ser objetivos y sobre todo velar por la defensa de los derechos humanos, la libertad y dignidad de las mujeres víctimas de violencia y de sus hijos. Sobre todo, y lo más importante les hacen un llamamiento apelando al rigor informático y a la especial sensibilidad, cuando tratan informaciones gráficas, bien sea por ejemplo la difusión de imágenes de alto contenido violento y sensible para la audiencia y más concretamente a la familia de las víctimas de cada caso concreto.

### **7.3. MEDIDAS EN EL ÁMBITO SANITARIO**

Las medidas que se toman en el ámbito sanitario se regulan en el Capítulo III de la ley 1\2004, concretamente en los artículos 15 y 16. En la mayoría de las ocasiones son los profesionales sanitarios, tales como los médicos de atención primaria los primeros que pueden detectar una situación de violencia, por eso la Administración Sanitaria debe de prevenir que los profesionales estén sensibilizados y así como proveerles la formación necesaria en esta materia, ya que la prevención y detección precoz de estas situaciones suelen ser vitales para una intervención adecuada y eficaz de las instituciones.

Por ello, las Administraciones Sanitarias reunidas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud<sup>16</sup> son las encargadas de tomar decisiones y de promover esta formación para la detección precoz de estas situaciones. Estas medidas están íntimamente relacionadas con las tomadas en materia educativa ya que son las Administraciones educativas las que, para garantizar la formación adecuada de los profesionales sanitarios, deben garantizar que en toda la fase de formación de sanitarios sean del nivel que sea, estén integradas de contenidos tendentes a formarlos para que estén preparados para detectar de manera precoz las situaciones que pudieran encontrarse en el ejercicio de sus funciones.

El artículo 32.3 de la Ley, insta a promover la aplicación, la puesta al día, y la difusión de protocolos que contengan pautas homogéneas de prevención, atención y seguimiento de su estado de salud.

El Observatorio de Salud de las mujeres es el órgano encargado de dinamizar los protocolos de actuación existentes. En 2007 se editó el Protocolo Común de actuación sanitaria contra la violencia de género, utilizado como herramienta común y general de los sanitarios para enfrentarse a estas situaciones. Este texto con la inestimable colaboración de las CC. AA. se fue implementado en base a la experiencia acumulada por la Administración Autonómica. En 2012 se reeditó este protocolo, siendo el objetivo de este protocolo establecer una serie de pautas sobre cómo deben de actuar los profesionales sanitarios que componen el Sistema Nacional de Salud (SNS), estas pautas están dirigidas a detectar precozmente situaciones de violencia de género, así como una vez detectadas saber cómo actuar, haciendo de este protocolo una manera de seguimiento normalizado de la situación. A continuación, se incluye un extracto del propio Protocolo donde se explica de donde proviene el mandato legal dirigido hacia los profesionales sanitarios

“En España<sup>17</sup>, el personal sanitario tiene la obligación legal de poner en conocimiento de la autoridad judicial la posible existencia de un hecho delictivo. La Ley de Enjuiciamiento Criminal señala en su artículo 262: «Los que por razón de sus cargos, profesiones u oficios tuvieran noticia de algún delito público, estarán obligados a

---

<sup>16</sup> He de destacar que en seno de este Consejo existe una Comisión contra la Violencia de Género, que lleva a cabo labores de apoyo técnico en la toma de medidas contra la violencia de género, está compuesta por miembros de todas las CC. AA, y una vez al año elaboran y emiten un informe al OEVG.

<sup>17</sup> *Protocolo Común para la actuación Sanitaria ante la Violencia de Género.* (2012) Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. Pág.73

denunciarlo inmediatamente al Ministerio Fiscal, al tribunal competente, al juez de instrucción y, en su defecto, al municipal o al funcionario de policía más próximo al sitio, si se tratase de un delito flagrante». El artículo 355 de esta Ley menciona de modo explícito la obligación de las y los profesionales de la medicina: «Si el hecho criminal que motive la formación de una causa cualquiera consistiese en lesiones, los médicos que asistieran al herido estarán obligados a dar parte de su estado». También el Real Decreto 1030/2006 por el que se establece la Cartera de Servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, en su Anexo II, apartado 6.6.3. Y en el Anexo IV, apartado 2.8, recoge como una función del personal sanitario de Atención Primaria, Atención Especializada y Urgencias, la comunicación a las autoridades competentes de aquellas situaciones que lo requieran, especialmente en caso de violencia de género.”<sup>18</sup>

#### **7.4. DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

El Título II de la Ley 1\2004, regula los derechos que asisten a las mujeres víctimas de esta violencia, teniendo en cuenta que el artículo 2 en su apartado b), c) d) y e) consagran dentro de los principios rectores de la propia Ley 1\2004 los derechos que asisten a las víctimas, y además los hace exigibles ante las Administraciones Públicas, para asegurar un acceso rápido de las mujeres al catálogo de servicios destinados a su atención.

El derecho a la información, la asistencia social integral proclamados en el artículo 17.2 de la ley 1\2004 son el sustento de los derechos constitucionales de las mujeres, tales como la integridad física y moral, libertad, seguridad e igualdad y no discriminación. Es decir, que la mujer tenga garantizado, a través de los órganos de las Administraciones Públicas, el derecho a recibir una información completa sobre sus derechos, y además que se garantice que el acceso a esta información esté garantizado para todas aquellas que estén en situaciones de mayor vulnerabilidad, es tanto como salvar vidas y garantizar la integridad física y moral de esas mujeres.

---

<sup>18</sup> Cartera de servicios comunes de atención primaria

6.6.3. Comunicación a las autoridades competentes de aquellas situaciones que lo requieran, especialmente en el caso de sospecha de violencia de género o de malos tratos en menores, ancianos y personas con discapacidad y, si procede, a los servicios sociales»

Cartera de servicios comunes de prestación de atención de urgencia.

2.8. La comunicación a las autoridades competentes de aquellas situaciones que lo requieran, especialmente en el caso de sospecha de violencia de género o de malos tratos en menores, ancianos y personas con discapacidad

El derecho a la asistencia social integral regulado en el artículo 19 de la ley, abarca un abanico de servicios de los que la mujer puede disponer: “Tienen derecho a servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral. La organización de estos servicios por parte de las comunidades autónomas y las Corporaciones Locales responderá a los principios de atención permanente, actuación urgente, especialización de prestaciones y multidisciplinariedad profesional.”

La atención multidisciplinar implicará especialmente como así dispone el artículo 19.2:

- a) Información a las víctimas.
- b) Atención psicológica.
- c) Apoyo social.
- d) Seguimiento de las reclamaciones de los derechos de la mujer.
- e) Apoyo educativo a la unidad familiar.
- f) Formación preventiva en los valores de igualdad dirigida a su desarrollo personal y a la adquisición de habilidades en la resolución no violenta de conflictos.
- g) Apoyo a la formación e inserción laboral.

Los servicios ofrecidos a las mujeres se organizan a través de su personal especializado, de manera que todas las acciones están encaminadas a garantizar el cumplimiento de los principios anteriormente citados, permitiendo así que el acceso de las mujeres a estos se inmediato.

Para conseguir esa inmediatez, se distribuyen territorialmente de forma que todas y cada una de las mujeres puedan acceder a ellos, incluso las que viven en las zonas más alejadas, como los núcleos rurales.

Como ya se ha apuntado anteriormente, la actuación coordinada con los demás agentes implicados es clave para el éxito. Por tanto, estos servicios actúan de manera conjunta con los Cuerpos de Policía, los Juzgados de Violencia de Género, los Servicios Sanitarios y las instituciones que a nivel territorial se organizan para asistirles jurídicamente.

En Asturias, por ejemplo, existe un Centro de Atención Integral a Mujeres Víctimas de la Violencia de Género, llamado “La Casa Malva”. Está ubicado en Gijón, financiado por el Principado de Asturias y con la estimable colaboración del Ministerio de Trabajo.

