DOCTORADO ISLAS ATLÁNTICAS: HISTORIA, PATRIMONIO Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas

TESIS DOCTORAL

IMPLICACIONES DIFERENCIALES EN EL AFRONTAMIENTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CON ELEMENTO EXTRANJERO EN LAS ISLAS CANARIAS

Presentada por:

DÑA. ALINA ELENA RAMARU

Dirigida por:

DRA. DÑA. LAURA MIRAUT MARTÍN

Línea de Investigación:

MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

2025

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

Universidad de La Laguna

Universidade da Madeira

Universidade dos Açores

Doctorado Islas Atlánticas: Historia, Patrimonio y Marco Jurídico Institucional

Departamento de Ciencias Jurídicas Básicas

IMPLICACIONES DIFERENCIALES EN EL AFRONTAMIENTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CON ELEMENTO EXTRANJERO EN LAS ISLAS CANARIAS

Tesis presentada por

Doña Alina Elena Ramaru

Dirigida por

Dra. Doña Laura Miraut Martín

Noviembre de 2025

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA
ESCUELA DE DOCTORADO

PROGRAMA DE DOCTORADO: “ISLAS ATLÁNTICAS: HISTORIA, PATRIMONIO Y MARCO JURÍDICO INSTITUCIONAL

TÍTULO DE LA TESIS: IMPLICACIONES DIFERENCIALES EN EL AFRONTAMIENTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CON ELEMENTO EXTRANJERO EN LAS ISLAS CANARIAS

Tesis Doctoral presentada por: Dña. Alina Elena Ramaru

Tesis Doctoral dirigida por la Dra. Dña. Laura Miraut Martín

Las Palmas de Gran Canaria, noviembre de 2025

La Directora

(firma)

La Doctoranda

(firma)

IMPLICACIONES DIFERENCIALES EN EL AFRONTAMIENTO DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO CON ELEMENTO EXTRANJERO EN LAS ISLAS CANARIAS

ALINA ELENA RAMARU

UNIVERSIDAD DE LAS PALMAS DE GRAN CANARIA

2025

AGRADECIMIENTOS

A Dña. Laura Miraut Martín, por su generosidad, inspiración y acompañamiento inestimable.

A mis padres, por su amor incondicional que trasciende toda distancia, por inculcarme el valor del esfuerzo y por ser la raíz de todo lo que soy.

A mis hijos, fuente inagotable de fortaleza, alegría y sentido: mi todo.

A mi marido, por su apoyo sereno.

A mis amigas, por su escucha y por permanecer a mi lado, incluso en los momentos más exigentes.

A todos ellos, mi gratitud más sincera por sostenerme con su afecto, por su fe en mí y por acompañarme en este trayecto académico y vital.

«Nous nous estimerons heureux d'avoir tenté, nous aussi, quelque chose pour le relèvement de la situation de la femme».

Sarmiza Bilcescu, *De la condition légale de la mère*, 1890

ÍNDICE

ABREVIATURAS 14
INTRODUCCION 16
I.- OBJETO DEL ESTUDIO 16
II.- MOTIVACIÓN Y METODOLOGIA 21
1.- Motivación personal, periodo y lugar 22
2.- Metodología 23
III.- HIPOTESIS DEL TRABAJO 25
IV.- OBJETIVOS DEL ESTUDIO 27
V.- ESTRUCTURA 29
CAPITULO I: PULSO ATEMPORAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO. REPASO HISTORICO 31
I.- PLANTEAMIENTO 31
II.- PATRIARCADO VS. MATRIARCADO 33
III.- LA SITUACIÓN DE LA MUJER EN LA GRECIA ANTIGUA 34
IV.- LAS MUJERES EN LA ANTIGUA ROMA 36
V.- LA VIOLENCIA SOBRE LAS MUJERES EN LA EDAD MEDIA 39
VI.- EDAD MODERNA 45
1.- Tipología de los malos tratos 48
2.- Aspectos procesales 55
3.- La Edad Moderna como etapa incipiente de rechazo hacia la violencia contra la mujer 61
VII.- EDAD CONTEMPORÁNEA Y LAS CUATRO OLAS DEL FEMINISMO 62
1.- La primera ola (finales del siglo XVIII-siglo XIX) 66
2.- La segunda ola del feminismo (mediados del siglo XIX- mitad del siglo XX) 72
3.-La tercera ola del feminismo (años sesenta hasta los noventa del siglo XX) 85
4.- La cuarta ola del feminismo (finales del siglo XX - actualidad) 86
5.- Evolución legislativa española a lo largo de dos siglos 86
VIII. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y CONCEPTUAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS 97
CAPITULO II: NORMATIVA DE GÉNERO DESDE EL PLANO INTERNACIONAL HASTA EL PLANO LOCAL 98
I.- MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL 98
1.- La labor de la ONU en la lucha contra la violencia de género 98
2.- Mecanismos de control de la ONU relativos a la violencia de género 107
3.- El procedimiento de quejas 109

4.- El procedimiento de investigación 112
5.- Fuerza vinculante y ejecutoriedad de los dictámenes del Comité CEDAW 117
II.- MARCO NORMATIVO REGIONAL 127
1.- Consejo de Europa 131
1.1.- Antes del Convenio de Estambul 132
1.1.1.- La Recomendación R (85)4 132
1.1.2.- La Recomendación R (90)2 132
1.1.3.- La Declaración adoptada en la Segunda Cumbre del Consejo de Europa 133
1.1.4.- La Recomendación R (2000)11 133
1.1.5.- La Recomendación 1450 (2000) sobre la violencia contra las mujeres en Europa 134
1.1.6.- La Recomendación Rec (2002) 5, del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre la protección de la mujer contra la violencia 134
1.1.7.- La Recomendación 1582 (2002) 135
1.1.8.- La campaña *Los Parlamentos Unidos contra la Violencia Doméstica contra las Mujeres* 136
1.1.9.- La Resolución 1654 sobre los feminicidios y la Recomendación 1861 (2009) 136
1.1.10.- La Resolución 1670 (2009) 138
1.1.11.- La Resolución 1681(2009) 139
1.1.12.- La Resolución 1691(2009) 139
1.1.13.- La Resolución 1697(2009) 140
1.2- El Convenio de Estambul 141
1.2.1- Un marco jurídico innovador para la violencia de género 143
1.2.2.- Pilares de actuación del Convenio de Estambul 144
1.2.3.- Fuerza vinculante del Convenio y mecanismos control de la implantación 145
1.2.4.- Impacto internacional y europeo del Convenio de Estambul 155
1.2.5.-Implementación en España del Convenio de Estambul y sus consecuencias 156
2.- Unión Europea 157
2.1. Evolución normativa: de la igualdad formal a la lucha contra la violencia de género 158
2.1.1- La violencia de género en el derecho ordinario y derivado de la Unión Europea 158
2.1.2. Primera etapa: la igualdad formal 159
2.1.3.- La etapa sustantiva 161
2.2.- Estrategias políticas y campañas de sensibilización en la Unión Europea 176

2.2.1.- Estrategias globales 176
2.2.2.- Fondos europeos 178
2.2.3. Campañas destacadas 178
2.3.- La Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica 180
2.3.1.- Proceso Legislativo y Principales Cambios 182
2.3.2.-Ausencia de una definición explicita de la violencia de género 183
2.3.3.- Exclusión del delito de violación en la Directiva 1385/2024 186
2.3.4.- Exclusión del acoso sexual en el trabajo 190
2.3.5.- Tipificación del matrimonio forzado 192
2.3.6.- Nuevos tipos delictivos 194
2.3.7.- Servicios de apoyo online para las víctimas y las TICs 196
2.3.8.- Mejora en la recogida de datos 197
2.3.9.- Enfoque de la discriminación interseccional 198
III.- MARCO NORMATIVO ESPAÑOL 200
1.- Toma de conciencia sobre la violencia doméstica y la violencia en contra de las mujeres 200
1.1.- La Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal 211
1.2.- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal 212
1.3.- Primer Plan de acción contra la violencia domestica de 30 de abril de 1998 214
1.4.- La Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de protección a las víctimas de malos tratos 215
2.- Las modificaciones legislativas del año 2003 217
2.1.- La Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica 217
2.2.- La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros 219
2.3.- La Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995 del Código Penal 220
2.4.- La Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional 221
3.- La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género 222
4.- El «*Código de Violencia de Género y Doméstica*» 238

5.- La Ley Orgánica 1/2025 de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia 260
IV.- MARCO NORMATIVO ESPECIFICO DE CANARIAS 262
1.- El reparto de competencia entre el nivel estatal y el autonómico 262
2.- Normativa Autonómica en materia de violencia de género 267
3.- Estrategias y Programas en Canarias 276
4.- Sistema Integral de Prevención y Protección e Instituciones Implicadas 279
CAPITULO III.- MUJERES EXTRANJERAS VICTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CANARIAS: CASUISTICA 285
I.- MIGRACIÓN, TURISMO Y SU IMPACTO EN LA VIOLENCIA DE GÉNERO A NIVEL MUNDIAL 287
1.- Migración y Violencia de Género 287
2.- Turismo y Violencia de Género 293
3.- Canarias y la violencia de género 295
II.- CASOS DE TRATA DE MUJERES EN CANARIAS 298
1.- Tratamiento penal de la trata de mujeres y perspectiva de género 307
1.1.- Tratamiento penal del delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual en el Código Penal español 309
1.2.- Perspectiva de género 312
2.- Repaso de la jurisprudencia sobre trata de mujeres en Canarias 314
III.- VIOLENCIA DE GÉNERO Y MUJERES INMIGRANTES 353
1.- La especial vulnerabilidad de las víctimas inmigrantes en situación administrativa irregular 362
2.- Desafíos jurídicos e institucionales en la protección de mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género en Canarias 391
2.1- Organización de la planta judicial en Canarias 392
2.2.- Incidencia de la violencia de género en mujeres inmigrantes en Canarias 400
2.3- El derecho a la tutela judicial efectiva y la barrera idiomática 404
2.3.1.- Tutela judicial efectiva versus sobreseimiento provisional 407
2.3.2.- Error en la valoración de la prueba 417
2.3.3.- El derecho del acusado a un traductor intérprete 419
IV.- TURISMO Y VIOLENCIA DE GÉNERO 422
1.- Jurisdicción y competencia territorial 424
2.- Incidencia estadística 431
3.- Casuística y dificultades especificas 435
CAPITULO IV.- RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE LA VIOLENCIA DE GENERO CON ELEMENTOS EXTRANJEROS EN CANARIAS 448

I.- TRADUCTORES INTÉRPRETES 449
1.- Marco legal del derecho a la asistencia de traductor intérprete 452
1.1.- Marco jurídico internacional *453*
1.2.- Marco jurídico regional *455*
1.3.- Marco jurídico nacional *459*
1.4.- Provisión y profesionalización de los traductores intérpretes judiciales/Registro de traductores, traductoras e intérpretes judiciales *466*
2.- La especificidad de la traducción-interpretación en contextos de violencia de género 476
3.- El modelo de gestión de la traducción- interpretación institucional en Canarias 483
3.1.- Ámbito policial *485*
3.2.- La interpretación judicial en Canarias *494*
3.3.- Ámbito socio-sanitario *506*
II.- CONSULADOS 511
1.- Presencia consular en el archipiélago 513
2.- Funciones consulares 516
3.- Iniciativas institucionales 527
CONCLUSIONES 532
BIBLIOGRAFIA 546
APÉNDICE JURISPRUDENCIAL 571

ABREVIATURAS

ART	Artículo
BOE	Boletín Oficial del Estado
CAT	Comité contra la Tortura
CE	Constitución española
CEDAW	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CENDOJ	Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CNP	Cuerpo Nacional de Policía
CP	Código Penal
DEMA	Dispositivos de Emergencia para Mujeres Agredidas
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
GREVIO	Grupo de Expertos sobre la Acción contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia
ICI	Instituto Canario de Igualdad
LEC	Ley de Enjuiciamiento Civil
LECRIM	Ley de Enjuiciamiento Criminal.
LO	Ley Orgánica.
LOEX	Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social
LOMPIVG	Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
OMS	Organización Mundial de la Salud

ONU	La Organización de Naciones Unidas
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TUE	Tratado de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UCRIF	Unidad Central de Redes de Inmigración y Falsedades Documentales
UFAM	Unidad de Atención a la Familia y Mujer
VioGén	Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género
VPR	Valoración Policial de Riesgo

INTRODUCCION

«*Existe una verdad universal, aplicable a todos los países, culturas y comunidades: la violencia contra la mujer nunca es aceptable, nunca es perdonable, nunca es tolerable*»[1].

I.- OBJETO DEL ESTUDIO

Si hay un tema jurídico sobre el que más se ha escrito y que más evolución ha conocido en los últimos años, pero sobre el que aún quedan numerosos e importantes aspectos por dilucidar, este es sin duda el tema de la violencia de género. La violencia contra las mujeres es unánimemente considerada en la doctrina y en los textos legislativos internacionales como una violación de los derechos humanos y una modalidad más de discriminación contra las mujeres debido al modelo hegemónico androcéntrico, una violación de la dignidad humana, llegando a constituir en una de sus peores variantes, una violación del derecho a la vida[2].

Los datos publicados en 2014 por la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE tras entrevistar a cuarenta y dos mil mujeres de los veintiocho Estados miembros son impactantes: una de cada tres mujeres de la UE ha experimentado violencia física y/o sexual en los doce meses previos al informe, una de cada tres mujeres ha experimentado violencia física y /o sexual desde la edad de quince años, una tercera parte manifestó haber sufrido violencia psicológica por parte de su pareja o expareja, una de cada diez mujeres denunció haber sido víctima de violencia sexual y haber sufrido acoso por parte de su pareja o expareja, y una de cada veinte había sido violada desde la edad de quince años; de las mujeres que han sufrido alguna forma de violencia

[1] BAN, K.-m., "Mensaje del Secretario General en el lanzamiento de la campaña "ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres", Naciones Unidas, 2008, disponible en: https://unrwa.es/actualidad/noticias/dia-internacional-de-la-mujer/ (Consultado 05/03/2024).

[2] MARTÍNEZ GARCÍA, E., "La protección jurisdiccional contra la violencia de género en la Unión Europea", en ETXEBARRÍA ESTANKONA, K.; ORDEÑANA GEZURAGA, I.; OTAUZA ZABALA, G. (dirs.), *Justicia con ojos de mujer. Cuestiones procesales controvertidas*, Tirant Lo Blanch,Valencia, 2019, pp. 345-365.

por parte de su pareja o su expareja, una quinta parte manifiesta haber sufrido dicha violencia incluso durante el embarazo, y las cifras siguen en la misma línea[3].

El impacto y la preponderancia que tiene la violencia contra las mujeres, tanto a nivel personal como a nivel social y de salud, es indiscutible, como también lo es a nivel económico. El Instituto Europeo para la Igualdad de Género estimó en el informe publicado en 2021 que los costes de la violencia que tiene como base la desigualdad en la UE llega a 365 mil millones de euros, a lo que se añade el coste de la violencia contra las mujeres que llega a suponerles a los Estados 289 mil millones de euros, sin hablar de los 175 mil millones de euros que cuesta la violencia doméstica (de los cuales el ochenta y siete por ciento se refiere a violencia contralas mujeres)[4]. A España en concreto y según el informe del Instituto Europeo para la Igualdad de Género le supone más de 30 mil millones de euros al año en cuanto a costes sanitarios, laborales, judiciales o de los servicios sociales. La escueta referencia a los datos económicos de la problemática de la violencia de género no es más que un primer indicio y uno de los aspectos de la magnitud del tema[5].

Tanto por las consecuencias como por el impacto no solo en cada mujer sino en todos los ámbitos anteriormente referidos, hace más de dos décadas que la comunidad internacional ha entendido que la violencia de género no es y no puede seguir siendo considerado un asunto privado. Por su parte la UE ha mostrado una preocupación legislativa primordial en su lucha contra todas las formas de discriminación,

---

[3] AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA), "Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones", Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014, p. 3, disponible en: https://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report (Consultado 01/03/2024).
Conforme a la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sólo un 14 % de mujeres comunicaron el incidente más grave de violencia por parte de la pareja a la policía, y un 13 % cuando el autor no era su pareja.

[4] INSTITUTO EUROPEO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO (EIGE), "The costs of gender-based violence in the European Union", Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021, p. 22, disponible en: https://eige.europa.eu/publications/costs-gender-based-violenceeuropean-union (Consultado 05/03/2024).
El estudio identifica tres categorías clave de gastos: los derivados de la prestación directa de servicios a las víctimas o a las entidades públicas; las pérdidas económicas por la disminución de la productividad; y las consecuencias físicas y psicológicas, evaluadas como una merma en la calidad de vida.

[5] MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, R. CON LAS C. E I., "El impacto de la violencia de género en España: una valoración de sus costes en 2016", Madrid, 2016, p. 19, disponible en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/estudios/investigaciones/valoracion-costes-violencia/ (Consultado 05/03/2024).

procurando garantizar la igualdad real entre hombres y mujeres e integrando la dimensión de género en la consecución de esos objetivos[6].

La violencia de género cuenta ya, tanto a nivel internacional como nacional, con varias herramientas jurídicas, mostrándose la tendencia hacia una unificación de criterios, como lo pretende el Convenio de Estambul, o como se desea a nivel de la UE mediante la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.

Indudablemente queda un largo camino por recorrer, ya que difícilmente se puede encontrar soluciones a un fenómeno cuya definición y conceptualización es diferente de un país a otro.

Precisamente por este último motivo, se hace necesario para establecer el objeto del presente estudio una previa delimitación conceptual. En España estamos acostumbrados a hablar de «*violencia de género*» o «*violencia contra la mujer*» y ello quedó perfectamente delimitado y separado de otro concepto como la es la «*violencia doméstica*» o «*familiar*», sin embargo, en otros países e incluso en textos normativos internacionales veremos cómo los conceptos se confunden o se solapan.

La violencia doméstica fue el primer término utilizado para describir un fenómeno grave y generalizado en todo el mundo que se ha producido durante siglos y este concepto al principio incluía algunas formas de violencia de género[7].

La violencia doméstica incluye cualquier tipo de violencia ejercitada entre parientes que comparten la misma casa, funciones o propiedades comunes, que tienen proyectos comunes a largo plazo o intereses de funcionamiento familiar. Esta forma de violencia incluye no sólo a familiares de sangre o unidos en pareja o matrimonio, sino, tal como se desprende de la Ley Orgánica n.º 11/2003 que ha modificado el Código Penal español, a las «*personas en cualquier tipo de relación, que conviven en una familia*»[8].

---

[6] DE FARAMIÑÁN GILBERT, J. M., "Del marco internacional al nacional: El derecho a la igualdad y a la no discriminación en la Unión Europea, la Orden de protección y las Medidas de protección integral contra la violencia de género en España", en *Fibgar, Serie Working Papers*, núm *3*, 2014, p. 2.

[7] MIRAT HERNÁNDEZ, P., ARMENDÁRIZ LEÓN, C., "Violencia de género versus violencia doméstica: consecuencias jurídico-penales: estudio del Título IV de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género", Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2007, p. 16.

[8] RODRÍGUEZ NÚÑEZ, A., "Tutela penal de las víctimas de violencia doméstica" en A. RODRÍGUEZ NUÑEZ (coord.), *Violencia en la familia: estudio multidisciplinar*, Dykinson, Madrid, 2010, p. 168.

Sin embargo, tras años de estudios y análisis de las estadísticas se ha observado que la mayoría de las agresiones domésticas tenían como sujeto pasivo a la mujer y como fundamento la discriminación por razón del sexo o la «*discriminación estructural*» que sufrían las mujeres como consecuencia de la ancestral desigualdad y distribución de roles sociales[9]. Por este motivo, partiendo de esta realidad, en España se termina por individualizar el concepto de la violencia de género entendiéndose como tal la violencia que se ejerce sobre las mujeres por parte de quienes «*estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones de afectividad*»[10](parejas o ex-parejas), dándose por tanto una regulación distinta a la violencia doméstica. En la actualidad, el Código Penal español regula en artículos y apartados separados la violencia doméstica y la violencia de género, y es este último concepto el que centra la atención de la presente tesis.

En cuanto atañe a España, es uno de los países con mayor protección en este sentido y mejores datos de evolución con respecto a otros países europeos[11]. No obstante, hay un elemento nada baladí como lo es el fenómeno migratorio. España en muy poco tiempo pasó de ser un país fundamentalmente emisor a uno acusadamente receptor. Y Canarias aun más. De hecho, Canarias es una de las Comunidades Autónomas con más variedad de población inmigrante, en concreto más de ciento veinte nacionalidades. A ello se añade el dato significativo de ser un territorio eminentemente turístico, por lo que a los poco más de dos millones de residentes se les añaden en torno a quince millones de turistas al año[12], proporción nada comparable con otras zonas de España o incluso de Europa. Si desde el punto de vista científico es difícil establecer una directa proporcionalidad y codeterminación entre violencia de

[9] LAURENZO COPELLO, P., "Apuntes sobre el feminicidio", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, núm. 8, 2012, 8, p. 122.

[10] Según el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

[11] FRA, "Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones", pp. 20-21.
Asimismo, si en países como Reino Unido, Dinamarca, Letonia, la violencia de género en víctimas con edad superior a los quince años sobrepasa el 28%, en España con respecto al mismo criterio de estudio, nos encontramos por debajo de la mitad, conforme a los resultados publicados en el informe de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

[12] Según los datos publicados a principios de 2024 por el Gobierno de Canarias y corroborados con los datos de pasajeros de Aena, Canarias recibió en el año 2023 un total de 14,1 millones de turistas extranjeros. La cifra supone cerrar el ejercicio con casi un millón de visitantes más que antes del COVID, en 2019. En términos porcentuales el alza es de un 6,9% según relata el periódico Canarias7 en la versión digital del 15 de enero de 2024: https://www.canarias7.es/economia/turismo/canarias-cierra-2023-millon-turistas-extranjeros-pandemia-20240115181524-nt.html (Consultado 05/03/2024).

género, inmigración y turismo, las estadísticas muestran claramente que la proporción de mujeres extranjeras en España víctimas de violencia de género y la proporción de agresores extranjeros son netamente superiores[13] respecto al peso demográfico y comparado con la población nacional[14]. Por lo que es de esperar que los factores inmigración y turismo influyan y determinen la modalidad de abordar el fenómeno.

De la misma manera que las víctimas de violencia de género extranjeras presentan unas características específicas que las representan como un colectivo especialmente vulnerable, la condición de extranjero del agresor impone mayores complicaciones tanto procedimentales como de estrategias de corrección, imputabilidad o prevención. Según el Ministerio del Interior en el año 2011, un 25% de los penados por delitos de violencia de género eran extranjeros y en una muestra de 1479 penados procedentes de quince Servicios de Gestión de Penas y Medidas Alternativas distribuidos en toda España se observa que el 64,9% de los penados por un delito de violencia de género eran españoles y un 35,1% son extranjeros. En una estadística por países de proveniencia de los condenados cumpliendo alguna medida alternativa: el país de procedencia más frecuente es Marruecos, con un 8% del total de agresores extranjeros, el segundo país más prevalente es Rumania, con un 7% del total de penados, finalmente el colectivo de extranjeros no comunitarios más numerosos son los inmigrantes latinoamericanos (12%), siendo los predominantes Ecuador, Colombia y Bolivia, evidenciándose una sobrerrepresentación de los varones extranjeros, suscitándose la posible justificación de medidas preventivas o terapéuticas adaptadas[15].

---

[13] MINISTERIO DE IGUALDAD, "XV Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (Anuario 2021)", Madrid, 2021, p.29, disponible en: https://cpage.mpr.gob.es
Según este informe: «*de las 49 víctimas mortales del año 2021, habían nacido en España 27 y en otro país, 22. En cuanto a los agresores, 11 habían nacido en el extranjero y 38, en España. Teniendo en cuenta las tasas por millón de mujeres y hombres de 15 y más años, en el último quinquenio las cifras son más altas para víctimas y agresores nacidos fuera de España. Al relacionar el país de nacimiento de víctimas y agresores, se observa que algo menos del 60% de los casos corresponden a víctimas y agresores de España y casi el 25%, a víctimas y agresores de otro país. Los casos en que una de las personas nació en España y la otra en otro país son menos habituales. Sin considerar España, los países de nacimiento más frecuentes en el periodo 2003-2021, tanto en el caso de las víctimas mortales como en el de los agresores, fueron Marruecos, Rumanía y Ecuador*».

[14] VELA DÍAZ, R., "La incidencia de la Violencia de Género en las mujeres extranjeras y la importancia del trabajo como factor de integración social", en *Tercer Congreso para el estudio de la violencia contra las mujeres. Justicia y Seguridad. Nuevos Retos*, Universidad de Jaén, Jaén,2012, p. 1, disponible en: https://observatorioviolencia.org/otros-materiales/?pg=2&pg_2=12 (Consultado 06/03/2024).

[15] CARBAJOSA VICENTE, P., LILA MURILLO, M., NEGRESO LÓPEZ, L., & PÉREZ RAMÍREZ, "El delito de violencia de género y los penados extranjeros", Ministerio del Interior, Madrid, 2011, p.6.

En consecuencia, se puede observar que la incidencia de la violencia de género guarda cierta proporcionalidad con la representación numérica de cada nacionalidad inmigrante residente. Ahora bien, si nos vamos a las zonas turísticas (sur de Gran Canaria y Tenerife), la proporcionalidad hay que buscarla en nacionalidades de proveniencia por vía turística más que por residencia.

La avalancha de cambios y mejoras en cuanto a normativa, estrategias, protocolos y colaboraciones interinstitucionales se traduce a día de hoy en mejoras estadísticas, pero no al ritmo deseado. Si la coordinación entre instituciones nacionales es más fácil de realizar y la normativa vigente más sencilla de aprender, asumir y aplicar por los operadores jurídicos y las instituciones colaboradoras, la mera intervención de un elemento extranjero (sea la víctima, sea el agresor o ambos) complica exponencialmente el fenómeno: tanto desde el punto de vista cultural (en cuanto a prevención o etapa previa a la judicialización) como desde el punto de vista judicial (durante e incluso después del proceso). La violencia de género no se limita a unos artículos del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y no puede ser estudiada únicamente de manera jurídica unidireccional, tiene otras ramificaciones y aun más si la víctima es extranjera.

Sobre la violencia de género, decía, se ha legiferado y escrito mucho en un breve espacio temporal, pero si el problema subsiste es que aún hay camino por recorrer.

El objeto de estudio de la presente tesis lo constituye el fenómeno de la violencia de género de manera especial en la Comunidad Autónoma de Canarias con enfoque específico en los casos de concurrencia de víctimas o agresores de otra nacionalidad, incardinándose por tanto en la línea de investigación «*Marco jurídico institucional*» del Programa de Doctorado «*Islas Atlánticas: historia, patrimonio y marco jurídico institucional*».

II.- MOTIVACIÓN Y METODOLOGIA

Como veníamos adelantando, la violencia de género ha conocido una increíble evolución normativa y de concienciación social en las últimas cuatro décadas, sin embargo, hemos optado por estudiar el estado actual de la violencia en Canarias (aunque haremos un breve repaso histórico de la normativa y de la evolución de los conceptos para comprender mejor la situación actual) y muy particularmente en los casos en los que interviene un elemento extranjero.

1.- Motivación personal, periodo y lugar

La elección del tema objeto de estudio no ha sido nada casual, sino que el interés por la temática viene y pretende estudiarse desde una triple perspectiva profesional: abogada, traductora intérprete y cónsul honoraria de Rumania en Canarias (precisamente uno de los países con mayor número de inmigrantes en España, que también se traduce en una importante incidencia en cuanto a violencia de género). De hecho, más que elegir el tema de estudio de la tesis doctoral, fue precisamente esta recurrente problemática la que motivó la necesidad de la investigación.

Hay que decir que la experiencia profesional en calidad de abogada del Ilustre Colegio de Abogados de las Palmas y traductora-intérprete de los Juzgados de la Provincia Las Palmas se solapa con la entrada en vigor de las primeras leyes de violencia de género de España, con la creación de los Juzgados de Violencia de Género, periodo en el que todos los profesionales vivieron y experimentaron importantes cambios, a mejor y más acelerados que en otros territorios europeos, ya no solamente a nivel legislativo sino también a nivel de percepción, pasando desde una puesta en tela de juicio de la constitucionalidad de la creación de unos tribunales especializados como los de violencia de género (cuestión superada ya hace tiempo) a un mayor conocimiento y aplicación de la perspectiva de género con el necesario enfoque sobre la protección de la víctima.

Cada una de las actividades profesionales desarrolladas en los últimos años favoreció un acercamiento desde diferentes ángulos a la temática en general y a las víctimas en particular, y probablemente la experiencia de traductor-intérprete ha sido la más personal e ilustrativa, pues esta labor permite el acompañamiento de la víctima prácticamente en todos los momentos del proceso y ante diversas instituciones, y allí es cuando se toma conciencia de las dificultades añadidas que tenían las mujeres extranjeras.

Tal como hemos adelantado, las estadísticas de por sí sitúan a Canarias en un ranking preocupante de la violencia de género, suscitándose la cuestión de si pudiera existir una cierta correlación con el fenómeno migratorio y el turístico. El objetivo sin embargo de la tesis no es tanto establecer una relación directa entre el fenómeno de la violencia de género y los factores migratorio y turístico, y menos aun pretender que la violencia de género es cosa de los extranjeros, sino que, partiendo de unas realidades estadísticas irrefutables, pretendemos estudiar de manera integral el fenómeno cuando

existe un elemento foráneo y determinar si las herramientas normativas y presupuestarias existentes tanto a nivel internacional, nacional y autonómico son suficientes, o todo lo contrario, existen lagunas legislativas o protocolos que deberían mejorarse, y si las posibles mejoras se deben buscar a nivel nacional o por el contrario dependen de respuestas y recursos internacionales coordinados.

Precisamente partiendo de las bases indicadas consideramos que las Islas podrían ser un magnífico «*laboratorio*» de estudio y búsqueda de respuestas coordinadas, en una lucha más eficiente y contundente contra esta lacra.

En síntesis, este trabajo busca contribuir al avance en la protección de las víctimas de violencia de género en Canarias, con un enfoque particular en las situaciones que involucran a personas extranjeras. De esta forma, pretendemos aportar un marco de comprensión y propuestas útiles para un problema que sigue siendo una preocupación urgente en el ámbito social y jurídico.

2.- Metodología

En la metodología empleada para la investigación se ha fusionado la búsqueda sistemática de información con la experiencia acumulada en roles de abogado y traductor-intérprete, destacando aspectos relacionados con el derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia. Partiendo de la primacía de los textos legales, siguiendo con una interpretación autónoma de los mismos se utilizó con prevalencia el método científico dogmático[16].

A pesar de enfocarnos en algunos aspectos legales de un procedimiento penal por violencia de género, hemos ampliado nuestro análisis y exploramos las posibles complicaciones en casos de violencia de género, como conflictos legales, derecho a un traductor-intérprete, e investigamos si los recursos y herramientas actuales son

[16] NINO, C. S., *"*Fundamentos de Derecho Constitucional*"*, 1.ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1992, pp. 100-101. En palabras de Nino la dogmática jurídica *«puede determinar soluciones correctas, que sean unívocas, consistentes y precisas, sin reformular el sistema jurídico a la luz de principios valorativos, sino a partir del análisis y combinación de conceptos, de la "inducción jurídica" tendiente a detectar los principios subyacentes a las normas del sistema, de la formulación de teorías que articulan estructuras que son válidas para todos los sistemas jurídicos, y del empleo de hipótesis de racionalidad sobre la acción legislativa y jurisprudencial. De este modo, la dogmática jurídica satisface la exigencia científica de neutralidad valorativa, al mismo tiempo que alcanza gran trascendencia al presentar un sistema jurídico que aparece como incierto, impreciso, inconsistente, con grandes vacíos normativos y con soluciones muchas veces claramente inadecuadas, como un orden unívoco, coherente, preciso y razonable»*.

suficientes, se utilizan adecuadamente o si se requieren cambios legislativos, ampliación de recursos o una mayor colaboración interinstitucional e interestatal.

Para realizar este estudio, aplicamos el análisis de las normas jurídicas en cada momento histórico, utilizando criterios de interpretación literal, histórica, sistemática, sociológica y teleológica tal como lo exige el artículo 3.1 del Código Civil.

Una de las herramientas a la que hemos acudido con predilección ha sido la estadística de diferentes organismos, destacando la de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género. Si bien en toda la tesis utilizaremos un enfoque cuantitativo cuando rescatamos diversas estadísticas estatales o autonómicas, analizaremos los datos desde una perspectiva cualitativa y con ejemplos prácticos reales con el fin de integrar dichas herramientas en la consecución de los objetivos pretendidos.

Las fuentes primarias estudiadas se dividen en tres niveles: a nivel internacional principalmente las normas emitidas en la ONU, Consejo de Europa y UE, a nivel nacional (Código Penal de 1995, la Ley Orgánica n.º 11, de 29 de septiembre de 2003, la Ley 27, de 31 de julio de 2003, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, con las reformas operadas en 2015, y posteriormente por la Ley 1/2021, de 24 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género) y a nivel autonómico (la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, la Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2013-2020).

En cuanto a las fuentes secundarias: monografías, libros, artículos, tesis doctorales, etc., se han analizado especialmente las del ámbito del derecho, pero también otras de ciencias sociales y medicina mediante el uso de bases de datos en internet (CENDOJ, VLEX, DIALNET, ARANZADI), el acceso a bibliotecas universitarias de España y Rumania o archivos judiciales de ambos países. Asimismo, la naturaleza de la temática en sí impone una perspectiva multidisciplinar; los aspectos jurídicos necesariamente deben ser acompañados de ciertas aportaciones de otras diciplinas como la psicología, para comprender los efectos emocionales y psicológicos de la violencia en las víctimas y su impacto en los procesos judiciales, las ciencias sociales y la politología, para contextualizar la violencia de género como un problema estructural y analizar la eficacia de políticas públicas y la medicina, en relación con los informes periciales y el tratamiento de las víctimas.

Sin embargo, hemos tenido que renunciar a la utilización de otras fuentes primarias directas como las entrevistas a las víctimas para enfrentar ciertas dificultades de primera mano, por restricciones de naturaleza ética, y ello por recomendación de especialistas en psicología y medicina forense, quienes recomiendan evitarlo puesto que rememorar y recordar cualquier aspecto relacionado con el proceso podría suponer una revictimización. Sin embargo, se utilizaron entrevistas realizadas previamente en el marco de procedimientos legales o estudios sociológicos, siempre bajo estrictas medidas de confidencialidad.

III.- HIPOTESIS DEL TRABAJO

El presente trabajo se desarrolla a partir de dos hipótesis esenciales. La primera de ellas guarda relación con el nivel de proporcionalidad e influencia de los factores de inmigración y turismo, los cuales inciden de manera significativa en la problemática de la violencia de género en Canarias.

La inmigración y el turismo son dos pilares fundamentales de la realidad socioeconómica de las Islas Canarias, pero también suponen desafíos únicos para la implementación de políticas y medidas contra la violencia de género. En el caso de la inmigración el fenómeno plantea cuestiones complejas relacionadas con la integración cultural, las barreras idiomáticas y el acceso a recursos legales y sociales. Muchas mujeres inmigrantes pueden enfrentarse a una doble vulnerabilidad: por su condición de género y por su estatus migratorio, lo que las sitúa en una posición especialmente precaria frente a situaciones de violencia. Además, estas barreras pueden impedirles acceder a servicios esenciales como asesoramiento jurídico, protección policial o apoyo psicológico, exacerbando su situación de aislamiento y perpetuando el ciclo de violencia.

Por otro lado, el turismo, como motor económico clave en Canarias, atrae a una población fluctuante y diversa, lo que puede generar situaciones particulares de violencia de género. La presencia de turistas de diferentes nacionalidades y contextos culturales plantea un desafío para las autoridades locales, que deben adaptarse rápidamente a un entorno dinámico y abordar casos que a menudo tienen un carácter transnacional. En este contexto la coordinación con autoridades de otros países adquiere una relevancia crítica.

Partiendo de esta primera hipótesis y teniendo como base las múltiples herramientas legales y recursos que a diario se aplican en la lucha contra la violencia de género, entendemos que estas herramientas a menudo enfrentan limitaciones que dificultan su efectividad. Aunque se han desarrollado legislaciones específicas a nivel autonómico, nacional e internacional, la capacidad de estas normas para abordar la complejidad de los casos relacionados con inmigración y turismo es limitada. Esto pone de manifiesto la necesidad de cambios legislativos que no solo fortalezcan las herramientas existentes, sino que también adapten su aplicación a las particularidades de este contexto regional.

Además, las deficiencias no siempre están relacionadas con la inexistencia de recursos, sino con su implementación o gestión inadecuada. Por ejemplo, la falta de traductores-intérpretes especializados, la insuficiencia de personal formado en sensibilidad cultural o la falta de coordinación interinstitucional entre diferentes niveles administrativos pueden obstaculizar gravemente la protección efectiva de las víctimas. En este sentido, los cambios propuestos no solo deben centrarse en las normativas, sino también en la ampliación de recursos y la mejora de los protocolos de actuación.

Por último, es importante resaltar que el carácter insular de Canarias también influye en la problemática de la violencia de género, ya que las islas enfrentan desafíos logísticos y de acceso a servicios especializados que pueden dificultar la respuesta inmediata y adecuada a las necesidades de las víctimas. Este contexto geográfico, combinado con la alta movilidad poblacional derivada del turismo y la inmigración, hace evidente la urgencia de un enfoque adaptado que permita enfrentar las particularidades de este fenómeno en las islas.

En definitiva, estas hipótesis subrayan la importancia de abordar la violencia de género desde un enfoque multidimensional, que integre factores como la inmigración y el turismo, y que contemple la necesidad de una continua revisión y adaptación de las políticas y herramientas existentes. Solo así será posible avanzar hacia una respuesta más efectiva y equitativa frente a esta problemática social compleja.

IV.- OBJETIVOS DEL ESTUDIO

Partiendo de las hipótesis planteadas, los objetivos que pretendemos alcanzar mediante la presente investigación proyectada sobre el estudio de la violencia de género en Canarias y los sujetos extranjeros se podrían resumir de la siguiente manera:

1.- Estudiar y analizar la aplicación normativa de la violencia de género por diversos operadores públicos y privados en casos con elementos internacionales.

Este objetivo busca profundizar en el entendimiento de cómo se implementa la normativa vigente en situaciones que implican elementos transnacionales, como víctimas extranjeras o agresores de distintas nacionalidades. Se pretende identificar si disposiciones como las recogidas en el Convenio de Estambul, las directivas de la UE o la Ley Orgánica 1/2004 (LOIVG), están siendo aplicadas de manera uniforme y efectiva, considerando las peculiaridades culturales, lingüísticas y administrativas de los casos con componentes internacionales.

2.- Estudiar desde un punto de vista práctico el éxito o posibles carencias en la aplicación de la normativa de género por los diversos sujetos públicos y privados.

Este objetivo implica analizar no solo el cumplimiento formal de las normativas, sino también evaluar su impacto real en la protección de las víctimas y la sanción de los agresores. A través del estudio de casos prácticos se busca identificar lagunas en la operatividad, formación y protocolos de los diferentes operadores jurídicos especialmente involucrados en la atención de víctimas extranjeras.

3.- Identificar estrategias alternativas de coordinación

Este objetivo se centra en la exploración de nuevas formas de colaboración entre los diferentes niveles administrativos (local, autonómico, nacional e internacional) y entre sectores públicos y privados. Se considerarán experiencias exitosas en otros territorios que podrían adaptarse al contexto de Canarias, como el uso de tecnologías, modelos de gestión o protocolos que permitan una mejor integración de los recursos disponibles.

4.- Plantear propuestas de modelos autonómicos o estatales de coordinación con posibilidad de extrapolación a nivel internacional

Este objetivo pretende destacar aquellos modelos aplicados en Canarias que puedan servir de referencia para otras regiones con características similares. Las propuestas incluirán aspectos como la armonización normativa en la lucha contra la

violencia de género, la mejora de los sistemas de protección a nivel autonómico y la adaptación de los recursos a las vulnerabilidades específicas de las víctimas.

5.- Incorporar una perspectiva interseccional[17] en el análisis de la violencia de género.

Este objetivo busca considerar cómo factores como la nacionalidad, la situación migratoria, el idioma, la edad, la discapacidad o el nivel socioeconómico influyen en la vulnerabilidad de las víctimas y en la respuesta institucional. Un análisis interseccional permitirá identificar dinámicas de discriminación múltiple y diseñar políticas más inclusivas y efectivas.

6.- Promover la sensibilización y formación de los operadores jurídicos y sociales.

Se propone diseñar estrategias para mejorar la capacitación de los operadores implicados en la atención a víctimas de violencia de género, especialmente en contextos que involucren elementos internacionales. Esto incluye la formación en derechos humanos, diversidad cultural, igualdad de género y el uso adecuado de recursos legales y tecnológicos para garantizar una respuesta integral y coordinada.

7.- Evaluar el impacto del turismo y la inmigración en los patrones de violencia de género en Canarias.

Este objetivo busca analizar cómo la afluencia de turistas y la presencia de inmigrantes influyen en la incidencia de la violencia de género en la región. Esto incluye la identificación de posibles patrones específicos asociados a estos factores y la propuesta de medidas adaptadas a las peculiaridades del contexto canario.

En definitiva, el objetivo central de esta investigación es analizar la problemática de la violencia de género en Canarias en el contexto de los casos que involucran a personas extranjeras, con el propósito de identificar las dificultades específicas que enfrenta este colectivo en su acceso a los mecanismos legales de protección y en la interacción con el sistema jurídico y social. Este análisis busca identificar las dificultades específicas en los casos mencionados y ofrecer propuestas normativas y prácticas orientadas a la mejora de la efectividad y la adecuación de las respuestas

[17] CRENSHAW, K.W. "Mapping the Margins: Intersecionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color", en *Stanford Law Review*, núm 43 (6), 1991, pp. 1245-1246.
Según Crenshaw, la interseccionalidad, concebida como puente entre la política contemporánea y la teoría posmoderna, permite comprender que la violencia de género no se manifiesta de manera uniforme en todas las mujeres, sino que se ve agravada o modificada por otros factores sociales como la raza, la clase social, la orientación sexual, la edad, la discapacidad o el estatus migratorio.

institucionales, en el pleno respeto a los principios de igualdad y no discriminación consagrados en el ordenamiento jurídico nacional, europeo e internacional.

Lejos de incurrir en cualquier forma de estigmatización hacia el colectivo de personas extranjeras, esta investigación se fundamenta en un enfoque garantista, que prioriza la identificación de las barreras estructurales y normativas que dificultan su protección efectiva frente a situaciones de violencia de género. A través de un análisis interseccional y una interpretación jurídica contextualizada, se busca proponer soluciones específicas que integren la sensibilidad cultural, la eliminación de barreras lingüísticas y la adecuación de las herramientas legales y administrativas, en línea con las obligaciones internacionales asumidas por España en materia de derechos humanos.

En definitiva, el estudio persigue contribuir al fortalecimiento del marco normativo y operativo para la protección integral de las víctimas de violencia de género extranjeras o cuyo proceso se ve dificultado por la presencia de un elemento transnacional, promoviendo una respuesta institucional más eficaz y garantizando la efectiva tutela judicial frente a este fenómeno.

V.- ESTRUCTURA

Para poder explicar las hipótesis del trabajo y conseguir los objetivos propuestos, hemos realizado una estructura progresiva en la que se ha abordado el fenómeno de la violencia de género de una manera general, partiendo de normativa y evolución internacional, para luego seguir con la nacional y la autonómica.

En concreto, la tesis doctoral está estructurada en cuatro capítulos, añadiendo el índice, la introducción, las conclusiones y las referencias bibliográficas.

El primer capítulo tiene como finalidad efectuar un recorrido histórico que permita contextualizar el fenómeno de la violencia de género, examinando sus orígenes, su evolución a lo largo del tiempo y los principales hitos que han marcado su comprensión social y jurídica.

El segundo capítulo se centra en el estudio de la normativa específica en materia de violencia de género, trazando un recorrido que parte de los principales instrumentos y compromisos internacionales, continúa con el marco legislativo estatal y culmina con el análisis detallado de la regulación vigente en la Comunidad Autónoma de Canarias. En este contexto se examinan las disposiciones autonómicas que desarrollan

y complementan la legislación nacional, así como las políticas y planes estratégicos implantados en el ámbito canario para la prevención, protección y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Tras examinar los diferentes casos de violencia de género que con frecuencia se producen en Canarias y que involucran a personas extranjeras, el tercer capítulo tiene como objetivo identificar los aspectos específicos que dificultan la prevención, la judicialización y la efectiva reparación del daño. En este marco, se analiza la casuística de la violencia de género con especial atención a las mujeres extranjeras, abordando las particularidades que presentan los casos que afectan a turistas, personas inmigrantes y, en su manifestación más grave, las situaciones vinculadas al tráfico de personas.

El cuarto capítulo se centra en el análisis de la respuesta institucional frente a los casos de violencia de género con elementos extranjeros en la Comunidad Autónoma de Canarias, poniendo de relieve el papel desempeñado por dos actores clave en este ámbito: los traductores-intérpretes y las representaciones consulares. Se analiza el papel de aquellos cuya intervención solo adquiere relevancia en casos de violencia de género con víctimas extranjeras, dejando al margen aquellas otras instituciones como Juzgados, Ministerio Fiscal, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, médicos forenses etc., que forman parte del engranaje habitual de todos los procedimientos penales y cuya actuación está ya suficientemente protocolizada y estudiada. El análisis se propone identificar el valor añadido que aportan al proceso directa o indirectamente, pero también las posibles carencias sistémicas que aún dificultan su desempeño y que deben ser objeto de atención prioritaria.

La tesis concluye con un capítulo destinado a las conclusiones, en el que se formulan propuestas de mejora y sugerencias orientadas a optimizar la prevención, atención y respuesta institucional frente a la violencia de género en casos que afectan a mujeres extranjeras.

CAPITULO I: PULSO ATEMPORAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO. REPASO HISTORICO

I.- PLANTEAMIENTO

La violencia de género, adelantábamos, ha conocido un amplio tratamiento legislativo y doctrinal en las últimas décadas, con múltiples, pero aún no suficientes avances, en tanto en cuanto las estadísticas y todos los estudios muestran que estamos aún lejos de su erradicación.

La comprensión de cualquier realidad jurídica actual, para ser completa y para posibilitar su mejora mediante cambios legislativos, debe pasar inexorablemente por un repaso histórico, pues el pasado, el presente y el futuro constituyen una unidad viva y condicionante[18].

El concepto de violencia de género no siempre ha existido tal y como lo entendemos hoy. Históricamente, esta forma de violencia ha sido normalizada, invisibilizada o tratada como un problema privado en lugar de una cuestión pública y jurídica. Analizar su evolución permite entender cómo se ha pasado de una percepción limitada del problema a un enfoque más amplio que incluye aspectos sociales, culturales, jurídicos y políticos. Este repaso también ayuda a comprender la evolución del concepto y a identificar tanto sus raíces como las demandas de los movimientos feministas, los cambios sociales y los avances legales que han contribuido a la construcción de un marco normativo que hoy reconoce la violencia de género como una violación de derechos humanos.

Pero es que la propia definición de la violencia de género o de la violencia sobre la mujer dada en algunos textos internacionales hace referencia al hilo histórico condicionante. Así, la Asamblea General de la ONU en sesión plenaria reconoce que la violencia contra la mujer constituye una manifestación de poder «*históricamente*» desigual entre el hombre y la mujer «*que ha conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer*»

[18] OSTAU DELAFONT DE LEÓN, F. R., "La protección social - metodología de la investigación jurídica (Historia del Derecho)", en *Revista Diálogos de Saberes*, núm. 29, 2008, p. 132.
Sobre el sentido de la historia el autor reflexiona: «*el pasado es entendido como una unidad viva, con el presente, momento en el que el hombre construye la Historia. De lo anterior podría decirse que el pasado también es presente (…) Así, la Historia analiza los hechos pasados en función de las necesidades presentes. La historia no es positiva ni binaria; es la Historia que va al descubrimiento de los hechos culturales e ideológicos de la sociedad, en la que el historiador se ubica*».

siendo además «*uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre*», lo que le convierte en auténtica violación de los derechos humanos y las libertades[19].

Por su parte la ONU Mujeres[20], refiriéndose al abordaje legislativo, considera que la violencia de género debe ser vista como una forma de discriminación a la vez que «*una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, y una violación de los derechos humanos de las mujeres*»[21].

El breve repaso histórico nos permitirá ver cómo la violencia de género ha evolucionado desde ser no solo tolerada socialmente sino incluso impuesta y legitimada jurídicamente, a ser combatida en las últimas décadas tanto a nivel social como legislativo, y desde ser considerada como una cuestión privada a convertirse en un asunto público.

El estudio histórico nos contribuirá también a identificar los hitos normativos y su impacto en la lucha contra la violencia de género. El desarrollo de leyes y políticas específicas contra la violencia de género no ha sido lineal ni uniforme en todos los contextos, por ello un análisis histórico permite identificar momentos clave, como la promulgación de instrumentos internacionales (por ejemplo, la CEDAW en 1979 o el Convenio de Estambul en 2011), leyes nacionales como la Ley Orgánica 1/2004 en España y su impacto en la protección de las víctimas. Reconocer estos hitos permite evaluar cómo las distintas normativas han contribuido al cambio social y, al mismo tiempo, qué desafíos persisten.

Por otro lado, entendemos que ninguna ley, ni medida, ni protocolo será eficiente si no contextualizamos los obstáculos a los que se enfrentan las víctimas de violencia de género y que tienen profundas raíces históricas. La normalización de la violencia,

---

[19] NACIONES UNIDAS, Asamblea General, "Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993", Nueva York, 1993, disponible en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2002/1286 (Consultado 24/03/2024).

[20] ONU Mujeres es el organismo de las Naciones Unidas encargado de impulsar la igualdad de género y el empoderamiento femenino, creado con el fin de acelerar los avances que mejoren la vida de las mujeres y dar respuesta a las necesidades que afrontan a nivel global. Más información sobre sus objetivos, dirección ejecutiva y gobernanza institucional en: https://www.unwomen.org/es (Consultado 24/03/2024).

[21] NACIONES UNIDAS, División para el Adelanto de la Mujer. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer", Nueva York, 2010, p. 13, disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/vaw/handbook/Handbook-for-legislation-on-VAW-(Spanish).pdf (Consultado 25/03/2024).

la perpetuación de roles de género desiguales y la resistencia social al cambio son cuestiones que no pueden entenderse plenamente sin examinar cómo surgieron y se consolidaron a lo largo del tiempo. Este contexto histórico ayuda a explicar por qué ciertas conductas o estructuras institucionales persisten y cómo pueden ser transformadas.

Una previa vista atrás permite igualmente reflexionar sobre lo que se ha logrado y lo que aún falta por hacer. Por ejemplo, aunque se han dado avances significativos en la legislación y en la sensibilización social, la violencia de género sigue siendo un problema estructural. El análisis histórico puede revelar patrones recurrentes, como la resistencia a aplicar nuevas normativas, la falta de recursos para la protección efectiva de las víctimas o la invisibilización de formas específicas de violencia, como la violencia económica o psicológica.

La historia de la violencia de género está intrínsecamente ligada a la lucha por la igualdad de género y los derechos de las mujeres. Examinar el papel de los movimientos sociales y feministas en el reconocimiento de esta problemática es esencial para visibilizar esas acciones de cambio, pero también para entender la evolución social y normativa. Este enfoque también destaca la importancia de la participación activa de la sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas.

En resumen, consideramos que el repaso histórico no solo enriquece el análisis de la violencia de género, sino que también proporciona las herramientas necesarias para contextualizar y abordar de manera más eficaz este problema desde una perspectiva crítica, informada y adaptada a las necesidades actuales.

II.- PATRIARCADO VS. MATRIARCADO

La violencia contra la mujer está intrínsicamente ligada al sistema del patriarcado. Sin embargo y dado que no hay unanimidad en cuanto a la concreción de la fecha del comienzo del patriarcado y, por otro lado, debido a que los vestigios arqueológicos y documentales no revelan otra perspectiva más que la de una permanente y ancestral situación de desigualdad y violencia, se puede decir que la violencia de género coincide con la historia de la civilización en sí misma[22].

[22] DA SILVA E SILVA, A., GARCÍA-MANSO, A., & SOUSA DA SILVA BARBOSA, G., "Una revisión histórica de las violencias contra mujeres", en *Revista Direito e Práxis*, vól. 10, núm.1, 2018, p. 172, disponible en: https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=350958933005 (Consultado 26/03/2025).

Existe un amplio consenso en la doctrina en torno a la idea que el matriarcado, definido por contraposición al patriarcado, como el dominio de las mujeres tanto a nivel político-social como a nivel familiar sobre los hombres, no puede demostrarse desde el punto de vista de la coherencia histórica y arqueológica, por lo que no ha existido. Sí se habla de una *matrilinearidad* pero que no llegó nunca a suponer un dominio de las mujeres sobre el hombre, si bien la situación de la mujer en esas sociedades era mucho mejor que en el posterior periodo del patriarcado. La palabra «*matriarcado*» es un neologismo que aparece en los años ochenta del siglo XX, sinónima de la ginecocracia (definida por Johann Jakob Bachofen) o el *Mutterrecht* (definido por Friedrich Engels); sin embargo hoy en día existe consenso en cuanto a que no existen vestigios históricos que confirmen un dominio sociofamiliar de las mujeres, por lo que no se puede afirmar que haya existido[23].

III.- LA SITUACIÓN DE LA MUJER EN LA GRECIA ANTIGUA

En la historia griega antigua y según fuentes arqueológicas, literarias y jurídicas (siempre desde voces, perspectivas y creaciones masculinas) las mujeres se encontraban bajo la autoridad del hombre (pasando de la autoridad del padre a la autoridad del esposo), no podían implicarse en la vida política, militar o civil y su situación de inferioridad impuesta se plasmaba en todos los niveles, desde el más íntimo, privado, hasta el público.

En la obra de Platón (427-327 a.C.) las mujeres son reflejadas como seres inferiores por naturaleza, considerando a los varones los únicos dotados de alma y creados directamente por los dioses[24].

---

[23] FERNÁNDEZ LÓPEZ, J. "Mito y realidad del matriarcado", en *La Hispanoteca, Sección Filosofía e Historia de las Ideas*, Justo Fernández López (Edit.), Innsbruck, 2022, pp. 1-3, disponible en: http://www.hispanoteca.eu/Filosof%C3%ADa%20ES/18.%20Mito%20y%20realidad%20del%20matriarcado.pdf (Consultado 16/03/2024)

[24] PLATÓN, "Obras completas. Las Leyes V", en DE AZCÁRATE, P. (editor), Medina y Navarro Editores, Madrid, 1871-1872, disponible en: https://www.filosofia.org/cla/pla/azcarate.htm (Consultado 18/03/2024).
Según Platón las mujeres representan la degeneración física del ser humano. «*Son sólo los varones los que han sido creados directamente de los dioses y reciben el alma. Aquellos que viven honradamente retornan a las estrellas, pero aquellos que son cobardes o viven sin justicia pueden haber adquirido, con razón, la naturaleza de la mujer en su segunda generación*».

Por su parte Aristóteles (384-322 a.C.) consideraba a las mujeres seres humanos «*defectuosos*»[25], siendo el hombre el que debe dominar el mundo por su inteligencia superior y ostentar la tutela sobre la mujer: «*La relación entre el varón y la hembra es por naturaleza aquella en la que el hombre ostenta una posición superior, la mujer más baja; el hombre dirige y la mujer es dirigida*».

En la Grecia Antigua, las mujeres se describen en el ámbito del hogar, del «*oikos*» y cumpliendo funciones de esposa y madre, dedicándose a la crianza de los niños y la administración del hogar, en que prácticamente se encontraban recluidas ya que hasta las compras las realizaba el hombre al igual que la participación en festividades religiosas reservada también para estos últimos, con pocas excepciones.

En cuanto a la vida política, las mujeres griegas no tenían participación directa, ya que no podían acudir a las asambleas, no podían votar, no podían ocupar cargos administrativos o ejecutivos, no podían formar parte de un jurado, ni ser miembro de concilios o pronunciar discursos en público, o sea no tenían ni voz ni voto, siendo el «silencio» la cualidad más preciada [26].

Desde el punto de vista de los derechos civiles, la mujer se encontraba a lo largo de su vida bajo la tutela de un hombre que bien podía ser el padre, el marido o el hijo, y para el caso de las viudas que no tuvieran familiares la tutela la ejercitaba un arconte. Ese tipo de tutela no era muy diferente a la que aún conocíamos en España en los años setenta del siglo pasado.

Pero esa situación de inferioridad va acompañada de lo que hoy día llamamos violencia de género. De hecho, los primeros maltratos físicos vienen atestados por Homero en la Ilíada**:** «*Mas siéntate en silencio y acata mi palabra, no sea que ni todos los dioses del Olimpo puedan socorrerte cuando yo me acerque y te ponga encima mis inaferrables manos*».

En *Las Traquinias*, Sófocles (496-406 a. C.), al igual que Homero, relata las funciones femeninas tradicionales, sin embargo, se refleja con más contundencia la violencia cometida contra las mujeres, el terror a la violación, las desdichas de las

[25] ARISTÓTELES, "Política", en De AZCÁRATE, P. (Ed. y Trad.), *Obras filosóficas de Aristóteles, (Tomo 3)*, Medina y Navarro Editores, Madrid, 1873. Disponible en: https://www.filosofia.org/cla/ari/azcarate.htm (Consultado 20/03/2024).

[26] FUENTES SANTIBÁÑEZ, P., "Algunas consideraciones en torno a la condición de la mujer en la Grecia Antigua", en *Intus-Legere Historia*, vól. *6, núm.* 1, 2012, p. 12.
«*Así, el silencio es la cualidad más deseable frente a esta construcción discursiva de la exclusión de la vida pública, como claramente lo dice Sófocles en su Áyax: «Mujer, en las mujeres, el silencio es adorno». Y las mujeres callan. Los griegos consideraron el callar, no solo una virtud, sino también un deber para las mujeres*».

casadas y la impotencia frente a la imposibilidad de poder decidir sobre su propio destino[27], que se quedaba en manos del hombre.

IV.- LAS MUJERES EN LA ANTIGUA ROMA

Por su parte, la Antigua Roma también se caracteriza por el sometimiento de la mujer a la potestad del hombre. De hecho, el sexo femenino solo existía en el mundo natural, y el único propósito y destino de la mujer era servir al hombre y perpetuar la descendencia[28].

Al igual que en la antigua Grecia, en Roma hasta Diocleciano (208-305 d.C.) las mujeres se encontraban bajo la «*manus*» del padre o del marido, necesitaban un tutor para realizar cualquier negocio jurídico, hacer testamento o vender propiedades.

Según una ley, atribuida a Rómulo, y confirmada en el 450 a.C. por la Ley de las Doce Tablas, el «*pater*» familia sólo tenía la obligación de criar a la primogénita, no así a las siguientes hijas que pudiera tener, y no por falta de dinero, sino porque al ofrecer a la hija una importante dote se aseguraba casarla en buenas condiciones y con ello el establecimiento de provechosos pactos personales. Como consecuencia, se empezaron a abandonar cada vez más niñas, que luego pasaron a ser esclavas, criadas o prostitutas. Por muy duro que parezca, nuevamente se trata de una realidad a la que hoy día no estamos ajenos si pensamos en el fenómeno de la trata, con sus causas mercantilistas y sus consecuencias. Así, las niñas, en época de Augusto (del 27 a.C. al 14 d.C.), solían ser abandonadas al nacer, lo que hoy día sigue pasando en algunos lugares de nuestro mundo.

---

[27] LEÓN, N., "Madres y esposas en Grecia Antigua", en *Revista del Centro de Estudios Clásicos y Medievales, Catedra I*, 2003, p. 90.
«*Muchas veces, sin embargo, el varón obtiene a su mujer de otras maneras, como recompensa por algún favor realizado al futuro suegro, o como premio de un certamen. El intercambio de regalos entre el padre y el futuro marido sella una alianza entre ambos, y garantiza que la mujer es dada como esposa con el fin de prolongar el linaje del marido. Es una transacción entre varones, en la que la mujer no tiene ninguna injerencia. En Las Traquinias se insiste especialmente en la impotencia de las mujeres que ven cómo los varones deciden su destino*».

[28] TROCONIS IRIGOYEN, P. M., "La mujer romana a través de fuentes literarias y jurídicas", en González Martín, N. (editor), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, Tomo I: Derecho romano. Historia del derecho, vol. 1*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México, 2006, pp. 253-254.
«*La historia de las mujeres romanas es la historia sobre el que hacer universal del sexo femenino. La representación del papel femenino al del varón fue, durante varios siglos, como los romanos dijeron a sus mujeres: Nosotros somos la fuerza que vive de sometimientos y vosotras seréis so metidas. Vosotras pasearéis entre los hombres, que combaten y gobiernan, humildes e ignoradas, sin ni siquiera disponer de un nombre que tenga importancia civil. Desde la cuna hasta la tumba viviréis vuestra vida bajo el continuo imperio del hombre, del que no conseguiréis liberaros jamás. Vuestro asilo doméstico podrá convertirse en el teatro de vuestro suplicio*».

En la época arcaica el femicidio no sólo no era castigado, sino que en ciertas situaciones estaba permitido, tal como señalaba Aulo Gelio refiriéndose a las sentencias de Catón «*Cuando un hombre se divorcia es juez para su mujer en lugar del censor, tiene el poder que parece, si algo ha sido hecho perversa o vergonzosamente por su mujer; sea castigada si bebe vino; si con otro hombre hace algo reprobable, sea condenada. Sobre el derecho a matarla así está escrito: 'si hubieras sorprendido a tu esposa en adulterio, podrías matarla sin necesidad de juicio; pero si tú cometieras adulterio o fueras arrastrado a cometerlo, aquella no podría atreverse a tocarte con un dedo, ni es justo que lo haga*»[29].

Los acosos sexuales callejeros eran menos castigados o incluso perdonados por la justicia si la mujer vestía inapropiadamente, por lo que, finalmente, la punibilidad dependía de la subjetividad del agresor, tal como comentaba Ulpiano sobre las distintas modalidades del atentado al pudor («*edictum de ademptata pudicitia*»). Si bien algunas partes del texto de Ulpiano se han perdido, gran parte de la doctrina interpreta que para que se aplique el edicto de «*adtemptata pudicitia*» la condición era que el agresor actuara «*adversus bonos mores*» y si el agresor se dirigía a la matrona creyendo, por razón de su vestimenta, que era una prostituta, en tal caso no se aplicaba el edicto ya que no había intención de actuar contra las buenas costumbres[30]. De hecho, la importancia de la austeridad de la vestimenta y de su significado social venía recogida ya en la Ley *Oppia* fechada en torno a 216 a.C. en vigor, cierto es poco tiempo, hasta 195 a.C, pero las consideraciones sociales de la vestimenta siguieron imponiéndose durante siglos.

En la época de la República (509 a.C.-27 a.C.) las mujeres consiguen de manera progresiva ciertas libertades, sin embargo, en la época del Imperio (27 a.C.-476 d.C.)

---

[29] TELLO LÁZARO, J. C., "Sobre la situación de la mujer en la antigüedad clásica", en *Revista de Aula de Letras. Humanidades y Enseñanza*, Sevilla, 2003, pp. 7-8.

[30] DE LAPUERTA MONTOYA, D., "El elemento subjetivo en el edictum de adtemptata pudicitia:la contravención de los boni mores como requisito esencial para la existencia de responsabilidad" en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 2, 1998, p. 243.
Sobre las distintas modalidades del atentado al pudor: «*a. En la primera parte, Ulpiano trata sobre el appellare a las virgines vestidas con ropa de esclavas. En este supuesto, sostiene que el que se dirigiera a ellas con palabras de reclamo, "pecaba" menos (minus peccare videtur). La utilización del comparativo minus nos hace intuir que Ulpiano no inicia un discurso, sino que continúa uno ya comenzado cuyo punto de partida era, precisamente, el dirigirse a las mujeres adecuadamente vestidas: "la fattispecie in cui si pecca al cento per cento, senza attenuazione di sarta". b. Según expresa la segunda parte, faltaba menos aún (multo minus) aquel que se dirigía de forma deshonesta a las mujeres vestidas con ropa de prostitutas. c. La tercera parte ofrece una inesperada conclusión: por lo tanto (igitur), si una mujer no estaba vestida de materfámilias y alguien la acosaba o alejaba de ella a su acompañante, se procedería contra el perturbador con la actio iniuriarum (iniuriarum tenetur)*».

se vuelve a los modelos antiguos, bajo los condicionantes de los atributos de la «*mujer ideal*». Se habla en aquella época de la República de la progresiva «*emancipación femenina*», que se produce mediante el ingreso de la mujer en la cultura, hecho alabado por algunos autores de la época como Musonio Rufo en las *Reliquiae*, o criticado por otros como Juvenal en *Satirae* (VI, 25 y 26), o por el comienzo del ejercicio de algún oficio como el de peluquera o tejedora, obstetricia, explotación de minas, naves u hoteles. A dichas realidades sociales el derecho romano no ha sido indiferente, sino que ha intervenido mediante las leyes promulgadas por el Emperador y los senadoconsultos o las interpretaciones de la jurisprudencia y del pretor. Las nuevas libertades se vislumbran especialmente en el ámbito del derecho civil con la desaparición de la patria potestad de «*pater familiae*» sobre la mujer, y luego mediante el otorgamiento de ciertos derechos sucesorios como los recogidos en el senadoconsulto Tertuliano, promovido por el emperador Adriano, que reconocía el derecho, dentro de un orden de prelación, de las madres de familia sobre la herencia de sus hijos o el derecho de sucesión legítima desde la madre de familia hasta sus hijos recogido en el senadoconsulto Orfitiano, del año 178[31].

Pese a las libertades más o menos amplias en ámbitos económicos o sociales, el maltrato seguía siendo habitual. Múltiples obras lo atestiguan, como por ejemplo *Las Confesiones* de San Agustín en las que recordaba las caras marcadas de golpes de las amigas de su madre, que, según justifica, eran merecedoras de dichos golpes por no servir debidamente a sus esposos. Los consejos de Mónica que recoge el mismo San Agustín son considerados «*el decálogo de la mujer maltratada*»[32]: no quejarse, estar siempre preparada a cumplir los deseos del hombre, plantear ciertos deseos únicamente cuando el hombre se encontraba de buen humor.

La literatura, como reflejo de la realidad de cada época, está repleta de manifestaciones de las violencias cometidas contra las mujeres. Desde las afirmaciones de Plutarco, que comparaba el matrimonio con una colmena en tanto en cuanto para conseguir la miel había que aguantar el dolor de los picotazos, hasta las

[31] TROCONIS IRIGOYEN, P. M., "La mujer romana a través de fuentes literarias y jurídicas", *ob. cit.*, p. 269.
[32] GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, P. Á., "Violencia contra las mujeres en la antigua Roma", Desperta Ferro Ediciones, Madrid, 2022, disponible en: https://www.despertaferro-ediciones.com/2022/violencia-machista-contra-las-mujeres-roma/ (Consultado 28/03/2024).

agresiones sexuales que justificaba Ovidio si la seducción o el engaño a una mujer no daban resultado[33].

Los vestigios arqueológicos también se hacen eco de los habituales femicidios en aquellos tiempos, como es el caso de los epitafios del homicidio de dos mujeres romanas, Iulia Maiana y Prima Florentia, quienes perdieron la vida a manos de sus respectivos maridos[34].

V.- LA VIOLENCIA SOBRE LAS MUJERES EN LA EDAD MEDIA

La Edad Media es una época especialmente violenta y cruel, una época en la que la violencia no solo formaba parte de la vida, sino que era más bien una necesidad, precisamente para sobrevivir.

Tanto hombres como mujeres han sido víctimas de una violencia desmesurada en el periodo feudal, con la diferencia que fueron los hombres los que ejercían en mayor parte la violencia sobre las mujeres, violencia que se daba tanto a nivel familiar como social, a consecuencia una vez más del rol secundario de la mujer en la sociedad[35]. Cierto es que también hubo casos de mujeres criminales, pero son escasos, puntuales e individuales; de hecho, en un repaso estadístico de los casos documentados de homicidios durante el periodo feudal, se pudo determinar que en un porcentaje de entre setenta y ochenta por ciento los agentes activos eran los hombres[36].

---

[33] *Ibidem.*

[34] GONZÁLEZ HERRERO, M., "Epitafios-denuncia del homicidio de dos mujeres romanas", en *Conimbriga*, núm. *55*, 2016, p. 271, disponible en: https://digibuo.uniovi.es/dspace/handle/10651/62674 (Consultado 28/03/2024).
«Ambos presentan la interesante particularidad de que conmemoran a la persona fallecida, pero a la vez se acusa a quien le dio muerte voluntaria y violentamente. En ellos se aprecian ciertas similitudes que les hacen merecedores de un estudio particular: se denuncian crímenes en el seno de la familia y los dedicantes son los parientes masculinos de las víctimas».

[35] SEGURA GRAÍÑO, C., "La violencia sobre las mujeres en la Edad Media. Estado de la cuestión", en *Clío & Crímen: Revista del Centro de Historia del Crimen de Durango*, núm. *5*, 2008, p. 24.

[36] CÓRDOBA DE LA LLAVE, R., "La mediación de la mujer medieval en la violencia cotidiana: el caso de Castilla en el siglo XV", en *E-Spania: Revue électronique d'études hispaniques médiévales,* núm. 33, 2019, disponible en: https://journals.openedition.org/e-spania/31357 (Consultado29/03/2024).
Resumiendo las evidencias recopiladas por investigadores europeos, el autor llega a la conclusión que *«las mujeres apenas protagonizaron casos de homicidio y de agresión a terceros en la violencia cotidiana que se documenta en los territorios castellanos durante el período bajomedieval; este hecho, evidenciado por todas las estadísticas realizadas sobre criminalidad en los diversos períodos y regiones europeas, ha sido puesto de relieve para el marco cronológico de los siglos bajomedievales y modernos por investigadores como Claude Gauvard para el conjunto del territorio francés; Jacques Chiffoleau para la ciudad de Avignon; Philippe Henry para el caso de Neuchâtel; Jean Bourin para las regiones del Loira o Robert Muchembled para las del Artois; así como por Barbara Hanawalt o James Given para los territorios de Inglaterra; y por Iñaki Bazán, Juan Luis Mendoza, Félix Segura y Juan Luis Espejo en los casos hispanos del País Vasco, Castilla la Mancha, Navarra y Ronda. Todos ellos han analizado los rasgos del homicidio bajomedieval, tanto del consumado como del frustrado, desde el*

Volviendo a la situación de la mujer en la época medieval, las evidencias reflejan que estaríamos ante una continuación de la supremacía patriarcal reflejada tanto a nivel general como familiar, pues la tutela del hombre (padre, marido, hermano) existente en la Antigüedad griega y romana sigue extendiéndose en este periodo[37].

La condición de la mujer no es muy distinta en el periodo feudal, sigue primando la idea de la supremacía del varón frente a la maldad, debilidad e inferioridad de la mujer, atributos que justificaban la necesidad de encontrarse bajo tutela del hombre. Esa supremacía del varón venía recogida en las *Las Siete Partidas* del Sabio Rey D. Alonso el IX: «*Otrosi de mejor condicion es el varon que la muger en muchas cosas, e en muchas maneras, assi como se muestra abiertamente en las leyes de los Titulos deste nuestro libro, que fablan en todas estas razones sobredicha»*[38].

La violencia sobre las mujeres en aquella época cubre todos los niveles, pero nos vamos a limitar a aquellos aspectos relacionados con el ámbito más privado, el conyugal, en que la «*corrección marital*» no sólo era tolerada sino incluso recomendada tanto por la sociedad religiosa como por la laico-jurídica.

Las evidencias de la violencia que las mujeres recibían a mano de sus esposos, en la época medieval, las tenemos que buscar no en el orden penal sino en el eclesiástico en aquellas demandas de separación o divorcio. En un repaso de las demandas de divorcio de las Cortes aragonesas e inglesas veremos cómo la única posibilidad de las mujeres de lograr el divorcio era poder demostrar que la violencia que recibían excedía los límites de la «*corrección marital*» tolerada y recomendada, y solo si se conseguía demostrar que dicha violencia era tan cruel y brutal que ponía en peligro la vida de la mujer es cuando se apartaba al hombre de su víctima. Como veremos, en aquella época no estaríamos antes castigos penales, sino que el probar la violencia brutal e intolerable tenía más bien una relevancia civil, siendo imprescindible para conseguir el divorcio la separación de cuerpos y bienes o desheredar al victimario[39].

---

punto de vista de la participación de los distintos sexos y han podido establecer la escasa proporción de casos protagonizados por mujeres con respecto al de varones: en el 70-80% de dichos casos el agresor fue hombre y sólo en el 30-20% mujer, mientras que, en la misma proporción, un 70-80%, las víctimas fueron, igualmente, hombres».

[37] DA SILVA E SILVA, A., GARCÍA-MANSO, A., & SOUSA DA SILVA BARBOSA, G., "Una revisión histórica de las violencias contra mujeres", ob. cit., pp.189-190.

[38] BAZÁN DÍAZ, I., "La violencia legal del sistema penal medieval ejercida contra las mujeres", en *Clío & Crímen: Revista del Centro de Historia del Crimen de Durango*, núm. 5, 2008, p. 205.

[39] GARCÍA HERRERO, M.C., "Artesanas de vida: mujeres de la Edad Media", Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2009, p. 407.

En un resumen de los casos presentados ante las Cortes eclesiásticas aragonesas e inglesas, Martine Charageat aclara que las normas jurídicas medievales no explicaban cuáles eran los límites entre lo que se consideraba corrección marital aceptable y la inaceptable, debiendo partir en todo caso desde lo que aún en aquella época se consideraba como tutela del marido y, mediante estudio de cada caso, deducir los límites. Partiendo por tanto desde la «*potestas maritalis*» (potestas marital) que suponía que el marido no sólo podía, sino que «*debía*»[40] utilizar la corrección conyugal sobre la mujer para corregirla o castigarla cuando no cumplía con su rol domestico o social o cuando desobedecía a la autoridad masculina, se entendía que las correcciones conyugales tenían una justa causa, o sea cuando se infligían por las causas mencionadas y cuando no ponían en peligro la vida de la mujer. En otros casos son incluso las mujeres las que demandan que se aplique la marital corrección a otra mujer. Como es el caso del proceso contra Aldonza Romeo de 1492, cuando son las propias vecinas del barrio Alcañiz quienes demandan el castigo de Aldonza a su marido, el notario cristiano Juan Ferrando, al considerarla «*zizanyosa, sonsacadera e de mala lengua*»[41] .

El poner en peligro la vida de la mujer no debe ser interpretado como un dato expresivo de que en aquella época existiera una preocupación intrínseca por la integridad física femenina, sino que el alcanzar dicho peligro se consideraba reflejo de una evidente peligrosidad también hacia la sociedad en general, peligrosidad capaz de alcanzar a los vecinos u otras personas ajenas a la pareja, y es allí cuando preocupaba o se consideraba que revestía una importancia digna de intervención[42].

Como es el caso descrito Maria Arguina quien compareció ante el notario e 1449 para que diera fe de las profundas huellas que había dejado en su cuerpo la paliza recibida por parte de su marido a quien decide desheredar: «*La idea de desbordar o ir más allá de la marital corrección aparecía bien caracterizada en una frase contenida en una carta pública zaragozana de 1449. En junio de dicho año, y estando encamada María Arguina, mujer del armero Juan de Meruelo, ante el notario y los testigos explicó que el día 4 de dicho mes, a primera hora de la mañana, su marido la hirió, azotó y vapuleó, y le hizo tantas heridas y le dio tantos golpes "que sabeme a mortifferos, que no a castigo". Puesto que ella había estado en peligro de muerte por la paliza, mostró los desaguisados y señales de su cuerpo para que se levantara acta, salvo aquellas heridas "que dixo no era a ella honesto a mostrar". En el siguiente documento, aquel mismo día, María Arguina revocaba cualquier testamento o codicilo que hubiera redactado hasta la fecha, posiblemente con el fin de que su marido no heredara sus bienes*».

[40] Ibidem, p. 404.

Existen múltiples casos documentados en los que se condenan a los hombres por no "corregir" a tiempo y debidamente a las mujeres que se apartaban de comportamiento ideal, por lo que no solo se trataba de una postestad sino llegaba a considerarse una obligación.

[41] Ibidem, pp. 399-400.

[42] CHARAGEAT, M., *"*Décrire la violence maritale au Moyen Âge. Exemples aragonais et anglais (xiv^{e}-xvi^{e} siècles)*"*, en *Tracés:Revue de sciences humaines*, núm. 19, 2010, pp. 43–63, disponible en https://journals.openedition.org/traces/4891#text (Consultado : 02/04/2024).