La intervención que se desarrolla desde este centro forma parte del conjunto de equipamientos de la Red Regional de Casas de Acogida. De esta manera se asegura una atención integral que logra que las mujeres se recuperen y consigan una vida como la que tenían antes, independiente. La intervención multidisciplinar es clave para el éxito y la recuperación de las mujeres y niños que se refugian en este centro que consta de dos edificaciones.

- En primer lugar, el propio Centro Integral que a su vez se divide en 10 pisos de emergencia, que se reparten en 8 estudios y 2 apartamentos de una habitación, en 20 pisos de larga estancia, que se reparten en 1 piso de tres habitaciones, 13 pisos de dos habitaciones y 6 pisos de una habitación, Despachos para el trabajo de profesionales, una sala de estar, una ludoteca y un comedor. Este edificio y sus instalaciones se crearon para las situaciones de emergencia, para dar salida inmediata a las mujeres en el momento que piden ayuda para así acompañarlas en el proceso de recuperación de su vida autónoma.
- En segundo lugar, está el edificio de viviendas tuteladas, que consta de doce viviendas en las que, de manera temporal, como máximo 18 meses, las mujeres con situaciones más complicadas para alcanzar esa autonomía, pueden vivir ya que están totalmente equipadas y disponen también de zonas comunes de juego y reunión para que el proceso, sobre todo de los más pequeños sea menos traumático.

Todos estos instrumentos donde cooperan tanto la Administración General de Estado como la Administración de las Comunidades Autónomas siempre están orientados por los servicios de igualdad de cada territorio para asegurar su efectividad y la transversalidad del Principio de Igualdad en cada momento.

En cuanto a su financiación de estos servicios regulados en el artículo 19 de la ley 1\2004 que regulan los servicios integrales, hay compromisos de colaboración entre ambas Administraciones.

#### **7.4.1. Derechos de Asistencia Jurídica**

Las mujeres que sufren violencia de género tienen garantizada la asistencia jurídica gratuita, así lo dispone el artículo 20 de la ley 1\2004 que conforme a la ley 1\1996, de

10 de enero, de Asistencia Jurídica Gratuita dispone que, en primer lugar y antes de denunciar las mujeres tienen un asesoramiento jurídico gratuito, luego si deciden dar el paso e iniciar el proceso tienen derecho a una defensa jurídica gratuita y especializada. Así lo establece la ley de Asistencia Jurídica Gratuita cuando en su artículo 2.g dice que “con independencia de la existencia de recursos para litigar, se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, que se les prestará de inmediato, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos ... así como a las personas menores de edad y las personas con discapacidad necesitadas de especial protección...”

Los Colegios De Abogados juegan un papel clave, ya que son los encargados de garantizar la inmediata asistencia a la víctima de manera urgente e inmediata en los procesos judiciales y además y como es el caso del Ilustre Colegio de Abogados de Oviedo, para ser letrada o letrado del turno especializado en violencia se requiere una formación específica, la cual se acredita con unos cursos que son obligatorio para prestar el servicio. En el turno especializado en víctimas de violencia de género, actualmente están inscritos 20.614 letrados y 11.093 son mujeres.

En esta labor de asistir y defender a las mujeres que se realiza en este turno, hay que destacar que los Centros Asesores de la Mujer trabajan mano a mano con las letradas y letrados ya que el seguimiento de los procedimientos judiciales de todo tipo que afecten a la mujer víctima de violencia de género, actuando de forma coordinada con el abogado o abogada que desarrolle la defensa jurídica de la mujer. Su labor consiste en el asesoramiento explicando en qué consisten los distintos procedimientos judiciales, además de acompañarlas para que sientan el apoyo moral necesario que se requiere en estos casos, por supuesto colaboran con la letrada o letrado que tenga asignada esa labor.

Estos centros están promovidos por el Gobierno del Principado de Asturias y gestionados por Ayuntamientos y Mancomunidades. Este año el Gobierno de Principado de Asturias firmó convenios con los ayuntamientos de Aller, Avilés, Cangas del Narcea, Corvera, Gijón, Langreo, Laviana, Lanera, Llanes, Mieres, Oviedo, Piloña, Siero, Teverga Valdés y Vegadeo, así como las Mancomunidades de la Comarca de la Sidra y las cinco Villas que existen en el Principado de Asturias, para la gestión de los centros asesores de la mujer.

Las situaciones de violencia de género que dan lugar al reconocimiento de los derechos regulados en la Ley 1\2004 se acreditarán según lo dispuesto en el artículo 23 de dicha

ley, mediante una sentencia condenatoria, una orden de protección o cualquier otra resolución judicial que acuerde una medida cautelar a favor de la víctima, por el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género.

Mediante el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género se estableció que podría también acreditarse el estatuto de víctima de violencia de género mediante un “*informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida de la Administración Pública competente destinados a las víctimas de violencia de género, o por cualquier otro título, siempre que ello esté previsto en las disposiciones normativas de carácter sectorial que regulen el acceso a cada uno de los derechos y recursos*”.<sup>19</sup>

A partir de aquí, cuando se tiene acreditado la situación de víctima de violencia de género, hay una serie de derechos en el ámbito laboral y prestacional. Por cuestiones de extensión y por no perder el enfoque Administrativo, nos centraremos en analizar en el epígrafe siguiente los derechos que asisten a las víctimas de violencia de género cuando son funcionarias.

#### **7.4.2. Derechos Laborales de las funcionarias Públicas**

Están regulados en los artículos 24, 25 y 26 de la ley 1\2004. Básicamente tienen derecho a reducción de jornada o a reordenar su tiempo de trabajo, así como a la movilidad geográfica del centro de trabajo o a la excedencia según la regulación específica de su puesto de trabajo.

En el Estatuto Básico del Empleado Público regula una serie de diferentes situaciones laborales con relación al funcionariado.

En primer lugar, el Permiso por razón de violencia de género sobre la mujer funcionaria en el artículo 49 d):

*"Las faltas de asistencia de las funcionarias víctimas de violencia de género, totales o parciales, tendrán la consideración de justificadas por el tiempo y*

---

<sup>19</sup>Así lo dispone textualmente el artículo 23 de la ley 1\2004.

*en las condiciones en que así lo determinen los servicios sociales de atención o de salud según proceda".*

En segundo lugar, la Movilidad por razón de violencia de género la regula el artículo 82 del EBEP cuando dispone:

*"Las mujeres víctimas de violencia de género que se vean obligadas a abandonar el puesto de trabajo en la localidad donde venían prestando sus servicios, para hacer efectiva su protección o el derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho al traslado a otro puesto de trabajo propio de su cuerpo, escala o categoría profesional, de análogas características, sin necesidad de que sea vacante de necesaria cobertura. Aun así, en tales supuestos la Administración Pública competente, estará obligada a comunicarle las vacantes ubicadas en la misma localidad o en las localidades que la interesada expresamente solicite. Este traslado tendrá la consideración de traslado forzoso. En las actuaciones y procedimientos relacionados con la violencia de género, se protegerá la intimidad de las víctimas, en especial, sus datos personales, los de sus descendientes y las de cualquier persona que esté bajo su guarda o custodia."*

En tercer y último lugar la excedencia para las funcionarias víctimas de violencia de género, se regula en el artículo 89.5 del mismo texto legal, y dispone literalmente lo siguiente:

*"Para hacer efectiva su protección o su derecho a la asistencia social integral, tendrán derecho a solicitar la situación de excedencia sin tener que haber prestado un tiempo mínimo de servicios previos y sin que sea exigible plazo de permanencia en la misma. Durante los seis primeros meses tendrán derecho a la reserva del puesto de trabajo que desempeñarán, siendo computable dicho período a efectos de antigüedad, carrera y derechos del régimen de Seguridad Social que sea de aplicación. Cuando las actuaciones judiciales lo exigieran se podrá prorrogar este periodo por tres meses, con un máximo de dieciocho, con idénticos efectos a los señalados anteriormente, a fin de garantizar la efectividad del derecho de protección de la víctima. Durante los dos primeros meses de esta excedencia la funcionaria tendrá derecho a percibir las retribuciones íntegras y, en su caso, las prestaciones familiares por hijo a cargo".*

Parece claro que los derechos de las funcionarias públicas que sufren violencia de género están garantizados de manera sólida por su Estatuto, quizás sería conveniente que estos derechos se trasladaran de igual forma al ámbito privado, aunque no es menester hacer un análisis de los derechos de las trabajadoras en el ámbito privado, ya que sería objeto de estudio de otra rama del derecho.