En los casos aragoneses estudiados entre los siglos XIV-XVI se refleja la teoría de que se sobrepasa la potestad conyugal cuando hay malos tratos, pues se utilizan palabras como *«maltratar»* o «*male tractare»*, si bien no en el sentido que hoy día las atribuimos, sino en una consideración que alcanza la brutalidad extrema reflejada en golpes terribles que dejan marcas pronunciadas en cara, cuerpo o miembros, o heridas sangrantes, que provocan que las mujeres deben quedar mucho tiempo en la cama o que terminan en mutilaciones de miembros u órganos. También como forma de deducir esa brutalidad inaceptable, en los alegatos de los casos ante tribunales eclesiásticos se hace referencia a las armas utilizadas, considerándose inaceptable el uso de cuchillos[43], sables, espadas u otros objetos punzantes capaces de suponer el «*periculum mortis*», al contrario que los golpes infligidos con los puños o pies que se valoran como tolerables[44] dentro de la corrección conyugal.

La crueldad («*saevitia*») es el requisito fundamental reconocido a partir de 1300 en el derecho canónico para aceptar una separación o divorcio, y esa crueldad se define tanto en las Cortes de Zarazoza como de York mediante palabras en latín o español como «*pessime*», «*inique*», «*male*», «*perpere*», «*sevriter*» y especialmente todas las variantes de la crueldad: «*crudelitas*», «*crudeliter*», «*crueldad*»[45].

Ahora bien, ante este argumento de crueldad, las defensas (impropiamente llamadas defensas, ya que como hemos dicho antes no estamos ante procesos civiles por divorcio), en la mayoría de los casos, no negaban los golpes, sino que los contrarrestaban mediante el argumento de la corrección marital justificada o impuesta por los comportamientos "inadecuados" de las mujeres. Como es el caso de Margaret Neffield, juzgado en York entre 1395-1396, en el que el marido excusa la cruel paliza

---

[43] GARCÍA HERRERO, M.C., "Artesanas de vida: mujeres de la Edad Media", ob. cit., p. 401.
La autora hace referencia a los textos del siglo XIV que recogen costumbres de la Seu d'Urgell, «*A cada uno está permitido castigar a su mujer e hijos y 'compaña', siempre que no se haga con espada o cuchillo*».

[44] CHARAGEAT, M., *"*Décrire la violence maritale au Moyen Âge. Exemples aragonais et anglais (xiv^{e}-xvi^{e} siècles)*"*, ob. cit., p. 18.
Precisamente por esta distinción en los medios utilizados, los maridos reconocían los golpes provocados con sus puños o piernas, pero no los infligidos con armas blancas, argumento que se utilizaba en los casos ingleses. En todo caso, lo imprescindible era demostrar el *Periculum mortis*: «*L'expression du periculum mortis encouru par l'épouse permet de repérer plus clairement dans les plaidoiries l'affirmation d'un seuil au-delà duquel toute brutalité émanant du comportement marital est jugée excessive. La meilleure façon de l'énoncer est de présenter le mari violent comme un presque meurtrier dans le passé et comme un futur assassin potentiel. L'intolérable prend ainsi forme. Certains procureurs l'expriment de manière radicale, tel celui de Gracia Monarriz qui, dès 1501, explique que son mari la traite mal, dépasse les limites de la correction maritale en paroles et en actes, et termine en affirmant que, sans raison légitime, Pedro veut et travaille à faire mourir Gracia*».

[45] BRIGGS, J. M., *"The Concept Of Matrimonial Cruelty*.", The Athlone Press, Londres, 1962, p. 10.

alegando que el comportamiento con su esposa generalmente es honesto y decente, pero que las correcciones infringidas se justificaban por la necesidad de apartarla de sus errores («*ab erroribus reducendo*»), o el caso aragonés de Gracia, descrita por el testigo de la defensa Jehan Remirez como una mujer de carácter irascible (*valde iracibilis*) y prepotente («*moribus superba*»), y por tanto merecedora de los castigos recibidos por parte de su marido[46].

Las decisiones de los tribunales eclesiásticos de la época, en el caso de poder demostrar que el límite de la marital corrección se había traspasado hasta llegar al punto inaceptable de la crueldad, podían terminar con una decisión de separar al maltratador de la víctima otorgando el divorcio, llamado en los documentos de la época «*malcasero*», si bien en la mayoría de los casos se manifestaba una tendencia hacia una amonestación con reconciliación de las partes, reconciliación casi siempre impuesta en nombre del respeto de «*affectio maritalis*», como ocurre por ejemplo en el caso de Isabel de Castilla y de Jayme Castillo, a quienes se les ordena retomar la vida en común, después de haber hecho jurar al marido que trataría bien a su mujer, bajo pena de multa de cincuenta ducados de oro[47].

Si bien es cierto que la mayoría de las mujeres en el periodo feudal sufrían duros maltratos en el seno de la familia a mano de sus maridos, maltratos que en muchas ocasiones les costaba la vida, no se debe tampoco deducir la idea de una total impunidad. La historia también evoca terribles castigos impuestos a los uxoricidas, como es el caso del marido que había matado a su esposa embarazada y a quien condenaron a muerte, siendo metido en un saco con varios animales y arrojado al mar o al río, como preveían *Las Partidas*. Ahora bien, también es cierto que en la mayoría de los casos no se producía ese duro castigo, ya que, alegando el adulterio de la mujer junto al perdón de los familiares o la realización de servicios a la Corona, el uxoricida podía eludir la ejecución de la pena[48].

En una época en que el adulterio era considerado pecado y delito a la vez, las consecuencias eran sumamente diferentes para las mujeres. Previamente hay que

---

[46] HAWKES, E., "The "reasonnable" laws of domestic violence in late medieval England ", en Salisbury, E., Donavin, G. y Price, M.L. (editores), *Domestic Violence in Medieval Texts*, University Press of Florida, Gainesville, 2002, pp. 56-70.

[47] CHARAGEAT, M., "Décrire la violence maritale au Moyen Âge. Exemples aragonais et anglais (xiv^{e}-xvi^{e} siècles) », ob. cit., p. 23.

[48] CÓRDOBA DE LA LLAVE, R., "Mujer, marginación y violencia entre la edad media y los tiempos modernos" en *CÓRDOBA DE LA LLAVE, R.* (coord.), *Mujer, marginación y violencia entre la edad media y los tiempos modernos*, Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones, Córdoba, 2006, pp. 21-22.

aclarar que a partir del siglo XII nos encontramos con la identificación de la noción del delito con la del pecado, considerándose que el derecho positivo debía respetar las normas morales del derecho divino.[49]

Como decíamos, tanto la consideración del adulterio como sus consecuencias eran diferentes en función del sexo, así en el caso de los varones *Las Partidas* consideraban que el adulterio no tenía mucha importancia ni hacia daño: *«del adulterio que faze el varon con otra muger non nace daño, nin desonrra, á la suya»*, sin embargo el cometido por una mujer tenía consecuencias agravadas que podían ir desde su humillación publica mediante un «paseo infamante» hasta el castigo físico o el encierro por su propio marido: «*debe seer castigada et ferida públicamente con azotes, et puesta et encerrada despues en algunt monesterio de dueñas*»[50], y en ocasiones hasta su propia muerte.

Las posibilidades de que la mujer acusada de adulterio pudiera evadir castigos atroces eran prácticamente nulas, incluso en caso de inocencia probada. Ejemplo de ello es el caso de María García, vecina de Mergar de Fernamental (1485-1490), quien, acusada por su marido de adulterio, fue brutalmente agredida por este, desterrada y torturada a modo probatorio incluso por la justicia con el objetivo de conseguir una confesión, logrando al final del proceso demostrar su inocencia y conseguir una sentencia absolutoria. Sin embargo, ante una segunda acusación de adulterio, y siendo conocedora de las torturas que nuevamente iba a tener que soportar para demostrar su inocencia, María García decide huir y vivir siempre con la amenaza de la sentencia

[49] BAZÁN DÍAZ, I., "El pecado y el delito de adulterio en la Castilla medieval", en BAZÁN DÍAZ, I. y otros (coord..), *Arte y sexualidad en los siglos del románico: imágenes y contextos*, Centro de Estudios del Románico, Fundación Santa María la Real, Aguilar de Campoo (Palencia), 2018, p. 18.
«*Así, la sanción moral (pecado) del sexo extramarital por ocasionar la corrupción espiritual, tendría también su reflejo en el ordenamiento jurídico (delito) con un castigo por ser un comportamiento pecaminoso generador de desorden social: son los "pecados criminales"19. De este modo se establecía una conexión entre el fuero interno o de la conciencia (forum conscientiae) con el externo (forum exteriore)*».

[50] BAZÁN DÍAZ, I., "La violencia legal del sistema penal medieval ejercida contra las mujeres", ob. cit., p. 224.
«*La reclusión dentro del hogar familiar no tenía por qué ser un castigo menor, pues podía alcanzar estadios de gran dureza. Los Usatges, por ejemplo, preveían una pena de encierro para las mujeres adúlteras (112). Una vez probado el adulterio, la mujer era entregada a su marido, junto a todos sus bienes, y éste podía encerrarla en su casa en una pequeña estancia de 12 palmos de longitud y 6 de ancho, sin puertas ni ventanas, con tan sólo una abertura por la que introducir la comida, que no podía ser menos de 18 onzas de pan cocido por día y toda el agua que demandara. De este modo la mujer quedaba emparedada literalmente*».

dictada en rebeldía y en esta ocasión condenatoria [51]. Independientemente del desenlace que tuvo María García, este caso, junto a otros, nos demuestran, que, pese a los maltratos dentro de la pareja y la injusticia de la época, las mujeres no siempre eran agentes pasivos e inertes, sino que luchaban por sus derechos, aunque se debe suponer que la intensidad de esa lucha dependía en gran medida de las posibilidades económicas

Sin duda alguna, la época medieval ha sido una de las épocas históricas más sombrías para las mujeres, consideradas inferiores, débiles, malvadas y justamente recibidoras de correcciones físicas de las más brutales. Sin embargo, al final de este periodo, las mujeres empiezan a participar cada vez más en los círculos culturales y con ello comienzan mayores cambios a nivel social y político para ellas.

VI.- EDAD MODERNA

Si bien en la Edad Moderna el sistema patriarcal sigue siendo dominante, empieza a brotar una mayor resistencia o lucha por parte de las mujeres contra las injusticias tanto en el seno privado como en el ámbito público, y además la reacción de la sociedad se hace cada vez más patente. Las violencias contra las mujeres empiezan a ser perseguidas, incluso de oficio[52], por la jurisdicción eclesiástica y la real, si bien aún no se persiguen las violencias leves o moderadas, sino únicamente aquellas violencias que sobrepasan el umbral de lo considerado en aquella época como «tolerable». El uso de la violencia por tanto sigue siendo habitual en tanto se le considera una herramienta más para mantener el sistema patriarcal[53].

[51] VAL VALDIVIESO, M. I. del, "La acusación de adulterio como forma de ejercer violencia contra las mujeres en la Castilla del siglo XV", en *Estudios de historia de España*, vol. 12, núm. 1, 2010, p. 175.

[52] ORTEGA LÓPEZ, M., "Protestas de las mujeres castellanas contra el orden patriarcal privado durante el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 19, p. 66.
Cabe aclarar que para que la violencia contra la mujer, al igual que otros tipos de violencias consideradas de orden privado, sea perseguida de oficio, era necesario que causara cierto escándalo público. Así recordaba Ortega López la instrucción dada a los corregidores en 1788: «*Se abstendrán los corregidores de tomar conocimiento de oficio en los asuntos internos de padres e hijos, marido o mujer, o de amos o criados, cuando no haya queja grave ni escándalo, para no turbar el interior de las casas, pues antes bien ellos deben contribuir a la quietud y sosiego de ella*».

[53] MONZÓN PERDOMO, M. E., "La familia como espacio de conflicto. Los juicios por disenso matrimonial en Tenerife a fines del Antiguo Régimen", en *Anuario de Estudios Atlánticos*, núm. 60, 2014, p. 447.
El autor ve en el uso de la violencia contra las mujeres en la Edad moderna, un mecanismo más mantener el orden jerárquico entre los géneros.

Entre las fuentes que más información aportan sobre la envergadura de la violencia contra la mujer en la Edad Moderna en la península ibérica y Canarias, además de las fuentes literarias o epistolares, están los archivos de los tribunales eclesiásticos y civiles (en Canarias en menos proporción) en los casos de divorcios y nulidades matrimoniales, y algunos casos penales, siendo los asuntos matrimoniales competencia casi exclusiva de la Iglesia, tal como se venía imponiendo ya desde las *Siete Partidas*.

Hay que recordar el impacto que el Concilio de Trento, cuyos decretos se integraron en el derecho positivo mediante la Real Cédula de 12 de julio de 1564, ha tenido sobre la institución del matrimonio, a la que dota de obligatoriedad y a la que se conceptúa como un contrato cuyo eje central es el consentimiento libremente otorgado, aspecto que evidentemente supuso una mayor libertad para las mujeres, a las que dota de ciertos derechos y para las que se exige y dispensa un mejor trato[54], a diferencia de la anterior época. Al Concilio de Trento le siguió la *Nueva Recopilación de las Leyes de España* publicadas en 1567 y el *Corpus Iuris Canonici* promulgado por Gregorio XIII en 1580 y publicado en 1582, vigente hasta 1917, y cuyo objetivo era introducir las modificaciones del Concilio de Trento, y ofrecer una recopilación de derecho canónico exenta de los errores y las corrupciones que se habían propagado en siglos anteriores.

Teniendo como núcleo el matrimonio, los malos tratos se identifican como una de las causas de divorcio de aquella época, junto al adulterio, enfermedades contagiosas, despilfarro del dote; si bien, según muestran diversas investigaciones realizadas tras el estudio de archivos civiles y/o eclesiásticos a nivel regional[55], los

---

[54] ARROYO VOZMEDIANO, J., "Iglesia, mujeres y violencia: Calahorra 1643-1713", en *Kalakorikos: Revista para el estudio, defensa, protección y divulgación del patrimonio histórico, artístico y cultural de Calahorra y su entorno*, núm. 13, 2008, p. 121.
Entre las dos tesis contrapuestas, la primera según la cual la Edad Moderna supone un empeoramiento de la situación de la mujer con respecto a la Edad Media, y la que sostiene justamente lo contrario, Arroyo se decanta por esta segunda, pues entiende que el pensamiento renacentista, el humanismo cristiano junto al ideal erasmista, sin eliminar las desigualdades, aportaron ciertos derechos para las mujeres como el derecho sobre su dote o el acceso, bajo ciertas condiciones, a parte de los bienes gananciales, si bien la mejoría se considera como «*leve*».

[55] Para Canarias ver: ARBELO GARCÍA, A. I., "Matrimonio y conflictividad en Canarias: una mirada desde el siglo XVIII", en SUÁREZ GRIMÓN, V.J., TRUJILLO YÁNEZ, G.A., DOMÍNGUEZ TALEVERA, O. (editores), *Nacimiento, matrimonio y muerte en Canarias,* Primera edición, Anroart Ediciones, Las Palmas de Gran Canaria, 2009, pp. 23-88, disponible en: https://explore.openaire.eu/search/publication?articleId=doi_dedup___::dd68739337d6d6747a2b9a0c931219d8; RODRÍGUEZ ARROCHA, B., "Uniones poco afortunadas: los conflictos en torno al matrimonio en las Islas Canarias del siglo XVIII", en TORREMOCHA HERNÁNDEZ, M. (editor), *Matrimonio, estrategia y conflicto (ss.XVI-XIX),* Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2020, pp. 125-141; MONZÓN PERDOMO, M. E., "La familia como espacio de conflicto. Los juicios

malos tratos constituyen la causa principal, siendo los porcentajes estadísticos sobre los archivos hallados aplastantes en este sentido y alcanzando en algunas jurisdicciones estudiadas hasta un noventa y tres por ciento de los casos[56]. En concordancia con lo anterior, los demandantes de divorcio son mayoritariamente mujeres y casi siempre a causa de malos tratos, si bien la doctrina coincide en que padecemos un conocimiento incompleto del fenómeno de la violencia de género en la Edad Moderna, bien por falta de conservación de todos los archivos, bien teniendo en cuenta que los procedimientos a nivel eclesiástico o real suponían unos costes[57] y conocimientos que hacían que los maltratos terminaban por denunciarse o enjuiciarse

---

por disenso matrimonial en Tenerife a fines del Antiguo Régimen", en *Anuario de Estudios Atlánticos*, núm. 60, 2014, pp. 413-450, disponible en: https://revistas.grancanaria.com/index.php/aea/article/view/2224/3374. En cuanto a Madrid, véase: ORTEGA LÓPEZ, M., "Violencia familiar en el pueblo de Madrid durante el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia Moderna*, núm.31, 2006, pp. 7-37; para Cádiz: MORGADO GARCÍA, A., "El divorcio en el Cádiz del siglo XVIII", en *Trocadero: Revista de historia moderna y contemporánea*, núm. 6, 1995, pp. 125-137, disponible en https://doi.org/10.25267/TROCADERO.1995.i6.07; para Calahorra: ARROYO VOZMEDIANO, J., "Iglesia, mujeres y violencia: Calahorra 1643-1713", en *Kalakorikos: Revista para el estudio, defensa, protección y divulgación del patrimonio histórico, artístico y cultural de Calahorra y su entorno*, núm.13, 2008, pp. 119-146; para Pamplona véase: CAMPO GUINEA, M. del J., "Mujer y violencia conyugal en Navarra (siglos XVI-XVII)", en LÓPEZ-CORDÓN CORTEZO, M.V. (dir. congr.), CARBONELL I ESTELLER, M. (dir. congr.), *Historia de la mujer e historia del matrimonio*, Seminario Familia y Élite de Poder en el Reino de Murcia. Siglos XV-XIX, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, Murcia, 1997, pp. 99-109, disponible en: http://opac.regesta-imperii.de/id/2199249; Aragón: JARQUE MARTÍNEZ, E., ALFARO PÉREZ, F. J., "Herencia, honor y conflictos familiares en el Aragón del siglo XVIII", en *Studia Historica: Historia Moderna*, núm. 38(2), 2016, p. 137, disponible en https://doi.org/10.14201/shhmo2016382137165; Extremadura: HERNANDÉZ BERMEJO, M. Á., "La familia como espacio de conflictos en Extremadura durante la Edad Moderna", en *Norba: Revista de historia, núm. 27*-28, 2014-2015, pp. 373-385; Castilla: ESPÍN LÓPEZ, R., "Los pleitos de divorcio en Castilla durante la Edad Moderna", en *Studia histórica. Historia moderna*, núm. 38(2), 2016, pp. 167-200, disponible en: https://doi.org/10.14201/shhmo2016382167200; País Vasco: REGUERA, I., "Malos tratos y violencia conyugal en la sociedad vasca de la Edad Moderna", en *Memoria y Civilización*, núm. 16, 2013, pp. 137-174, disponible en: https://doi.org/10.15581/001.16.81; Sevilla: RUIZ SASTRE, M., MACÍAS DOMÍNGUEZ, A. M., "Cuando el amor desaparece. Ruptura de noviazgo y separación matrimonial en el antiguo régimen. El caso del arzobispo de Sevilla", en *De la tierra al cielo: Líneas recientes de investigación en historia moderna*, Fundación Española de Historia Moderna, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2013, pp. 997-1004, disponible en https://doi.org/10.20350/digitalcsic/10968 (Consultados 07/04/2025).

[56] REGUERA, I., "Malos tratos y violencia conyugal en la sociedad vasca de la Edad Moderna", ob. cit., p. 142.

[57] ESPÍN LÓPEZ, R., "Los pleitos de divorcio en Castilla durante la Edad Moderna", ob. cit., pp. 167-200.

En este sentido Espín López detallaba: «*en causa civil la presentación y juramento de los testigos costaba el primero cuatro maravedís y los otros, dos maravedís, en tanto que, en lo criminal, el mismo acto se valoraba en seis maravedís para el primer testigo y en cuatro los restantes*». Cada testifical ante escribano también tenía su coste, en concreto 6 maravedís para el primer testigo y 4 para los siguientes restantes. La sentencia definitiva costaba otros ocho maravedís en lo civil, y diez maravedís en lo criminal. Ahora bien «*los que hubieren acreditado ser pobres de solemnidad no se les cobraba derecho alguno*». Al igual que ocurre en las causas penales como el caso de Antonio Rivero quien fue representado ante la real Audiencia de Canarias gratuitamente por ser «*pobre de solemnidad*» véase RODRÍGUEZ ARROCHA, B., "Uniones poco afortunadas: los conflictos en torno al matrimonio en las Islas Canarias del siglo XVIII", ob. cit., p. 140.

solamente por mujeres con un cierto poder adquisitivo y cierto nivel intelectual, dejando por tanto en una casi total vulnerabilidad[58] y falta de protección institucional a las no casadas y a las casadas más pobres[59].

En cuanto al divorcio, procedimiento dentro del cual encajaban los malos tratos, es preciso hacer unas explicaciones previas. Si bien es cierto que en los archivos eclesiásticos sobre casos concretos de los siglos XVI-XVII se utiliza con frecuencia la palabra «*divorzio*», al igual que también ocurre en otro tipo de fuentes como las epistolares, literarias o legislativas, hay que tener en cuenta su significado de la época cuando, según las enseñanzas católicas, el vínculo matrimonial se disolvía únicamente con la muerte. Por su parte, en el caso de las nulidades matrimoniales, las pocas veces que eran admitidas, se consideraba que el vínculo matrimonial nunca había existido. Por ello es necesario precisar que el divorcio en la época moderna suponía no la disolución del vínculo matrimonial sino únicamente la separación de bienes y cuerpos, o sea el cese de la convivencia, la separación de bienes, con devolución de la dote a la mujer en ciertos casos, pero manteniéndose el vínculo matrimonial, por lo que tras el divorcio no era posible un nuevo matrimonio. Al tener que ver con el santo sacramento del matrimonio, los divorcios eran en teoría y mayoritariamente competencia legislativa y judicial exclusiva de la Iglesia. Decimos en teoría, ya que la jurisdicción real gozaba de potestad sobre los recursos, e incluso algunas veces intervenía en algunos aspectos relacionados con los alimentos para la mujer durante la pendencia del procedimiento eclesiástico o los relativos al depósito de la mujer, figura jurídica peculiar de la que hablaremos más adelante. Los divorcios «*de mutuo acuerdo*» ante notario[60], si bien en la práctica se daban, eran prohibidos, y tanto los cónyuges firmantes como el escribano autorizante eran perseguidos por el Fiscal eclesiástico.

1.- Tipología de los malos tratos

En una época en la que el sometimiento de la mujer al hombre era lo natural, los malos tratos dentro de un límite y con justa causa eran aceptados tanto por la familia

[58] Sobre la especial vulnerabilidad y marginación de ciertas categorías sociales de mujeres habla CÓRDOBA DE LA LLAVE, R. en "*Mujer, marginación y violencia entre la edad media y los tiempos moderno",* ob. cit., pp. 7-27.
[59] ARROYO VOZMEDIANO, J., "Iglesia, mujeres y violencia: Calahorra 1643-1713", ob. cit., pp. 119-146.
[60] ESPÍN LÓPEZ, R., "Los pleitos de divorcio en Castilla durante la Edad Moderna", ob. cit., pp. 168-172.
Espín López, habla de «*cartas de quitación*» o «*escrituras de separación*».

como por la Iglesia y el Estado, a diferencia de los que sí se salían de ese cauce, y suponían un riesgo real y comprobado para la vida de la mujer[61]. En un intento de categorizar los diferentes tipos de malos tratos la autora Campo Guinea habla de tres categorías distintas: la violencia física directa, la violencia física indirecta y la violencia psicológica, no obstante, cabe mencionar que en la mayoría de los casos están presentes todo tipo de maltratos a la vez[62].

En cuanto a los maltratos físicos, cabe resaltar que los recogidos en los procedimientos eclesiásticos o criminales que se conservan no son ni leves ni moderados, y desde luego no son puntuales, todos los casos reflejan la habitualidad de ellos. Además, en una sociedad en la que estos aspectos formaban parte de la vida privada por imposición tanto de la Iglesia como del Estado, los malos tratos no terminaban siempre en los tribunales, en muy pocas ocasiones se solucionaban con la mediación de vecinos y familiares y en la mayoría de las veces se quedaban en el anonimato más sombrío, resistiéndose a ser judicializados. Por tanto, la gravedad de los malos tratos que veremos en algunos de los expedientes que se conservan es reflejo solamente de parte de la conflictividad de la época, la judicializada[63].

Para hacernos una idea de los tipos de malos tratos judicializados en la Época moderna vamos a detallar algunos de ellos según diversas regiones de la península ibérica y Canarias.

Empezamos con los malos tratos psicológicos y las palizas reiteradas que rozan la tentativa de homicidio, descritos en la demanda que Gregoria Martin interpone contra su marido Prudencio Fernández ante la jurisdicción eclesiástica de Calahorra el 2 de diciembre de 1679: *«en menosprecio de la obligación que tiene, trata a mi parte, así de obra como de palabra, ásperamente, dándole muchos golpes y amenazándola de muerte, y sacando garrote, para molerla a palos y queriendo, en varias ocasiones,*

[61] RUIZ SASTRE, M., MACÍAS DOMÍNGUEZ, A. M., "Cuando el amor desaparece. Ruptura de noviazgo y separación matrimonial en el antiguo régimen. El caso del arzobispo de Sevilla", ob. cit., p. 1007.
Los autores identifican, tras estudio de los archivos de casos conservados en la Sevilla de la época moderna, que las mujeres son principalmente las que interponen demandas de divorcios, y como causa principal las sevicias y malos tratos.
[62] CAMPO GUINEA, M. del J., "Mujer y violencia conyugal en Navarra (siglos XVI-XVII)", ob. cit., p. 103.
En la primera categoría se incluyen los malos tratos y sevicias, en la violencia física indirecta la autora cita la falta de sustento por abandono o por expulsión del hogar y en la violencia psicológica incluye las amenazas de muerte, el adulterio/amancebamiento, la incitación a la prostitución, la difamación pública, las humillaciones privadas entre otras.
[63] JARQUE MARTÍNEZ, E., ALFARO PÉREZ, F. J., "Herencia, honor y conflictos familiares en el Aragón del siglo XVIII", ob. cit., pp. 161-162.

haberla ahogado y dado con unas tijeras por la garganta. Por cuyas causas mi parte no se atreve quedar sola en su casa ni de noche ni de día , conociendo la depravada intención de el dicho marido y que su fin es y ha sido matar a mi parte (:..) habiéndose mi parte recogido a la hora acostumbrada y acostándose con el susodicho a cuando quedase dormida y, poniendo en ejecución su depravado intento y deseo de matarla, pegó fuego a la cama en que dormían que ha resuelto la justicia ordinaria de esta dicha ciudad le ha puesto en la cárcel real della» [64].

Otra víctima, Teresa Puyol, en la demanda de separación que interpone contra su marido Nicolás Torres ante el Tribunal Eclesiástico zaragozano en 1795, por un lado relata insultos y vejaciones de tipo «*de tuna, bribona y que era de casta de vil*», «*con otras razones que se omiten por la vergüenza que llevan consigo tales expresiones*», a los que añade los malos tratamientos físicos sufridos en una ocasión a razón de unas alpargatas, o sea por causa injustificada «*sin mediar más que esto, atropelló a mi parte pegándola a presencia de alguna persona y, marchada esta, cerró la puerta de la casa y comenzó de nuevo a pegarla y cansado de ello la arrastró de una pierna diciéndola vamos a la bodega, amenazando de muerte*», debiendo intervenir un vecino para que no la matara: expresando que temía que la matase, y «*quería preservarla de semejante bruto*», por lo que tras impedir que el marido la siguiera pegando, la llevó a casa de sus padres. Tras varias idas y venidas de la víctima y pese a las mediaciones de la propia familia y las promesas del marido realizadas ante el alcalde y ante el párroco en el sentido de reconducir su comportamiento, ante los continuaos malos tratos probados por varios testigos que detallan «*golpes, bofetadas y malos tratamientos*», amenazas con una escopeta y declaran haber visto cómo Nicolás la golpeaba y arrastraba mientras advertía «*que no había de parar hasta cortar la cabeza de su mujer*», el tribunal notificado falla en el sentido de autorizar la separación y así asegurar la integridad física de Teresa[65].

Otros ejemplos de malos tratos son los descritos por María Rodríguez de Mata en la demanda de separación que interpuso en 1707 contra su marido Bernardo de Salinas ante la autoridad eclesiástica de Placencia. La demanda se presenta tras varios

[64] Tal como explica ARROYO VOZMEDIANO, J. en *Iglesia, mujeres y violencia: Calahorra 1643-1713*, ob. cit., p. 135, no encontramos asesinados en los archivos eclesiásticos ya que no eran de su competencia, pero si las tentativas de homicidio, como motivo para que la Iglesia autorice la separación de los cónyuges.

[65] Tanto la demanda, como las pruebas testificales y el fallo forman parte del Archivo Diocesano de Zaragoza y se relatan en JARQUE MARTÍNEZ, E., ALFARO PÉREZ, F. J., "Herencia, honor y conflictos familiares en el Aragón del siglo XVIII", ob. cit., pp. 148-149.

intentos de mediación por parte del Corregidor y el Alcalde mayor de la ciudad de Plasencia, quienes reprendieron sin éxito al marido. El abogado relata en la demanda que la mujer recibía malos tratos de palabra y obra: llamándola «*puta hereje*», dándole bofetadas, palos, golpes, e incluso estando embarazada de mucho tiempo «*haciéndole recios malos tratamientos para que acaso moviese la barriga como con efecto, sucedió y malparió*», amenazándola de muerte al tiempo que le mostraba un puñal o una espada, y no dejándola salir para buscar cura a las heridas que le había causado. Varios vecinos comparecen como testigos y confirman los malos tratos afirmando que la habían visto «*señalada y acardenalada*»[66].

En el caso de Madrid, los valiosísimos y numerosos archivos reales y eclesiásticos conservados reflejan el mismo problema de los malos tratamientos y sevicias, llegando a cubrir casi un diecisiete por ciento del volumen de todas las causas presentadas ante la Sala de los Alcaldes, sin que ello guarde un reflejo completo de la problemática, ya que en una época en la que las correcciones maritales eran lícitas, incluso aconsejadas, es fácil deducir que no todo se judicializaba[67] . Uno de los casos rescatados es el de Teresa Palomino, que en 1780 denuncia a su esposo por las sevicias y malos tratamientos reincidentes que le había causado: rotura de vértebras, cortes en la cara y tórax con una navaja, por lo que finalmente el agresor fue penado a ocho años de trabajos forzados. Este es solo uno entre otros casos con violencias similares rescatados por Margarita Ortega, que resalta el contenido de un libro de la Sala de los Alcaldes de finales del siglo XVIII configurado como un registro de los casos de violencias en el seno de la familia, sin que se conservaran los casos completos a los que se refería dicho registro, pero esta suerte de inventario podría ser signo de una cierta preocupación por la envergadura de la problemática de la violencia conyugal[68].

En cuanto a Canarias, las fuentes judiciales civiles y eclesiásticas son más escasas por su expurgo histórico o por su deterioro. Además, los pocos expedientes conservados no lo son en su integridad, faltando o bien los fallos, o bien algunos actos intermedios. Sin embargo, tras el análisis cualitativo de los archivos civiles, militares

[66] HERNANDÉZ BERMEJO, M. Á., "La familia como espacio de conflictos en Extremadura durante la Edad Moderna", ob. cit., pp. 375-377.
[67] ORTEGA LÓPEZ, M., "Violencia familiar en el pueblo de Madrid durante el siglo XVIII", ob. cit., p. 18.
[68] *Ibidem*, pp. 20-21.
Si bien la autora reconoce que no se ha podido encontrar una explicación segura sobre la intencionalidad en la realización de dicho registro, máxime aun cuanto no parece que el número de casos de violencia contra la mujer fuera distinto en los años del registro (1780-1786) en comparación con otro periodo anterior.

y eclesiásticos, la conclusión de la doctrina dedicada en las últimas décadas a este estudio histórico-jurídico regional ha sido que el marco normativo y judicial del archipiélago canario no es muy distinto a otras zonas peninsulares, primando el de la Corona de Castilla, sin que se desarrolle un derecho foral diferenciado. De hecho, se considera que el Fuero de Gran Canaria es muy parecido al de Baza[69], invocándose únicamente de manera subsidiaria y puntual el de Sevilla. Por otro lado, y en cuanto a la distribución de las instituciones judiciales, existía una Real Audiencia de Canarias, con sede en la ciudad de Las Palmas, fundada en 1526, y cuya principal función era la de resolver los recursos, con excepción de los asuntos penales más graves y los civiles de importante cuantía, que eran recurridos ante la Chancillería de Granada y a partir de 1566 ante la Audiencia de Sevilla. En las Islas llamadas de Realengo[70], Gran Canaria, Tenerife y La Palma, había Corregidores, pero, al ser legos en leyes, estaban asesorados por letrados y Alcaldes mayores. Mientras Tenerife y La Palma comparten un mismo Corregidor, Gran Canaria tenía su propio Gobernador o Corregidor. En niveles jerárquicos inferiores la justicia se administraba sea por Alcaldes reales (como Gáldar, Telde, Santa Cruz, Adeje, San Pedro de Daute, Garachico, Abona), sea por tenientes letrados propios en ciudades como La Orotava y Puerto de la Cruz, que beneficiaban de la jurisdicción exenta. En las Islas menores, de Señorío (Lanzarote, Fuerteventura, La Gomera y El Hierro) la justicia era impartida por Alcaldes mayores y sus resoluciones eran recurridas ante la Real Audiencia de Canarias. Tras varias reformas operadas a partir de 1718, la instancia superior canaria se componía por el Capitán general como presidente, un regente, tres oidores y un fiscal. Otro elemento importante en la transmisión de las fuentes judiciales ha sido los fedatarios públicos, los escribanos y, ante la ausencia o carencia de ellos en algunos municipios canarios, las personas designadas por los Alcaldes o los Corregidores con capacidad para consignar por escrito los autos y dotarles de legalidad.

Si bien alejadas de la península ibérica, las Islas han recibido y aplicado tanto las disposiciones de Castilla, como la práctica judicial y la doctrina civil e ideológico-

[69] De la misma fecha, 20 de diciembre de 1494, y contenido prácticamente idéntico, tratándose de cartas municipales de carácter orgánico otorgadas por los Reyes Católicos y que contenían todo el sistema jurídico que regía en dichas zonas, la diferencia consiste en que en Gran Canaria se instaura un Gobernador, mientras que en el de Baza existe la figura del Corregidor.

[70] Las Islas de Realengo es el nombre dado a las Islas Canarias, que fueron conquistadas directamente por la Corona castellana de los Reyes Católicos, a saber: Gran Canaria, La Palma y Tenerife, mientras que las cuatro restantes: Lanzarote, Fuerteventura, El Hierro y La Gomera, son islas de Señorío, porque fueron conquistadas por señores feudales, que terminarían por vender sus derechos sobre las tierras a la corona de Castilla.

religiosa, pero en un entorno y tiempos profundamente marcados por la especificidad de la inmigración de familias comerciantes de origen flamenco o genovés y por la emigración de la población autóctona masculina a las Américas, contexto que ha dado lugar a situaciones y causas judiciales y notariales características[71].

De hecho, Rodríguez Arrocha habla de la emigración, fundamentalmente masculina, durante la segunda mitad del siglo XVIII a Indias, especialmente a Caracas y La Habana, y las particulares consecuencias reflejadas en documentos notariales como el testamento que deja María Antonia de Salazar y Quintero en La laguna en 1779 del que se deduce que hacía décadas que no tenía noticias de su marido Sebastián José Correa, partido rumbo a América. Del mismo documento notarial extrae que la misma suerte había tenido su hija, cuyo esposo Domingo Guzmán y Chacón había fallecido en Cuba. La emigración de los hombres y el abandono de las mujeres trajo consecuencias dispares, así en algunos casos, la mayoría, supuso una vulnerabilidad tan grande para las abandonadas que acababan dedicándose a la prostitución, mientras que, en otros casos más afortunados desde el punto de vista económico las mujeres que se quedaban obtenían mayor libertad e independencia. En estos casos, si bien no podemos hablar de violencia directa, la condición social, económica y jurídica en la que quedaban las mujeres tras la partida y no regreso de sus esposos, ese abandono, si no era por causas de fuerza mayor (como lo podría ser el fallecimiento del esposo en la travesía), podría considerarse violencia.

Al igual que en los demás archivos peninsulares, de los conservados en Canarias se deduce que la separación judicial mayoritariamente era solicitada por mujeres que denuncian haber sido víctimas de violencias a manos de sus esposos que van desde injurias, amenazas, hasta malos tratos físicos de los más graves, al tiempo que constan documentados varios casos de uxoricidio[72]. En una revisión de catorce asuntos judicializados ante autoridades eclesiásticas o civiles según la materia, entre 1713 - 1823 en Tenerife, el autor Arbelo García recoge algunos de los malos tratos denunciados: «*en una ocasión le golpeó un ojo con fuerza causándole heridas graves*»,

[71] RODRÍGUEZ ARROCHA, B., "Uniones poco afortunadas: los conflictos en torno al matrimonio en las Islas Canarias del siglo XVIII", ob. cit., pp. 127-130.
Sobre la influencia de la emigración en la condición jurídica y social de la mujer canaria también ARBELO GARCÍA, A. I., "Matrimonio y conflictividad e Canarias: una mirada desde el siglo XVIII", ob. cit., pp. 72-73, especialmente en relación con las situaciones de bigamia en las que se colocaban los varones que emigraban a América y contraían nuevas nupcias.
[72] ARBELO GARCÍA, A. I., "Matrimonio y conflictividad en Canarias: una mirada desde el siglo XVIII", ob. cit., pp. 85-88.

«*siendo su mujer herida por una navaja arrojada por su marido*», «*ha propalado que no ha de descansar hasta quitarme la vida*», malos tratos constantes «*sin causa ni motivo*», algunos terminando en asesinato de la mujer «*por incumplimiento del débito conyugal, ladrona y bruja*».

El estudio del caso de la muerte de María Francisca a mano de su marido, el pescador Francisco José González, el 9 de diciembre de 1760 en Geneto, La Laguna, es uno de ellos. Primer aspecto que cabe destacar es la importancia de los peritos, como en este caso el cirujano acompañado de «ministros reales» quienes certifican la causa violenta de la muerte mediante la exploración del cadáver que presentaba «*araños en la garganta, al parecer hechos con unas uñas y en brazo raspones. Por el útero se vio que echaba sangre aquossa*». La actitud del sospechoso no dista mucho de lo que aún ocurre hoy día, pues tras huir durante años, una vez detenido, reconoce los hechos pero su defensa consiste en considerarlos consecuencia natural de la actitud y carácter de la mujer: «*varios excesos y no tener enmienda alguna*», negándose a mantener relaciones sexuales, justificando para ese día una suerte de locura transitoria: «*que provocada y apurada su pasiensia aquel día más que otro, se precipito con la colera, y sin ser ya dueño de sí mismo. Se arrojo a castigarla, y quiso la desgracia que acabase con ella, sin ser esa su intención*». Relevantes son también las declaraciones de testigos, pues mientras algunos ensalzan la figura del uxoricida y culpabilizan a la asesinada, otros confirman los malos tratos habituales anteriores al asesinato, siendo su implicación esencial para la posterior condena en 1768 a la horca, si bien, según parece, hasta 1784 aún no se había ejecutado la sentencia, dilaciones denunciadas por el propio fiscal promotor del caso, Marcos Afonso Rodríguez, quien había demandado un castigo ejemplar dada la gravedad de los hechos[73].

En otras ocasiones la manera de acabar con la vida de la mujer era más sigilosa, como por ejemplo el uso del veneno. Es el caso del juicio penal relatado por Rodríguez Arrocha que se persiguió de oficio por la Real Audiencia de Canarias contra Antonio Rivero, vecino de la localidad de Tacoronte, quien había matado a su mujer por envenenamiento, motivo por el cual en 1772 los archivos confirman que se encontraba preso en la cárcel real de La Laguna.

[73] El caso relatado por el doctor de la Laguna ARBELO GARCÍA, A. I., en "Matrimonio y conflictividad en Canarias: una mirada desde el s. XVII", ob. cit., se encuentra en los Archivos Históricos Nacionales, Consejos Suprimidos: legajo: 2237, expediente n.º 5.

De la misma manera que ocurre en la península, vemos cómo en Canarias tanto la legislación como la mentalidad de la sociedad abogaban por la superioridad del hombre y por el derecho moral de utilizar la violencia sobre su mujer a modo de corrección, sin embargo, la violencia desmedida no era aceptada y contra ella se levantaba no solo la víctima sino todo el entorno: familiares o vecinos, siendo su papel fundamental a la hora de proteger a las víctimas y buscar justicia. Ejemplo de ello representan los treinta vecinos de la aldea tinerfeña de Arguayo de la zona de Santiago de Teide que se prestaron a declarar en 1753 en contra de Luis Torres. Aunque no se conserva el fallo del asunto, que primero fue visto por el Alcalde mayor de Icod y luego por la Real Audiencia, las testificales practicadas son reflejo tanto de la tipología de la violencia como de la importancia que jugaba la comunidad[74].

Si bien, como se decía, las fuentes judiciales isleñas no son tan numerosas, el estudio de algunos de los casos nos permite tener una imagen sobre el papel de la mujer, la gravedad de la violencia de género y la respuesta de la sociedad y de las instituciones.

2.- Aspectos procesales

En una sociedad en la que no se cuestionaba la subordinación de la mujer y en la que la corrección marital era considerada legítima, es fácil deducir, decíamos, que no todos los malos tratos se judicializaban sino solamente aquellos que reflejaban una violencia desmedida y sin «*justa causa*». A ello se añaden los importantes costes de los litigios, costes que eran una verdadera barrera a la hora de tratar de parar los malos tratos[75] y por supuesto la arraigada cultura del perdón y la consideración de privacidad de los asuntos conyugales.

Por esas razones, es lógico que, ante los tribunales, sean ellos eclesiásticos o reales, han llegado únicamente los asuntos más graves, reiterados y en los que los

[74] ARBELO GARCÍA, A. I., "Matrimonio y conflictividad en Canarias: una mirada desde el siglo XVIII", ob. cit., pp. 77-85. El autor alaba el «*fenómeno del intervencionismo de la comunidad rural sancionando injurias y malos tratos en el ámbito marital*» tras el estudio de varios casos enjuiciados en Canarias, especialmente el de Luis Torres, realizando un cuadro pormenorizado con los testigos y pasajes relevantes de sus declaraciones.

[75] MORGADO GARCÍA, A., "El divorcio en el Cádiz del siglo XVIII", ob. cit., p. 126.
A título de ejemplo el autor revela cómo la separación de Pedro Yuglar y de María Milla costó ciento setenta y dos pesos en 1794.

actores tenían cierta capacidad económica, pero una vez encausados veamos cuáles eran los trámites procesales más relevantes y los actores intervinientes.

La primera cuestión que conviene aclarar es sobre la capacidad de la mujer en la época moderna para ser demandante teniendo en cuenta su condición jurídica que suponía su incapacidad de interponer demandas sin la licencia del marido. Pues bien, para los casos en los que la mujer tenía que interponer acciones civiles o penales contra el propio cónyuge la ley establece una excepción pudiendo hacerlo de forma individual y sin venia judicial en aquellas demandas de divorcio, nulidad del matrimonio, restitución de la dote, alimentos, malos tratamientos. En los procesos eclesiásticos, además, las mujeres gozaban de plena capacidad jurídica. En el caso de las mujeres casadas menores de edad, la separación era iniciada por el padre[76].

En cuanto a la postulación, tanto el actor o demandante como el demandado debían presentarse con abogado y procurador. El poder a pleitos a nombre del procurador[77], firmado por la demandante y el abogado, se presentaba con la demanda y se unía a los autos, dando la posibilidad a los representantes para comparecer en nombre de los representados en todos los actos procesales, presentar escritos, recibir notificaciones, presentar recursos. Al igual que hoy día, la función del procurador era la de intermediario entre el Juez y la parte, función muy útil en una época en la que las distancias y los medios de transporte dificultaban mucho la posibilidad de la parte de estar presente en todos los actos procesales, mientras que al abogado le correspondía la defensa del fondo del asunto, motivo por el cual debía ser Doctor en Derecho, y si comparecía ante los Tribunales eclesiásticos, con preparación canónica. La demanda, al igual que los demás actos procesales, debería presentarse por escrito. En la demanda, con la que empezaba la primera fase del procedimiento, la de alegaciones, los

[76] ESPÍN LÓPEZ, R., "Los pleitos de divorcio en Castilla durante la Edad Moderna", ob. cit., p. 173.
[77] *Ibidem*, pp. 173,188.
En uno de los poderes rescatados por la autora se detallan las facultades que se le otorgaban al procurador: «*especialmente para que a la Sra otorgante y en su nombre parezcan ante el Sr Vicario de esta villa… y pongan demanda de Diborcio al dho su marido… haciendo en ello todas las Diligencias Judiciales o extra judiciales que convengan y en su razón hagan Pedimentos, Requerimientos, Protestas, Citaciones, embargos y desembargos y en su razón presenten escritos, escripturas, testigos en prueba o fuera della recusen juezes, letrados, ssnos notarios, juren las recusaciones oigan autos y sentencias difinitibas, consientan las de su favor y las de en contrario apelen y supliquen adonde y como mejor les conviniere y sigan las apelaciones y finalmente hagan todos los demás autos que necesario fueren… se le señalen los alimentos y litis espensas correspondientes a su calidad y persona y la de tres hijos menores y los sigan hasta que consigan y este fenecido el dho divorcio*».
Vemos cómo las funciones del procurador y las facultades que se le otorgan no han variado mucho a lo largo de estos últimos siglos, siendo prácticamente las mismas.

abogados relataban los hechos y en cuanto a los Fundamentos de derecho se apoyaban además de en las leyes en la doctrina canónica con citas de textos religiosos.

Una vez presentada la demanda el escribano o el notario, al igual que hoy día el letrado de la Administración de justicia, debía verificar que se cumplían los requisitos formales de interposición de la demanda y daba traslado al demandado, no antes de guardar en los autos los originales y asegurarse que la copia trasladada era literal, contando las páginas y los tipos de documentos adjuntos.

En cuanto al relato de los hechos en la demanda, llama la atención no solamente el detalle y la gravedad de los malos tratos descritos, sino también los argumentos tendentes a probar el cumplimiento por parte de la mujer de sus obligaciones domésticas y de sumisión, por lo que, además de la gravedad, debía demostrarse la falta de «*justa causa*»[78]. Así lo identifica Morgado en varios archivos de casos estudiados de los años 1707 hasta 1773, en los que la demanda recoge justificaciones del tipo: «*he procurado vivir vida maridable con el susodicho sin darle ocasión de enojo*», «*vivienda honesta y recogidamente …y sin darle motivo», «se ha esmerado cuidar, estimar y obsequiar al prenotado su marido con el mayor desvelo», «cuidándolo en un todo y cumpliendo con las obligaciones de su estado»*[79].

El demandado, en la fase de alegaciones, respondía igualmente mediante abogado y procurador, alegando las excepciones. Por su parte, los argumentos de la representación del demandado pocas veces iban encaminados en el sentido de negar los malos tratamientos, la mayoría de las veces alegaban su necesidad determinada por el comportamiento rebelde de la mujer: «*no proporcionarse los genios ni a temperarse la dicha mi mujer a ceder de su anima entereza en los lances que se ofrecían queriendo muchas veces que observase su gusto*» o «*aquella sevicia que no solo no se estima por motivo justo a la separación de un matrimonio sino que se encarga como salutífera para conservación de la buen armonía de él cuándo la cónyuge se extravía o desordena y no cede a las racionales amonestaciones de su marido*»[80].

---

[78] REGUERA, I., "Malos tratos y violencia conyugal en la sociedad vasca de la Edad Moderna", ob. cit., p. 167. El autor considera que las demandas de la época, en «*una asunción del derecho de corrección del esposo*» más que en lo excesivo de los malos tratos denunciados, ponían el acento sobre su falta de motivo, citando argumentos invocados en los expedientes del tipo «*que sin motivo alguno la golpeó*», «*que siempre ha cumplido con las obligaciones de su estado*».

[79] MORGADO GARCÍA, A., "El divorcio en el Cádiz del siglo XVIII", ob. cit., p. 129. Según el autor, pese a la gravedad de las sevicias, a veces no eran estas a las que más importancia se les daba sino a la falta de justificación de las mismas.

[80] *Ibidem*, p. 129.

El Juez también era informado y en muchas de las causas se le solicitaba en esta primera fase acordar el depósito o secuestro de la mujer. Resulta interesante la figura del depósito, ya que se conforma como una especie de medida cautelar de lo que hoy día entendemos por orden de alejamiento provisional, eso sí con las especificidades propias de la época. Pues bien, los archivos hablan del «*depósito*», de la «*provisión de secuestro*», que suponía que ante indicios de malos tratos y con el fin de preservar la integridad física de la mujer, a esta se le autorizaba abandonar el domicilio familiar, de manera provisional, eso sí, no se reconocía su autonomía ya que pasaba de estar bajo la tutela del marido a estar bajo la del depositante, que adquiría las obligaciones típicas del depositario civil, y ello mediante el consentimiento otorgado en documento público. La solicitud del depósito venía acompañada de peticiones económicas y relativas a la custodia provisional de los niños. Un ejemplo de es ello el relatado por Arroyo Vozmediano, en concreto de Josepha Martia de Amatria, quien en 1698 solicita el divorcio por los malos tratamientos graves a la vez que solicita su depósito, trece realies diarios para su manutención, la de su hija y su criada, la cantidad correspondiente a los gastos del pleito, que se haga inventario y se le devuelvan sus bienes privativos, y la custodia de su hija. Y el Vicario general aprueba las medidas cautelares solicitadas «*la ponga en parte segura y decente a su satisfacción donde este hasta que otra cose se mande. Que en ello no le inquiete ni perturbe Antonio de Lazcano, su marido, ni otra persona bajo pena de excomunión mayor y con apercibimiento se procera a lo que haya lugar*»[81]. Estamos ante lo que hoy se llamaría una orden de alejamiento o prohibición de acercarse y de comunicarse con la víctima, y si bien el castigo en caso de incumplimiento no se consideraba como hoy día un nuevo delito castigado con la pena de cárcel, no obstante, la excomunión, muy grave en la época, solía también tener eficacia.

Otro ejemplo de depósito fue el acordado en Extremadura a María Rodríguez en casa de sus padres a la vez que se le obligaba a su marido, Bernardo Salinas, a pagar una cantidad de dinero en concepto de alimentos, que al huir de la justicia se decretó el embargo de los bienes de la casa[82].

[81] ARROYO VOZMEDIANO, J., "Iglesia, mujeres y violencia: Calahorra 1643-1713", pp. 143-144. El depósito de la mujer como suspensión temporal de la cohabitación de los cónyuges, si bien por un lado tiene un sentido protector, no deja de ser, como acertadamente afirma Arroyo Vozmediano, «*una cosificación de la mujer*».

[82] HERNANDÉZ BERMEJO, M. Á., "La familia como espacio de conflictos en Extremadura durante la Edad Moderna", ob. cit., p 376.

Si bien el depósito era una medida protectora, no siempre se acordaba. En la mayoría de los casos, en este momento procesal el juez procedía a mediar entre las partes, consiguiendo el allanamiento del marido, bajo promesa de un mejor trato, y la correspondiente renuncia por parte de la mujer a seguir en adelante con el procedimiento mediante revocación de poderes al procurador[83].

Hay que decir que, si el juez consideraba suficientes las informaciones aportadas en esta primera fase de alegaciones, podía dictar sentencia sin necesidad de abrir la segunda fase, que era la probatoria. Ahora bien, por regla general, y si no se había producido previamente la reconciliación, el juez abría el periodo probatorio, informando de ello a ambas partes, siendo esta la fase en la que se practicaban las testificales, siempre por escrito y delante del escribano.

La proposición de la prueba testifical se hacía por escrito dándose traslado a la otra parte, quien podría rechazarla o reprobarla, y si bien debían ser escuchados por el juez, en la práctica se hacía únicamente en presencia de los escribanos, relata Rosa Espín, dato que no dista mucho de la práctica judicial actual, pues en muchos de los casos de procedimientos de maltrato, las testificales a veces se practican únicamente delante del funcionario sin que el juez o el fiscal estén presentes.

En cuanto a los testigos, si bien en otro tipo de procedimientos los familiares no eran admitidos, en los asuntos conyugales sí, pues se consideraba, al igual que hoy, que «*son los mejores testigos, más informados del caso porque estas materias no se pueden hacer ni se hacen delante de otras personas*»[84].

Los documentos en los que quedaban plasmados las testificales contenían, al igual que en la actualidad, los datos de identificación, la relación con las partes, el juramento de decir la verdad, si era testigo directo o no, consignando el escribano al margen de los folios «*este de oídas, este de oír decir, o este testigo verifica*». Pese a la advertencia legal y al juramento de decir la verdad, los falsos testimonios no eran una excepción en la época y sus motivaciones eran económicas.

Otro dato importante a resaltar es precisamente la cantidad de testigos[85] que deponían tanto en asuntos civiles como criminales y cuya intervención en muchos de

[83] ESPÍN LÓPEZ, R., "Los pleitos de divorcio en Castilla durante la Edad Moderna", ob. cit., p. 176.
[84] *Ibidem*, p. 179.
[85] ARBELO GARCÍA, A. I., "Matrimonio y conflictividad en Canarias: una mirada desde el siglo XVIII", ob. cit., p. 78. Ensalzando la intervención de la comunidad ante la violencia marital, Arbelo García cuenta el caso de la aldea de Arguayo, Santiago de Teide-Tenerife que data de 1753 y en el que declararon una treintena de testigos.

los casos no se limita a la comparecencia en juicio, sino que es anterior a ella, habiendo intervenido para parar los malos tratos o habiendo dado cobijo a la mujer, prueba todo ello de una importante implicación y reacción de la sociedad de la Edad Moderna frente a los malos tratos que Arroyo considera incluso más implicada que la sociedad actual, pese a que los muros gruesos y las distancias podían haber sido un mayor impedimento[86]. También es cierto que a veces los vecinos y familiares, aun testigos de los malos tratos, evitaban implicarse o impedir los malos tratos e intervenían con el objetivo de conseguir una reconciliación[87].

La prueba pericial también era practicada en esta fase probatoria y era fundamental en la solución de los pleitos, correspondiéndole al juez la elección y nombramiento de los peritos entre las personas profesionales en una ciencia, arte u oficio. En el caso de los malos tratos o el uxoricidio, la pericial médica era fundamental ya que mediante ella se certificaban las graves lesiones físicas[88].

Una vez practicadas las pruebas, el Juez cerraba esta fase probatoria, y, al igual que en el derecho actual, daba traslado a las representaciones de las partes para las conclusiones que en la época obligatoriamente debían ser realizadas por escrito. Tras presentar las conclusiones que representaban un resumen sobre los hechos, el derecho y las pruebas practicadas en el caso, el Juez citaba a las partes para practicar la notificación del fallo de la sentencia. En los procedimientos en los que se alegaban los malos tratos, la sentencia podría fallar en el sentido del divorcio, sin embargo, en la mayoría de las ocasiones, si bien resultaban probados los malos tratamientos, se consideraba que no lo eran de forma «*bastante*» para otorgar el divorcio, por lo que se sentenciaba en el sentido de ordenar la vuelta de la esposa al domicilio conyugal y su obligación de rehacer «*la vida maridable*». La sentencia firmada por el Juez y notificada a las partes podría ser aceptada, caso en el que quedaba firme y producía

[86] En el sentido del importante papel de los testigos y de la triple implicación de la sociedad (vecinos y familiares) frente a los malos tratos, se pronuncia ARROYO VOZMEDIANO, J., "Iglesia, mujeres y violencia: Calahorra 1643-1713", ob. cit., p. 139; REGUERA, I., "Malos tratos y violencia conyugal en la sociedad vasca de la Edad Moderna", ob. cit., p. 144; ORTEGA LÓPEZ, M., "Protestas de las mujeres castellanas contra el orden patriarcal privado durante el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 19, 1997, p. 66; HERNANDÉZ BERMEJO, M. Á., "La familia como espacio de conflictos en Extremadura durante la Edad Moderna", ob. cit., p 376.

[87] Según MORTE ACÍN, A., "Que si les oían reñir o maltratar el marido a la mujer la socorriesen: familia, vecindad y violencia contra la mujer en la Edad Moderna", en *Revista de Historia Moderna*, núm. 30, 2012, p. 217, normalmente la propia familia impulsaba la reconciliación por motivos económicos o de honor.

[88] REGUERA, I., "Malos tratos y violencia conyugal en la sociedad vasca de la Edad Moderna", ob. cit., p. 158.

efectos de cosa juzgada, o por el contrario apelada en plazo y forma ante la instancia superior mediante recurso de alzada o apelación por motivo de «*agravio y manifiesta injusticia de la sentencia dada*», pudiendo llegar incluso al Nuncio o al Papa.

Si bien la jurisdicción eclesiástica era la que tenía competencia en los asuntos de «*divorzio*», incluso en aquellos cuyo fundamento eran los malos tratos, la justicia civil intervenía también en algunos casos, como comisionada de la primera como en la ejecución del depósito de la mujer, o bien como vía de recurso cuando se consideraba que las sentencias eclesiásticas eran arbitrarias.

La intervención de ambas jurisdicciones, la eclesiástica y la real, en el caso del mismo matrimonio se refleja en muchos procedimientos.

La justicia real también intervenía mediante los Alcaldes, Corregidores o Alguaciles, que actuaban con el objetivo de poner fin y evitar las sevicias y malos tratamientos, incoando un proceso paralelo o posterior al eclesiástico con el fin de imponer castigos penales. Las penas variaban desde el apercibimiento, penas leves como multas y pago de costas, penas menos leves como el destierro por uno[89] o dos años, hasta las graves, como cárcel en presidios africanos cuya duración podía ser importante, como los seis años impuestos a Domingo Ocho o los diez impuestos a Juan de Urquina, la condena a servir en el ejército (nueve años para Francisco Pérez de Nanclares), hasta la pena más grave, si bien más escasa e impuesta en casos de uxoricidio, como la pena de muerte[90].

3.- La Edad Moderna como etapa incipiente de rechazo hacia la violencia contra la mujer

La destacada preocupación en las últimas décadas por parte de los historiadores por rescatar de los archivos eclesiásticos y reales expedientes de casos civiles y penales relacionados con la familia, los conflictos familiares y la violencia contra las mujeres, nos permite también a los juristas ya no solamente introducirnos en la realidad social y jurídica de la época, sino también extraer de allí valiosos datos que pueden servirnos de concienciación y mejor entendimiento del porqué de la perpetuación y magnitud

[89] Como el destierro impuesto a Antonio Fernández por la Chancillería de Cáceres de José Benito en 1777 por un año, por haber desfigurado la cara y ojo de su mujer; véase ORTEGA LÓPEZ, M., "Protestas de las mujeres castellanas contra el orden patriarcal privado durante el siglo XVIII", ob. cit., p. 81.

[90] REGUERA, I., "Malos tratos y violencia conyugal en la sociedad vasca de la Edad Moderna", ob. cit., p. 172.

del fenómeno y la tan alta resistencia en su combate a pesar del enorme esfuerzo actual en este sentido.

Los casos rescatados por los autores citados en este subcapítulo, y que ponen nombres y voz a protagonistas de dramáticas historias, nos llevan a retener las siguientes ideas generales.

a) La época moderna sigue siendo un periodo en el que el sistema patriarcal sigue imponiendo a golpe de fuerza la idea de superioridad del varón sobre la mujer.

b) Los malos tratos no solo son tolerados sino incluso considerados aconsejables para conservar el ideal de la familia y evitar que las mujeres, vistas como seres débiles de alma y espíritu, se alejen de ese ideal.

c) En la época moderna las mujeres empiezan a rebelarse contra la violencia mediante procesos de divorcio en los que los malos tratos son la causa fundamental

d) El acceso a la justicia no era para todas, pues dado los altos costes judiciales las menos desfavorecidas no podían permitirse denunciar, mientras por otro lado las mujeres pertenecientes a la nobleza evitaban sacar a la luz pública los conflictos maritales.

e) Pese a que en aquel entonces no existía ni el concepto ni la conciencia de lo que es violencia de género, hablándose de «s*evicias*» o «*malos tratamientos*», estos empiezan a ser rechazados por las víctimas y denunciados, si bien prosperan únicamente los más graves.

f) Tanto la sociedad, vía una solidaridad vecinal y familiar cada vez más patente, como las instituciones eclesiásticas y reales, mediante figuras o herramientas jurídicas como el «d*ivorzio*» por sevicias, el depósito o los castigos penales por malos tratos gravísimos, a veces perseguidos incluso de oficio, empiezan a manifestar y practicar mayor preocupación y apoyo a las mujeres contra estas violencias.

VII.- EDAD CONTEMPORÁNEA Y LAS CUATRO OLAS DEL FEMINISMO

Desde el punto de vista histórico la Edad contemporánea se refiere a la etapa comprendida entre la Revolución francesa o la Declaración de Independencia de los Estados Unidos hasta la actualidad, o sea desde 1789 hasta hoy.

En cuanto al estudio histórico de la violencia de género, con la Edad contemporánea entramos en una nueva era, de mayor visibilidad y mayor implicación en la lucha aún inacabada por una igualdad real.

Como se ha podido ver en los periodos históricos anteriores, ha habido mujeres que se han cuestionado el rol y las injusticias impuestas por el patriarcado con todo lo que ello implica, tanto a nivel de derechos públicos como en la esfera más íntima y familiar, sin embargo estas luchas han sido más bien a nivel individual, a veces con apoyo cercano y por parte de las instituciones, aunque en la mayoría de las veces sin contar con una aceptación y colaboración generalizadas, por ello no podemos hablar del feminismo hasta bien entrada la Edad contemporánea. La violencia contra la mujer vista como un «*fenómeno histórico*», se expande a lo largo de varias largas etapas, desde la Antigüedad cuando las mujeres, más bien victimas sumisas, habían desarrollado diversas estrategias de resistencia, a pequeños brotes de acción o rebelión a nivel individual en la Edad media y en la moderna, para llegar a la Edad contemporánea en la que nos encontramos desde hace más de dos siglos en una situación de lucha aún inacabada[91].

De hecho, el primer uso documentado de la palabra «*feminismo*» data del año 1837 y se le atribuye al socialista francés Charles Fouriei[92], quien veía en la situación de las mujeres un indicador del nivel de civilización de la sociedad. Pero más que una palabra, sostiene ONU Mujeres, el feminismo es considerado un movimiento que defiende la igualdad de derechos sociales, políticos, legales y económicos de la mujer respecto del hombre.

E incluso dentro de la Edad contemporánea se habla de varias olas, siendo muy distintos los retos con los que se enfrentaba el feminismo a comienzo de la primera ola, a los que hoy día debemos solventar.

Como antes advertíamos, es importante estudiar la evolución histórica de la violencia contra la mujer, pero no debemos olvidarnos de contextualizar y encuadrar ese estudio en las particularidades de cada una de las épocas históricas. No es por tanto casualidad que se pueda hablar del feminismo y de una verdadera lucha contra las desigualdades de género y la implícita violencia justo a partir del Siglo de las Luces.

---

[91] CASES SOLA, A., "Mujeres y violencias: perspectivas de género", en *Gerónimo de Ustariz,* núm. 34, 2018, pp. 98-116.

[92] Si bien también hay autores, como por ejemplo la obra conjunta "*Léxico de la política",* México, 2000, que revelan que antes de la utilización por parte de Charles Fourier, la palabra feminismo ya se utilizaba en el vocabulario médico francés del siglo XIX.

El Siglo de las Luces, también conocido como Ilustración y extendido en toda Europa a partir del siglo XVIII, se caracteriza por un cambio ideológico y de costumbres de la población, en el espíritu renacentista cuyo centro comienza a ser el ser humano, y en que, mediante la cultura, la razón, la ciencia y la política, se buscaba impartir el conocimiento para combatir la ignorancia, poner fin a la tiranía, buscar la igualdad y en definitiva lograr un mundo mejor.

Si bien «*la Biblia*» de esta renovada época se considera que es la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, el escenario, la revolución francesa con su famoso eslogan «*libertad, fraternidad, igualdad*», sin embargo, las mujeres aún no estaban llamadas para formar parte de esa igualdad, pero sí las circunstancias eran algo más propicias y las voces femeninas no tardaron en alzarse.

Dentro de la Edad contemporánea y con especial enfoque al feminismo, a la defensa de la igualdad y la lucha contra la violencia contra las mujeres, los historiadores hablan de cuatro etapas bien determinadas o cuatro olas.

No se puede entrar a hablar de la violencia de género en la Edad contemporánea sin previamente hablar del surgimiento del feminismo y de las características de sus cuatro olas, correspondiéndole a cada una de ellas ciertas reivindicaciones de derechos.

La primera vez que se utiliza el termino de «*ola*» para describir una etapa del feminismo es en 1968 en un artículo publicado por Martha Weinman Lear en el New York Times intitulado "*The Second Feminist Wave*". Le siguió Kate Millet quien en un artículo de 1971 caracterizaba la primera y la segunda ola, y su idea llevó incluso a la creación de una nueva revista "*The second wave: A Magazine of the New Feminism"*[93].

Ahora bien, la doctrina no es unánime ni en cuanto a la oportunidad de la utilización de la metáfora «*ola*» ni sobre la temporalización de cada una de ellas.

La división en olas no es exclusiva del feminismo, sino que la encontramos incluso en lo relativo a otros movimientos sociales, siendo cada ola la expresión de dicho ciclo de protesta.

Hay autores que consideran que la metáfora ola no es la más adecuada pues parece artificial, reduccionista y da idea de una homogeneidad que no es característica

[93] GARRIDO-RODRÍGUEZ, C., "Repensando las olas del feminismo. Una aproximación teórica a la metáfora de las olas", en *Investigaciones Feministas*, núm. 12(2), 2021, pp. 483-492, disponible en https://revistas.ucm.es/index.php/INFE/article/view/68654 (Consultado: 07.05.2024).
Kate Millet suscribe el final de la primera ola con la reivindicación y posterior logro del derecho al voto y considera el comienzo de la segunda ola en los años sesenta.

del movimiento feminista ya que en cada etapa han existido dentro del feminismo varias corrientes. Otros consideran el uso de la palabra inadecuado ya que da a entender que entre una ola y otra no hay nada, cuando el feminismo precisamente se caracteriza por su continuidad a lo largo de varios siglos.

Otros han propuesto términos alternativos como «*generaciones*» o «*caleidoscopio*», sin embargo, desde los años setenta, la doctrina mayoritaria estudia el feminismo por etapas a las que denomina «*olas*», entendidas como picos con particularidades distintas, pero con elementos conexos, comunes y continuos[94].

Dicho esto, y antes de entrar a explicar brevemente los aportes de cada ola, se debe mencionar que la doctrina tampoco es unánime en cuanto a si hablamos de tres o cuatro olas del feminismo, ni en cuanto a su temporización y cronología.

Asimismo, el feminismo teórico situó el comienzo de la primera ola a finales del siglo XVIII, la segunda ola desde mediados del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, la tercera ola desde los años sesenta hasta los noventa, y la cuarta ola desde los 2000 hasta la actualidad. Por su parte la corriente anglosajona habla de tres olas, donde la primera comenzaría a mediados del siglo XIX, considerando que las primeras reivindicaciones feministas mediante trabajos individuales no tienen el carácter colectivo necesario para poder hablar de un movimiento social, la segunda ola comenzaría en la segunda mitad del siglo XX, desde los años sesenta hasta los noventa y la tercera ola: desde la década de los noventa hasta la actualidad.

Por otro lado, si bien el feminismo es un fenómeno global, sus etapas no son idénticas en todos los territorios, pudiendo haber ciertos desfases determinados por contextos nacionales particulares. Un ejemplo de ello es el feminismo español de la segunda ola (a diferencia del más reciente, el de la cuarta ola, que es mucho más avanzado e intenso que el de nuestros vecinos europeos), que fue algo más tardío que en otros territorios, como Estados Unidos, Gran Bretaña o Francia, y ello debido a diversos factores entre los cuales la doctrina cita los de naturaleza económica por la

[94] *Ibidem*, pp. 484-486. Garrido en su artículo hace un breve repaso sobre diversas teorías sociológicas relativas a las olas del feminismo, sobre las críticas y las propuestas decantándose por la utilización de la ola como denominación ilustrativa de la idea de que los movimientos sociales no se mantienen estáticos a lo largo del tiempo, denominación aceptada y utilizada por la doctrina mayoritaria tanto a nivel sociológico en el estudio del fenómeno como a nivel jurídico para estudiar las reivindicaciones y las leyes adoptadas en cada etapa.

escasa expansión industrial, los relativos al analfabetismo femenino, la fuerte influencia de la Iglesia o las circunstancias políticas no muy favorables[95].

Nosotros nos decantamos por la exposición del feminismo en cuatro olas tal como una gran parte de los autores lo estudian, entre ellos la filósofa española Amelia Valcárcel, entendiendo que no se puede restar importancia a las expresiones incipientes del feminismo ilustrado de finales de siglo XVIII, pues si bien su expresión no es colectiva, su veleidad lo era[96].

1.- La primera ola (finales del siglo XVIII-siglo XIX)

La primera ola surgió como vibración de la Revolución francesa y de las ideas de la ilustración. Pese a que Montesquieu y Rousseau abogaban por la igualdad, se referían más bien a la igualdad entre varones, al igual que lo hacía la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 que proclamaba los derechos fundamentales exclusivamente entre los hombres, sin embargo, las mujeres cada vez más conscientes de la sumisión a todos los niveles, comienzan a alzar su voz. Primero fue la francesa Olympe de Gouges, escritora y filósofa política francesa, figura emblemática en la historia de los derechos de la mujer, siguiendo este impulso de la Revolución francesa y del movimiento ilustrado va más allá y desafiando las normas de su tiempo escribe el artículo «e*spejo*» o «*reacción*» de la Declaración de 1789, llamado *Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana* en el que habla por primera vez de la igualdad jurídica de los sexos y el importante rol de la mujer dentro de la sociedad[97].

---

[95] PULEO GARCÍA, A. H., "Feminismo", en MARDONES, J. M. (editor), *10 palabras clave sobre movimientos sociales*, Verbo Divino, Estela, 1996, pp. 187-228. Entre las razones de carácter político la autora nombra la falta de tradición de liberalismo político y democracia parlamentaria.

[96] VALCÁRCEL, A., "Qué es y qué retos plantea el feminismo", en *Jornadas: Hacia la plena ciudadanía de las mujeres. Barcelona, 21, 22 y 23 de abril de 2004*, Diputació de Barcelona y Urbal Europe-Aid, Barcelona, 2004, disponible en: https://ameliavalcarcel.com/wp-content/uploads/2015/07/que-es-y-que-plantea-el-feminismo.pdf. (Consultado 09/04/2024).
Valcárcel considera que el feminismo nace con la ilustración siendo «*un hijo no querido de ésta*», resaltando «*la polémica ilustrada sobre la igualdad y diferencia entre los sexos, nace un nuevo discurso crítico que utiliza las categorías universales de su filosofía política contemporánea. Un discurso, pues, que no compara ya a varones y mujeres y sus respectivas diferencias y ventajas, sino que compara la situación de privación de bienes y derechos de las mujeres con las propias declaraciones universales*».

[97] PALOMAR, A., "Una breve historia del feminismo", en *National Geographic*, disponible en: https://historia.nationalgeographic.com.es/a/breve-historia-feminismo-fechas-nombres-clave_17778. (Consultado 07/05/2024).

La Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana, pese a ser prácticamente el primer documento que reconoce y declara los derechos iguales de las mujeres, es considerado además uno de los discursos más brillantes, escueto pero tajante, de todo el movimiento feminista, prueba de ello el propio preámbulo:

«*Las madres, hijas, hermanas, representantes de la nación piden que se las constituya en asamblea nacional. Por considerar que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos de la mujer son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados de la mujer a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social les recuerde sin cesar sus derechos y sus deberes, a fin de que los actos del poder de las mujeres y los del poder de los hombres puedan ser, en todo instante, comparados con el objetivo de toda institución política y sean más respetados por ella, a fin de que las reclamaciones de las ciudadanas, fundadas a partir de ahora en principios simples e indiscutibles, se dirijan siempre al mantenimiento de la constitución, de las buenas costumbres y de la felicidad de todos*».

Decimos que la declaración de Olympe de Gouges es como una declaración «*espejo*» a la de 1789. Asimismo, si el artículo 1 de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789 establecía: «*Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos. Las distinciones sociales solo pueden fundarse en la utilidad común*», el artículo 1 de la Declaración de los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana, responde: «*La mujer nace libre y permanece igual al hombre en derechos. Las distinciones sociales sólo pueden estar fundadas en la utilidad común*». En su artículo 10 recogió las siguientes palabras: «*Nadie debe ser molestado por sus opiniones incluso fundamentales; si la mujer tiene el derecho de subir al cadalso, debe tener también igualmente el de subir a la Tribuna con tal que sus manifestaciones no alteren el orden público establecido por la Ley*».

En una época donde la mujer estaba relegada a un segundo plano, en este documento histórico De Gouges abogaba por la igualdad de género, reclamando un trato igualitario de la mujer con respecto al hombre tanto en lo público como en lo privado, trato que suponía el derecho al voto, el poder hablar en público sobre aspectos políticos, poder ocupar cargos en el Gobierno, participar en el ejército, el derecho a la educación, el derecho a la propiedad privada y la igualdad de poder en la familia y en la Iglesia. Para de Gouges, la situación de subordinación y discriminación que vivían

las mujeres era «*un estado de degeneración, respecto a la armonía inicial de los sexos*», discutiendo la «*falsa universalidad*» del término de hombre, detrás del cual está el significado de «*varón*»[98].

Su valentía y visión progresista la llevaron a enfrentar las consecuencias más extremas, pero su legado perdura como un testimonio de la lucha por la equidad. La relevancia de su obra radica en su desafío a las nociones preconcebidas de género y su insistencia en que las mujeres deberían disfrutar de los mismos derechos políticos y sociales que los hombres. A pesar de que su vida terminó trágicamente[99], su mensaje de igualdad y justicia sigue resonando hoy en día, inspirando a las distintas generaciones a continuar la batalla por los derechos de las mujeres en todo el mundo.

A De Gouges, le siguió un año después la escritora y filósofa inglesa Mary Wollstonecraft quien en el artículo intitulado *Vindicación de los Derechos de la Mujer*[100], además de proclamar la igualdad entre el hombre y la mujer, afirmaba que las diferencias que algunos resaltaban entre los dos sexos no tenían una base natural, sino que tenían un sesgo cultural, como consecuencia de la educación. De hecho, consideraba que el acceso a la educación era imprescindible para conseguir la igualdad entre los sexos, y pedía que el Estado garantice ese derecho de acceso a la educación. Por supuesto que no se refiere a la «e*ducación*» a la que las mujeres ya eran sometidas, que las hacían más débiles y sumisas, sino a una educación o culturalización en igualdad de condiciones para ambos sexos, una educación que suponga acceso al conocimiento impartido en escuelas y que llevaría a las mujeres a tener unas vidas independientes y gratificantes pues «*mujeres con otra educación podían haber practicado la medicina, llevado una granja, dirigido una tienda, serían independientes y vivirían de su propio trabajo*». Tras la muerte de Mary Wollstonecraft, su esposo William Godwin siguió su legado y publicó el libro *Los derechos de la mujer*.[101]

---

[98] DUARTE CRUZ, J. M., GARCÍA-HORTA, J. B., "Igualdad, Equidad de Género y Feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres", en *Revista CS*, núm.18, 2016, pp. 107-158.

[99] Olympe de Gouges fue acusada de intrigas sediciosas, y guillotinada en 1793, o sea dos años apenas más tarde que publico el artículo y creó la Sociedad Popular de las Mujeres.

[100] WOLLSTONECRAFT, M., "Vindicación de los derechos de la mujer. Mary Wollstonecraft", en LOIS GONZÁLEZ, M. (Edit y Trad.), Confederación Sindical Solidaridad Obrera [edición digital de Epublibre], Madrid, 2019, disponible en: https://www.solidaridadobrera.org/ateneo_nacho/libros/Mary%20Wollstonecraft%20-%20Vindicacion%20de%20los%20derechos%20de%20la%20mujer.pdf (Consultado: 09.05.2024).

[101] DUARTE CRUZ, J. M., GARCÍA-HORTA, J. B., "Igualdad, Equidad de Género y Feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres", ob. cit., p. 124.

Si la declaratoria de Olympia de Gouges es breve a la vez que contundente, Mary Wollstonecraft irrumpe en el feminismo con un conmovedor discurso, elegante a la vez que tajante sobre la condición femenina[102] : «*No quiero hacer alusión a todos los autores que han escrito sobre el tema de los modales femeninos-de hecho, sólo batiría terreno conocido, porque, en general, han escrito con el mismo estilo-, sino atacar la tan alardeada prerrogativa del hombre; la prerrogativa que con énfasis se llamaría el férreo cetro de la tiranía, el pecado original de los tiranos. Me declaro en contra de todo poder cimentado en prejuicios, aunque sean antiguos*».