### **7.4.3. Derechos Económicos**

Cuando las mujeres con la situación de violencia acreditada perciban rentas inferiores al 75% del SMI, tienen derecho a percibir del Estado una ayuda económica de pago único. No solo se tiene en cuenta la renta, sino también su situación personal, edad, falta de preparación, situación social, es decir cuando por estas características se presume que no va a poder encontrar un empleo y que tampoco será viable su participación en los programas de empleo establecidos para su inserción profesional. El importe que recibirá será igual al seis meses de subsidio de desempleo.

En el caso de que la víctima tenga responsabilidades familiares, su importe podrá alcanzar el de un período equivalente al de 18 meses de subsidio, o de 24 meses si la víctima o alguno de los familiares que conviven con ella tiene reconocida oficialmente una minusvalía en grado igual o superior al 33 por 100. Si es ella la que tiene reconocida oficialmente una discapacidad en grado igual o superior al 33 por 100, el importe será equivalente a doce meses de subsidio por desempleo.

La financiación de las ayudas corre a cargo de los Presupuestos Generales del Estado y serán concedidas por la Administración competente en materia de servicios sociales. Hay que destacar por último que si la ayuda la recibe con motivo de que concurren las circunstancias personales de las que se presuman que no podrá tener una inserción laboral inmediata, deberá contar un Informe del Servicio Público de Empleo que lo corrobore. Las ayudas son compatibles con cualquiera de las previstas en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de Ayudas y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, y también con cualquier otra ayuda económica de carácter autonómico o local del mismo género.

Dentro de estos derechos económicos, las mujeres víctimas de violencia de género con la situación acreditada en la forma estipulada por el artículo 23 de la Ley 1/2004, y según lo establecido en la propia norma concretamente en el artículo 28, tendrán a parte de la ayuda económica, un derecho de acceso preferente a las viviendas públicas y cuando alcancen la tercera edad, el mismo derecho tendrán en el acceso a las residencias públicas para mayores.

Esta disposición es manifestación uno de los principios rectores de la ley, al que se aludió anteriormente, contenido en el artículo 2.b, el dispone expresamente como mandato:

*“Consagrar derechos de las mujeres víctimas de violencia de género, exigibles ante las Administraciones Públicas, y así asegurar un acceso rápido, transparente y eficaz a los servicios establecidos al efecto”.*

La disposición adicional decimoquinta en relación con el artículo 28 En consonancia con éste, la Disposición Adicional Decimoquinta de la misma Ley establece que:

*“Mediante convenios con las Administraciones competentes, el Gobierno podrá promover procesos específicos de adjudicación de viviendas protegidas a las víctimas de violencia de género”.*

Bien, el mandato que informa la actuación de los poderes públicos en este sentido está contenido en el artículo 47 de nuestra Carta Magna,<sup>20</sup> y con él se obliga a aquellos a poner en marcha a parte de la actividad prestacional, asegurar normativamente el cumplimiento de esta. El RD 801/2005, de 1 de julio, aprueba el Plan Estatal 2005-2008, tras la promulgación de la LO 1\2004. La propia Exposición de Motivos de este Plan señala que, *“aunque el Plan tiene un alcance universal, se dirige específicamente a aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder a una vivienda digna”*, teniendo en cuenta de modo especial a aquellos grupos sociales que tienen necesidades concretas por sus circunstancias personales, como es el caso de las mujeres víctimas de la violencia de género<sup>21</sup>.

Actualmente está en vigor Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, por el que se regula el Bono Alquiler Joven y el Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, que, en su Capítulo V, en los artículos 35 y siguientes regula el Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.

---

<sup>20</sup> Artículo 47 CE: *“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.*

<sup>21</sup> JIMENEZ PACHECO. M.N.,” Evolución y situación actual en España del derecho preferente de acceso a vivienda protegida de las mujeres víctimas de violencia de género”, *Aequalitas*, nº36, 2015, pp.6 a 14, pág., 11

## **8. EL DERECHO DE REPARACIÓN DE LAS VÍCTIMAS; LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO**

El derecho a la reparación aparece regulado en el Capítulo V de la Ley 1\2204, este artículo fue modificado recientemente apenas hace unos meses, entrando en vigor su contenido el 7 de octubre del 2022 por la disposición final 9.9 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre.

La voluntad del legislador busca una reparación absoluta de la vida de la mujer que ha sufrido esta violencia, y no solo comprende una compensación de contenido económico, sino que también se habla de medidas reparadoras para una recuperación a nivel físico, emocional y social. Este derecho también abarca unas acciones de reparación simbólica y sobre todo que haya garantías de no repetición de la situación, así lo dispone el artículo 28 bis de la ley.

Con relación a la indemnización económica, los daños que son susceptibles de valoración económica se regulan en el artículo 28 ter<sup>22</sup>, y obliga a las Administraciones Públicas a asegurar el acceso a esta indemnización de manera inmediata por parte de las víctimas.

Cuando la ley hace referencia a la recuperación simbólica de las víctimas alude a un tipo de reparación que va más allá de lo económico, ya que cuando una mujer sufre esta violencia su vida se ve devastada, y por tanto las Administraciones Públicas según los recursos del Título II de la ley 1\2004, deben garantizar que su reputación y su dignidad se restablezcan y sobre todo acabar con la estigmatización y por supuesto garantizar el derecho de supresión de los buscadores de internet de cualquier dato que la señale.

---

### **22 Artículo 28 ter. Medidas para garantizar el derecho a la reparación.**

1. Las víctimas de violencia de género tienen derecho a la reparación, lo que comprende la indemnización a la que se refiere el apartado siguiente, las medidas necesarias para su completa recuperación física, psíquica y social, las acciones de reparación simbólica y las garantías de no repetición.

2. Las administraciones públicas asegurarán que las víctimas tengan acceso efectivo a la indemnización que corresponda por los daños y perjuicios, que deberá garantizar la satisfacción económicamente evaluable de, al menos, los siguientes conceptos:

- a) El daño físico y psicológico, incluido el daño moral y el daño a la dignidad.
- b) La pérdida de oportunidades, incluidas las oportunidades de educación, empleo y prestaciones sociales.
- c) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante.
- d) El daño social, entendido como el daño al proyecto de vida.
- e) El tratamiento terapéutico, social y de salud sexual y reproductiva.

Las garantías de no repetición, busca que las mujeres se sientan seguras y que las Administraciones Públicas les brinden el apoyo y las medidas necesarias de protección para garantizar esa seguridad y evitar las represalias por parte de los maltratadores.

Por último, en los casos en los que el resultado es tristemente, la muerte de la mujer, de alguno de los menores, o de ambos, las Administraciones Públicas garantizaran en todo momento el respeto hacia las víctimas y la celebración de homenajes en su honor.

El resarcimiento económico de la víctima es a cuenta del responsable civil o penal que le causó el perjuicio a la mujer, parece razonable entonces entender que si el daño es derivado del mal funcionamiento de los servicios públicos surja en este sentido el mismo derecho de reparación a la mujer.

En el siguiente epígrafe analizaremos, los casos en los que se puede hablar de responsabilidad patrimonial de estado, analizando dos sentencias pioneras donde se reconoce el derecho de la víctima y de sus familiares a una indemnización por mal funcionamiento del sistema.

## **8.1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

El artículo 106.2 de la CE establece que: *“Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”*.