La Vindicación es una crítica argumentada contra aquellos pensadores de la Ilustración, entre ellos principalmente contra Jean Jacques Rousseau, que, si bien dejaron huellas en la historia por levantarse contra las servidumbres inmemoriales, no obstante, descartaban romper con la esclavitud femenina, justificando tal exclusión en el nuevo modelo de la mujer que lleva aparejadas sensibilidad y maternidad. La supremacía del patriarcado por la que aún abogaba Rousseau de la siguiente manera: «*Por muchas razones que vienen de la naturaleza de la cosa, el padre debe mandar en la familia. Primeramente, la autoridad no debe ser igual entre el padre y la madre; hace falta que el gobierno resida en uno y que, en las divisiones de opinión, haya una voz preponderante que decida*», él mismo intentaba suavizarla en la línea del romanticismo ilustrado, sin que ello significara una mejor consideración que la que venía imponiéndose desde siglos atrás: «*¿Podría yo olvidar a esta preciosa mitad de la república que hace la felicidad de la otra, cuya dulzura y sabiduría mantienen la paz y las buenas costumbres? Amables y virtuosas ciudadanas, la suerte de vuestro sexo siempre será gobernar al nuestro... Sed siempre, pues, lo que sois, las castas guardianas de las costumbres y de los dulces vínculos de la paz; y continuad haciendo valer en toda ocasión los derechos del corazón y de la naturaleza en beneficio del deber y de la virtud*».

Precisamente a Rousseau venia Mary Wollstonecraft a combatir, dirigiéndose a él expresamente y recordando que las diferencias de género no eran naturales sino artificial y culturalmente impuestas desde una edad frágil: «*Probablemente yo he*

[102] VALCÁRCEL, A., "Qué es y qué retos plantea el feminismo*"*, ob. cit., pp. 11-12.
Citando a Wollstonecraft: «*si se prueba que este trono de prerrogativas descansa sólo en una masa caótica de prejuicios sin principios de orden inherentes que los mantengan juntos, se pueden eludir sin pecar contra el orden de las cosas*», Valcárcel concluye: «*El dar el moderno nombre de privilegio a la ancestral jerarquía entre los sexos era la radical novedad teórica que el primer feminismo ilustrado ejercía*».

tenido la oportunidad de observar más niñas en mi infancia que Jean Jacques Rousseau. Puedo recordar mis propios sentimientos y he observado a mi alrededor con detenimiento, en pocas palabras, niñas y niños jugarían juntos, si no se inculcara la distinción de sexos mucho antes de que la naturaleza haga alguna diferencia, publicando una doctrina cargada de daño».

En los trece capítulos de la Vindicación Wollstonecraft deja claro que las distinciones entre ambos sexos no tienen una base biológica o natural, sino que representan nada más y nada menos que el resultado de las convenciones sociales y de la educación que les era impartida de manera diferente[103].

Apasionada de las ideas ilustradas y de los cambios que traía consigo la Revolución Francesa, Mary Wolstonecraft es la otra cara de la Ilustración, pues pronto entendió que la libertad, la igualdad y la fraternidad tan ansiadas solo se dirigían a los hombres, y compara la dominación de los aristócratas sobre el pueblo con la dominación del hombre sobre la mujer.

La filosofía feminista de la obra de Wollstonecraft y que ella misma resume en el capítulo final de la Vindicación intitulado «*Algunos ejemplos del desatino que genera la ignorancia de las mujeres*», con reflexiones concluyentes sobre el perfeccionamiento moral que se podría esperar que produjera, de forma natural, una revolución en la conducta de las mujeres, gira en torno a cuatro ideas principales:

1. La igualdad entre hombres y mujeres: «*Lo que dicen para los hombres lo extiendo al género humano, insistiendo en que la moral debe estar fijada a principios*».

2. La supremacía de la razón: «*No se puede llamar racional o virtuoso a un ser que obedece a otra autoridad que no sea la razón*».

3. La necesaria educación y formación de las mujeres en igualdad de condiciones con la de los hombres «*para que las mujeres se vuelvan miembros verdaderamente útiles de la sociedad, se las debe llevar, a través del cultivo de sus entendimientos a gran escala, a adquirir un afecto racional por su país, fundado en el conocimiento, pues es obvio que estamos poco interesados en aquello que no comprendemos*».

[103] Según palabras introductorias de Marta Lois González, traductora de la obra de WOLLSTONECRAFT, M., Vindicación de los derechos de la mujer, 2019, ob.cit., p. 2.

4. Todo lo anterior, o sea la igualdad, la razón y una formación igualitaria, conduciría a un mundo mejor: «*con una revolución en la conducta femenina podrían esperarse los efectos más saludables, tendentes a mejorar a la humanidad*»[104].

La Vindicación de Mary Wollstonecraft, como obra combativa ante la teoría política rousseauniana que excluye a la mujer de los beneficios de los nuevos derechos, por su contundencia y sus argumentos razonados, se considera el primer clásico del feminismo. Sin embargo, ni la declaración de Olimpia de Gouges ni la Vindicación de Wollstonecraft tuvieron una repercusión extendida en la época[105].

Precisamente por faltarle ese impacto colectivo es por lo que parte de la doctrina no incluye a esta etapa y a estas autoras en la primera ola del feminismo.

Otra de las aportaciones originarias del feminismo, en contra de la ancestral subordinación de la mujer, fueron los Cuadernos de Queja de 1798. Dado que las mujeres habían sido excluidas en 1775 de la Asamblea General, mediante los cuadernos de queja las mujeres daban a conocer las injusticias de un trato desigual y sus reivindicaciones.

Pero la resistencia a estas primeras reivindicaciones feministas es inmutable, y se refleja poco después en la nueva codificación napoleónica. Así el nuevo Código Civil francés de 1804, en el que se inspiran luego prácticamente todos los países europeos, sigue manteniendo «*la perpetua minoría de edad de la mujer*», expresión con la que Amalia Valcárcel resume el sin fin de las desigualdades que componían la condición femenina de la época. El artículo 321 del Código Civil napoleónico sigue imponiendo la obediencia de la esposa a su marido, y el matrimonio como contrato desigual entre las partes solo se podía romper mediante el divorcio y únicamente cuando el esposo traía a casa a su concubina. El Código napoleónico en cuanto a la condición de las mujeres no trae novedades con respecto a épocas anteriores: la mujer no puede administrar sus bienes, no es libre de fijar o abandonar su domicilio, no puede ejercer la patria potestad de los hijos, no puede desarrollar una profesión sin permiso del hombre[106].

---

[104] WOLLSTONECRAFT, M., "Vindicación de los derechos de la mujer", ob. cit., po.197-198.

[105] VALCÁRCEL, A., "Qué es y qué retos plantea el feminismo", ob. cit., p. 9.
La autora señala que las dos obras iniciadoras de lo que por feminismo entendemos solo alanzaron círculos extendidos de intelectuales, cuando no incluso se combatieron con sarcasmos o panfletos críticos, por lo que su impacto en la época no fue el esperado, imponiéndose la teoría rousseauniana que no solamente se limitaba a excluir a la mujer del conjunto de los derechos y libertades, sino que ofrecía un modelo de la mujer perfecta, siempre anclado en el ámbito doméstico.

[106] AGUILAR BARRIGA, N., "Una aproximación teórica a las olas del feminismo: la cuarta ola", en *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 5 (2), 2020, p .130.

2.- La segunda ola del feminismo (mediados del siglo XIX- mitad del siglo XX)

Precisamente esa falta de reconocimiento de la mujer como ciudadana de pleno derecho en la codificación napoleónica junto con la concienciación de que solo mediante el derecho al voto y el acceso a las instituciones políticas y a la educación superior podía alcanzarse la igualdad, son los factores que marcan esta segunda ola (considerada por otros como primera ola feminista) conocida como la ola del sufragismo.

Esta segunda ola se desarrolla de manera paralela, pero coincidiendo en reivindicaciones y objetivos, tanto en el territorio europeo como en el americano, pero esta vez como verdadero movimiento social, colectivo.

El contexto de principios de siglo XIX era el del conflicto entre los viejos modelos monárquicos y la instauración del liberalismo junto al avance de la industrialización. Las ideas revolucionarias habían venido para quedarse y desarrollarse. Es el siglo de grandes filósofos y pensadores como Hegel, Schopenhauer, Kierkegaard, Nietzsche. Si bien el lugar en la historia de estos monstruos de la filosofía es incontestable, por otro lado, han sido férreos opositores del feminismo. Así en la·*Fenomenología del espíritu* Hegel sostiene que si el destino de los hombres es el Estado, el de la mujeres es la familia, Schopenhauer por su parte en un lenguaje más simplista que el de Hegel, pero en la misma línea, considera que el sexo masculino lo encarna el espíritu, mientras que el sexo femenino es como la naturaleza, supone continuidad (reproducción) pero a la vez es imprevisible e inconsciente y por tanto incapaz de pensar sobre el presente, ver el futuro o de reflexionar sobre el pasado[107], de allí la exclusión de la mujer de la especie humana, afirmando que hay menos similitudes entre una mujer y un hombre que las que hay entre una hembra humana y la de los animales, comparando su inteligencia y comprensión con la de los niños: «*Lo que hace a las mujeres particularmente aptas para cuidarnos y educarnos en la primera infancia, es que ellas mismas continúan*

[107] SCHOPENHAUER, A., "El amor, las mujeres y la muerte", Edaf, Madrid, 1970, p. 68-69: «*Padece miopía intelectual que, por una especie de intuición, le permite ver de un modo penetrante las cosas próximas; pero su horizonte es muy pequeño y se le escapan las cosas lejanas. De ahí viene el que todo cuanto no es inmediato, o sea lo pasado y lo venidero, obre más débilmente sobre la mujer que sobre nosotros. De ahí también esa frecuente inclinación a la prodigalidad, que a veces confina con la demencia*».

siendo pueriles, fútiles y limitadas de inteligencia. Permanecen toda su vida niños grandes, una especie de intermedio entre el niño y el hombre. Si observamos a una mujer loquear todo el día con un niño, bailando y cantando con él, imaginemos lo que con la mejor voluntad del mundo haría en su lugar un hombre (…) Por eso tiene siempre un juicio de diez y ocho años, medido muy estrictamente, y por eso las mujeres son toda su vida verdaderos niños»[108].

Tras la derrota de la religión con la razón rousseauniana, la filosofía viene por tanto a sustituir a la religión para ni más ni menos que mantener bajo teorización de nuevos argumentos la sumisión de la mujer ante el hombre y la exclusión de la vida pública, todo ello conformando en palabras de Valcárcel la «*misoginia romántica*»[109].

Precisamente estos pensamientos filosóficos que conforman la misoginia romántica se utilizaron para intentar sofocar o anular la fuerza con la que irrumpía la segunda ola.

El momento clave fue el año 1848 con los enfrentamientos y revoluciones que se extendieron en toda Europa. Pero ese agitado año para Europa no se recuerda únicamente por las nuevas convulsiones revolucionarias sino también por lo que ocurría en el otro lado del Atlántico, y que gracias a la industrialización tuvo eco también en el viejo continente. Hablamos del encuentro celebrado el 19 y 20 de julio de 1848 entre sesenta y ocho mujeres y treinta y dos hombres conformando distintas asociaciones y movimientos reunidos el Hall de Seneca de Nueva York para estudiar las condiciones y derechos sociales, civiles y religiosos de la mujer y que culminó con la redacción por Elizabeth Cady Stanton de la Declaración de Seneca Falls, también conocida como la Declaración de Sentimientos y Resoluciones de Seneca Falls[110].

Tenemos aquí ya el requisito de movimiento colectivo que aquella parte de la doctrina considera imprescindible para poder hablar del feminismo. A los aportes firmes pero aislados de algunas feministas de la primera ola, a partir de este momento

[108] I*bidem*, pp. 66-68.
[109] VALCÁRCEL, A., "Qué es y qué retos plantea el feminismo", ob. cit., p. 16.
Según la autora, *«la filosofía tomó el relevo a la religión para validar el mundo que existía e incluso para darle aspectos más duros de los que existían»*.
[110] STANTON, E. C. y otras, "*Declaración de sentimientos* [Seneca Falls]", Nueva York: [s.n.], 1848, disponible en: https://www.mujeresenred.net/spip.php?article2260 (Consultado: 10.05.2024).

les sustituye una situación consolidada con la que hablamos de movimientos feministas colectivos[111] y conscientemente organizados[112].

De hecho, ese carácter colectivo, ese carácter de movimiento se deduce no solamente por el número de asistentes, sino que además ellas mismas avisan y declaran sus intenciones en la propria introducción de la Declaración de que el movimiento acaba de empezar y lo seguirían utilizando todos los medios a su alcance: representantes, folletos, peticiones a los Estados etc.[113]

La Declaración de Seneca contiene doce decisiones de aquellos trabajos de la Convención y dos grandes apartados enfocados en las reivindicaciones de la ciudadanía civil para las mujeres y los principios que deben modificar las costumbres y la moral en la familia y en la sociedad a fin de evitar las desigualdades. Vemos cómo no se habla directamente de la violencia de género sino de lo que achacamos a sus causas y orígenes. Aquellas doce decisiones fueron sometidas a votación, ganando once de ellas por unanimidad y la duodécima relativa al voto fue aprobada por una mayoría reducida. Al ser una expresión colectiva de las demandas de las mujeres, por parte de la doctrina, este documento se considera el verdadero texto fundacional del feminismo.

Y es verdad que no se podía ser más conciso, claro y contundente; por ello, muchos de los textos actuales, tanto a nivel internacional como nacional, en esencia vienen a establecer y asegurar lo mismo que la Declaración de Sentimientos estableció hace ya casi dos siglos, por un lado la igualdad entre hombres y mujeres como derecho inalienable, y por otro lado, el deber de los Gobiernos de garantizar su cumplimiento: «*todos los hombres y mujeres son creados iguales; que están dotados por el Creador de ciertos derechos inalienables, entre los que figuran la vida, la libertad y el empeño*

---

[111] MIYARES, A., "1848: El manifiesto de Seneca Falls", en *Revista Leviatán*, núm. 75, 1999, disponible en: https://www.mujeresenred.net/spip.php?article2259 (Consultado: 11.05.2025).
La autora contextualiza este momento, que parte de las previas luchas abolicionistas de la esclavitud, con la que este primer movimiento compara acertadamente la condición de la mujer, movimiento que empieza a canalizarse y a difundirse desde América a otros países.

[112] *Ibidem.*

[113] STANTON, E. C. y otras, "*Declaración de sentimientos [Seneca Falls]"*, ob.cit., p. 3.
La Introducción de la Declaración antes de empezar con las resoluciones advierte: «*Al emprender la gran tarea que tenemos ante nosotras, vislumbramos no pocas interpretaciones erróneas, tergiversaciones y escarnios, para conseguir nuestro objetivo debemos utilizar todos los medios a nuestro alcance. Utilizaremos representantes, difundiremos folletos, presentaremos nuestras peticiones al Estado y a las legislaturas nacionales, y nos esforzaremos para conseguir que púlpitos y prensa estén de nuestro lado. Esperamos que a esta Convención le sigan otras convenciones en todo el país».*

de la felicidad; que para asegurar estos derechos son establecidos los gobiernos, cuyos justos poderes derivan del consentimiento de los gobernados. Siempre que una forma de gobierno atente contra esos fines, el derecho de los que sufren por ello consiste en negarle su lealtad y reclamar la formación de uno nuevo, cuyas bases se asienten en los principios mencionados y cuyos poderes se organicen de la manera que les parezca más adecuada para su seguridad y felicidad».

La Declaración de Seneca Falls hace referencia en su considerando al patriarcado, aunque sin denominarlo así, y a la ancestral sumisión de la mujer, a su rol subordinado en la familia, ante la Iglesia y ante la ley*: «La historia de la humanidad es la historia de las repetidas vejaciones y usurpaciones perpetradas por el hombre contra la mujer, con el objetivo directo de establecer una tiranía absoluta sobre ella". todo ello teniendo como resultado para las mujeres que representan la mitad de la población mundial: destruir la confianza de las mujeres en sus propias capacidades, reduciendo su autoestima y conduciéndola a una vida dependiente y miserable».*

Los derechos que reivindica y proclama la Declaración son el supremo derecho a la igualdad de sexos del que derivan otros que deben tener las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres: el derecho a la educación[114], a la libertad religiosa[115] con plena participación, la igualdad ante la moral y la ley[116], el derecho al voto[117], el derecho al trabajo[118].

La Declaración de Seneca ve en la igualdad el requisito esencial para la felicidad de la mujer, y en la igualdad el derecho natural, fundamental y con primacía sobre

---

[114] STANTON, E. C. y otras, "*Declaración de sentimientos [Seneca Falls]"*, ob. cit. La Declaración de «Seneca Falls» (1848) en su resolución cuarta dice «*DECIDIMOS*: *Que las mujeres de este país deben ser instruidas en las leyes vigentes, que no deben aceptar su degradación, manifestándose satisfechas con situación o con su ignorancia y afirmando que gozan de todos los derechos a los cuales aspiran*».

[115] *Ibidem.*

La Declaración en su resolución quinta establece*: «Que puesto que el hombre pretende ser superior intelectualmente y admite que la mujer lo es moralmente, es preeminente deber suyo animarla a que hable y predique cuando tenga oportunidad en todas las reuniones religiosas».*

[116] *Ibidem.*

La resolución sexta dice: «*DECIDIMOS: Que la misma proporción de virtud, delicadeza y refinamiento en el comportamiento que se exige a la mujer en la sociedad, sea exigido al hombre, y las mismas infracciones sean juzgadas con igual severidad, tanto en el hombre como en la mujer».*

[117] *Ibidem.*

Declaración de «Seneca Falls» (1848) en su novena resolución reivindica: *«DECIDIMOS: Que es deber de las mujeres de este país asegurarse el sagrado derecho del voto».*

[118] *Ibidem.*

El manifiesto concluye: «*DECIDIMOS: Que el rápido éxito de nuestra causa depende de los cuidadosos e incansables esfuerzos tanto de los hombres como de las mujeres por derrotar el monopolio de ese discurso y para asegurar a la mujer una igual participación que la de los hombres en diversos oficios, profesiones y comercio».*

cualquier otro precepto legal que de ser contrario se le consideraría nulo [119]. Conscientes que el ancestral patriarcado, el mandato rousseauniano, y las recientes regulaciones napoleónicas no pueden desaparecer por un golpe de magia, la Declaración se muestra conciente que, para lograr la igualdad, serán necesarios profundos cambios legislativos[120].

La Declaración no habla exactamente de derecho fundamental cuando reivindica la igualdad, más bien hace referencia a la naturaleza, y afirma que la naturaleza humana supone la búsqueda de la felicidad, siendo esta una ley divina, coetánea con el principio de los tiempos, por tanto, primordial y valida en todo el mundo y por encima de cualquier otra ley y autoridad.

Para conseguir esa igualdad y con ella por lo menos el bienestar de las mujeres si no la felicidad, y a partir de la Declaración de Seneca, considerada por la doctrina la Biblia de la Mujer, el movimiento feminista se concentra en el logro de dos objetivos fundamentales: el derecho a la educación y el derecho al voto, por este orden cronológico y de importancia, pues acertadamente el feminismo entendió, consciente o no, que solo tras lograr el primero se revestía de la autoridad suficiente para exigir el segundo.

Con respecto al primero, si la educación primaria y el acceso a ciertos oficios de grado medio tuvieron una mejor acogida, no por su objetivo principal e intrínseco sino por su utilidad como siempre ligada al mejor desarrollo de lo doméstico, el acceso a la educación superior ha sido tardío y minado de previas humillaciones.

En prueba de ello daremos el ejemplo de dos grandes juristas y feministas de la historia: Concepción Arenal y Sarmiza Bilcescu.

En el Caso de Concepción Arenal, a pesar de contar con un excepcional talento respaldado por una familia académica, su admisión estuvo condicionada a ciertas restricciones y presiones sociales. Durante los cursos de 1842-43, 1843-44 y 1844-45 Concepción Arenal asistirá vestida de hombre a algunas clases de Derecho en la Universidad, primero fue ella misma quien se disfrazó de hombre para poder acudir a clases de Derecho en la Universidad. Descubierta, siguió acudiendo a clase, con la

[119] *Ibidem.* La resolución primera establece: «*Que todas aquellas leyes que entorpezcan la verdadera y sustancial felicidad de la mujer son contrarias al gran precepto de la naturaleza y no tienen validez, pues este precepto tiene primacía sobre cualquier otro».*

[120] *Ibidem*. En su resolución segunda, la Declaración de «Seneca Falls» recoge: «*DECIDIMOS: Todas aquellas leyes que impidan a la mujer ocupar en la sociedad una posición tal como le dicta su conciencia, o que la coloquen en una posición inferior que la del hombre son contrarios al gran precepto de la naturaleza y por lo tanto sin fuerza ni autoridad*» recoge la resolución segunda.

condición de ir acompañada por un familiar. Con perseverancia, Arenal completó sus estudios de Derecho, pese a todas las barreras e imposiciones, evidenciando su determinación y paciencia ante las dificultades impuestas por su tiempo, eso sí, como simple oyente, sin la posibilidad de obtener el título. Pero esos años de estudios, el carácter autodidacta y la pasión la propulsaron a escribir e investigar, una vez más, con las mismas dificultades. Junto a su marido escribe en la revista *La Iberia* y tras la muerte de su esposo sigue la colaboración, pero dejando los artículos sin firmar, hasta que, por La ley de Imprenta de 1857, que impide esta práctica, deja de publicar, y la propia revista escribe una nota en la que se anuncia el cese de la colaboración con Arenal. En 1860, tras varios años dedicándose a labores humanitarias, Concepción Arenal, escribe el ensayo La *Beneficencia, la Filantropía y la Caridad*, pero lo firma con el nombre de su hijo que en aquel entonces tenía solo diez años, posteriormente saliendo a la luz la verdad, pero pese a ello y por primera vez en la historia, una mujer recibe el premio de la Academia de Ciencias Morales y Políticas. La siguiente etapa la dedica escribiendo sobre el abolicionismo en las colonias españolas, la necesidad de reforma del Código Penal, derecho penitenciario e internacional. En 1869 escribe su primer trabajo de carácter feminista: *La mujer del porvenir*, al que le siguen, años más tarde, obras como *La mujer en su casa* (1881), *Estado actual de la mujer en España* (1884) o *La educación de la mujer* (1892).

La trayectoria universitaria e investigadora de la rumana Sarmiza Bilcescu es muy parecida a la de Arenal.

Sarmiza Bilcescu[121] es considerada una pionera por varios motivos: es la primera mujer licenciada en Derecho, la primera doctora en Derecho y abogada colegiada en el mundo entero.

Sarmiza Bilcescu nace en el seno de una familia rumana noble, de corte liberal progresista, cuya implicación en los movimientos revolucionarios de 1848 ha dejado huella también en la formación posterior de Sarmiza. La infancia y la adolescencia de Sarmiza se desarrollaron en un contexto propicio a su posterior logro: dada la preparación intelectual y el apoyo de su familia en cuanto a los estudios, sus contactos con los grandes políticos de la época y por otro lado su visión progresista sobre las

[121] Debido a su vínculo con el mundo universitario francés, nos encontramos con su apellido en variante francesa: "Sarmisa Bilcesco" o Sarmiza Bilcesco Alimanestiano, sin embargo, en la doctrina rumana o de otros países la encontramos con su nombre rumano Sarmiza (o Sarmisa, según acta de nacimiento) Bilcescu (apellido de nacimiento) Alimanestianu (apellido de su marido).

relaciones igualitarias entre las personas, de hecho cuenta la historia que el palacete de Bilcesti de la familia no contaba con vallas y puertas, no existían divisiones con los terrenos de los campesinos y en ese lugar durante muchos años antes y después de la revolución se redactaban manifiestos en pro de la igualdad[122]. Tras obtener el bachillerato después de estudiar en el más antiguo y prestigioso Instituto de Rumania, el Colegio Nacional Sfantul Sava, Sarmiza emprende el camino a Francia junto a su madre, primero para estudiar Filología, pero tras su regreso debido a una pandemia de colera, es su propio padre quien la convence para que estudie Derecho.

Su entrada en la prestigiosa Universidad de la Sorbona en 1884 tampoco fue desprovista de dificultades. Los exámenes de admisión duraron dos semanas y, pese a su excelencia, el Consejo de la Universidad tenía serio reparo en admitirla. La madre, quien acompañaba a la joven Sarmiza, se ve obligada a decirle al Secretario de la Facultad: «*Vengo de un país lejano donde a las mujeres no se les niega el derecho a la educación. ¿Como es posible, señor, que en un país donde hasta en las puertas de la prisión reza escrito el lema "Liberté, Égalité, Fraternité", ustedes se empeñen en prohibir a una mujer instruirse?*». Por su excelencia y además en base al principio de derecho «*ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*», ya que las leyes francesas de 1804 relativas a las Escuelas de Derecho y la de 1820 relativa a las Facultades de Derecho y de Medicina no hacían referencia al sexo como requisito de admisión, requisito que sí se deducía implícitamente sin embargo para el acceso a la Abogacía. Como otras precursoras, este vacío legal fue utilizado por Sarmiza a su favor, por lo que no quedó más remedio que admitirla, si bien, como veremos más adelante, con poca fe en su valía o con la conservadora advertencia de que la proeza solo se quedara en esto y no osara traspasar las barreras para hacer carrera como jurista, abogada o legisladora[123].

El primer curso no fue fácil, Sarmiza como otras mujeres de la época, tenía que ir acompañada a clase por su madre porque así rezaba la ley y así figuraba en su autorización de admisión, en ocasiones por el conserje se le llegó a prohibir la entrada, según confesiones de la propia Sarmiza los alumnos la recibieron con respeto mientras

[122] MORTU, M.A., "Sarmiza Bilcescu. Prima femeie din lume doctor în Drept a învins misoginismul de la Paris/Sarmiza Bilcescu. Primera mujer doctor en derecho en el mundo vence el machismo francés", en *Adevarul*, 2024, disponible en: https://adevarul.ro/stil-de-viata/cultura/special-or-sarmiza-bilcescu-prima-femeie-din-lume-2347634.html (Consultado: 06/07/2024).

[123] COLOMB, O., " « Une doctoresse en droit ». Sarmiza Bilcescu (1867-1935) : itinéraire d'une juriste «pionnière» entre France et Roumanie", en *Les Études Sociales*, núm. 178 (2), 2023, pp. 35-60.

los profesores con cierta hostilidad, algunos incluso la echaron de clase, como el profesor Paul Sonday a la vez que la amonestaba «*Sin mujeres!.... la ciencia se hace entre hombres!*» o le prohibieron llevar en el examen la toga reglamentaria[124]. Tras el primer curso sin embargo y tras sostener con éxito los primeros exámenes el respetado profesor de derecho civil Colmet de Santerre no tiene más remedio que reconocer y agradecer: «*hemos dudado en acordar la autorización pedida por la sra. Bilcescu por el temor de ser obligados en hacer policía de clase. La asiduidad de esta joven persona, que está por encima de cualquier elogio, y su comportamiento ejemplar, se impusieron y ustedes la han respetado como una hermana más, por lo que nosotros se lo agradecemos*»[125].

De hecho, la propia Bilcescu cuenta sobre su experiencia en el primer examen*: «El examen empieza. Los profesores evitan mirarme. El primero me pone una pregunta difícil. Respondo. El profesor insiste. Entro entonces en detalles, analizo las excepciones, hablo durante un cuarto de hora. La cara de los profesores se ilumina. Bien, señorita, muy bien. El examen continúa tres cuartos de hora más y finalmente acaba. Salgo de la sala. Tras dos minutos, el portero viene y me invita nuevamente en la sala de examen, uno de los momentos más bonitos de mi vida. (…) Desde este momento, los profesores empezaron a tener en mi ese tipo de consideración que solo se reserva a la élite. Por ello les guardo un recuerdo afectuoso y lleno de respeto».* Sarmiza Bilcescu entiende lo que la época les exigía a las mujeres pues ella misma observa que *«cuando una mujer se decide a emprender este tipo de estudios, ella no puede limitarse a la mediocridad, debe de ser brillante, o dejarlo»*[126].

---

[124] «*Robe sur robe ne vaut*» o sea «toga sobre vestido no combina», argumentaban los profesores, curiosa prohibición que fue recogida hasta en los periódicos de la época al hablar del momento en el que defendió su tesis como el periódico *Le Matin*. Véase MORTU, M.A., "Sarmiza Bilcescu. Prima femeie din lume doctor în Drept a învins misoginismul de la Paris/Sarmiza Bilcescu. Primera mujer doctor en derecho en el mundo vence el machismo francés", ob. cit. y también COLOMB, O., " «Une doctoresse en droit». Sarmiza Bilcescu (1867-1935) : itinéraire d'une juriste « pionnière » entre France et Roumanie", ob.cit.

[125] COLOMB, O., " « Une doctoresse en droit ». Sarmiza Bilcescu (1867-1935) : itinéraire d'une juriste «pionnière» entre France et Roumanie", ob. cit., p. 45.

La autora rescata la declaración del profesor de un anterior trabajo de Charles Beudant, "Rapport sur l'enseignement supérieur (Académie de Paris), année 1884-85", p. 9, citado a su vez por Edmée Charrier en "L'Évolution intellectuelle féminine", p. 156: «*Nous avons hésité à accorder à Mlle Bilcescu l'autorisation qu'elle demandait dans la crainte d'avoir à faire la police dans les amphithéâtres; cette jeune fille dont l'assiduité est au-dessus de tout éloge et la conduite exemplaire s'est imposée à votre estime; vous l'avez respectée comme une sœur et nous vous en remercions*».

[126] MORTU, M.A.," Sarmiza Bilcescu. Prima femeie din lume doctor în Drept a învins misoginismul de la Paris/Sarmiza Bilcescu. Primera mujer doctor en derecho en el mundo vence el machismo francés", ob. cit.

En 1887 Sarmiza Bilcescu obtiene su Licenciatura en Derecho en la Universidad de la Sorbona de Paris y tres años más tarde, el 12 de junio de 1890 el Doctorado, tras sostener la tesis con el título «*Sobre la condición legal de la madre, en derecho romano y en derecho francés*».

La elección del objeto de la tesis no es por azar. Una mujer que para estudiar en la Universidad debió superar tantas adversidades como las que pasó ella u otras como ella no podía utilizar de otra manera esos conocimientos adquiridos que transformándolos en un homenaje y en un impulso a las demás mujeres, lo que permitiría abrir un camino impensable hasta entonces para ellas.

Con razón uno de los miembros del jurado, Edmond Colmet Santerre, en el informe recogido por Lajoye en *La femme politique* destaca ya no solo la calidad remarcable de la tesis, sino también su significado transgresor*: «Defendiendo aquí ante esta Facultad una tesis de doctorado, usted ha respondido a una cuestión muchas veces planteada, y siempre discutida con ardor: ¿es útil que las mujeres estudien Derecho? Usted, señorita, ha demostrado que la respuesta es afirmativa" y añade "Aplicando el espíritu de la inteligencia de una mujer al estudio de una cuestión que interesa a la mujer, a la madre de familia, usted ha rendido a la cosa pública el servicio más grande que se podía rendir. Cuando los legisladores harán una investigación para continuar los derechos de la mujer, encontrarán en su tesis serios argumentos. Tendrán en todo caso la opinión de una mujer instruida, que se ha empapado de los derechos y los deberes de las mujeres en la sociedad»*[127].

Eso sí, el reconocimiento de esa ilustre figura no lo fue sin reservas, puesto que a la vez que reconoce la labor investigadora de la doctora le advierte que no cree en la dedicación femenina a la abogacía o a la política*: «Le advierto, yo no creo que a la mujer le pertenece ejercer las funciones a las que prepara el estudio del derecho. No*

[127] COLOMB, O., " « Une doctoresse en droit ». Sarmiza Bilcescu (1867-1935) : itinéraire d'une juriste « pionnière » entre France et Roumanie", ob. cit., p. 35: «*J'ai lu votre thèse si remarquable avec le plus grand plaisir. En soutenant ici devant cette Faculté une thèse de doctorat, vous avez répondu à cette question souvent posée, toujours discutée avec ardeur : est-il utile que les femmes étudient le Droit ? Vous avez démontré, Mademoiselle, que la réponse affirmative s'impose. Je vous l'avoue, je ne crois pas qu'il appartienne à la femme de remplir les fonctions pour lesquelles l'étude du droit est obligatoire. Je ne verrais pas avec plaisir les femmes dans la magistrature ou au barreau. Je sais que vous n'avez pas l'intention de briguer ces fonctions. Je sais aussi que vous ne voudriez pas figurer dans une chambre légiférante… Mais en appliquant l'esprit et l'intelligence d'une femme à l'étude d'une question qui intéresse la femme, la mère de famille, vous avez rendu le plus grand service à la chose publique. Quand les législateurs auront une enquête à poursuivre sur les droits de la femme, ils trouveront dans votre thèse de sérieux arguments. Ils auront en tout cas l'opinion d'une femme instruite, qui s'est sérieusement pénétrée des droits et des devoirs des femmes dans la société*».

veré con alegría a las mujeres en la magistratura o en el colegio de abogados. Se que usted no tiene la intención de realizar estas profesiones. También sé que a usted no le gustaría estar en una cámara legislativa» [128]. Nada más lejos de la verdad, la trayectoria ulterior de Bilcescu demostró que este tipo de advertencias o de prohibiciones para ella no eran más que retos a cumplir.

El hito histórico no ha pasado desapercibido en la prensa de la época ya no solo francesa o europea, sino que incluso llegó a América y Australia.

En cuanto al significado jurídico de la tesis a pesar de su aporte al feminismo en cuanto a la teorización de la condición jurídica de la madre y abogando por la igualdad de la mujer y el hombre dentro del matrimonio y por la igualdad en cuestión de la tutela y demás derechos y obligaciones con los niños, también hay voces que critican la *«timidez»* de su discurso. No obstante, no hay que olvidar que ello probablemente se debía a una cuestión de estrategia, pues en caso de haber sido «*demasiado progresista*» para su época, muy probablemente la tesis de Bilcescu no hubiese visto la luz, sucumbiendo por imposición de las circunstancias sociales, políticas y jurídicas, al compromiso equilibrante entre lo que es y lo que debería ser, como táctica para una evolución más lenta pero firme.

Su tesis no deja sin embargo de ser innovadora pues tal como remarcaba el abogado Constantin Dissescu en un artículo publicado en 1891 en el periódico *L' Indépendence Roumaine*, era por la primera vez que en una tesis doctoral el objeto de estudio no se circunscribe exclusivamente al ámbito jurídico, sino que se estudia también «*desde el punto de vista de la organización social*» [129].

Sobre la tesis de Bilcescu, Mihail Stoica decía: «*Sarmiza entendió con la seguridad de visión que le caracterizaba que la verdadera lucha feminista tiene que ser aquella de realización de una situación óptima en el sentido de consolidar el rol normal de la mujer. Igualar jurídicamente a los dos cónyuges, asegurar las posibilidades de educación y desarrollo de la personalidad de la mujer, asegurar sus posibilidades de trabajo etc. son los deseos que expresó tanto en su tesis doctoral como en toda su posterior actividad social*». Se trata, por tanto, de una tesis que, lejos de limitarse a un estudio jurídico de carácter técnico, pone el acento en la dimensión

[128] *Ibidem*.
[129] MORTU, M.A., "Sarmiza Bilcescu. Prima femeie din lume doctor în Drept a învins misoginismul de la Paris/Sarmiza Bilcescu. Primera mujer doctor en derecho en el mundo vence el machismo francés, ob.cit.

moral y práctica de la sociedad, erigiéndose en una verdadera teoría del feminismo cuyo legado permanece vigente[130].

Tras su tesis continúa su actividad investigadora y militante[131], participando en el Congreso Internacional de las Sociedades Feministas De Paris en 1892[132] y fue invitada a formar parte de la Sociedad *Legislación comparada*.

Como jurista y militante transnacional hay que mencionar sus artículos de derecho publicados en revistas como *Annuaire de législation étrangère*, *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étrangère*, siendo además fundadora junto a destacados juristas internacionales de la Revista suiza *Revue de Morale sociale* cuyo primer número de 1899 está dedicado en exclusividad al feminismo y a los derechos de las mujeres[133].

Dado que en Francia la ley no admitía a las mujeres en el ejercicio de la abogacía, en 1891 Sarmiza Bilcescu vuelve a Bucarest, donde aprueba los exámenes de acceso a la profesión con el calificativo *máxima cum laude*, transgrediendo otra barrera, al ser la primera mujer abogado de Europa. Es verdad que no ejerció con asiduidad, dedicándose especialmente a ofrecer consultas jurídicas, la mayoría de las veces gratuitas, o a redactar informes para juicios, desconociéndose si fue por opción propia o por prejuicios sociales, si bien este último aspecto es muy probable ya que en 1892 se le ofrece llevar un caso de difamación muy sonado en Paris, pero el Colegio de Abogados se lo prohíbe, posiblemente porque, aunque era abogada en Rumania, en Francia la ley aún lo prohibía[134].

En lo político, también fue una pionera de su tiempo, militante en el partido liberal rumano, se presentó en la lista electoral de este partido y llegó a formar parte de los Consejos Municipales[135], contradiciendo los presagios del Decano de la Sorbona.

Viendo la trayectoria de esas dos grandes juristas mujeres varias conclusiones se imponen:

---

[130] STOICA, M., "Sarmiza Bilcescu Almănișteanu. Viaţa exemplară a unei romănce", Cartea Românească, Bucarest, 1947, pp. 116-117.
[131] En Rumania se le reconoce también por ser la fundadora de la Sociedad de las mujeres rumanas (Societatea Domnișoarelor Române) y de la Federación de mujeres universitarias
[132] COLOMB, O., "«Une doctoresse en droit»., Sarmiza Bilcescu (1867-1935) : itinéraire d'une juriste « pionnière » entre France et Roumanie", ob. cit., p. 42.
[133] *Ibidem*, p. 41.
[134] *Ibidem*, p. 42.
[135] MIHĂILESCU, S., "Din istoria feminismului românesc : studiu și antologie de texte (1929-1948)", Polirom, Iasi, 2006, p. 31.

- El acceso de la mujer a los estudios superiores requería un alto grado de excelencia, no bastando un nivel intelectual ordinario.
- El acceso de la mujer a la Universidad no estaba desprovisto de humillaciones y dificultades.
- En la mayoría de los casos se quedaba en mera asistencia y si se lograba la titulación, el siguiente paso, el acceso a la profesión, era otro reto.
- La investigación ha sido la vía de escape de esas grandes mujeres, con importantes aportaciones para el feminismo y sus objetivos.
- La gran responsabilidad de las primeras mujeres juristas se refleja en que su mayor preocupación ha sido precisamente utilizar esos conocimientos académicos jurídicos adquiridos en pro de las reivindicaciones feministas, pues, pudiendo elegir cualquier otra área del Derecho, sus principales objetivos y preocupaciones a lo largo de su trayectoria investigadora o militante han girado en torno a la reivindicación de la igualdad entre los dos sexos.