Además, el artículo 32 de la ley 40\2015, del 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, de ahora en adelante, LRJSP, establece también:

*«1. Los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos salvo en los casos de fuerza mayor o de daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley.*

*La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone, por sí misma, derecho a la indemnización».*

De la misma forma, el citado artículo 32.2 de la LRJSP recoge los requisitos<sup>23</sup> para hablar de derecho a indemnización, y son los siguientes:

- El daño sufrido sea efectivo.
- Pueda evaluarse económicamente.
- Individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Para que además se hable de responsabilidad de la Administración, el daño debe ser antijurídico, es decir que la persona no tenga el deber jurídico de soportarlo, la culpa debe de ser de la Administración Pública, es decir imputable a ella sin que concurra fuerza mayor y debe existir un nexo causal entre el daño producido y el hecho que la ocasionó.<sup>24</sup>

Normalmente la responsabilidad patrimonial de la Administración surge en los casos regulados en el artículo 32 de la LRSJP.<sup>25</sup> Pero lo que a continuación se va a analizar es

---

<sup>23</sup> Se habla de doctrina consolidada. STS 6613\2009 de 7 de diciembre de 2011 y la STS 2506\2011 del 22 de junio de 2022.

<sup>24</sup> En este sentido: STS 5998\2011 de 23 de mayo de 2014, STS 4056\2014 del 19 de febrero de 2016, STS de Galicia 767\2016 del 9 de noviembre, Sentencia de la Audiencia Nacional 1970\2019 del 4 de noviembre de 2020.

<sup>25</sup> ARTÍCULO 32 LRSJP: Asimismo, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas de toda lesión que sufran en sus bienes y derechos como consecuencia de la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que no tengan el deber jurídico de soportar cuando así se establezca en los propios actos legislativos y en los términos que en ellos se especifiquen.

La responsabilidad del Estado legislador podrá surgir también en los siguientes supuestos, siempre que concurran los requisitos previstos en los apartados anteriores:

a) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, siempre que concurran los requisitos del apartado 4.

b) Cuando los daños deriven de la aplicación de una norma contraria al Derecho de la Unión Europea, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 5.

4. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma con rango de ley declarada inconstitucional, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la inconstitucionalidad posteriormente declarada.

5. Si la lesión es consecuencia de la aplicación de una norma declarada contraria al Derecho de la Unión Europea, procederá su indemnización cuando el particular haya obtenido, en cualquier instancia, sentencia firme desestimatoria de un recurso contra la actuación administrativa que ocasionó el daño, siempre que se hubiera alegado la infracción del Derecho de la Unión Europea posteriormente declarada. Asimismo, deberán cumplirse todos los requisitos siguientes:

a) La norma ha de tener por objeto conferir derechos a los particulares. b) El incumplimiento ha de estar suficientemente caracterizado. c) Ha de existir una relación de causalidad directa entre el incumplimiento de la obligación impuesta a la Administración responsable por el Derecho de la Unión Europea y el daño sufrido por los particulares.

6. La sentencia que declare la inconstitucionalidad de la norma con rango de ley o declare el carácter de norma contraria al Derecho de la Unión Europea producirá efectos desde la fecha de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o en el «Diario Oficial de la Unión Europea», según el caso, salvo que en ella se establezca otra cosa

7. La responsabilidad patrimonial del Estado por el funcionamiento de la Administración de Justicia se regirá por la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

8. El Consejo de Ministros fijará el importe de las indemnizaciones que proceda abonar cuando el Tribunal Constitucional haya declarado, a instancia de parte interesada, la existencia de un funcionamiento anormal en la tramitación de los recursos de amparo o de las cuestiones de inconstitucionalidad. El procedimiento para fijar el importe de las indemnizaciones se tramitará por el Ministerio de Justicia, con audiencia al Consejo de Estado.

diferente, ya que cuando una mujer que sufre violencia de género e interpone una denuncia, es de carácter obligatorio que se evalúe el riesgo por parte de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, siendo ellos los que deben realizar una valoración de la situación objetiva del riesgo, como así establece el Protocolo de la Secretaria de Estado de seguridad y como ya se analizó en el epígrafe de este trabajo relacionado con el Sistema VioGén y la valoración objetiva del riesgo. Por tanto, esta responsabilidad de la Administración puede derivarse de un fallo en esta valoración, de un funcionamiento inadecuado de la Administración de Justicia o por negligencia de los agentes intervinientes.

## **8.2. ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN FRENTE ANOMALÍAS EN LA VALORACIÓN OBJETIVA DEL RIESGO DE LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

El informe del tercer trimestre del año 2022 realizado por el Consejo General del Poder Judicial sobre la violencia de género, contabilizó un total de 49.479 denuncias, de las que 630 fueron interpuestas directamente por la víctima en el juzgado, 104 por los familiares de estas también en sede judicial. Las denuncias mediante atestados policiales con denuncia de la víctima fueron 34.724, con denuncia de los familiares 9501 y 7.303 con intervención policial directa. Por último, fueron 4.266 por parte de lesiones directamente presentado en el juzgado y 1.502 mediante servicios de asistencia de terceros en general.

Teniendo en cuenta que estos datos son solo de los meses de julio, agosto y septiembre de 2022, son cifras alarmantes. En relación con estos datos se entiende que el estado pone los medios para combatir esta lacra, pero es la denuncia la que abre el proceso encaminado a reparar la situación de la mujer que sufre esta violencia y la oportunidad de acceder a todos estos medios y medidas que hemos analizado anteriormente.

Bien, siguiendo la línea de este último epígrafe, hablábamos de que puede surgir la responsabilidad patrimonial de la Administración si mediante un mal funcionamiento de sus servicios lesiona la esfera patrimonial de una mujer que acude a las instituciones

---

9. Se seguirá el procedimiento previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para determinar la responsabilidad de las Administraciones Públicas por los daños y perjuicios causados a terceros durante la ejecución de contratos cuando sean consecuencia de una orden inmediata y directa de la Administración o de los vicios del proyecto elaborado por ella misma sin perjuicio de las especialidades que, en su caso establezca el Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

precisamente para solicitar la protección garantizada por las leyes y por el Estado de Derecho. Como vimos, la valoración objetiva del riesgo consiste en la realización de un cuestionario por la víctima para que sea el propio Sistema VioGén el que valore el riesgo y mediante los algoritmos y el big data analizado le asigne un nivel de riesgo. Este nivel se divide en los siguientes grados; “no apreciado”, “bajo”, “medio”, “alto” o “extremo”. Si bien es cierto que los agentes pueden modificar este riesgo, es decir, el factor humano es determinante en estos casos para valorar si los datos que refleja el programa se ajustan a la realidad o es necesario que sean modificados todo en aras de una protección eficaz y absoluta de la mujer.

Hasta este punto, la descripción del sistema que se da parece una maquinaria perfecta y encaminada a la protección y seguridad de la mujer. Pero resulta que de los datos que recoge el Consejo General del Poder Judicial, hay uno que llama poderosamente la atención y es que casi un 19% por ciento de las mujeres que fueron asesinadas por su agresor había presentado denuncia previa, pero de estas solo en dos casos había una medida de protección de no proximidad en vigor, en otro estaban canceladas cuando sucedió el fatal desenlace y todo porque después de acudir a denunciar frente al sistema y pedir protección, presentando denuncia, este fue valorado como “no apreciado” o como “bajo”. Por tanto, se entiende que parece justo que cuando una mujer fallece y esa muerte se produce como consecuencia de una defectuosa valoración del riesgo que deja desprotegida a la víctima, debería declararse la responsabilidad de la Administración, cosa que no ocurre la mayoría de las veces, pero si en algunos casos se ha declarado y estos son los que vamos a analizar a continuación<sup>26</sup>.

### **8.3. SENTENCIAS EN LAS QUE SI SE HA DECLARADO LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN**

La primera de ellas es **la Sentencia de la Audiencia Nacional 2350\2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sec.5ª, de 30 de septiembre de 2020**. En este caso el procedimiento se inició mediante reclamación de responsabilidad patrimonial interpuesta

---

<sup>26</sup> <https://blog.sepin.es/2022/06/responsabilidad-administracion-victimas-violencia-domestica>

en nombre de los progenitores y de los hijos de la mujer fallecida en manos de su pareja, frente al Ministerio del Interior.

Los hechos en los que se apoyaron para la reclamación fueron que la mujer fallecida acudió a las dependencias de la Guardia Civil para denunciar a su pareja solicitando una orden de protección la cual le fue denegada por el Juzgado ya que se apoyó en la determinante valoración del riesgo que elaboraron los agentes y que resultó ser “riesgo bajo”. En este caso la mujer había acreditado lesiones previas, además de que las agresiones habían tenido lugar delante de los hijos y de la madre del agresor, a mayor abundamiento la propia mujer había declarado en dependencias judiciales que su pareja la había obligado a mantener relaciones sexuales, lo que a todas luces eleva la gravedad del caso. Hay que apuntar que “la Guardia Civil, puede elevar el riesgo, nunca bajarlo,”<sup>27</sup> en los casos en los que del estado de la víctima y de lo referido en dependencias judiciales se aprecie que se le debe proferir una mayor protección. Pues no fue el caso y tras una valoración de “riesgo no apreciado” y una denegación de la orden de protección por el Juzgado, la mujer fue asesinada a manos de su pareja un mes después de que acudiese a pedir ayuda.

En este caso el nexo causal entre la defectuosa valoración del riesgo de los Agentes y el fallecimiento de la mujer parece suficientemente acreditado, en base a lo establecido en las Leyes 39 y 40\2015. Pues a pesar de todo esto, previa tramitación del expediente por la Dirección General de la Guardia Civil, la Reclamación interpuesta contra el Ministerio del Interior fue desestimada por resolución de 9 de septiembre de 2019 del Secretario General Técnico de Interior, por delegación del Ministro del Interior.

Esta resolución desestimatoria se fundamenta en que no hay relación de causalidad, ya que el Auto que desestimó la medida de protección solicitada no fue recurrida y que no hay nexo causal. Contra esta resolución desestimatoria se interpone Recurso Contencioso-Administrativo, y la parte recurrente fundamenta sus pretensiones de la misma manera que lo hizo en vía administrativa;

*“Al estimar que existe un funcionamiento anormal de los servicios públicos, ya que se considera que la actuación de la Guardia Civil al informar como «riesgo bajo» la solicitud de orden de protección en la*

---

<sup>27</sup> <https://blog.sepin.es/2022/06/responsabilidad-administracion-victimas-violencia-domestica>

*denuncia presentada contra su esposo, que dio lugar a su denegación por el Juzgado de DIRECCION000, fue el factor decisivo en su fallecimiento. Se mantiene el nexo causal entre los daños sufridos y la inactividad de la Administración, en este caso, la ausencia de medidas de protección de la víctima, invocando los argumentos del voto particular de la Presidenta y tres Consejeros de Estado al Dictamen 309/2019 del expediente patrimonial: Inadecuada valoración policial de los riesgos e inaplicación e inadecuado seguimiento del Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia Género (Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre e Instrucción 7/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad), que detalla. Para el cálculo de las indemnizaciones se atiende al baremo de accidentes de circulación”*

Interpuesto recurso contencioso-administrativo, fue turnado a la Sección 5ª de la AN, y, una vez admitido, se solicitó el expediente administrativo. Recibido el expediente, se emplazó a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando: *« se estime la demanda concediendo a los reclamantes la cantidad de 375.739 Euros reclamada en concepto de indemnización por los daños económicos, físicos y morales causados por el fallecimiento de su familiar en el asesinato propiciado o facilitado por funcionamiento anormal del servicio público objeto de reclamación por Responsabilidad Patrimonial en este recurso, todo ello con expresa condena en costas para la Administración demandada, así como la cuantía legalmente prevista en concepto de interese*

Se dio traslado a la Abogada del Estado para que contestase a la demanda la que en su exposición en la que pide la desestimación íntegra de la demanda, basa sus argumentos en dice que:

*“La valoración del riesgo realizada por la Guardia Civil no determina de modo exclusivo la decisión judicial de denegación de orden de protección, que hizo constar expresamente las versiones contradictorias de los hechos entre denunciante y denunciado, que no había sido denunciado antes, que presenta también un parte de lesiones y que no tiene antecedentes penales, medida solicitada a cuya concesión también se opuso el Ministerio Fiscal, y en todo caso, podría accionarse como error judicial. Añade que no queda acreditado ningún funcionamiento anormal de la Guardia Civil, sin que se aprecie ninguna infracción del Protocolo a seguir en este tipo de actuaciones. El auto de denegación se dictó el mismo día de la denuncia, sin que consten*

*denuncias anteriores ni posteriores, ni que los servicios sociales plantearan ninguna nueva solicitud de orden de protección o comunicaran ninguna incidencia a la Guardia Civil que justificara una nueva actuación de ésta. Tampoco puede acreditarse que dichas medidas, de haberse acordado por la autoridad judicial, hubieran evitado el fallecimiento de la Sra. Socorro, que se debió a la voluntad exclusiva de su marido. Subsidiariamente, entiende no justificado el importe de la indemnización solicitada, además de que los padres no convivían con la hija y los hijos no dependían económicamente de su madre.”*

La Abogada del Estado prosigue en la negación de la responsabilidad de la Administración, alegando que, lo resarcible *“por la vía de la responsabilidad patrimonial es la lesión, pero ésta solo puede ser apreciada si el daño que le sirve de presupuesto reúne los requisitos que declara la jurisprudencia en interpretación de estas normas”*. Basándose en que según la Jurisprudencia reiterada del Tribunal Supremo<sup>28</sup> no se dan los requisitos exigidos, y además que en este caso conviene resaltar que es llamativo *“la posible intervención de terceros en la producción de los daños que puede llevar a la exoneración de la responsabilidad para la Administración, cuando es la conducta del propio perjudicado o la de un tercero la única determinante del daño producido”*

La Audiencia Nacional, falló a favor de los familiares de la fallecida estimando parcialmente la demanda, de tal manera que el quantum indemnizatorio que pedían en un primer momento no fue concedido por la sentencia, reduciendo este a 20.000 € a cada progenitor y 70.000€ a cada uno de los hijos, muy lejos de los casi 400.000 € que reclamaban en concepto de daño moral.

Los fundamentos que la Audiencia Nacional mantuvo para estimar la responsabilidad patrimonial fueron los siguientes:

La Audiencia Nacional entiende que el daño causado es un hecho objetivo inalterable, y no es otro que la muerte de la víctima, hija y madre de los reclamantes. Por tanto, estos reclaman una indemnización en base a los daños y perjuicios económicos y del daño moral sufridos.

---

<sup>28</sup> Sentencias de 19 de febrero de 2016 (recurso 4056/2014) y 5 de diciembre de 2014 (recurso 1308/2012).

El fallecimiento, que constituye el daño, está provocado por la acción criminal del marido, pero van más allá entendiéndose que para poder estimar la relación de causalidad entre la valoración equivocada del riesgo por parte de la Guardia Civil y la muerte de la mujer por un lado, y para poder formular un juicio que impute ese daño y lo conecte directamente con la actividad desarrollada por los agentes instructores de las diligencias policiales, por otro, debe deducirse, que de haberse apreciado en base a todas las pruebas presentadas por la mujer cuando acudió al cuartel, tales como el parte de urgencias que contrastaba los daños físicos referidos, así como su testimonio de haber sido violentada sexualmente, hubiese sido suficiente para elevar el riesgo, ordenar la protección de la víctima, y evitar así el fatal desenlace.

A pesar de entender que existen conductas encadenadas tendentes a producir el daño y que van desde la acción criminal y directa del marido, pasando por la indirecta de la jueza que le denegó la orden de protección, hasta la omisión de los agentes de no apreciar el riesgo, saben discernir que nadie reclama en el proceso la decisión judicial de denegar la orden de protección solicitada, ya que en el caso de ser esta contraria al ordenamiento jurídico, estaríamos ante un claro caso de error judicial. Por tanto, una decisión judicial acordada por Auto entra en la función jurisdiccional y por ende se halla sometida al régimen de recursos correspondientes y en el caso de derivarse consecuencias dañosas no estriamos dentro del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración y a mayor abundamiento de ser indemnizables debería de haberse declarado previamente el error judicial por el procedimiento del artículo 293 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Además, se cumplieron todas las garantías procesales en el proceso ya que la víctima fue asistida en todo momento por abogado, el informe de la valoración de riesgo no es determinante para la jueza, y, aun así, aunque la decisión de denegar la orden de protección fuera desencadenante del resultado, quedó firme porque nadie la recurrió.