En España, durante el siglo XIX, la presencia e influencia del feminismo fueron menores en comparación con otros países debido a una sociedad arcaica, con escaso desarrollo industrial, marcada por una fuerte influencia de la Iglesia Católica, y jerarquías de género arraigadas en todos los aspectos de la vida social. En el ámbito educativo fue donde el feminismo español tuvo mayores avances[136]. La Institución Libre de Enseñanza (1876) promovió el progreso en la educación, enseñanza y cultura femenina. Sin embargo, el modelo educativo apenas varió y las escuelas continuaron transmitiendo normas de comportamiento centradas en el papel doméstico de la mujer. Considerada como el «ángel del hogar», se esperaba que la mujer dedicara toda su vida y trabajo exclusivamente a las tareas del hogar y al cuidado de la familia. No fue hasta principios del siglo XX que en España se comenzó a hablar adecuadamente de un movimiento colectivo de emancipación femenina[137].

[136] FERNÁNDEZ MATEOS, L. M., "La cuestión feminista hoy", Los Nuevos Escenarios de los Procesos de Socialización y la Familia, VII Seminario, Instituto Social Léon XIII, Majadahonda, 2008, pp. 6-7.
[137] *Ibidem*, p. 7.

Sin embargo, el objetivo principal de esta segunda ola del feminismo fue el sufragismo, eso sí, el sufragismo fue posible solo mediante y tras conseguir el acceso de las mujeres en el ámbito universitario, pues ante mujeres formadas era difícil sostener ya los argumentos en pro de esa gran discriminación. Si bien representa un proceso relativamente largo que se ha desarrollado durante casi un siglo, al sufragismo, según Valcárcel, la humanidad en general y el feminismo en particular le debe dos grandes logros. En primer lugar, se trata del uso del concepto de «solidaridad» que vino a sustituir al de fraternidad o al de sororidad y la modalidad pacífica de conseguir ciertos logros, ya que el sufragio universal ha sido posible mediante discursos, folletos y marchas pacíficas[138]. De hecho, en España la sufragista Clara Campoamor consiguió el derecho al voto desde la tribuna de un Parlamento, el 1 de octubre de 1931.

El movimiento sufragista culmina en 1948 con la Declaración Universal de los Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas, donde finalmente se reconoció el sufragio femenino como derecho humano universal, declarando que «*toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos*».

Ante leyes injustas que no solo no prohibían los maltratos a las mujeres sino que los legitimaban, y ante una aun mayor injusticia a la hora de aplicar leyes injustas, las mujeres entendieron que entre otros tipos de violaciones el maltrato no podía ser erradicado si ellas no tenían, nunca mejor dicho, ni voz ni voto.

La aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), texto jurídico de relevancia internacional aún en vigor, reconoce por primera vez, sin distinción de sexo, raza, clase social o cualquier otra distinción, los derechos civiles y políticos a escala internacional. No se trata ya de un texto de autoría individual como el de Olimpia de Gouges ni de una Declaración de alcance nacional o regional al modo de Seneca Falls, sino de un texto jurídico internacional respaldado y ratificado por Estados soberanos y que será toda una referencia a lo largo de todo el Siglo XX para todo Estado de Derecho que se pretenda democrático y garante, por tanto, de los principios de igualdad y justicia social. Hablamos, por tanto, en esta etapa de un movimiento feminista que, en la medida en que ha sabido aprender y tomar partido por

[138] VALCÁRCEL, A., "Qué es y qué retos plantea el feminismo", ob. cit., p. 23. El feminismo ha conseguido el sufragio universal mediante diversos métodos, pero siempre pacíficos como manifestaciones pacíficas, encadenamiento, huelga de hambre o panfletos vindicativos, concluyendo la autora que «*El sufragismo innovó las formas de agitación e inventó la lucha pacífica*».

las luchas antiesclavistas y del movimiento obrero, se ha convertido en un fenómeno de masas y ha logrado institucionalizar ciertas conquistas en el Derecho positivo de una gran mayoría de países.

No obstante, una vez logrado el derecho al voto en el mundo democrático de la posguerra y el acceso de las mujeres a los estudios, muchos de los avances quedaron en el plano teórico, pues la igualdad real, la abolición del patriarcado y el fin de la violencia de género tendrían aún que esperar.

3.-La tercera ola del feminismo (años sesenta hasta los noventa del siglo XX)

La tercera ola feminista surgió en los años sesenta tras un periodo posterior entre la segunda guerra mundial que podría considerarse un tanto estable. Algunos argumentan que continúa vigente en la actualidad, mientras que otros señalan su finalización en los años noventa. Durante esta ola el feminismo radical hizo su aparición, con un enfoque que trasciende la igualdad en el ámbito público para abogar por la decidida transformación de las dinámicas en el ámbito privado. El lema «*lo personal es público/político*» encapsula la idea de que las relaciones de poder dentro de la familia o la pareja y la sexualidad son cuestiones en las que la política debe intervenir y regular.

Esta fase del feminismo abarca desde las demandas en pro de la activación de políticas públicas que promueven una real igualdad de género mediante diversas estrategias como la discriminación positiva, hasta la lucha por la abolición del patriarcado, siendo esta ultima el objetivo principal y general de este periodo. Además, marcó el inicio de la visibilización como tal de la violencia de género. Los avances en anticonceptivos otorgaron a las mujeres el control sobre la reproducción y liberaron el disfrute sexual de las ataduras reproductivas. La legalización del divorcio en muchos países fue un hito importante. Surgieron diversas corrientes feministas, como el ecofeminismo, el feminismo institucional o el postfeminismo. Este periodo se caracterizó por la presencia de grandes protestas callejeras, un aumento en la complejidad y efectividad de la organización feminista, creándose organismos específicos en este sentido, todo ello posibilitando reformas legales en todos los Estados, y la evaluación de las ya realizadas en los más avanzados como es el caso de España.

La respuesta a la presión feminista ha sido una mayor conciencia tanto social como política y ha supuesto tanto a nivel nacional como internacional la realización de múltiples e impactantes reformas. De hecho, a partir de esta ola hasta la actualidad, es cuando más leyes discriminatorias se han abolido y cuando más se ha legislado y teorizado tanto a nivel jurídico como filosófico, social o político.

4.- La cuarta ola del feminismo (finales del siglo XX - actualidad)

Pese a que hay autores que consideran que aún nos encontramos en la tercera ola, otros muchos consideran que hay un punto de inflexión a partir de los años 2000. Por esto hablan de una cuarta ola feminista que comenzaría en el siglo XXI, destacando el activismo presencial y en línea, donde se hace cada vez más patente la necesidad de poner fin a los privilegios de género históricamente establecidos, pero por encima de todo ello se constata que en este momento es cuando con más fervor se condena la violencia de género en pareja y en todos los aspectos de la vida, incluyendo aquí la violencia sexual y el acoso. La «Cuarta Ola Feminista» ha ganado atención especialmente como respuesta a la existencia de cifras alarmantes de violencia de género, la persistente brecha salarial, el fenómeno del techo de cristal y eventos significativos como el Paro Internacional de Mujeres del 8 de marzo de 2017. Esta ola también ha destacado la crisis de cuidados y la persistente desigualdad en la distribución de las tareas domésticas. El Primer Paro Internacional de Mujeres, realizado el 8 de marzo de 2017, marcó un hito importante en este movimiento. Esta cuarta ola se distingue de las anteriores por ser la primera vez en la historia del feminismo en que el mismo ha adquirido una dimensión global, ya no solamente a efectos de visibilidad sino mediante importantes cambios legislativos.

5.- Evolución legislativa española a lo largo de dos siglos

La legislación española ha ido variando a lo largo de estos dos siglos, al principio a un ritmo muy lento y con una influencia menor del feminismo, para luego conocer un importante avance hasta la actualidad.

Bajo la influencia de la Ilustración y la codificación napoleónica, España, al igual que otros países europeos, empieza su propia codificación civil y penal.

El Proyecto del Código Civil de 1821 es el primer acto normativo de influencia napoleónica, una normativa de la que solo se guarda un folleto con 476 artículos[139]. Novedoso en otros aspectos, sin embargo, en cuanto a la condición jurídica de la mujer, reedita las Leyes de Toro y la concepción napoleónica de sumisión de la mujer al hombre, en contraprestación por la protección que este último le debía.

Así este proyecto, mantiene la tutela del marido sobre la mujer, la prohibición a la mujer de ocupar cargos públicos[140] o de realizar negocios[141], estableciéndose en el artículo 322 la nulidad de pleno derecho de los actos celebrados sin la autorización marital o judicial. La comparecencia en juicio estaba permitida pero limitada a ciertos casos como «*causa propia criminal*», «*a las civiles propias*». Por último, se señalaba que «*el marido tiene obligación de proteger a su mujer con esmero en juicio y fuera de él, y de darle el trato correspondiente a la situación en que se hallen*».

En 1822 se aprobó el primer código liberal español, el Código Penal, entrando en vigor en enero de 1823 en la España continental y en marzo del mismo año en la España de Ultramar. Desde el punto de vista de la condición jurídica de la mujer no hay un cambio sustancial con la reglamentación anterior, perpetuando su discriminación histórica, basada en la protección de la familia[142] y su natural rol en la sociedad. O, dicho de otra manera, la reducida capacidad de obrar en el ámbito civil no se corresponde con una también menor responsabilidad en el ámbito penal. Si los delitos estaban relacionados con el ámbito de la vida en pareja y el honor, el castigo a la mujer era mayor, sin embargo, en otro tipo de delitos, la mujer recibía menor castigo, basándose en su «*fragilidad*» y «*debilidad*» física y moral.

Por su parte el Código Penal de 1822 ofrece una protección mayor a los miembros de la familia en general, pero con ciertas diferencias discriminatorias en aquellos delitos en los que el objeto activo o pasivo era una mujer. También se incluían

[139] PETIT, C., "Un Código civil perfecto y bien calculado. El proyecto de 1821 en la historia de la codificación", Dykinson, Madrid, 2019, p. 63.
Si bien el folleto conservado contiene 476 artículos, como afirma el autor, es muy probable que originariamente tuviera más artículos.

[140] El artículo 71 del texto normativo excluye a las mujeres de los cargos públicos, y de «*depositaría, tutela y curaduría*», salvo los casos en que la misma ley dispone literalmente otra cosa.

[141] Conforme al artículo 73, la mujer casada no podía tampoco contraer obligación civil, accesoria o principal sin permiso del marido.

[142] GARCÍA TROBAT, P., "La mujer en tiempos del Código Penal de 1822", en *Historia Constitucional*, núm. 24, 2023, pp. 163-194. En palabras de la autora la mujer no tenía individualidad, existiendo solo por conexión a la familia, y con las codificaciones la situación no mejora, sino que incluso «*quedó legitimado el patriarcado en el derecho*».

diferencias de protección en función de si la víctima era mujer casada o no («*mujer publica*»).

Así, para el caso de adulterio reglado en los artículos 683-685 la sanción penal era posible cuando la que lo cometía era la mujer y, siguiendo la tradición de la Novísima Recopilación, se consideraba un delito privado por lo que la acusación era reservada únicamente al marido, al revés si era el marido el que cometía el adulterio, la mujer podría invocarlo por la vía de excepción como respuesta a su propio delito. Al igual que en las *Partidas*, el marido tenía potestad de castigar a la adúltera, mediante la imposición de la pena de reclusión por un máximo de diez años, perdiendo esta los «*derechos de la sociedad conyugal*». Ahora bien, si el marido era el infiel el Código no habla de adulterio sino de amancebamiento y las penas eran muy distintas: arresto de dos a ocho meses, sin perjuicio de reparar el daño. Y por supuesto que el varón en ningún caso perdía los derechos de la sociedad conyugal, ya que él era el único tutor y administrador.

La causa del adulterio era además reconocida como atenuante en caso de uxoricidio.

Los efectos de la sumisión de la mujer a la tutela del hombre, sea el padre o el esposo, los encontramos también en los casos de homicidio atenuado del articulo 619 en aquellas circunstancias en las que la hija, nieta, descendiente en línea directa o la mujer fuese sorprendida por el varón mientras mantenía relaciones sexuales[143]. De forma atenuada para circunstancias iguales que la anterior se castigaba al suegro que mataba a su nuera. Asimismo, a priori el Código Penal no distinguía acerca de género o edades de las víctimas, «*los que maten a otra persona voluntariamente*» serán castigados con la pena de muerte (artículo 609). Con la misma pena de muerte eran castigados los parricidios e infanticidios. Ahora bien, si se trataba de un uxoricidio, el adulterio funcionaba como atenuante, siendo penado en base al artículo 619 solamente con el arresto de seis meses a dos años.

En el caso de los malos tratos, la regulación penal del 1822 viene a perpetuar la posición hegemónica del hombre con respecto a la mujer que ya vimos en el antiguo

[143] Artículo 619: «*El homicidio voluntario que alguno cometa en la persona de su hija, nieta, o descendiente en línea recta, o en la de su muger, cuando la sorprenda en acto carnal con un hombre, ó e que cometa entonces en el hombre que yace con ellas, será castigado con un arresto de seis meses á dos años, y con un destierro de dos a sis años del lugar en que ejecutase el delito y veinte lenguas en contorno .Si la sorpresa no fuera en acto carnal, sino en otro deshonesto y aproximado ó preparatorio del primero, será la pena de uno á cuatro años de reclusión, u de cuatro á ocho de destierro en los mismos términos*».

régimen, desigualdad que la propia Constitución gaditana también confirmaba. Los malos tratos se detallan en el capítulo intitulado «*las discrepancias y escándalos en los matrimonios*» (arts. 569-572).

Asimismo, el artículo 561 establece la posibilidad del padre de utilizar la corrección mediante «*amonestaciones y moderados castigos domésticos*» contra los hijos e hijas.

El articulo 569 envía al artículo 561 equiparándose la autoridad de los padres sobre sus hijos con la autoridad de los esposos sobre sus esposas. Si la mujer desafiaba esta autoridad, el esposo podía corregirla con «*castigos moderados en el hogar*», y si estos no eran efectivos, debía llevarla ante el Alcalde del pueblo «*para recibir reproche y recordarle sus responsabilidades*» (art. 569). Si persistía en sus faltas, el Alcalde, a solicitud del esposo, podía enviar a la mujer a una casa de corrección elegida por el esposo, durante un tiempo inferior a un año (art. 570). El Código también especificaba los motivos por los cuales el esposo podía reprender a su esposa: salir de casa sin permiso, mostrar desacato o demostrar «*mala disposición*». En cuanto a la situación inversa, o sea si era el esposo el que llevaba una vida relajada o maltrataba a la mujer, el código establecía que la esposa podía quejarse al Alcalde, quien primero reprendería al hombre, y en caso de reincidencia, si la queja de la mujer era válida, el maltratador sería arrestado o enviado a una casa de corrección por un tiempo razonable, no superior a un año. Las disparidades en la regulación de las dos situaciones son claras: la mujer no tenía voz en la elección de la casa de corrección ni en la duración del encierro del esposo. Además, el Alcalde debía evaluar la veracidad de la queja de la mujer, algo que no se discutía en el caso del esposo. En el caso de que los escándalos fueran mutuos, en base al artículo 572, el Alcalde podía amonestar a ambos o arrestarlos, aunque siempre evitando intervenir de oficio en todos los casos de desavenencias interiores, estableciendo el artículo que deberá utilizarse «*circunspección y prudencia*» y utilizar «*todos los medios de conciliación antes de llegar a imponer pena alguna*».

En cuanto a la «*mujer pública*» su desprotección era aun mayor. Asimismo, en delitos como violación o estupro, cuando la víctima era una «*una ramera conocida como tal*» las penas se veían reducidas. A título de ejemplo el artículo 688, que regulaba el estupro, diferencia entre la situación en la que el estupro se cometía sobre «*mujer no ramera conocida como tal*», engañándola real y efectivamente mediante matrimonio fingido, caso en el que la pena prevista era la de trabajos públicos por

tiempo de entre ocho y doce años y destierro por el mismo tiempo. Sin embargo, cuando la víctima era «*ramera*», la responsabilidad penal quedaba reducida a trabajos públicos de entre tres y seis años y cuatro años más de destierro del lugar donde el delito se hubiera cometido.

En resumidas cuentas, el Código Penal de 1822 estableció una responsabilidad penal agravada o atenuada en función del sexo del perpetrador o de la víctima. Asimismo, para ciertos delitos establecía penas atenuadas para las mujeres, como es el caso del asesinato, y justificadas en su «*fragilidad mental natural*»[144], y por otro lado las penas aumentaban en aquellos casos relacionados con la honradez del marido o de la familia.

En cuanto al maltrato a la mujer por parte del marido estaba aceptado mediante las correcciones en ejercicio de su autoridad. Y, como hemos visto ya, la desigualdad de género quedaba patente también en los delitos de adulterio y amancebamiento.

El Código Penal de 1822 se mantuvo pocos años en vigor, y ya en el contexto de la aprobación de la nueva Constitución de 1845 y de los acontecimientos revolucionarios, surge en 1848 un nuevo Código Penal.

El Código Penal de 1848 mantiene las discriminaciones en la regulación de los supuestos delictivos y la punición, diferencias basadas en el sexo y el pretexto del orden patriarcal, pero aporta ciertos avances.

Asimismo, a diferencia del anterior Código, la nueva regulación penal ya no diferencia entre mujer casada/ honrada y «*mujer publica*» y se despenaliza la seducción.

Un avance importante lo representa la introducción de la circunstancia del parentesco como agravante general[145]. La consideración de la circunstancia de parentesco como agravante específica opera también en la parte especial con referencia al homicidio cuando la víctima era ascendiente, descendiente, cónyuge, hermano o afín

[144] SERRANO ESTEBAN, A. I., "La mujer en el Código Penal de 1822.", en CALLEJO HERNANZ, G. M., MARTÍNEZ PATÓN, V. (editores), *Estudios sobre el Código Penal de 1822 en su bicentenario*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2022, pp. 169-182.
La autora habla sobre la «*responsabilidad penal atenuada*» de la mujer en situaciones que actúa como «*cómplice*» del marido en el delito, y que el Código Penal de 1822 la rebaja a la condición de «*auxiliadora*» o «f*autora*» con la correspondiente consecuencia de rebaja en el castigo penal.
[145] Artículo 10 del Código Penal de 1848: «*Son circunstancias agravantes: 1ª Ser el agraviado ascendiente, descendiente, cónyuge hermano o afín en los mismos grados del ofensor*».

en los mismos grados del perpetrador del delito de homicidio que sería castigado como parricida[146].

Otro notable avance de este Código con respecto al anterior es la supresión de la potestad del marido para castigar a la esposa adultera, introduciéndose mediante el articulo 349 como castigo la pena de prisión menor[147].

El adulterio cometido por una mujer subsiste en este código como circunstancia atenuante en caso de uxoricidio o homicidio del amante, el castigo siendo únicamente el destierro[148], circunstancia que sin embargo no actuaba a la inversa. Si en la regulación dada por el artículo 683 del Código Penal de 1822, el amante tiene la consideración de cómplice del delito de adulterio, en el de 1848 se le considera como coautor, imponiéndosele la misma pena que la prevista para la adúltera.

Por su parte, el Código de 1848 también castigaba al marido adúltero, si bien es cierto que, una vez más, con menor pena[149]. Y, a diferencia de la adultera que podía ser castigada a partir de un solo acto sexual, en el caso del marido se requería una especie de repetición o constancia en la infidelidad, «*tuviere manceba dentro de la casa conyugal o fuera de ella con escándalo»*.

El Código de 1848 introduce también el maltrato de obra del marido hacia su mujer castigado en el artículo 483 dándosele la consideración de falta [150]. Y esta regulación es de suma importancia ya que, si bien en aquel entonces no se hablaba de violencia de género, es la primera regulación de lo que hoy entendemos como violencia de género y violencia doméstica. Y ello porque, si bien las lesiones están castigadas en el artículo 484 punto 4 cuando son de tal importancia que causan al ofendido la imposibilidad de trabajar «*de uno a cuatro días, o haga indispensable la asistencia del facultativo por el mismo tiempo*» y por tanto independientemente de quien sea el

[146] Artículo 323 del Código Penal de 1848: «*El que mate a su padre, madre o hijo, sean legítimos, ilegítimos o adoptivos, o a cualquier otro de sus ascendientes o descendientes legítimos, o a su cónyuge, será castigado como parricida[...]*».

[147] Artículo 349 del Código Penal de 1848: «*la mujer casada que yace con varón que no sea su marido, y el que yace con ella sabiendo que es casada, aunque después se declare nulo el matrimonio*».

[148] Artículo 339 del Código Penal de 1848: «El marido que sorprendiendo en adulterio a su mujer matare en el acto a esta o al adúltero, o les causare alguna de *las lesiones graves, será castigado con la pena de destierro. Si les causare lesiones de otra clase quedará exento de pena. Estas reglas son aplicables en iguales circunstancias a los padres res pecto de sus hijas menores de 23 años y sus corruptores, mientras aquellas vivieren en la casa paterna*».

[149] Artículo 353 del Código Penal de 1848: «*El marido que tuviere manceba dentro de la casa conyugal o fuera de ella con escándalo, será castigado con la pena de prisión correccional. La manceba será castigada con la de destierro»*.

[150] Artículo 483 del Código Penal de 1848: «*Serán castigados con las penas de tres a quince días de arresto y represión: el marido que maltratare a su mujer, no causándola lesiones de las comprendidas en el número 4 del artículo 484, y la mujer desobediente a su marido que le provocare o injuriare*».

ofendido o el perpetrador, en el caso del maltrato más leve del articulo 483 sólo se castiga cuando los sujetos activos y pasivos son marido y mujer.

La siguiente codificación penal es la de 1870, adoptada inmediatamente después de la Constitución de 1869 y precisamente con el objetivo de adecuarse a esta, tal como bien apunta Luis Jiménez de Asúa, teniendo como objetivo, además, integrar las ideas liberales que surgieron tras la revolución de 1868, pero con escasos avances más allá de la adaptación a ciertos derechos individuales introducidos por la Constitución como el derecho al culto o los relativos a la imprenta[151]. El Código de 1870, si bien se considera una variante humanizadora del anterior código [152] no aportó cambios sustanciales con respecto a la condición de la mujer y su protección por la norma penal. Ese carácter humanizador se refleja en aspectos como: la retroactividad de la ley más favorable[153], se eliminó además la pena de argolla, y desapareció prácticamente la cadena perpetua mediante la introducción del indulto a los treinta años de cumplimiento de condena, a excepción de los casos en los que por mala conducta o por otras circunstancias graves el condenado no fuera digno del indulto que dependía de la voluntad del ejecutivo tal como establecía el artículo 29 del Código Penal.

Entre alguno de los cambios introducidos por el Código Penal de 1870 se encuentra el caso del uxoricidio y la atenuante de adulterio. En esta ocasión el nuevo Código Penal exige que el marido «*sorprenda*» en el acto a su mujer[154]. Los dos delitos están interconectados y su comparativa con el homicidio o el amancebamiento refleja, una vez más, la desigualdad de trato.

Asimismo, el marido que matara a su mujer tenía consideración de parricida y era castigado según el artículo 417 con la pena de cadena perpetua a muerte, sin embargo, si el delito de homicidio se cometiese como consecuencia de sorprender a la

---

[151] JIMÉNEZ DE ASÚA, L., "Tratado de derecho penal: tomo I, concepto del derecho penal y de la criminología, historia y legislación penal comparada", 5a. ed., actualizada, Losada, Buenos Aires, 1992, pp. 762-767.
El autor ve en la reforma de 1870 «*un progreso de escasa consideración en lo técnico y nada despreciable en lo político*», p. 713.

[152] ANTÓN ONECA, J., "El Código Penal de 1870", en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, núm. 23 (2), 1970, pp. 229–252.

[153] Art. 23 del CP 1870. «*Las leyes penales tienen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al reo de un delito o falta, aunque al publicarse aquellas hubiere recaído sentencia firme y el condenado estuviere cumpliendo la condena*».

[154] Art. 438. «*El marido que sorprendiendo en adulterio a su mujer matare en el acto a esta o al adúltero, o les causare alguna de las lesiones graves, será castigado con la pena de destierro. Si les causare lesiones de otra clase quedará exento de pena. Estas reglas son aplicables en iguales circunstancias a los padres respecto de sus hijas menores de 3 años y sus corruptores mientras aquellas vivieren en la casa paterna. El beneficio de este artículo no aprovecha a los que hubieren promovido o facilitado la prostitución de sus mujeres o hijas*».

mujer cometiendo el adulterio, la pena consistía únicamente en el destierro. Las lesiones producidas a la mujer sorprendida en adulterio eran exentas de condena penal según el artículo 438.2 del Código Penal. La comparativa entre el delito de adulterio (cuyo sujeto activo solo puede ser la mujer) tratado entre los artículos de 448 a 451 y el delito de amancebamiento (cuyo sujeto activo es el marido) refleja un trato desigual en la gravedad de la pena, siendo la adúltera castigada con prisión correccional en sus grados medio y máximo, mientras el mancebo era castigado con pena de prisión correccional en sus grados mínimo y medio.

En cuanto al delito de lesiones se tipificaba y castigaba en función de su gravedad en los artículos 429-437 del Código Penal. Las lesiones producidas en el ámbito familiar son tipificadas en el artículo 431 en el que se establecía que el que hiriere, golpeare o maltratare de obra a otro será castigado como reo de lesiones graves, haciendo depender en el apartado 4º la pena en función de la gravedad de la lesión, siendo el castigo la reclusión temporal en sus grados medio y máximo. En cuanto al derecho de corrección como eximente de delito, solo está previsto para el padre que se excediera en la aplicación de la corrección sobre su hijo (art. 431 4º del Código Penal) o cuando la mujer haya cometido el adulterio (art .438 Código Penal).

Entrando ya en el siglo XX, el Código Penal de 1928 que lleva las huellas de la dictadura de Primo de Rivera vino a modificar el anterior y se caracteriza por ser más punitivo que su predecesor en muchos aspectos: introduce la responsabilidad penal a partir de los dieciséis años, pone el acento en la primacía de la autoridad, introduce las medidas de seguridad, define el concepto de delito continuado, etc. También aporta importantes cambios en cuanto al tema que nos ocupa.

Asimismo, por primera vez se iguala el reproche penal en el uxoricidio, siendo castigado de la misma manera el esposo que matare a su esposa que al revés, esto es la esposa que mata a su esposo, toda vez que el artículo 523 del Código Penal no distingue entre los dos sexos[155]. En la modificación del Código Penal de 1932 el uxoricidio pasa a ser considerado un delito de parricidio con el agravante de estado pasional.

[155] Artículo 523 CP 1928: «*A quien sin estar separado legalmente ni de hecho de su cónyuge, sorprendiere a éste en actos de adulterio, salvo el caso de que, aunque fuera tácitamente, lo hubiera consentido, y en el acto matare o hiriere a cualquiera de los adúlteros o a ambos, se le impondrá por el Tribunal una pena inferior a la señalada por la ley que estime adecuada, a su prudente arbitrio, al cual quedará también decidir si la condena ha de dejar de ser inscrita en los Registros de antecedentes penales*».

El adulterio y el amancebamiento también se equiparan en cuanto al reproche penal en el artículo 620[156] del Código Penal de 1928, puesto que tanto a la adúltera como al mancebo se les castiga con igual pena de uno a tres años de prisión. En ambos casos, era imprescindible que el cónyuge agraviado interpusiera querella contra el cónyuge adultero y su respectivo amante. Cuatro años después, en el Código Penal de 1932, ambos delitos desaparecen y por tanto tampoco se consideran eximente o atenuante en el caso de uxoricidio.

Otra modificación relevante con respecto a los delitos relacionados con las víctimas mujeres fue en el caso de los delitos sexuales la consideración en el delito de estupro de la circunstancia de superioridad en los casos en los que el sujeto activo era autoridad pública o jefe[157], tomándose como agravante dicha situación de superioridad en caso del delito de violación[158]. De la misma manera se considera como agravante la violación cometida por dos o más personas[159]. La pena se veía considerablemente reducida si la víctima era prostituta.

En cuanto al delito de maltrato doméstico, en el Código Penal español del año 1928 se considera como agravante del delito de lesiones imponiéndose las penas inmediatamente supriores y eximiéndose de responsabilidad únicamente en el caso de las lesiones producidas en exceso de corrección por parte de abuelos y padres contra sus hijos o nietos[160].

El Código Penal de 1944, contemporáneo con el franquismo, supuso cierto retroceso en la materia que nos ocupa. De hecho, estamos hablando de un periodo en el que la desigualdad no solo se reflejaba en el ámbito penal, sino que era presente en

---

[156] Artículo 620 CP 1928: «*La mujer casada que yace con varón que no sea su marido y él qué yace con ella sabiendo que es casada, aun cuando se declare posteriormente nulo el matrimonio, incurrirán en la pena de uno a tres años de prisión. En la misma pena incurrirán el marido que tuviere manceba en la casa conyugal o fuera de ella, con escándalo, y la manceba*».

[157] Artículo 607 CP 1928: «*El que yaciere con una mujer honesta mayor de diez y ocho años y menor de veintitrés, abusando, por coacción o engaño, del ascendiente económico que posea sobré ella por su calidad de jefe, patrono u otra análoga, será castigado con la pena de dos meses y un día á seis meses de prisión*».

[158] Artículo 602 CP 1928: «*Cuando alguno de los hechos previstos en los artículos anteriores se cometa con abuso de autoridad, de confianza o de las relaciones domésticas, o con grave daño de la salud de la víctima, se impondrá la pena correspondiente en el grado máximo*».

[159] Artículo 599 CP 1928: «*Se impondrá la pena de ocho, a veinte años de prisión cuando el delito castigado en el artículo anterior sea cometido con el concurso simultáneo de dos o más personas*».

[160] Artículo 535: «*Se impondrán las penas inmediatamente superiores a las señaladas en los cinco artículos anteriores, en sus respectivos casos, cuando el hecho se ejecutare contra alguna de las personas que menciona el artículo 521 o cualquiera de las circunstancias expresadas en el artículo 519 o contra tutores, sacerdotes, maestros o personas constituidas en dignidad o autoridad pública o cuando se causaren las lesiones con intención manifiesta de injuriar o con circunstancias ignominiosas. No están comprendidos en este artículo las lesiones que el padre o la madre o los abuelos causaren al hijo o nieto excediéndose en su corrección*».

todos los aspectos legales y sociales de la vida de una mujer. Asimismo, las mujeres no podían entablar relaciones mercantiles, la mujer casada necesitaba del permiso de marido para enajenar incluso bienes privativos y debía establecer el domicilio allí donde el marido decidiera. Las mujeres tenían prohibido el acceso a la carrera judicial, a los cuerpos policiales o a las fuerzas armadas. La regulación penal por su parte va en la misma línea.

Recordemos que el adulterio y amancebamiento eran considerados delitos en el Código Penal de 1928 si bien castigados de igual manera, luego desaparecieron tras la modificación de 1932, sin embargo, el Código Penal de 1944 los vuelve a introducir, siendo la pena a imponer tanto a la adúltera como al mancebo la de prisión menor, con posibilidad de remisión en caso de perdón, tal como queda reflejado en los artículos 449-459 del Código Penal[161]. Si bien fue otra vez recogido durante el franquismo a través del Código Penal de 1944, al señalar lo siguiente: «*El adulterio será castigado con la pena de prisión menor. Cometen adulterio la mujer casada que yace con varón que no sea su marido, y el que yace con ella, sabiendo que es casada, aunque después se declare nulo el matrimonio*» (art. 449), el adulterio fue eliminado definitivamente del ámbito penal a finales de los años setenta por medio de la Constitución de 1978.

La regulación del delito de adulterio dada por el Código Penal de 1944, como en el caso de Códigos penales anteriores, establece penas de distintas gravedades para los mismos hechos, pero dependiendo del sexo del sujeto activo y pasivo. Asimismo, si el adulterio de la mujer casada era castigado con pena de seis meses a seis años de prisión, el amancebamiento suponía una pena inferior, y mientras la mujer cometía adulterio con un solo acto de infidelidad e incluso a pesar de darse una situación de separación de hecho anterior a la comisión del delito, la infidelidad del hombre debía ser reiterada, constante y notoria, tal como exigía el artículo 452: «*El marido que tuviere manceba dentro de la casa conyugal, o notoriamente fuera de ella* ».

[161] Art. 449 CP: «*El adulterio será castigado con la pena de prisión menor. Cometan adulterio la mujer casada que yace con varón que no sea su marido, y el que yace con ella sabiendo que es casada, aunque después se declare nulo el matrimonio».*
Art. 450 CP: «*No se impondrá pena por delito de adulterio sino en virtud de querella del marido agraviado. Este no podrá deducirla sino contra ambos culpables, si uno y otro vivieren, y nunca si hubiere consentido el adulterio o perdonado a cualquiera de ellos».*
Art. 451 CP: «*El marido podrá en cualquier tiempo remitir la pena impuesta a su consorte. En este caso se tendrá también por remitida la pena al adúltero».*
Art. 452 CP: «*El marido que tuviere manceba dentro de la casa conyugal, o notoriamente fuera de ella, será castigado con prisión menor. La manceba será castigada con la misma pena o con la de destierro. Lo dispuesto en los artículos 450 y 451 es aplicable al delito castigado en el presente respecto a la mujer agraviada».*

La reintroducción del adulterio como delito supuso también su consideración como atenuante en el delito de uxoricidio[162], mientras que el amancebamiento por su parte no figura como tal. Ahora bien, si las lesiones no causaban la muerte y no eran graves, el adulterio de la mujer operaba como causa de exención de la pena para el delito de lesiones según el artículo 428 del Código Penal: «*Si les produjere lesiones de otra clase quedará exento de pena*».

La inferioridad de la mujer o la idea de sujeto de tutela viene reflejada en la regulación de otros delitos como el delito de rapto de la mujer de entre dieciséis y veintitrés años. Dado que el delito se producía incluso cuando mediaba consentimiento, se deduce fácilmente que el bien jurídico protegido no era la libertad sexual e integridad de la mujer, sino el tutelaje sobre la misma, de hecho, en la regulación penal preconstitucional los abusos sexuales dentro del matrimonio ni siquiera tenían cobertura penal.

La desigualdad se refleja también en la regulación de la falta contra las personas dada por la Ley de 1973, pues el articulo 583 establecía la misma pena por hechos de distinta gravedad. Así, el marido que agredía físicamente a la mujer recibe la misma reprobación que el maltrato de obra de la mujer hacia el hombre.

Habría que esperar a la llegada de la democracia y la entrada en vigor de la Constitución española para que la situación cambie, aunque los cambios fueran paulatinos. A la derogación de leyes injustas le siguió la legalización del divorcio, y del aborto, el acceso de las mujeres a la política etc. No fue sin embargo hasta 1989 cuando por la Ley Orgánica de actualización del Código Penal 3/1989 de 21 de junio, se empieza tomar realmente conciencia de la problemática de la violencia de género, aunque todavía encuadrada en la violencia doméstica, y a reflejar dicha preocupación, aunque tímidamente en la regulación penal.

[162] Art. 428 CP: «*El marido que, sorprendiendo en adulterio a su mujer matare en el acto a los adúlteros o a alguno de ellos, o les causare cualquiera de las lesiones graves, será. castigado con la pena de destierro. Si les produjere lesiones de otra clase, quedará exento de pena. Estas reglas son aplicables, en análogas circunstancias, a los padres respecto de sus hijas menores de veintitrés años y sus corruptores, mientras aquéllas vivieren en la casa paterna. El beneficio de este artículo no aprovecha a los que hubieran promovido, facilitado o consentido la prostitución de sus mujeres o hijas*».

VIII. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA Y CONCEPTUAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

Tras la segunda guerra mundial la concienciación y la preocupación por los derechos de las mujeres y especialmente por eliminar cualquier tipo de violencia dirigida contra ellas por el mero hecho de ser mujeres, no han sido ni directas ni inmediatas. Para llegar a la aceptación social de la gravedad del fenómeno y de la necesidad de poner en marcha todos los recursos legislativos, institucionales, políticos y sociales para la erradicación de este tipo de violencia, se han sucedido varias etapas tanto a nivel internacional como estatal, desarrolladas a varias velocidades, que han influido y han impulsado importantes cambios.

Como veremos, una primera etapa ha sido la de la consagración de los derechos fundamentales, políticos y civiles, con independencia del sexo. Ante las evidentes desigualdades que permanecían en la práctica, la segunda etapa ha sido marcada por medidas concretas dirigidas a eliminar las formas de discriminación contra las mujeres, para finalmente llegar a una concienciación más profunda sobre la problemática de la violencia contra las mujeres y sobre la inaplazable necesidad de su erradicación. Aunque se puedan vislumbrar tres etapas generales en la lucha contra la violencia de género, desde la perspectiva del Sistema Internacional de Derechos Humanos de Naciones Unidas y del derecho internacional, es importante notar que estas etapas no son estrictamente secuenciales y muy a menudo se superponen.

Desde el punto de vista cronológico, dichas etapas se visualizan y se producen primeramente en el marco internacional, para luego trasladarse al estatal, con cierto desfase, teniendo en cuenta el contexto político y social en la España de la dictadura franquista, pero una vez llegada la democracia España no solo ha recuperado el tiempo perdido, sino que se ha posicionado como uno de los países punteros a nivel internacional en este ámbito.

A continuación, presentaremos la evolución y el estado actual del marco legislativo e institucional en cuestión de violencia contra la mujer, estructurado de forma jerárquica y cronológica.

CAPITULO II: NORMATIVA DE GÉNERO DESDE EL PLANO INTERNACIONAL HASTA EL PLANO LOCAL

I.- MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

1.- La labor de la ONU en la lucha contra la violencia de género

La primera mirada obligatoria es a la labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)[163] relacionada con la violencia contra la mujer y la violencia de género, ya que ha sido probablemente la más extensa, destacada y cambiante desde el año 1948 hasta la actualidad; mediante el desarrollo normativo, conferencias mundiales, plataformas de acción, resoluciones y acciones específicas, creación de comisiones y órganos especializados se ha ido perfilando una visión general sobre la problemática de la violencia de género que, a su vez ha determinado importantes cambios en la ordenamientos jurídicos y las mentalidades de los Estados miembros.

A lo largo del tiempo, la ONU ha cambiado para adaptarse a un mundo en constante transformación. Sin embargo, algo se ha mantenido constante: continúa siendo el único espacio en el planeta donde todas las naciones pueden reunirse, dialogar sobre desafíos globales y buscar soluciones conjuntas en beneficio de toda la humanidad, y la violencia contra la mujer no es una excepción.