Por último, cuando se analiza la acción de la Guardia Civil en la valoración del riesgo, a pesar de que el Protocolo se cumplió, la valoración no fue la adecuada y la falta de sensibilización de quien asistió a la víctima en las dependencias judiciales va en contra del espíritu de la ley 1\2004 cuando en su exposición de motivos proclama que « *los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución. Esos*

*mismos poderes públicos tienen, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución, la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud*», “en su artículo 31 referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su apartado 3, dispone que su actuación habrá de tener en cuenta 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”. Por tanto, estamos ante un funcionamiento erróneo del servicio de la Guardia Civil ya que a la hora de analizar la valoración policial de los riesgos “no se contemplaron los parámetros de investigación policial determinados en el Protocolo para la Valoración Policial del nivel de riesgo de violencia de género (en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre) y de gestión de la seguridad de las víctimas (anexo a la Instrucción 7/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo género -Ley Orgánica 1/2004- y de gestión de la seguridad de las víctimas),(...)" *ante la noticia de un episodio de violencia de género, la actividad policial debe dirigirse a determinar una serie de cuestiones tales como los factores referidos a la violencia sufrida por la víctima, las relaciones mantenidas con el agresor, los antecedentes del propio agresor y su eterno, las circunstancias familiares, sociales, económicas y laborales de la víctima y el agresor, la retirada de la denuncia entre otras*". Esta información, continúa señalando el protocolo, es imprescindible para poder concretar el grado o nivel del riesgo de que se produzca una severa agresión contra la víctima, así como para determinar las medidas policiales de protección que deben ser adoptadas, siempre de manera personalizada e individual. A la vista del expediente, no consta que en este caso se hayan indagado y valorado en rigor todas estas cuestiones” (Fundamento Jurídico 3°).

Además, existe un “incumplimiento del deber de seguimiento y análisis de la evolución de los riesgos existentes” (...) “El Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia sobre la mujer prevé un sistema dinámico que permite una modificación de la valoración del riesgo, para lo que es imprescindible que la autoridad policial realice un seguimiento, serio y riguroso, de las distintas circunstancias generadas en cada caso y su evolución”. En este caso no se tuvo en cuenta para nada lo que alegaba la víctima y con las declaraciones y los partes de urgencias que corroboraban lo expresado por ella en relaciona los daños físicos hubiera sido suficiente, además el marido que alegó se atacado

por ella no presento ningún parte médico que lo corroborase, esto hubiera sido suficiente para contradecir al hombre y elevar el nivel del riesgo.<sup>29</sup>

En base a todo lo analizado dispone la sentencia “A la luz de las circunstancias, debe declararse que en el presente caso concurren los requisitos exigidos para la existencia de responsabilidad patrimonial, conforme a la citada doctrina jurisprudencial y porque, como ha quedado razonado en párrafos anteriores, acorde al 32 de la Ley 39/2015, no sólo se han producido daños - los más graves - sino que, además, de las circunstancias concurrentes, es indudable que no se apreció el riesgo que existía que hubiese podido prever o evitar el asesinato, por lo que incumbe al Ministerio del Interior la reparación de los daños causados, en este caso, por el funcionamiento de los servicios policiales” (Fundamento Jurídico 3º último párrafo).

Del análisis de la sentencia se entiende que el derecho de reparación de las víctimas y de sus familiares que contempla la ley 1\2004 y que se ha analizado en el anterior epígrafe se desprende que también los jueces y tribunales son conscientes que la alarma social que provoca la violencia de género debe ser suficiente para que los agentes intervinientes en el proceso ,que se inicia desde que la víctima pide ayuda a las instituciones, vean más allá de los algoritmos del sistema y sean consciente que es su deber proteger y evitar el fatal desenlace que por desgracia se da con frecuencia en España.

Existe otro caso, en el que se aprecia la responsabilidad patrimonial por un inadecuado funcionamiento de la Administración de Justicia. Hablamos de **la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3ª, de lo Contencioso- Administrativo. Sec. 4ª.1263\2018, de 17 de**

---

<sup>29</sup> Testimonios que existían como reza la sentencia, y que aun así no se apreció riesgo.

*“Pero, más allá del relato de la víctima, que tan injusta como incomprensiblemente se siguió poniendo en tela de juicio de forma reiterada, hay que destacar, en segundo lugar, las propias apreciaciones y sucesos vividos por las funcionarlas del punto de igualdad municipal del Ayuntamiento de DIRECCION001 que llevaron a cabo las referidas actuaciones en cuanto a las apreciaciones, estas funcionarlas relatan que durante la entrevista y descripción de su vida y de su marido (la mujer) llora continuamente, se observa que se muestra nerviosa, sudorosa, mirando continuamente hacia la puerta, acudiendo al baño en ocasiones en un discurso a veces incoherente y 'a tropezones'. Se precisa parar en alguna ocasión para que la usuaria se relaje saliendo del despacho a fin de tomar el aire y ganar calma (pág. 57 del expediente). Y, en tercer lugar, el relato de las mismas funcionarlas del episodio del día 22 de septiembre de 2016, menos de un mes antes de la muerte violenta, de la víctima a manos de su marido, en los propios locales municipales. El agresor se presentó en dichos locales y entró, sin permiso, en el despacho en el que se estaba realizando la entrevista a la víctima. Socorro está totalmente pálida, temblorosa, llorando, se hace pipí, no para de moverse, de frotarse las manos, agacha la cabeza (...) y entre llantos afirma que es 'el padre de sus hijos, su marido...'. No puede casi articular palabra (pág. 59 del expediente)”.*

**julio**, en este caso la demandante tuvo que acudir al CEDAW (Comité sobre la Eliminación de la Discriminación de la Mujer) para que se le otorgase la reparación integra a la mujer víctima de violencia tras haber sido negada por los Tribunales Españoles.

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo condenó al Estado a pagar una indemnización de 600.000 euros por daños morales a una mujer, ya que su expareja asesinó a la hija de ambos en unas visitas no vigiladas, establecidas por un juzgado de Madrid después de haberse separado, a pesar de que lo denunció 47 veces por malos tratos.

El CEDAW, obliga a la Administración a cumplir el Dictamen de la CEDAW, de 16 de julio de 2014, por tanto, consecuentemente el Estado Español debe de reparar e indemnizar a la madre ya que no cumplió con su deber de diligencia al restaurar un régimen de visitas que había sido suspendido por existir informes psicológicos del miedo de la menor al estar con su padre y del peligro que eso conllevaba, ya a pesar de ello se restauró y la niña fue asesinada.

Se concluyó en la sentencia que los derechos fundamentales de igualdad y no discriminación por razón de sexo, así como el de la integridad física y moral y el de la tutela judicial efectiva de la recurrente fueron vulnerados por la Administración. Ya que no asumió la demanda de reclamación de responsabilidad patrimonial que la mujer presentó y donde alegaba que se debía de cumplir el Dictamen de del CEDAW que era vinculante para el Estado Español.

Las bases en las que fundamentaba las pretensiones de la reclamación no eran otras que la muerte de la hija se hubiese podido evitar si el régimen de vistas con vigilancia se hubiese mantenido. La reclamación fue rechazada y confirmada en la Audiencia Nacional, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional.<sup>30</sup>

La recurrente tras interponer el recurso de amparo que fue inadmitido por entender que no tenía relevancia constitucional, acudió al Comité sobre la Eliminación de la

---

<sup>30</sup> Este caso es el caso de Ángela Carreño, que sentó precedente en em derecho internacional de los derechos humanos.