La erradicación de la violencia de género es en la actualidad uno de los objetivos principales de la ONU, principal organización internacional que desde sus inicios centró sus esfuerzos en el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos de las mujeres. Ahora bien, donde mejor se reflejan las tres etapas de evolución de las que hablamos con anterioridad es precisamente en el Sistema Internacional de Derechos Humanos, pues la violencia de género no se convirtió en una prioridad explícita hasta la década de los noventa. En las primeras décadas la actividad de la ONU se centró en

[163] La Organización de las Naciones Unidas se estableció oficialmente el 24 de octubre de 1945, tras la ratificación de su documento fundacional, la Carta de la ONU, por la mayoría de los 51 países firmantes el 26 de junio de 1945 en San Francisco. Actualmente, la ONU cuenta con 193 Estados miembros, todos representados en su órgano deliberativo, la Asamblea General.
Por su parte, España se unió a la ONU el 14 de diciembre de 1955. A partir de ese momento, su participación en la Organización ha ido ganando importancia, sobre todo desde la llegada de la democracia y la aprobación de la Constitución de 1978. Esta última, inspirada refleja en su preámbulo el compromiso del pueblo español de contribuir al fortalecimiento de relaciones pacíficas y a una cooperación efectiva entre todas las naciones del mundo.

alcanzar la igualdad legal entre mujeres y hombres y en eliminar toda forma de discriminación[164].

Asimismo, dentro de la evolución del sistema normativo de Naciones Unidas podemos identificar y resumir las tres etapas[165] de la siguiente manera:

a) Primera etapa definida por el reconocimiento de derechos fundamentales mediante la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). El artículo primero de la Declaración deja claro que «*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*», a la vez que el artículo segundo añade «*sin distinción de sexo*». De allí que esta etapa se caracteriza por el establecimiento de la igualdad formal entre hombres y mujeres.

b) Segunda etapa, se propone como objetivo la eliminación de la discriminación; el documento representativo para este segundo periodo se considera la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979), que define la discriminación contra la mujer y establece una agenda para la acción nacional de los Estados. Esta fase se enfoca en identificar y eliminar todas las formas específicas de discriminación contra la mujer[166].

c) Tercera etapa viene con medidas concretas contra la violencia de género. Esta etapa reconoce a la violencia de género como un problema específico y busca abordarlo de forma directa, siendo los documentos más relevantes la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993), que define la violencia contra la mujer y la reconoce como una violación de los derechos humanos, y la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad (2000), que regula una forma

---

[164] FERNÁNDEZ VIVAS, Y., "Normativa internacional sobre violencia de género", en GARRIDO GÓMEZ, M. I., CARMONA CUENCA, E. (editores), *La violencia de género en el derecho internacional, europeo y español. Especial referencia a la legislación castellano-manchega*, Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, Toledo, 2020, p. 17.
Aunque la autora no habla explícitamente de tres etapas, identifica claramente que «*la prioridad durante las primeras décadas de actividad de la ONU fue lograr la equiparación jurídica de la mujer respecto del hombre y eliminar cualquier tipo de discriminación*», para que luego a partir de la década de los noventa, la violencia de género se transforme en objetivo prioritario.

[165] VLADILA, L. M., "El camino desde la violencia doméstica hasta la violencia de género en la normativa nacional, europea e internacional. La experiencia de España y Rumania" (Tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos), Madrid, 2021, pp. 111-114, disponible en: https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=KlnxCIjCuNA%3D (Consultado: 09/07/2024).
Vladilă realiza un estudio pormenorizado de las características y documentos fundamentales a nivel internacional de las tres etapas.

[166] *Ibidem*, p. 111.
La autora destaca la importancia de esta segunda etapa, caracterizada por la lucha contra la discriminación y, especialmente, contra la desigualdad entre hombres y mujeres, considerada la principal causa de la violencia de género

específica de la violencia contra las mujeres, en concreto la que ocurre en situaciones de conflicto armado.

Como lo adelantábamos, el pilar y primer paso para el reconocimiento de los derechos humanos para todas las personas con indiferencia del sexo fue la Declaración Universal de los derechos humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas[167] en su Resolución 217 (III), el 10 de diciembre de 1948. La Declaración contiene treinta derechos y libertades que pertenecen a todas las personas y que no pueden ser usurpados. Estos derechos siguen siendo la base fundamental del derecho internacional en materia de derechos humanos. Hoy en día, la Declaración Universal de los derechos humanos continúa siendo un documento relevante y es el más traducido en el mundo. La Declaración Universal de los derechos humanos representa un logro significativo al ser el primer documento globalmente acordado que establece que todos los seres humanos nacen y son libres e iguales, tal como se proclama en su primer artículo, y «*con independencia de su raza, color, sexo, idioma, religión, política o el lugar donde haya nacido*», como establece su segundo artículo.

Los treinta derechos y libertades que abarca la Declaración Universal incluyen, entre otros, el derecho a no ser sometido a tortura, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la educación y el derecho a buscar asilo. La Declaración cubre tanto derechos civiles y políticos, como el derecho a la vida, la libertad y la privacidad, como también derechos económicos, sociales y culturales, tales como el derecho a la seguridad social, la salud y una vivienda adecuada, todo ellos teniendo como fundamento la igualdad proclamada en sus primeros dos artículos.

La perspectiva de género no fue del todo ajena a la Declaración en esta primera etapa y la variante final se debe a la encomiable labor de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer[168], estructura oficial única de Naciones Unidas que ponía el foco en las preocupaciones y el liderazgo femenino dentro de la Organización y cuyos objetivos principales desde su creación eran promover, informar y supervisar

[167] La Declaración Universal de los Derechos Humanos, fue aprobada el 10 de diciembre de 1948 mediante la Resolución 217 A (III) con 48 votos a favor, 8 abstenciones (de Arabia Saudí, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Sudáfrica, Ucrania, Unión Soviética y Yugoslavia), de los 58 estados miembros en aquel momento ausentándose dos (Honduras y Yemen)

[168] CSW o UNCSW (por sus siglas en inglés *United Nations Commission on the Status of Women*) es una comisión funcional del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), uno de los órganos de la ONU principales dentro de las Naciones Unidas. Creada el 21 de junio de 1946 con el nombre de Subcomisión sobre la Condición Jurídica y Social de las Mujeres y dependiendo de la Comisión de Derechos Humanos.

los problemas relacionados con los derechos políticos, económicos, civiles, sociales y educativos de las mujeres. Las delegadas de los quince gobiernos participantes eran mujeres, y a lo largo de la historia la Comisión ha mantenido la mayoría femenina dentro de su estructura. Desde su primera sesión ha establecido como objetivo principal: «*mejorar la situación de la mujer, sin importar su nacionalidad, raza, idioma o religión, y equiparar su estatus con el de los hombres en todos los aspectos de la vida, eliminando cualquier tipo de discriminación contra las mujeres en la legislación, principios legales o la interpretación del derecho consuetudinario*».

Una de las primeras misiones de la Comisión fue colaborar en la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Así las quince mujeres lucharon para incorporar la perspectiva de género a través de un lenguaje inclusivo, cambiando referencias a «*hombres*» como representación de toda la humanidad y expresiones como «*los hombres somos hermanos*», por palabras como «*toda persona*», «*seres humanos*». Aunque enfrentaron resistencia de parte de la Comisión de Derechos Humanos de la que inicialmente dependía, lograron introducir estos cambios[169].

Más tarde y partiendo de la Declaración Universal se adoptan el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales y el Pacto de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 tras entender, tal como lo explican sus preámbulos, que no basta el reconocimiento de los derechos fundamentales para garantizar el ideal del ser humano libre si no se crean «*las condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos civiles y políticos, tanto como de sus derechos económicos, sociales y culturales*», nuevamente inciden en prohibir cualquier forma de discriminación por razón de sexo, sin embargo aún sin referencia alguna a la discriminación de la mujeres, causa principal de la violencia[170].

---

[169] ORTEGA LÓPEZ, T. M., MORENO SECO, M., "Las mujeres en la agenda internacional. La ONU y las mujeres", en *Historia de las mujeres y del feminismo desde 1945: nuevos debates, nuevos espacios, nuevas identidades*, Editorial Síntesis, Madrid, 2023, pp. 25–33.

[170] Asimismo, en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos, se prohíbe la discriminación fundada en el sexo en su artículo 4 en relación con situaciones especiales, en el artículo 24 respecto a los derechos del niño, y de una manera general en su artículo 26, que establece que «*Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*».
Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece en el artículo 2.2. la obligación de los Estados de garantizar el ejercicio pleno de los derechos sin discriminación alguna: «*Los Estados Parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social*».

Un paso adelante en la óptica de Naciones Unidas lo constituye la Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en estados de emergencia o en conflicto armado, de 1974, aprobada en Asamblea General el 14 de diciembre, reconociéndose la vulnerabilidad de las mujeres y niños durante los conflictos armados y obligando a los Estados a impulsar medidas concretas para su protección.

En el año 1975 en la Ciudad de México se celebró la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, también conocida como la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, siendo la primera conferencia internacional celebrada por Naciones Unidas y centrada exclusivamente en la mujer marcando así un hito y una dirección clara y directa en las siguientes intenciones políticas y normativas[171].

La Conferencia duró desde el 19 de junio hasta el 2 de julio de 1975, y sus trabajos finalizaron con la redacción y aprobación de dos documentos clave: el Plan de Acción Mundial, que establecía metas específicas para que los países implementaran medidas para mejorar la situación de las mujeres, y la Declaración de México sobre la igualdad de las mujeres y su papel en el desarrollo y la paz, que reconoce «*la urgencia de mejorar la condición de la mujer*» a la vez que aprecia el importante papel que las mujeres pueden y deben desarrollar en el «*logro y mantenimiento de la paz*». Además, se creó el Instituto Internacional de Investigación y Capacitación para la Promoción de la Mujer, encargado realizar investigaciones y programas encaminadas a la «c*apacitación*» y «*participación*» efectivas de la mujer[172], y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para las Mujeres, destinado a financiar programas de desarrollo.

Posteriormente se adopta la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), 1979[173], uno de los instrumentos más importantes en la eliminación de cualquier forma de discriminación contra las mujeres, teniendo además efecto vinculante para los Estados. Tras la declaración formal de los derechos fundamentales sin distinción de sexo u otras características, en el preámbulo de la Convención se reconoce que las mujeres seguían

[171] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "La Mujer y el Derecho Internacional", Centro de Documentación (CEDOC) de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, México, 2004, pp. 11-13.
[172] De acuerdo con la resolución tomada durante la Conferencia y recogida en el Informe, página 119, disponible en: https://www.un.org/es/conferences/women/mexico-city1975 (Consultado: 10/07/2024)
[173] Aprobada el 18 diciembre 1979, la Convención entró en vigor el 3 de septiembre de 1981, de conformidad con su artículo 27.

siendo objeto de «*importantes discriminaciones*». En su artículo uno se define la discriminación contra la mujer como «*toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera*». Para la eliminación de la discriminación contra la mujer, la Convención da un paso más, y establece en su artículo dos el compromiso firme de los Estados parte estructurado en obligaciones y acciones concretas encaminadas a hacer efectiva la eliminación de cualquier tipo de discriminación, que sean necesarias en las esferas política, social, económica y cultural. En su artículo cuatro se insta a los Estados a tomar medidas aceleradas de carácter temporal para asegurar «*la igualdad de facto*», medidas «*que cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato*».

La segunda Conferencia mundial sobre la condición jurídica y social de la mujer se celebró en el año 1980 en Copenhague[174], cinco años después de la primera Conferencia celebrada en la Ciudad de México. Una vez más los participantes reconocieron la disparidad existente entre los derechos formales, declarados y su real ejercicio, entendiendo que había tres principales esferas en las que los Estados debían incidir y seguir trabajando: educación, empleo y salud, tal como se hace constar en el informe final de la Conferencia, capítulo C intitulado «*Naturaleza y Alcance del Programa de Acción*»[175]. En ese mismo informe se reconocen y felicitan los esfuerzos legislativos de los Estados realizados en los últimos cinco años[176] y se otorga un especial interés a la situación de las mujeres migrantes a las que se le reconoce la condición de especial vulnerabilidad, también con respecto a la violencia y los malos

[174] En la segunda conferencia llamada la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer que se celebró en Dinamarca de 14 a 30 de julio de 1980, los cuarenta y cinco Estados participantes adoptaron un informe final que se puede consultar en la página web de Naciones Unidas: https://www.un.org/es/conferences/women/copenhagen1980, (Consultada: 09/09/2024).

[175] *Ibidem*, p. 7.

[176] El informe en el capítulo dedicado al "Examen de los adelantos logrados en la primera mitad del Decenio: lecciones para el futuro", en su página nueve concluye «*El examen y la evaluación de los progresos logrados en los últimos cinco años indican que la integración de la mujer en el desarrollo nacional ha sido aceptada formalmente por la mayoría de los gobiernos como un objetivo deseable de la planificación. Muchos países han realizado esfuerzos importantes, han emprendido diversas actividades y han adoptado medidas y establecido mecanismos institucionales y administrativos para integrar a la mujer en el proceso de desarrollo*».

tratos, entendiendo que se trata de una situación poco conocida y necesitada por tanto de una mayor sensibilización, incluso mediante los medios de comunicación[177].

La tercera Conferencia mundial para la mujer, la Conferencia Mundial para Revisar y Evaluar los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, se llevó a cabo en Nairobi, Kenya, en 1985[178]. El objetivo de la Conferencia de Nairobi fue evaluar los logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (1976-1985), que había sido proclamado por la Asamblea General por recomendación de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer en la Ciudad de México en 1975, y sus trabajos finalizaron mediante la adopción de las Estrategias de Nairobi que contienen recomendaciones y medidas concretas a adoptar por parte de los gobiernos nacionales en lo que restaba del siglo para lograr la real igualdad de género y promover la participación de la mujer en los esfuerzos de paz y desarrollo. Pero lo más importante a destacar es la conciencia cada vez mayor con respecto, esta vez de manera clara y explícita, al problema concreto de la violencia contra la mujer. Asimismo, el informe de más de trescientas páginas con el que acaba la Conferencia dedica un capítulo específico y titulado *«La violencia contra la mujer en el hogar*», en el que se manifiesta la profunda preocupación por un fenómeno «*extendido*» que «*trasciende las fronteras raciales, sociales y económicas*» y con «*consecuencias destructivas*». Por otra parte, los Estados participantes reconocen que tanto las causas del fenómeno como las soluciones son complejas, no obstante, se muestran convencidos de que el sistema judicial debía intervenir con «*mayor firmeza, de que se aumente la conciencia pública y de que se mejoren los servicios prestados a las víctimas*», y que los gobiernos debían asegurar una legislación que considere ese tipo de hechos como delito[179].

---

[177] El informe dedica un capítulo (resolución tercera, páginas 77 a 80 del informe) a la situación de las mujeres migrantes en el que se proponen diversas medidas de sensibilización ante el problema y acciones específicas de información y acceso en igualdad de derechos, teniendo como fundamento el reconocimiento de la especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes : «*n)En el marco de las medidas destinadas a proteger los derechos de las mujeres, los gobiernos de los países huéspedes deberían tratar activamente de impedir y perseguir todas las violaciones de los derechos de todas las mujeres migrantes sin excepción, asimismo en lo que respecta a la violencia, explotación y malos tratos a que puedan estar particularmente expuestas;*
o) Todos los Estados deberían dar la máxima publicidad posible, también a través de los medios de comunicación social, a toda información destinada a promover una mayor conciencia y una mejor comprensión de los problemas específicos de las mujeres migrantes, de conformidad con los principios contenidos en la presente resolución».

[178] La participación ha sido un éxito absoluto: mil novecientos delegados de ciento cincuenta y siete Estados Miembros, a lo que se añade un Foro de ONG paralelo en el que participaron doce mil personas.

[179] Asimismo, «*teniendo presente que toda mujer golpeada necesita apoyo, seguridad y asistencia y saber que no está sol*a», y tras condenar la desafortunada actitud extendida en todo el mundo de tratar a la mujer como un bien mueble y una propiedad de la que se puede abusar y a la que se puede controlar y de hacer caso omiso de las leyes que protegen a la mujer", el informe de la conferencia exhorta a los

Hacemos estas puntualizaciones ya que, como veremos en el capítulo dedicado a la legislación nacional, muchas de las reformas en el derecho interno español son consecuencias de los esfuerzos que primeramente se realizaron desde la esfera internacional.

El VII Congreso de las Naciones Unidas para la prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán en 1985 también fue una ocasión para tratar específicamente la problemática de la violencia contra las mujeres. El Secretario General de Naciones Unidas presentó con ocasión del congreso un informe dedicado a la mujer como víctima de delitos «*cometidos expresamente contra ella en razón de su sexo*» tras haberse reconocido que «*la victimización por razón de su sexo es un problema grave para la mujer que merece ser tratado separadamente*».

Consecuencia del mencionado séptimo Congreso y tomando nota del informe del Secretario General sobre la situación de la mujer como víctima de delitos, la Asamblea de Naciones Unidas toma la Resolución 40/36 de 29 de diciembre de 1985[180] en la que se expresan clara y sucintamente los pilares sobre los que en los siguientes años se asentará la lucha contra la «*violencia en el hogar*»: ampliar la investigación especialmente desde el punto de vista criminológico, implicación coordinada de todos los organismos e institutos de la ONU en la erradicación de la violencia en el hogar, legislación penal y civil específica que deberán aprobar los Estados en casos de violencia (artículo 7, párrafo a), un tratamiento más cuidadoso con la víctima no solo en sede judicial sino incluso en fase policial (artículo 7.c), asistencia especializada a las víctimas, creación de albergues (artículo 7.f), cursos de especialización para los profesionales que entran en contacto con la víctima, servicios especializados de bienestar social y salud para las víctimas[181].

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena en 1993 marcó un hito importante en la lucha por los derechos de las mujeres. Este evento vio una

---

estados a que «*elaboren leyes y procedimientos, cuando todavía no existan, para proteger y prestar apoyo adecuadamente a las mujeres y exigir a los hombres violentos responsabilidad legal por su violencia y a que refuercen los procedimientos para hacer cumplir la ley, incluidos los procedimientos policiales y judiciales*». El informe redactado en seis idiomas está disponible en la página web: https://undocs.org/Home/Mobile?FinalSymbol=A%2FCONF.116%2F28%2FRev.1&Language=E&DeviceType=Desktop&LangRequested=False, (Consultado: 09/09/2024).

[180] El texto completo de la resolución 40/35 se puede leer en la página web oficial de Naciones Unidas: https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/485/23/pdf/nr048523.pdf (Consultado: 10/09/2024).

[181] Mediante el artículo 7 se establece una serie de medidas y se «invita» a los Estados a adoptarlos para «responder con mayor eficacia a ala violencia en el hogar».

movilización global sin precedentes[182] para reafirmar los derechos de la mujer como derechos humanos fundamentales. Mujeres de distintas regiones, representando tanto a gobiernos como a organizaciones no gubernamentales, trabajaron juntas para influir en los preparativos de la Conferencia a nivel regional e internacional. Estas acciones buscaban un doble objetivo: integrar una perspectiva de género en el programa internacional de derechos humanos y aumentar la visibilidad de las violaciones contra los derechos de las mujeres, categoría especialmente afectada como se hace constar a lo largo de la Conferencia. El documento final llamado La Declaración y el Programa de Acción de Viena fue el logro clave de la Conferencia dado que ratificaron la universalidad de los derechos de las mujeres, reconociéndose explícitamente en el capítulo dedicado a «*La igualdad de condición y los derechos humanos de la mujer*» la universalidad de sus derechos, y haciendo en su capítulo B dedicado a la *«Igualdad, Dignidad y Tolerancia*» un llamamiento específico a la acción para eliminar la violencia contra las mujeres tanto el ámbito público como en el privado (párrafo 38). La Conferencia de Viena tuvo un efecto catalizador importante y supuso un importante impulso legislativo necesario que culminó mediante la adopción, en ese mismo año, de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer por parte de la Asamblea General de la ONU.

Durante el mismo año 1993 la Asamblea General de Naciones Unidas adopta la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer en la que señala expresamente que dicha violencia *«es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres*», lo que ha resultado en la dominación y discriminación de las mujeres, y ha frenado su desarrollo pleno. Además especifica en su segundo artículo tres contextos diferenciados en los que ocurre la violencia: en el ámbito familiar, en la comunidad y cuando es perpetrada o tolerada por el Estado. La Declaración también expresa preocupación por la mayor vulnerabilidad de ciertos grupos de mujeres, como las minorías, indígenas, refugiadas, mujeres pobres, detenidas, niñas, mujeres con discapacidades, ancianas y aquellas en zonas de conflicto armado. Además, establece medidas que los Estados deben adoptar para prevenir y castigar esta violencia, y exige en su artículo 4 que los gobiernos

[182] Más de siete mil participantes, entre ellos delegados gubernamentales y representantes de la comunidad internacional (órganos creados en virtud de tratados, organismos nacionales académicos, ocho cientos organizaciones no gubernamentales) en: https://www.un.org/es/events/humanrightsday/2013/about.shtml, (Consultado: 11/09/2024).

condenen estos actos, sin justificar su inacción por costumbres, tradiciones o razones religiosas.

Otro momento importante en la lucha por los derechos de las mujeres y la igualdad de género lo constituye la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres celebrada en Beijing en 1995, aprobándose por unanimidad aprobó por unanimidad la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. En la Conferencia se reconoció que la situación de la mujer había mejorado en algunos aspectos durante la última década (párrafo 5 de la Declaración), pero de forma desigual. Persistían importantes desigualdades entre mujeres y hombres, así como obstáculos significativos que afectaban al bienestar de todos los pueblos. Así, reconociendo los avances logrados, se tomaba también conciencia de los desafíos pendientes. Se identificó a la violencia contra las mujeres como resultado directo de las desigualdades «*históricamente*» existentes entre hombres y mujeres reflejadas en la «*posición de subordinación frente al hombre*». Se reconoció además que la violencia contra la mujer era un asunto público que debía ser abordado por el Estado y la sociedad mediante el desarrollo de programas y acciones de prevención, sanciones, incorporación de la «perspectiva de género» (párrafo 38 de la Declaración) en las políticas públicas y en los procesos legislativos.

La Plataforma de Acción de Beijing es considerada el plan más progresista que jamás ha existido para promover los derechos de la mujer, y los compromisos que los Estados adquirieron en la Conferencia fueron evaluados y renovados a lo largo de los años mediante las revisiones de Beijing+5 de junio 2000, Beijing+10 de febrero 2005, Beijing+15 de marzo 2010, Beijing +20 Beijing +20 de marzo de 2015 y Beijing+25 de 2020[183]. La Plataforma abarca doce esferas de especial preocupación (reunidas en el capítulo IV dedicado a los objetivos estratégicos); y entre ellas la cuarta dedicada explícitamente a la violencia contra las mujeres, definida como «*todo acto de violencia basado en el género*» (párrafo 113 de la Plataforma).

2.- Mecanismos de control de la ONU relativos a la violencia de género

El Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer adoptado por la Asamblea General en 1999

[183] La Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing fue reeditada en 2015 y se puede consultar en la página web de Naciones Unidas: https://www.unwomen.org/es/digital-library/publications/2015/01/beijing-declaration (Consultado: 11/09/2024).

vino a completar el marco internacional de protección de los derechos humanos de las mujeres mediante la implantación de un nuevo mecanismo de control a los Estados signatarios. Asimismo, el Protocolo faculta al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer a tramitar dos nuevos tipos de procedimientos: un procedimiento de presentación de «*comunicaciones*» o peticiones y un procedimiento de investigación, para obligar a los Estados parte a que den cumplimiento a lo dispuesto en la Convención. En virtud del Protocolo, el procedimiento de quejas puede ser utilizado únicamente por personas o grupos de personas que aleguen haber sido víctimas de una violación de cualquiera de los derechos previstos en la Convención por un Estado parte en la Convención[184]. En cuanto al procedimiento de investigación, el artículo 8 le permite al Comité pedir a un Estado sobre el que existe información de violaciones graves o sistemáticas de la Convención que coopere en la investigación de la información. El proceso de investigación es confidencial en todas sus etapas, procurándose siempre la plena cooperación con el Estado.

Pese a su amplia aceptación internacional, los nuevos mecanismos implementados han sido infrautilizados, aspecto que la doctrina achaca a la naturaleza no vinculante del Protocolo y a que los procedimientos eran muy largos, complejos y carentes de transparencia[185].

En el contexto de la violencia de género, sin embargo, los mecanismos del Protocolo se han mostrado algo más efectivos, como ha ocurrido en los casos A.T. versus Hungría y el Informe sobre México[186], siendo el primero representativo del procedimiento de quejas, y el segundo del procedimiento de investigación. Así, en el caso de la Sra. A. T. contra Hungría, el Comité dictaminó que este Estado había violado varios artículos de la Convención al no proporcionar una protección adecuada a las mujeres víctimas de violencia de género y recomendó que en el caso concreto a la denunciante se le ofreciera de inmediato protección frente a su expareja, y de modo general se encomendó a Hungría que introduzca órdenes de protección y que

[184] CONNORS, J., "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", en *United Nations Audiovisual Library of International Law*, Naciones Unidas, Nueva York, 2010, p. 3. Como recalca la autora, este Protocolo excluye la posibilidad de que las reclamaciones se realicen entre Estados parte.

[185] SOKHI-BULLEY, B., "The Optional Protocol to CEDAW: First Steps", en *Human Rights Law Review*, núm.6(1), 2006, p. 157.

[186] *Ibidem*, pp. 143-159.
En visión del autor, en estos casos, el Comité aplicó y promovió una interpretación creativa de la «*discriminación*» para incluir la violencia de género y ha adoptado una decisión enérgica con enfoque de género.

proporcione mejor tratamiento a las mujeres víctimas. Tras ello Hungría procedió a cumplir con las recomendaciones, y así lo hizo saber en su sexto informe presentado al Comité en el año 2006[187].

3.- El procedimiento de quejas

El estudio del dictamen del Comité en el caso de Hungría es muy relevante tanto en cuanto al procedimiento como a su eficacia, puesto que, si bien el dictamen no es una sentencia en el sentido clásico de la palabra (su fallo reviste la forma de recomendaciones) la fuerza del compromiso internacional se muestra muy relevante.

Asimismo, el asunto A.T. contra Hungría comienza el 10 de octubre de 2003 mediante la comunicación número 2/2003 presentada ante el Comité por la señora A.T., de nacionalidad húngara. En esa comunicación la señora A.T. relata cómo en los últimos cuatro años ha sido regularmente víctima de violencia doméstica grave, con más de diez partes de lesiones y varias hospitalizaciones, a manos de su concubino, L. F., padre de sus dos hijos, uno de los cuales padece lesión cerebral grave. La víctima considera ser víctima de violaciones por parte de Hungría de los apartados a), b) y e) del artículo 2, el apartado a) del artículo 5, y el artículo 16 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en tanto en cuanto no se ha beneficiado de asistencia letrada gratuita en varios procedimientos penales relacionados con las agresiones sufridas o en el interpuesto contra ella por cambiar la cerradura de la casa, ni en los civiles relacionados con la liquidación de los bienes y uso exclusivo de la casa, por no beneficiar de orden de protección ya que la ley no lo contemplaba, por no beneficiarse de una casa de acogida para ella y sus hijos, uno de ellos con discapacidad grave. Entre octubre de 2003 y enero de 2005 conforme al procedimiento se cursan múltiples comunicaciones entre el Comité, Hungría y la solicitante a fin de averiguar el cumplimiento o no por parte de Hungría de sus obligaciones «*positivas*» de proteger a las víctimas. Hay que mencionar que la actora solicitó también la obtención de una serie de medidas provisionales encaminadas a protegerla de su expareja, que el Comité CEDAW admitió y mediante una nota verbal

[187] El dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer emitido conforme al párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, en el asunto A.T. contra Hungría, disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/protocol/dec-views.htm (Consultado: 11/09/2024).

remitida el 20 de octubre de 2003 solicita al Estado parte que adoptara en favor de A.T. las medidas provisionales de protección preventivas, inmediatas, apropiadas y concretas que fueran necesarias para evitar que causaran daños irreparables a su persona. En base a ello, y antes de que recaiga resolución del Comité, Hungría comenzó a tomar ciertas medidas, como proporcionar un abogado especialista en asuntos de violencia doméstica a la actora, para los procedimientos internos, un abogado pagado por el Estado, cuestión que con anterioridad a la queja no había ocurrido y entendemos que no era lo habitual, dado que la normativa nacional húngara no contemplaba tal derecho.

El 25 de enero de 2005, el Comité pronuncia su dictamen en el que en primer lugar se estudia la admisibilidad de la queja, en tanto en cuanto la mayoría de las agresiones y la falta de respuesta por parte del Estado se habían producido con anterioridad al año 2001, cuando Hungría ratifica el Protocolo. Sin embargo, la continuidad de las agresiones, la persistencia de la amenazas que se corroboran documentalmente ya que uno de los partes médicos era de julio de 2001, o sea con posterioridad a la entrada en vigor del Protocolo en Hungría, determina que el Comité se considere competente *ratione temporis* para examinar la comunicación en su totalidad argumentando que *«los hechos a que se refiere abarcan la presunta falta de protección o la inacción culpable del Estado parte en relación con la serie de agresiones graves y amenazas de violencia que ha caracterizado de manera ininterrumpida el período comprendido entre 1998 y el momento actual*».

En cuanto al fondo del asunto, tras analizar tanto la queja y las respuestas de la solicitante, como las diversas comunicaciones presentadas por el Estado, el Comité en virtud de lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 7 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, dictamina que efectivamente Hungría no respetó sus obligaciones infringiendo los derechos de la autora reconocidos en el artículo 2, apartados a), b) y e), artículo 5, apartado a) y el artículo 16 de la Convención.

Tras el relato de los hechos y la constatación de la violación de los derechos reconocidos en la Convención, el Comité concluye su dictamen con dos bloques de recomendaciones, uno con carácter particular y otro general. Asimismo el primer bloque contiene disposiciones particulares con respecto a la situación concreta de la actora en el sentido de recomendar al Estado húngaro tomar las medidas oportunas para garantizar la integridad física y mental de A. T. y su familia y asegurarse que la

autora y sus hijos reciban un hogar seguro, una pensión de alimentos para los hijos y asistencia letrada gratuita, además de una indemnización proporcional con la gravedad de las violaciones de derechos por parte del Estado húngaro y de los daños y perjuicios de naturaleza física y mental sufridos por la actora. La parte general contiene varias recomendaciones, entre ellas las relativas a la necesaria modificación de las leyes internas a fin de asegurar la asistencia letrada gratuita a las víctimas, órdenes de protección y alejamiento, servicios de apoyo, incluido un hogar para las víctimas de violencia doméstica y la implantación de proyectos de rehabilitación para los agresores, entre otras medidas.

El procedimiento de quejas ante el Comité CEDAW, como estábamos diciendo, fue criticado por ser largo, complejo y poco eficaz. Sin embargo, la lectura de los antecedentes del caso A.T. vs. Hungría y de los trámites realizados en el procedimiento, tal como resultan reflejados en el dictamen de 25 de enero de 2005, nos lleva a la conclusión contraria, máxime aun si tenemos en consideración que la actora a nivel nacional llevaba batallando desde hacía más de cuatro años, en múltiples procedimientos de naturaleza tanto penal como civil, sin protección de ningún tipo, ni a nivel policial, ni social, y mucho menos a nivel jurídico, puesto que a pesar de las múltiples agresiones graves documentadas y denunciadas, no solo es que no recibió orden de alejamiento u otra medida de protección, sino que fue condenada por cambiar la cerradura de la casa común pese a que el agresor hacía tiempo que no vivía en la vivienda, y obligada a no impedir el uso del hogar por parte del agresor. Pues bien, gracias al procedimiento ante el Comité CEDAW, en pocos meses tras la interposición de la queja, comenzó a recibir asistencia letrada gratuita ofrecida por el Estado húngaro, en los procedimientos nacionales en los que llevaba años batallando sola, y recibió respuesta favorable del Comité mediante el dictamen emitido en un plazo de un año y tres meses, plazo mejorable ciertamente, pero acorde con la complejidad del asunto y la cantidad de comunicaciones, informes y respuestas presentadas por el Estado y la actora.

Por otro lado, en cuanto a la discutida falta de eficacia de los dictámenes de CEDAW, tampoco compartimos del todo esta idea, ya que como hemos visto en el asunto antes referenciado pese al carácter facultativo de las recomendaciones, inmediatamente tras las conclusiones del dictamen, el Parlamento húngaro comienza a adoptar dentro de su estrategia nacional para prevenir y tratar eficazmente la violencia doméstica, una serie de medidas como las relativas a las órdenes de

alejamiento, justicia gratuita para las víctimas, prioridad a los casos de violencia doméstica en los tribunales, protocolos nuevos en la policía y otros instituciones, se amplía la red de centros de acogida y se toman medidas encaminadas a capacitar profesionales y jueces sobre violencia doméstica, medidas que sin lugar a dudas se han visto impulsadas por y tras el dictamen CEDAW, que de otra manera no hubiesen sido posibles o su implantación hubiese sido más lenta. Queda patente que el caso de la señora A.T. ayudó a visibilizar las deficiencias del sistema judicial húngaro para proteger a grupos vulnerables, especialmente mujeres víctimas de violencia, y generó presión para implementar reformas que mejoren el acceso a la justicia y la protección de las víctimas, aunque su implementación ha sido criticada como insuficiente.

El caso A.T. ha tenido un impacto significativo también a nivel internacional, adoptando los Estados reformas legislativas y tomando «*las diligencias debidas*» para dar un cumplimiento real de los derechos reconocidos en la Convención CEDAW.

4.- El procedimiento de investigación

En cuanto al segundo tipo de procedimientos establecidos por el Protocolo facultativo CEDAW, el procedimiento de investigación, el caso llevado contra México es otro de los referentes en la materia de violencia contra las mujeres. En este asunto el Comité investigó las «*graves o sistemáticas violaciones del artículo 8*» en relación con el asesinato de mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

Conforme al artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, cuando el Comité recibe información fidedigna que revele indicios de violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención se invita al Estado Parte a colaborar en el examen de la información con la posibilidad de presentar observaciones sobre la misma, pudiendo el Comité con posterioridad encargar a uno o más de sus miembros que realice una investigación, que podrá suponer incluso una visita al territorio, y presente con carácter urgente un informe al Comité. Las actuaciones concretas del Comité son confidenciales y la cooperación del Estado Parte es recabada en todas las etapas del procedimiento. Pues bien, en el caso concreto de México el procedimiento de investigación se activa tras una carta de 2 de octubre de 2002, en la que las organizaciones no gubernamentales, Equality Now y Casa Amiga, ubicadas en Nueva York, Estados Unidos, y Ciudad Juárez, México, respectivamente,

pidieron al Comité que instruya una investigación, de conformidad con el artículo 8 de la Convención en relación con los incidentes constitutivos de una violencia extrema[188], como casos de secuestros, violaciones y asesinatos de mujeres que se iban produciendo desde 1993 en la zona de Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, México, a la vez que se denuncian las amenazas que reciben las personas que denunciaban dichos hechos y la aparente impunidad de los culpables junto a una posible complicidad de las autoridades, fenómeno que se describe que empezó en el año 1993. agudizándose de manera preocupante en los últimos años[189]. El Comité acepta realizar una investigación de acuerdo con el párrafo segundo del artículo 8 del Protocolo Facultativo y los artículos 84 y 86 de su reglamento, designando a dos expertas para visitar la zona y recabar más información, con acuerdo y posterior colaboración de las autoridades mexicanas, emitiendo el posterior informe[190]. Por su parte, el Gobierno mexicano designó como representante del Gobierno en el procedimiento de investigación a la Subsecretaria para Temas Globales de la Secretaría de Relaciones Exteriores que colaboró con las expertas por parte del Comité y presentó su propio informe en el que reconoce la problemática denunciada, motivo por el cual incluso en 1998 se había creado la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres en la Procuraduría General de Justicia de Chihuahua.

El informe final del Comité se divide en dos partes, la primera contiene el informe del Comité con resultados y recomendaciones[191], y la segunda parte contiene las observaciones del Estado parte, en este caso el Estado de México[192].

---

[188] MONÁRREZ FRAGOSO, J. E., "Violencia extrema y existencia precaria en Ciudad Juárez", en *Frontera Norte*, vol. 24, núm. 48, 2012, pp. 191–199.

[189] MÜLLER CREEL, O. A., "La Injerencia de los Defensores de DD.HH. en el fenómeno de los feminicidios en Ciudad Juárez, México", en *Eguzkilore: Cuaderno Del Instituto Vasco de Criminología*, núm. 29, 2015, pp. 295-308.

[190] Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, en el asunto CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, de fecha 27 de enero de 2005, disponible en: https://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw32/CEDAW-C-2005-OP.8-MEXICO-S.pdf (Consultado: 22/09/2024).

[191] En la primera parte se relata la Visita efectuada a México, 18-26 de octubre 2003, se describe el contexto general y particular de Discriminación y violencia basada en género: La situación en Ciudad Juárez, se tratan aspectos concretos relacionados con casos de Homicidios y desapariciones, se recogen también algunos aspectos positivos relacionados con las Respuestas del Gobierno de México – Políticas y medidas adoptadas y las Contribuciones de las organizaciones de la sociedad civil, dedicándose un último capítulo a las Conclusiones y recomendaciones.

[192] En la segunda parte del informe se explica por parte del Estado de México el contexto económico, político, social de género y delictivo de Ciudad Juárez, hace una descripción de La cultura de discriminación contra la mujer en México y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos, presenta los avances alcanzados por México, los retos y desafíos para enfrentarse los homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, presenta una avance de las acciones que el

En el informe presentado por las expertas designadas, incluido en el informe final del Comité, se recogen datos sobre las diferentes formas de violencia de género, contexto socioeconómico de la zona y de las víctimas y estadísticas, incidiendo el Comité en las diferencias importantes observadas en función de las fuentes consultadas [193]. El informe presentado incluye casos concretos, entrevistas con víctimas o familias de desaparecidas, habiendo incluso presenciado las expertas las amenazas a las víctimas o familias que se acercaban al hotel en el que se realizaban las entrevistas y teniendo que apoyarlas e impulsar de forma ad-hoc que las autoridades locales ofrezcan una protección inmediata y eficiente.

En el informe presentado por las expertas se relata que han podido constatar una actitud «*de minimizar la importancia de los problemas en el discurso de las autoridades estatales en particular*» a la vez que recaban información contrastada sobre casos de obstrucción a la justicia e irregularidades en las investigaciones sobre la lentitud en la activación de la búsqueda de las desaparecidas, falsificación de pruebas, retrasos en la búsqueda de desaparecidas, falsificación de pruebas, utilización de violencia, incluso tortura esta vez dirigida contra sospechosos para obtener confesiones. No obstante, las expertas ponen en valor también los aspectos positivos, felicitando la labor de organizaciones no gubernamentales internas e internacionales en la defensa de derechos humanos.

Tras las pruebas recabadas por las expertas en territorio, las conclusiones emitidas por las mismas y las respuestas por parte de las autoridades mexicanas, el Comité concluye que existe violación de al menos cuatro artículos, en concreto de los dos primeros y de los artículos 5 y 6 de la Convención.