Discriminación de la Mujer, que se regula en el artículo 17 de la Convención<sup>31</sup> sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación sobre la Mujer aprobado el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Es en el propio artículo 17 ° el que explica la razón de la creación del denominado Comité, cuando establece que , *“con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la presente Convención, se establecerá un Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (denominado en adelante el Comité) compuesto, en el momento de la entrada en vigor de la Convención, de dieciocho y, después de su ratificación o adhesión por el trigésimo quinto Estado Parte, de veintitrés expertos de gran prestigio moral y competencia en la esfera abarcada por la Convención. Los expertos serán elegidos por los Estados Parte entre sus nacionales, y ejercerán sus funciones a título personal; se tendrán en cuenta una distribución geográfica equitativa y la representación de las diferentes formas de civilización, así como los principales sistemas jurídicos”*.

Fue el Comité el que emite el Dictamen 47\2014, cuyo contenido es recogido en el Fundamento de Derecho 3º en su apartado 2º<sup>32</sup>, y formula al Estado una serie de recomendaciones:

---

<sup>31</sup> El Artículo 2 del CEDAW regula los mandatos que se entiende vulnerados por el Estado Español: *Los Estados Partes condenan la discriminación contra la mujer en todas sus formas, convienen en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer y, con tal objeto, se comprometen a: a) Consagrar, si aún no lo han hecho, en sus constituciones nacionales y en cualquier otra legislación apropiada el principio de la igualdad del hombre y de la mujer y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio; b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer; c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación; d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar por que las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación; e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas; f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer; g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.*

<sup>32</sup> «10. De conformidad con el artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y teniendo en cuenta todas las consideraciones precedentes, el Comité considera que el Estado parte ha infringido los derechos de la autora y su hija fallecida en virtud de los artículos 2 a), b), c), d), e) y f); 5 a); y 16, párrafo d), de la Convención, leídos conjuntamente con el artículo 1 de la Convención y la recomendación general núm. 19 del Comité.

*“a) Con respecto a la autora de la comunicación:*

*i) Otorgar a la autora una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la gravedad de la conculcación de sus derechos;*

*ii) Llevar a cabo una investigación exhaustiva e imparcial con miras a determinar la existencia de fallos en las estructuras y prácticas estatales que hayan ocasionado una falta de protección de la autora y su hija.*

*b) En general:*

*i) Tomar medidas adecuadas y efectivas para que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, y para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no ponga en peligro la seguridad de las víctimas de la violencia, incluidos los hijos. El interés superior del niño y el derecho del niño a ser escuchado deberán prevalecer en todas las decisiones que se tomen en la materia;*

*ii) Reforzar la aplicación del marco legal con miras a asegurar que las autoridades competentes ejerzan la debida diligencia para responder adecuadamente a situaciones de violencia doméstica;*

*iii) Proporcionar formación obligatoria a los jueces y personal administrativo competente sobre la aplicación del marco legal en materia de lucha contra la violencia doméstica que incluya formación acerca de la definición de la violencia doméstica y sobre los estereotipos de género, así como una formación apropiada con respecto a la Convención, su Protocolo Facultativo y las recomendaciones generales del Comité, en particular la recomendación general núm. 19.».*

A pesar de que en todas las Instancias se alegó que no existía un cauce procedimental específico y autónomo en nuestro ordenamiento para hacer efectivas las recomendaciones del Dictamen del Comité de la CEDAW, y aunque el Estado español estuviese vulnerando Derechos Fundamentales reconocidos en la Convención, entendían que no se podía exigir el cumplimiento de los Dictámenes. El Tribunal Supremo entendió que, aunque nuestro

sistema adoleciese de ese cauce adecuado y eficaz para, ante nuestros tribunales hacer valer los derechos fundamentales, era de riguroso cumplimiento simplemente por cuestiones de respeto y observancia de los poderes públicos españoles de estos derechos. Y por tanto era posible admitir que el Dictamen era el instrumento que habilitaba la posibilidad de formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado por funcionamiento anormal de la Administración de Justicia para así obtener la reparación, así lo dispone la Sentencia en su Fundamento de Derecho 8º.

Por último y para concluir el análisis de este caso, hacer referencia a que la recurrente solicitaba la cantidad de 1.200.000€ y la Sala le concedió una indemnización de 600.000 € además de condenar a la Administración a pagar 10.000 € por las costas de instancia.

Para finalizar este análisis jurisprudencial, es necesario quedarse con la idea de que no es que es Estado tenga una responsabilidad general por la llamada *culpa in vigilando*, por no evitar el delito, sino que más bien que se genera una responsabilidad por los daños causados siempre que exista una relación de causalidad, como consecuencia de un funcionamiento anormal o normal de los servicios sobre todo porque en la mayoría de los casos la mujer ya estaba bajo la protección de las instituciones, o al menos había acudido a pedir ayuda o incluso el procedimiento ya estaba incoado y aun así se produce la agresión o muerte de la mujer por una mala valoración del riesgo, por un quebrantamiento de medidas de protección que no contaban con el seguimiento adecuado por parte de los agentes del orden, o por un error judicial, sea como fuere, es de justicia que el Estado responda y repare.

## **9. CONCLUSIONES**

Al comenzar el estudio se hizo alusión a la problemática subyacente en la violencia de género, siendo esta la manifestación más brutal de la discriminación por razón de género que sufre el colectivo femenino. Gracias a la evolución legislativa en esta materia podemos afirmar que España es el país donde más y mejor se legisla sobre este tema, pero por desgracia los casos siguen aumentando, quizá porque es un problema que va más allá del derecho formal. Podemos tener unas leyes perfectas e impecables que detectan el problema y lo castigan, pero no podemos negar como juristas que la parte social y enquistada de esta lacra sigue presente, porque no se ha llegado

al origen. Y es que el origen está en las mentes y en el ideario social colectivo, ya que después de siglos y siglos donde las mujeres fueron silenciadas y una historia mundial donde la ley la proclamaba sujeto sin derechos e inferior al hombre, aún hoy en día, aunque la igualdad formal se proclame en nuestro ordenamiento, existen vestigios y patrones que se reproducen en nuestra sociedad. No olvidemos que hace apenas 50 años la mujer española no podía tener una cuenta de banco o un contrato de trabajo sin permiso de su padre o de su marido, por tanto, se requiere de análisis mas profundos desde una perspectiva social y psicológica, para abordar este problema y conseguir la eficacia jurídica necesaria que a través de normas creadas por equipos multidisciplinares y que estas normas se respeten por todos los poderes públicos.

Hemos analizado desde el punto de vista del régimen jurídico de prevención de peligros, como la Administración valiéndose de sus organismos, responde de manera inmediata cuando una mujer pide ayuda, sirviéndose del Derecho Administrativo como instrumento canalizador de prestaciones. Además, se ha demostrado, que, partiendo de la base del Derecho Administrativo, como es la prevención de peligros y la persecución del bienestar general de las personas, se mantiene el orden público. Gracias a esta rama del derecho de extraordinaria contingencia y capacidad de adaptación se puede dar respuestas ágiles a las demandas de la sociedad en general.

Desde el punto de vista del Derecho de Prevención de Peligros hemos comprobado, como hoy para preservar la integridad de las personas, la actividad administrativa se encamina a intervenir puntualmente en diversos campos, claves en la lucha contra la violencia de género como son la educación, la publicidad y la sanidad. Justificando la idea de que para evitar un peligro como representa la violencia de género para la vida de las mujeres se puede y debe limitar la libertad individual.

Cuando una mujer acude a las instituciones a pedir ayuda, el peligro al que esta expuesta se analiza primero en sede policial y mas tarde en sede judicial, siendo los Principios de Oportunidad y de Proporcionalidad los que informan esta doble garantía.

El Principio de Oportunidad es clave para que los funcionarios de la Administración utilicen la medida más adecuada, como puede ser por ejemplo una medida de protección. El Principio de Proporcionalidad informa la comprobación que los Tribunales hacen a posteriori, sobre la idoneidad de esas medidas en relación con el peligro que se quiere evitar, ya que se intenta aplicar la menos gravosa e intervencionista.

Hemos analizado el sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género, y al estudiar los algoritmos informáticos del sistema VioGén, nos hemos dado cuenta que quizás el factor determinante para una buena valoración del riesgo sea el humano, y aunque en base a este sistema la valoración del riesgo resulte baja o incluso no apreciada, es determinante la visión del

agente que instruye el caso en dependencias policiales, para que resulte determinante no solo las preguntas que se realizan a las víctimas cuando acuden a denunciar, ya que de estas pueden resultar, que se apliquen medidas generalmente aceptadas pero insuficientes para el caso en cuestión, sino también debe de tenerse en cuenta el estado físico y psicológico en el que se encuentra la víctima, los informes de los Centros Asesores de la Mujer, los partes médicos y el testimonio de la propia mujer. Quizás el problema sea el sesgo machista que aún sigue enquistado en la conciencia social colectiva y que interfiere en que esa valoración del riesgo sea fiable y se convierta en óbice para la aplicación de las medidas adecuadas tendentes a proteger a las mujeres de manera eficaz. Dicho en otras palabras y como muy bien apunta el Profesor Huergo en la obra en que nos hemos basado, *“La Regulación de los Algoritmos,”* el aspecto más complejo es el relativo a los presuntos sesgos y efectos discriminatorios a la hora de emplear los algoritmos, debido a que son instrumentos auxiliares pero decisivos en la actuación policial y que precisamente es de los agentes de los que depende hacer una selección adecuada de las variables que intervienen en el análisis del riesgo y determinar de manera correcta el peso que van a otorgarles en las diferentes categorías analíticas de datos que entran en juego.

Es una realidad que el Estado Español pone los medios, pero es la denuncia de la mujer maltratada la que abre el proceso, y la que le proporciona el acceso inmediato a las medidas y acciones contempladas en la Ley 1\2004, dirigidas a protegerla y a proporcionarle una reinserción a la vida autónoma, la que le es arrebatada después de sufrir este tipo de violencia. Estas medidas y acciones son tomadas por organismos públicos que están organizados de manera territorial y que en la mayoría de las ocasiones y como hemos apuntado hace referencia a que el poder siempre debe ser ejercido desde la esfera más cercana a la ciudadanía, lo que supone que el Estado y las Comunidades Autónomas sólo deben de intervenir cuando los niveles inferiores no pueden llevar a cabo lo que debe ser efectuado. Este principio está directamente relacionado con la financiación y la dotación presupuestaria, lo que provoca que el catálogo de principios rectores, algunas veces, se quede simplemente en meros conceptos teóricos inaplicados por cuestiones de dotación presupuestaria y de autonomía financiera. Además, a esto hay que añadirle que en un estado como el nuestro con un amplio catálogo prestacional y de servicios, la mayoría de las veces, cuando los principios rectores no se aplican por cuestiones económicas, aparecen sistemas de tutela administrativa que producen auténticas relaciones de poder entre las cúpulas de los partidos políticos y los entes que deben de prestar los servicios en esta materia, por tanto muy posiblemente la ideología sesga la actividad prestacional, en cuanto a lo que dependencia económica se refiere.

En el análisis exhaustivo de la Ley 1\2004, que se ha hecho, se han identificado unas contradicciones entre lo manifestado en la norma y la que sucede en la realidad. Pero lo que me ha llamado poderosamente la atención es que si el artículo 28 ter, de la citada ley, proclama la

obligación de los poderes públicos de respetar la memoria de las víctimas mortales, y además celebrar homenajes, como por ejemplo unos minutos de silencio en los Ayuntamientos, como puede ser que, a parte de no participar en estos homenajes, en incontables ocasiones en el Parlamento de nuestra Nación existe un Partido Político que niega sistemáticamente la violencia de género y el machismo. Esto resulta del todo inapropiado, por no utilizar calificativos diferentes, pero sobre todo va contra del espíritu de la norma y contra el mandato constitucional del 9.3 dirigido a los poderes públicos. Creo que una buena solución sería, la existencia de mecanismos en la propia ley a los que recurrir ante tales manifestaciones y que conllevaran sanciones inmediatas, como por ejemplo la retirada del acta de parlamentario o incluso otras más duras como la ilegalización del partido político en cuestión.

Volviendo a la artículo 28 ter, cuando habla de evitar la estigmatización y de la recuperación simbólica de las mujeres, sería muy importante que se reformase la terminología utilizada por los textos legales a la hora de referirse a las mujeres que sufren este tipo de violencia. En la redacción de mi trabajo son innumerables las veces que escribo la palabra “víctima” y desde mi punto de vista no hay nada más simbólico que el lenguaje, ya que nos sirve para comunicarnos y expresar ideas, por ello realizar un simple cambio a la hora de dirigirse a las mujeres, dejando de llamarlas víctimas creo que evitaría la llamada valga la redundancia revictimización. Por otra parte, el artículo 14 de Ley 3/2007, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, establece en su apartado 11 como uno de los criterios generales de actuación de los Poderes Públicos "La implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales" y teniendo en cuenta que el lenguaje castellano es muy rico y variado, podrían utilizarse simplemente la palabra mujer, o la palabra superviviente.

Las medias de intervención estatal para prevenir y erradicar la violencia de género contempladas en la ley creo que no son suficientes, sobre todo en lo referido a las que se toman en el ámbito educativo. Creo que la base para cambiar la sociedad está en la educación, y quizás, aunque ya no lleguemos a tiempo para evitar los sesgos machistas y erradicar lo estereotipos existentes en nuestra generación, si lo estemos para cambiarlo en lo que a las generaciones venideras se refiere. Creo que es necesario una reforma legislativa en materia de educación, donde se introduzca una asignatura obligatoria y se eduque a los más pequeños emocionalmente, se enseñe los derechos fundamentales de las personas y sobre todo donde se aprenda que el género es algo inventado ya que educar en igualdad y en buenos tratos es la base para una sociedad que destierre de una vez por todas la violencia de género.

Por último, en referencia las sentencias analizadas, donde se reconoce la responsabilidad patrimonial de la administración, es importante resaltar que mientras por la Administración primero y luego por los Tribunales se niegue esta responsabilidad, la eficacia de las leyes de

violencia de género se verá mermada ya que no existe un régimen de sanciones que se apliquen cuando exista una irregularidad, un error o una negligencia por parte de la administración, por sus agentes o por los juzgados que tienen la competencia en esta materia. A todas luces mientras no se incorpore en nuestras leyes una serie de mecanismos jurídicos o de acciones específicas para poder exigir la responsabilidad a la administración y a los tribunales, la Tutela Judicial efectiva proclamada en el artículo 24 de nuestra Constitución se verá afectada.

## 10. BIBLIOGRAFÍA

ALONSO GARCÍA, E: “El Principio de Igualdad del Artículo 14 de la Constitución Española” *Revista de Administración Pública*. Nº100-102,1,1983. Pág. 21-92

BENHABIB, S: *El ser y el otro en la época contemporánea. Feminismo, comunitarismo y posmodernismo*; Gedisa, Barcelona 2006.

ESPUNY TOMÁS, M.J, VALLÉS, MUÑIÓ, T, VELÓ FABREGAT, I. *La investigación en Derecho con perspectiva de género*, Dykinson, Barcelona 2020.

FUENTES I GASÓ.J.R.:” El Régimen Jurídico de Prevención de Peligros en Alemania; La Vigencia de un Modelo Histórico,” *Revista Aragonesa de Administraciones Públicas*, nº- 49-50, 2011, pp. 26 a 86

GARCÍA ENTERRÍA, E, FERNÁNDEZ, T.R: *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, 17ªEd. 2015

GARCÍA ENTERRÍA, E, FERNÁNDEZ, T.R: *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, 17ªEd. 2015,

GONZÁLEZ TREEVIJANO- SÁNCHEZ, P: *Los Principios de Igualdad y No Discriminación, una Perspectiva del Derecho Comparado*. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Bruselas, octubre 2020.

HUERGO LORA, A; DÍAZ GONZÁLEZ, G.M: *La Regulación de los Algoritmos*. Thomson Reuters ARANZADI. 1ª Ed, 2020.

LINDE PANIAGUA, E; *Fundamentos de Derecho Administrativo, del Derecho del Poder al de los Ciudadanos*. Colex, 2ªEd. Madrid, 2010.

MUÑOZ MACHADO, S: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General III*, Imprenta Nacional de la Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2017.