Asimismo y en cuanto al primer artículo de la Convención en el cual se establece que «*la expresión discriminación contra la mujer denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer... de los derechos humanos y*

Gobierno de México pretende realizar en un futuro como respuesta a las recomendaciones del Comité y concluye brevemente.

[193] El Informe de México producido por el CDAW, en su página 9, recoge algunas de las fuentes con sus diversos datos estadísticos. Asimismo, para el periodo comprendido entre los años 1993 y 2003, según información de la "Auditoria Periodística" se habla de un total de 321 asesinadas entre en la Ciudad Juárez, según la Procuraduría General de México, se habla de 258 expedientes, mientras que la Amnistía Internacional habla de tres trescientas setenta mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua. Los mismos datos divergentes, en función de las fuentes consultadas, se constan en el informe con respecto a las a desapariciones de mujeres.

libertades fundamentales…» el Comité considera que los múltiples casos de violencia de género y su probada impunidad constituyen una clara violación grave de las disposiciones de la Convención y particularmente de su primer artículo.

El artículo 2 de la Convención por su parte trata sobre la responsabilidad de los Estados en tanto en cuanto deben establecer unas políticas que aseguren la eliminación de cualquier discriminación contra la mujer, debiendo adoptar «*medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer*» y «*establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer*» , a la vez que se debe garantizar tanto por los tribunales como por otras instituciones públicas competentes «*la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación*», debiendo además dichas autoridades «*abstenerse de incurrir en todo acto o práctica discriminatoria y velar porque las autoridades y instituciones públicas actúen en conformidad con esta obligación*». Nuevamente los casos de muertes y desapariciones de mujeres, como las múltiples irregularidades detectadas tanto a nivel legislativo, como judicial y policial se consideran claras evidencias de violaciones por parte del Estado en relación con el cumplimiento las obligaciones establecidas en el artículo 2 de la Convención.

El artículo 5 de la Convención a su vez establece la obligación de los Estados Parte de adoptar las políticas y medidas encaminadas a «*modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres*». Pues bien, en lo relativo a este artículo, el Comité constata que, si bien México había realizado varias campañas destinadas a la prevención de la violencia de género en Ciudad Juárez, sin embargo, concluye que el enfoque era totalmente equivocado en tanto en cuanto responsabilizaba a las propias víctimas y por tanto el efecto no era el deseado sino más bien perpetuaba los estereotipos tradicionales, cuestión que nuevamente constituye una violación de la Convención.

A la misma conclusión de violación grave de la Convención se llega también con respecto al artículo 6, que establece la obligación de los Estados partes de «*suprimir todas las formas de trata de mujeres y explotación de la prostitución de la mujer*», en relación con el artículo 15, que prevé que «*los Estados Partes reconocerán a la mujer la igualdad con el hombre ante la ley*», toda vez que las expertas pudieron

constar y probar el clima de miedo e inseguridad en el que vivían las mujeres jóvenes y con pocos recursos económicos en la Ciudad Juárez y Ciudad de Chihuahua, y la adicional falta de igualdad jurídica de facto en los procedimientos judiciales.

La parte primera del informe acaba con la recomendación de carácter general y las de carácter particular, estas últimas en materia de investigación de los crímenes y sanción de los responsables y las relativas a la prevención de la violencia, garantía de seguridad y promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres.

Por su parte, el Gobierno de México en su informe reconoce la gravedad de la situación, en concreto los homicidios y desapariciones, asumiendo que constituyen un «*atentando a los derechos humanos de las mujeres*», pero achaca todo ello a los patrones culturales arraigados de discriminación y a «*la falta de capacidad humana y financiera de las autoridades para atenderlo de manera oportuna y efectiva*», comprometiéndose a realizar tareas de investigación y sanción a los funcionarios culpables de las irregularidades detectadas, a la vez reitera su compromiso de llevar a cabo las recomendaciones realizadas por parte de las expertas del Comité de CEDAW.

La labor de investigación del Comité y el control real de casos concretos de violaciones de la Convención, mediante los dos procedimientos ejemplificados que permiten a particulares y organizaciones presentar quejas y solicitar una investigación, constituyen, tal como hemos podido comprobar, un mecanismo de rendición de cuentas en materia de actos de discriminación contra las mujeres, claramente más eficiente que la presentación de informe periódicos.

Si los contenidos normativos de la ONU y muy particularmente los incluidos en actos normativos específicos como lo son la Convención CEDAW y su Protocolo facultativo son claramente contundentes para la lucha contra cualquier tipo de discriminación contra las mujeres, cabe preguntarse sobre la real universalidad de su aplicación y sobre la fuerza vinculante de los recomendaciones y dictámenes emitidos en casos de violaciones por parte de los Estados.

En cuanto al primer aspecto, cabe señalar que, a pesar de la universalidad de la cuestión de la discriminación y la violencia contra las mujeres, los dos instrumentos mencionados no han sido ratificados por la unanimidad de los Estados miembros de Naciones Unidas, por lo que la intención y la necesidad de su universalidad no constituyen aún a fecha de hoy una realidad. Asimismo, mientras que la Convención CEDAW ha alcanzado un número relevante de ratificaciones (en concreto ciento ochenta y nueve países han ratificado este tratado internacional, aunque algunos con

reservas y objeciones, colocándolo en el segundo tratado internacional con más adhesiones), el Protocolo Facultativo ha sido ratificado únicamente por ciento quince países.

5.- Fuerza vinculante y ejecutoriedad de los dictámenes del Comité CEDAW

En cuanto al carácter vinculante o la fuerza ejecutiva de los dictámenes emitidos por el Comité CEDAW, tiene sus limitaciones ya que el Convenio no prevé cauce procesal alguno para hacer ejecutar un dictamen cuyas conclusiones son favorables a la víctima/denunciante reconociendo además el derecho a la reparación del daño.

Para ejemplificar la problemática señalamos el caso particular de la normativa estatal española que tampoco prevé un cauce especifico, y de hecho la doctrina y la jurisprudencia hasta 2018 rechazaban de manera sistemática el carácter vinculante de los dictámenes emitidos en casos de violaciones de la CEDAW o de cualquier otro tratado internacional de derechos humanos ratificado por España.

Para rechazar la fuerza vinculante o la ejecutoriedad de los dictámenes del Comité nuestros Tribunales alegaban que los dictámenes no tienen carácter jurídico al no ser emitidos por un órgano jurisdiccional supranacional como lo es el Tribunal de Derechos Humanos o el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin embargo, no hay que olvidar que los Estados tenían la opción de adherirse a los protocolos o no, y si se adhieren y aceptan que una entidad supranacional fiscalice su actividad legislativa, administrativa y jurisdiccional relacionada con ciertos derechos, no se entiende cómo no reconozcan el carácter *quasi* judicial y en todo caso obligatorio y vinculante de los dictámenes del Comité tras un procedimiento en el que han participado y al que se han subsumido. De hecho, el Comité de Derechos Humanos, que funciona igual que el Comité CEDAW, dejaba claro el carácter judicial de sus decisiones cuando afirmaba: «*Aunque la función desempeñada por el Comité de Derechos Humanos al examinar las comunicaciones individuales no es, en sí misma, la de un órgano judicial, los dictámenes emitidos por el Comité de conformidad con el Protocolo Facultativo presentan algunas de las principales características de una decisión judicial. Se emiten con espíritu judicial, concepto que incluye la*

imparcialidad y la independencia de los miembros del Comité, la ponderada interpretación del lenguaje del Pacto y el carácter determinante de las decisiones»[194].

Resumiendo el parecer de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, González García observaba que los dictámenes quedaban «*desde el estricto punto de vista de los tribunales de justicia, reducidos a una instancia doctrinal, que deberá ser tenida en cuenta de forma relevante por los órganos jurisdiccionales, a la hora de interpretar y aplicar*» los protocolos, no obstante no tendrán consideración de decisiones de carácter jurisdiccional «*con vinculación y eficacia ejecutiva sobre los procesos en los que se produjeron las vulneraciones de derechos fundamentales denunciados*»[195].

Sin embargo, esta postura reacia a reconocer la obligatoriedad, fuerza vinculante y ejecutoriedad de los dictámenes de los Comités que más que una imposibilidad jurídica diversos autores la ven como una falta de voluntad política[196], cambia radicalmente con la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 17 de julio de 2018[197], que establece que el Reino de España está vinculado al contenido de los referidos dictámenes emitidos por el Comité CEDAW y por tanto la victima podía demandar la

---

[194] Observación General (OG) n.º 33 del CDH. CCPR/C/ GC/33, de 25 de junio de 2009, Obligaciones de los Estados parte con arreglo al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos apdo. 11.

[195] GONZÁLEZ GARCÍA, J. M., "¿Son vinculantes los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas? Posición de los tribunales españoles a propósito de un controvertido caso (sobre el derecho a la revisión de la condena penal por una instancia superior)", en FERRER MAC-GREGOR. E., ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. (editores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018, p. 133.

Aunque el autor en ese caso concreto hace referencia a los dictámenes emitidos por el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas y relacionados con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el mecanismo de funcionamiento de ese Comité, como otros Comité de la ONU, es idéntico al del comité CEDAW, y los procedimientos y dictámenes también guardan perfecto paralelismo, compartiendo la misma problemática sobre los efectos jurídicos de los dictámenes de los órganos de tratados en comparación con las sentencias internacionales.

[196] MONTESINOS PADILLA, C., "El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.127, 2023, p. 49 y 74.

«La cuestión del incumplimiento de dichas resoluciones no depende tanto de una pretendida imposibilidad jurídica como de una clara falta de voluntad política" decía la autora, explicando que "*aunque suele argumentarse que el principal obstáculo para el cumplimiento no es la falta de voluntad de los Estados para cooperar, sino la ausencia de mecanismos de derecho interno para aplicar las decisiones de los comités, lo cierto es que esa laguna normativa no siempre existe y, cuando existe, puede resultar fácil de colmar*».

[197] STS 1263/2018, 17 de julio de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2747), Ponente: Excmo. Sr. D. Antonio Jesús Fonseca Herrero Raimundo. La sentencia declara vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y condena al Estado a pagar una indemnización de 600.000 euros por daños morales.

responsabilidad patrimonial del Estado, siendo el dictamen favorable objeto de valoración en el marco del procedimiento contencioso administrativo de responsabilidad patrimonial de la Administración pública o de la Justicia.

Para entender la sentencia de 17 de julio de 2018 del Tribunal Supremo, nos tenemos que remontar a lo trágicamente sucedido casi 15 años antes. Se trata del asesinato de la hija menor de Angela González, a mano de su propio padre. Tras ello, la reclamante presentó una demanda de responsabilidad patrimonial al Estado, argumentando un mal funcionamiento de la Administración de Justicia que, según ella, facilitó que su hija fuera asesinada por su exesposo. Sostuvo que el crimen podría haberse prevenido si se hubiese mantenido el régimen inicial de visitas tuteladas establecido tras la separación matrimonial. Sin embargo, esta medida fue modificada por una resolución judicial de mayo de 2002, ratificada posteriormente en junio de ese mismo año, permitiendo visitas sin supervisión.

A pesar de los repetidos episodios de comportamiento violento protagonizados por el padre de la menor F.R.C. durante el año y medio en que se mantuvieron las visitas vigiladas, el Juzgado núm. 1 de Navalcarnero emitió, el 6 de mayo de 2002, una orden que permitía cambiar el régimen a visitas no supervisadas. Esta decisión se basó en un informe de los servicios sociales que, aunque no recomendaba explícitamente mantener las visitas vigiladas, tampoco proponía eliminarlas. En dicho informe, se mencionaba que F.R.C. mostraba afecto hacia la menor y expresaba constantemente muestras de cariño. Sin embargo, también señalaba comportamientos problemáticos, como su incapacidad para ajustarse a la etapa de desarrollo de la niña, comentarios y preguntas inapropiadas, así como una evidente falta de empatía, todo lo cual generaba situaciones perjudiciales para la menor.

La madre apeló esta decisión sin obtener resultados favorables. El 17 de junio de 2002, el Juzgado decidió mantener las visitas no vigiladas, argumentando que, aunque los servicios sociales no podían prever cómo se desarrollarían las visitas en ausencia de supervisión y destacaban ciertos comportamientos inapropiados del padre, también señalaban una aparente normalización en la relación entre él y su hija. Como medida adicional se estableció que el intercambio de la menor se realizaría en la sede de los Servicios sociales. La resolución indicaba que no cabía recurso contra esta decisión.

Durante el periodo en que se llevaron a cabo las visitas no vigiladas, los Servicios sociales emitieron varios informes. En ellos, se reflejaba el deseo de Andrea de no

prolongar su tiempo con su padre más allá del régimen establecido. También se mencionaban situaciones inapropiadas, como preguntas reiterativas del padre sobre la vida privada de la madre y comentarios confusos dirigidos a la niña. Los Servicios sociales consideraron necesario mantener un seguimiento constante del régimen. En un informe del 5 de febrero de 2003 se notificó al Juzgado que Andrea había relatado a su madre que, durante la visita del 30 de enero de 2003, F.R.C. la había sometido a interrogatorios insistentes sobre la pareja actual de la madre y había proferido insultos hacia esta. Este tipo de incidentes, según el informe, se habían repetido en otras ocasiones.

El 24 de abril de 2003, tres años después de que la madre solicitara el uso de la vivienda familiar, tuvo lugar una audiencia judicial sobre el asunto. Al finalizar la audiencia, mientras la madre salía del edificio, F.R.C. se le acercó y le dijo que le quitaría lo que más amaba. Esa misma tarde, la madre acudió con Andrea a los Servicios sociales para la visita pactada con el padre, siendo ese el lugar donde se hacia la entrega y recogida de la menor. Angela González entregó a la menor, sin embargo, al regresar para recoger a su hija a la hora establecida, la menor no había sido devuelta. Tras una hora de espera y sin recibir respuesta a sus llamadas telefónicas, la madre acudió a la policía para denunciar la situación y solicitó que un agente se dirigiera al domicilio de F.R.C. Al llegar, los agentes encontraron los cuerpos sin vida de Andrea y F.R.C. Este último sostenía un arma en la mano. La investigación concluyó que F.R.C. disparó contra su hija antes de quitarse la vida. Finalmente, el 12 de junio de 2003, el Juzgado de Instrucción núm. 3 de Navalcarnero archivó el procedimiento ya que al fallecer el culpable la acción judicial quedaba sin objeto.

Angela González demanda al Estado, entendiendo que el cambio en el régimen de visitas, pasando de visitas tuteladas a no supervisadas, culminó en el asesinato de su hija el 24 de abril de 2003. La madre señaló además que el caso involucraba una situación de alto riesgo, respaldada por las cuarenta y siete denuncias que había presentado contra su exmarido. También mencionó fallos como la falta de intervención del Ministerio Fiscal en algunas actuaciones, errores en los informes de los Servicios Sociales y decisiones judiciales que ignoraron pruebas psicológicas. Según ella, estas irregularidades contribuyeron al trágico desenlace.

A pesar de las evidencias, esta reclamación fue rechazada en primera instancia mediante resolución ministerial en 2005 y posteriormente desestimada por la Audiencia Nacional en 2008 y confirmada por el Tribunal Supremo en 2016. Los

Tribunales concluyeron que las decisiones sobre la custodia y las visitas fueron adoptadas tras evaluar las circunstancias específicas, los informes psicológicos, y con seguimiento continuo de las visitas, sin detectar indicios de peligro para la menor. No se consideró que el asesinato fuera resultado de un mal funcionamiento judicial, sino de un conjunto de decisiones jurisdiccionales dentro de los márgenes legales.

Posteriormente, Angela González Carreño llevó el asunto al Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW)[198]. El 16 de julio de 2014, el Comité determinó en su dictamen que el Estado había vulnerado los derechos de la madre y su hija al no garantizar su protección. Asimismo, el Comité recordó en las conclusiones de su dictamen su Recomendación general núm. 19 (1992), según la cual la violencia contra la mujer, que menoscaba o anula el goce de sus derechos humanos y sus libertades fundamentales en virtud del derecho internacional o de los diversos convenios de derechos humanos, constituye discriminación, como la define el artículo 1 de la Convención, y que en base a esto los Estados también pueden ser considerados responsables de actos de personas privadas cuando no actúan con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y/o castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas. El Comité constató que Angela González había sufrido un daño sumamente grave, siendo la pérdida de su hija un perjuicio absolutamente irreparable.

El Comité realizó una serie de recomendaciones, algunas dirigidas directamente a la autora de la comunicación como una indemnización adecuada para la madre y una investigación exhaustiva e imparcial a fin de esclarecer los fallos en las estructuras y prácticas estatales que han llevado a una falta de protección de la autora y su hija, y otras de carácter general, entre ellas una investigación sobre los problemas estructurales en el sistema y medidas efectivas para garantizar que los antecedentes de violencia doméstica sean tomados en cuenta en las decisiones sobre custodia y visitas, al igual que el interés superior del menor y la consideración de la opinión de los

[198] Comunicación N° 47/2012 Dictamen adoptado por el Comité en su 58° período de sesiones, 1 (2014), p. 7. En su denuncia ante CEDAW, Ángela González alega que las acciones de la policía y de las autoridades administrativas y judiciales antes resumidos, constituyen una violación de los artículos 2, 5 y 16 de la Convención, o dicho de otra manera una violación de su derecho a no sufrir discriminación, producida en dos niveles: mediante la inacción del Estado, quien no actuó con la diligencia debida y no puso a su disposición todos los medios a su alcance y sin dilaciones a la hora de prevenir, investigar, juzgar y castigar la violencia ejercida contra su hija y también contra ella por parte del parricida F.R.C, y por otro lado, tras la muerte de la menor, la violencia se deduce de la inacción del Estado al no ofrecer una respuesta judicial efectiva ni una reparación adecuada a la autora por los daños sufridos por la acción negligente del Estado.

menores. También instó a reforzar la formación de jueces y personal administrativo en temas de violencia doméstica y estereotipos de género, promoviendo un enfoque que priorice la seguridad y el interés superior de los niños[199].

Pese a que en el dictamen se daba un plazo de seis meses a España a fin de que informe sobre las medidas que había tomado en lo relativo a las recomendaciones realizadas, lo cierto es que la reparación patrimonial no se llevó a cabo, aspecto que determinó la interposición en 2015 de una nueva reclamación por parte de Angela González Carreño ante el Ministerio de Justicia, tomando como base la decisión de CEDA y solicitando que se dictara resolución estimatoria dando cumplimiento al dictamen del Comité CEDAW y procediéndose a la correspondiente reparación del daño. Sin embargo, la solicitud fue nuevamente desestimada por la Administración, y en 2016 la resolución administrativa desestimatoria fue confirmada por la Audiencia Nacional, quien desestimó el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la recurrente.

Fue el Tribunal Supremo quien finalmente decidió la procedencia de la indemnización, revocando la Sentencia de la Audiencia Nacional y estimando el recurso de casación de la recurrente. La decisión del Tribunal Supremo supuso un cambio radical en la doctrina jurisprudencial que hasta esa fecha consideraba que los dictámenes de los Órganos internacionales no tenían carácter vinculante en nuestro ordenamiento y que el mecanismo de la responsabilidad patrimonial de la Administración no constituye la vía adecuada para ejecutar dichos dictámenes. El Tribunal Supremo mediante la sentencia de 17 de julio de 2018 rompe con su anterior doctrina tanto suya como del Tribunal Constitucional[200] argumentando que si bien es cierto que la legislación española no prevé un cauce especifico y autónomo para

[199] COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, "*Comunicación núm. 47/2012* [*Dictamen adoptado por el Comité en su 58.º período de sesiones*], Naciones Unidas, 2014, disponible en: https://repositorio.mpd.gov.ar/documentos/Gonz%C3%A1lez%20Carre%C3%B1o%20v.%20Espa%C3%B1a.pdf (Consultado: 07/08/2024).

[200] La sentencia del Tribunal Supremo cita las Sentencias 245/1991, de 16 de diciembre y 91/2000, de 30 de marzo del Tribunal Constitucional, pero considera «*que no hay obstáculo para que la lesión de diversos derechos reconocidos por La Convención y que declara el Dictamen del Comité de la CEDAW, pueda y deba ser un elemento determinante para acreditar la posible vulneración de los correspondientes derechos fundamentales del recurrente pues el contenido de aquéllos constituye parte también del de éstos, formando el estándar mínimo y básico de los derechos fundamentales de toda persona en el Ordenamiento jurídico español, como resulta de la circunstancia de que los tratados y acuerdos internacionales que amparan ese Comité, además de ser Derecho interno propio con la jerarquía reconocida constitucionalmente, son también instrumentos hermenéuticos de los derechos fundamentales de la Constitución Española según su artículo 10.2*».

ejecutar y dar eficacia a nivel interno a las recomendaciones de un dictamen del Comité de la CEDAW, no obstante, tratándose de derechos fundamentales reconocidos en tratados internacionales que mediante ratificación forman parte del derecho interno español de obligado cumplimiento [201], se debe considerar el Dictamen como presupuesto habilitante para interponer una reclamación patrimonial del Estado por mal funcionamiento de la Administración de Justicia, y por ende procediendo en el caso planteado el reconocimiento de la responsabilidad de la Administración y la obligación de esta a reparar la vulneración demostrada mediante el pago de una indemnización por importe de seiscientos mil euros por los daños morales sufridos por la recurrente. La obligación impuesta de reparar los daños morales causados es la consecuencia lógica del reconocimiento de la vulneración por parte del Estado de los derechos fundamentales de la recurrente al no poner fin «a *los efectos de una declaración de lesión de derechos de la mujer por haber sufrido un acto de discriminación derivado de una situación de violencia sobre la mujer, que le vinculaba en los términos de la Convención y El Protocolo Facultativo»* tal como se argumenta en el fundamento de derecho séptimo de la referida sentencia.

A pesar del positivo giro que parecía se había impulsado por parte de nuestro Tribunal Supremo mediante la sentencia de 2018, no fue el definitivo, y en el año 2023 nuestra máxima autoridad judicial volvió al anterior planteamiento mediante la Sentencia de 13 de junio de 2023[202] que, si bien no tiene que ver con violencia de género, las consideraciones allí expuestas se extienden a todos los protocolos y dictámenes internacionales, siendo el mecanismo idéntico.

En este caso se examina el maltrato que sufrió la recurrente durante su detención policial, específicamente durante su traslado a la comisaría. La recurrente denunció que había sufrido una fractura nasal sin recibir atención médica. Inicialmente, acudió

[201] En su fundamento de derecho séptimo, el Tribunal Supremo constata la evidente fuerza vinculante de la Declaración CEDAW y de los dictámenes del Comité para España «*como Estado parte que ha reconocido, por la ratificación de los dos instrumentos internacionales, la competencia del Comité ex artículo 1 del Protocolo Facultativo, y el hecho de que España no haya acreditado la adopción de medidas reparadoras del derecho a no sufrir discriminación, representan o suponen el mantenimiento de la lesión de derechos reconocidos en La Convención, que es una violación especialmente cualificada y que viene referida a un principio jurídico universal reconocido por diversos textos internacionales como La Convención, a que venimos refiriéndonos, la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 - artículo 7-, el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950 -artículo 14- y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea -artículo 21»*.

[202] STS 786/2023, 13 de junio de 2023 (ECLI: ES:TS:2023:2842), Ponente: Excma. Sra. D.ª María del Pilar Teso Gamella.

a la jurisdicción penal, pero el Juzgado de Instrucción n.º 1 de Córdoba decidió sobreseer el caso provisionalmente en 2014, decisión ratificada por la Audiencia Provincial de Córdoba ese mismo año. Tras ello, presentó un incidente de nulidad de actuaciones, pero este también fue desestimado por la Audiencia Provincial. Luego, interpuso un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, que fue inadmitido en 2015.

Una vez agotadas las instancias internas, la recurrente presentó una queja en 2016 ante el Comité contra la Tortura (CAT) por vulneración de la prohibición de tortura establecida en el artículo 2 de la Convención contra la Tortura. En 2019, el Comité dictaminó que España era responsable por los actos de tortura y el maltrato sufridos por la recurrente, incluyendo la falta de atención médica, y ordenó que fuera indemnizada.

En 2021, la recurrente presentó una reclamación de responsabilidad patrimonial ante el Ministerio del Interior, que fue desestimada por silencio administrativo. Por ello, interpuso un recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, solicitando el cumplimiento de la decisión del CAT y el pago de una indemnización de 8.931 euros. Este recurso fue estimado en una sentencia de la Audiencia Nacional de abril de 2022.

Sin embargo, en 2023, el Tribunal Supremo revocó la sentencia de la Audiencia Nacional tras el recurso de casación presentado por la Abogacía del Estado. El Tribunal Supremo retomó la doctrina inicial sobre este tema, o sea la anterior a la sentencia de 2018 anteriormente analizada. El Tribunal Supremo negó nuevamente que los dictámenes de los Comités sean vinculantes, al no tener «*fuerza ejecutoria directa para anular resoluciones judiciales firmes*». Para el Tribunal, estos dictámenes solo sirven como «indicadores relevantes» para la protección de derechos y como mera orientación para la acción legislativa de los Estados, pero no constituyen un título suficiente para fundamentar una reclamación de responsabilidad patrimonial en ausencia de una normativa específica que regule su cumplimiento.

Ante las dos sentencias, la de 2018 y la de 2023, que tratan sobre la misma problemática del carácter vinculante o no de los dictámenes de los Comités de Pactos o Protocolos de Naciones Unidas, ratificados por España, que dan soluciones distintas, es evidente que la controversia sigue y aún no podemos hablar de jurisprudencia asentada.

Si bien es cierto que la jurisprudencia y la mayoría de la doctrina coinciden en que los dictámenes de los Comités no tienen fuerza vinculante propiamente dicho como sí la tienen las sentencias de otros órganos jurisdiccionales, fuerza que viene en ese caso reconocida por los propios tratados, lo cierto es que «*bajo el derecho internacional, estos dictámenes pueden equipararse a los métodos auxiliares para determinar las reglas de derecho*», encontrándonos ante «*decisiones cuasijurisdiccionales*»[203].

Cuando la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional examina la fuerza jurídica de los dictámenes emitidos por los órganos internacionales de derechos humanos, incluidos los emitidos por el Comité CEDAW, desde la perspectiva del derecho español y en el contexto de las obligaciones asumidas por España al ratificar tratados internacionales de derechos humanos, vemos que si bien ha habido atisbos de reconocimiento de fuerza obligatoria, por regla general se ha mantenido en España la teoría que estos dictámenes no son vinculantes para los poderes públicos, especialmente en casos de revisión de sentencias firmes o reclamaciones de responsabilidad patrimonial del Estado. Este criterio, bastante consolidado en la jurisprudencia española, se argumentó como hemos visto especialmente en ausencia de una disposición específica en los Tratados internacionales de derechos humanos (como la Convención y el Protocolo CEDAW) que les otorgue carácter vinculante, a diferencia de las resoluciones de otros órganos internacionales como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

No obstante, este planteamiento, reafirmado por la Sentencia del Tribunal Supremo de 2023, resulta problemático al analizar la interacción entre el derecho internacional y el ordenamiento jurídico español. Según el artículo 96.1 de la Constitución Española y el artículo 35.1 de la Ley de Tratados y Acuerdos Internacionales (LTAI), las obligaciones internacionales derivadas de los Tratados están incorporadas al derecho interno y deben interpretarse conforme a las reglas generales del derecho internacional. Los dictámenes de los órganos internacionales, al constituir una interpretación auténtica de los Tratados, no pueden ser ignorados, ya que proporcionan el contenido y alcance de las obligaciones que los Estados deben

[203] CERVERA YÑESTA, C., SÁNCHEZ BORJAS, D., "Sobre el carácter vinculante de los dictámenes de los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico español: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2018 y 13 de junio de 2023", en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 63, 2023, p. 252.

cumplir. Esto incluye la obligación de los poderes públicos de reconocer la vulneración de un derecho fundamental y adoptar medidas reparadoras.

El Tribunal Supremo, en su Sentencia de 2023, sostiene, como lo venía haciendo antes de la sentencia de 2018, que los dictámenes carecen de fuerza ejecutoria directa en el orden interno, pero este razonamiento parece incompatible con el marco constitucional e internacional. La jurisprudencia internacional establece que los dictámenes, al formar parte del contexto interpretativo de los tratados, deben ser tenidos en cuenta por los Estados para cumplir con sus compromisos internacionales. El hecho de que no exista un procedimiento específico en la legislación española para ejecutar los dictámenes no debería de eximir al Estado de su obligación de respetarlos y adoptarlos de buena fe, principio que además debe de regir en la actuación de un Estado tanto en el plano interno como en el marco internacional.

Por otro lado, los Tratados obligan a los Estados parte, como España, a adoptar todas las medidas necesarias (legislativas, administrativas y judiciales) para garantizar los derechos reconocidos en estos Tratados. Cuando un órgano internacional, como el Comité CEDAW, determina que un derecho fundamental ha sido vulnerado, los poderes públicos no pueden desconocer esta constatación. Ignorarla implicaría perpetuar la violación y el incumplimiento de las obligaciones internacionales de España, en contravención del principio de interpretación conforme del artículo 10.2 de la Constitución.

Además, el cumplimiento de los dictámenes no se limita a la adopción de medidas legislativas, como sugiere el Tribunal Supremo. El Estado también debe cesar cualquier conducta vulneradora y reparar el daño causado, dado que este es antijurídico. Por tanto, el reconocimiento de la competencia de los órganos internacionales por parte de España implica también aceptar el deber de respetar sus decisiones, adoptando las medidas necesarias para materializar los derechos consagrados en los compromisos internacionales incluidos en Tratados o Protocolos ratificados.

Pese a que la doctrina mayoritariamente apuesta por el carácter vinculante y fuerza ejecutoria de los dictámenes, lo cierto es que nuestros Tribunales siguen reacios, y a ello se suma la falta de voluntad política, que siempre podría zanjar la controversia mediante la previsión normativa de procedimientos específicos de ejecución de las decisiones adoptadas por los Comités.

En resumen, entendemos, a diferencia de la jurisprudencia, y comulgando con la doctrina mayoritaria, que la implementación de las conclusiones de los dictámenes es esencial para garantizar la protección efectiva de los derechos fundamentales en el ámbito interno, como exige el derecho internacional y la Constitución Española, y ello implica reconocer a los dictámenes de los órganos internacionales fuerza jurídica vinculante en el ordenamiento español, esas conclusiones representando la interpretación correcta y autorizada de los Tratados internacionales ratificados por España.

II.- MARCO NORMATIVO REGIONAL

En paralelo con la lucha contra la violencia de género mediante instrumentos y estrategias a nivel internacional, en el plano regional también se han desarrollado múltiples herramientas normativas y políticas. Partiendo desde un objetivo común que no es otro que la erradicación de la violencia contra las mujeres, el enfoque y la naturaleza de cada sistema regional dependen de la zona geográfica concreta a la que se subsuman. Así por ejemplo los sistemas regionales de derechos humanos, como el Consejo de Europa o el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ofrecen una plataforma única para garantizar que los derechos de las mujeres sean reconocidos y legitimados dentro de las culturas de cada región.

Teniendo en cuenta la universalidad de Naciones Unidas, la implicación de los factores nacionales en la defensa de derechos humanos en general y en la lucha contra la violencia contra las mujeres en especial, ha sido en un primer momento vista como innecesaria, redundante o contraproducente. Sin embargo, pronto las ventajas en desgranar y particularizar esa lucha se han relevado y han determinado un apoyo especializado incesante desde lo regional.

Valorando la proliferación de los mecanismos tanto judiciales como políticos a nivel regional en la materia, Rebecca Cook confirmaba las oportunidades y ventajas que existen en este nivel, a diferencia del plano internacional: «*Tanto la proximidad geográfica como la similitud cultural y la interdependencia económica pueden facilitar el desarrollo y la aplicación de las normas sobre derechos humanos. Los*

sistemas regionales pueden brindar oportunidades para establecer la legitimidad de los derechos humanos de la mujer dentro de las culturas de la región»[204].

Por su parte Burns H. Weston, Robin A. Lukes, y Kelly M. Hnatt a finales de los ochenta, consideraban que el enfoque regional de los derechos humanos tenía tres motivos para ser ya definitivamente aceptado como positivo y desprovisto de controversias[205].

En primer lugar se centran en el factor llamado «*homogeneidad*», teniendo en cuenta que las regiones, entendidas como áreas geográficas con características comunes en los ámbitos socioeconómico, cultural, político y jurídico, tienden a coincidir aunque no en todos los aspectos, sí en muchos de ellos, cuestión que facilita el debate sobre qué derechos deben priorizarse, favorece el diseño de sistemas de reparación que resulten familiares para los Estados de la región y, como resultado, fortalece la capacidad para promover y proteger los derechos humanos de manera más efectiva.

En segundo lugar, hablan del factor «*cercanía geográfica*»[206] que, junto con la afinidad cultural, tiende a generar interdependencias en aspectos económicos, ambientales y de seguridad. Estas relaciones interconectadas contribuyen a fomentar una mayor tolerancia mutua y a reducir las tensiones relacionadas con alianzas y balances de poder. Este entorno cooperativo facilita que las Declaraciones universales sobre derechos humanos se traduzcan en medidas concretas y aplicables. La creación de instrumentos y mecanismos de derechos humanos se ve impulsada cuando los Estados comparten intereses comunes, una situación que suele ser más frecuente en contextos regionales que en el ámbito global.

---

[204] COOK, R. J., "Women's International Human Rights Law: The Way Forward", en *Human Rights of Women – National and International Perspectives*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994, p. 27.
En cuanto a los mecanismos a nivel regional existentes, la autora añade que «*van más allá de los enfoques específicamente judiciales, que permiten reforzar la norma de la prohibición de todas las formas de discriminación contra la mujer*».

[205] WESTON, B., LUKES, R., & HNATT, K., "Regional Human Rights Regimes: A Comparison and Appraisal", en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, núm. 20 (4), 1987, p. 589.
El articulo ofrece un análisis comparativo de los sistemas regionales de derechos humanos en Europa, América y África, evaluando sus fortalezas y debilidades, destacando el mayor peso de las primeras: «*Parecería que el enfoque regional ofrece, al menos por el momento, una mayor promesa de efectividad. ¿Por qué debería ser así? Por un lado, la homogeneidad política y cultural es un requisito previo para un sistema efectivo de derechos humanos, y estas características son más probables en el ámbito regional. Otras condiciones necesarias para un sistema de este tipo incluyen sistemas legales razonablemente desarrollados, así como tradiciones e instituciones jurídicas compartidas. Una vez más, los grupos regionales más pequeños de Estados tienen más probabilidades de cumplir con estos requisitos que los sistemas de derechos humanos abiertos a toda la comunidad internacional*».

[206] *Ibidem*, p. 589.

Por último, tienen en cuenta el factor llamado «*poder real de influencia*» argumentando que tanto la proximidad geográfica como la afinidad cultural incrementan las posibilidades de investigar y abordar las violaciones de los derechos humanos. Para garantizar la promoción y protección efectiva de estos derechos no basta con tener la intención, sino que es fundamental contar con la capacidad de ejercer presión sobre los Estados para que reparen dichas violaciones. Los sistemas regionales de derechos humanos tienden a ser más eficaces que los globales en este aspecto, ya que están mejor posicionados para implementar sanciones diplomáticas, económicas y de otra índole, contribuyendo así de manera más efectiva a la defensa de los derechos humanos[207].

Claramente los instrumentos regionales son particularmente efectivos porque están diseñados para responder a las necesidades específicas de las regiones donde se aplican. Por ejemplo, la Convención de Estambul se centra en la realidad europea, abordando problemáticas como la violencia doméstica y la trata de personas dentro de un marco que considera las particularidades culturales y legislativas de los países miembros del Consejo de Europa. Este tipo de instrumento no solo aborda la violencia de género desde una perspectiva general, sino que también adapta sus enfoques y métodos para responder a los contextos particulares, asegurando una mayor relevancia y aplicabilidad de las políticas.

Asimismo, la doctrina mayoritaria coincide en que el enfoque culturalmente contextualizado no solo refuerza la eficacia de las normas, sino que también asegura una mayor aceptación social y política de las medidas adoptadas.

Por ello, los instrumentos regionales no solo complementan los esfuerzos internacionales, sino que también los fortalecen al garantizar que las políticas y normas sean culturalmente apropiadas y sensibles a las dinámicas locales. Esto facilita su aceptación, implementación y efectividad, contribuyendo de manera decisiva a la lucha contra la violencia de género.

La violencia de género es una problemática que ha recibido una atención significativa dentro del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), compuesto por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). Este sistema ha desarrollado estándares jurídicos y mecanismos de protección orientados a prevenir, sancionar y

[207] *Ibidem*, p 590. Los autores destacan que no basta con la intención, sino que es necesaria también la capacidad de actuación.

erradicar la violencia contra las mujeres en las Américas. El instrumento principal es la Convención de Belém do Pará (1994) que define esta violencia como cualquier acto basado en el género que cause daño físico, sexual o psicológico, y obliga a los Estados a prevenir, sancionar y erradicarla.

El Sistema Africano de Derechos Humanos**,** a través del Protocolo de Maputo (2003)[208], un anexo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, reconoce en su artículo 3 el derecho a la dignidad humana y trata en su artículo 4 la problemática de la violencia de género, obligando a los Estados a proteger a las mujeres contra cualquier forma de violencia. Este sistema enfatiza la perspectiva cultural mediante la necesidad de transformar prácticas tradicionales nocivas, como la mutilación genital femenina, consideradas un factor de «*exacerbación*» de la violencia (artículo 4.d) y también aboga por garantizar el acceso a servicios de salud (artículo 5.c) y la participación más activa de las mujeres en procesos políticos.

El Sistema Árabe de Derechos Humanos, mediante la Carta Árabe de Derechos Humanos (2004)[209], aunque no trata de manera directa la violencia de género, establece derechos generales que pueden aplicarse de forma indirecta para su protección. Sin embargo, este sistema enfrenta importantes desafíos en el tratamiento de la violencia de género debido a la persistencia de prácticas tradicionales y culturales que perpetúan desigualdades de género y dificultan la implementación de medidas efectivas para combatir este problema.

A diferencia de otros sistemas, Asia no cuenta con un marco regional consolidado de derechos humanos; sin embargo, organizaciones subregionales como la ASEAN[210] han iniciado esfuerzos para abordar la violencia contra las mujeres mediante Declaraciones y acciones específicas.

---

[208] El Protocolo de Maputo (2003) adoptado el 11 de julio de 2003 en Maputo, Mozambique, y que entró en vigor el 25 de noviembre de 2005, oficialmente conocido como el Protocolo a la Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos relativo a los Derechos de las Mujeres en África, es un instrumento jurídico regional adoptado por la Unión Africana para abordar los derechos específicos de las mujeres en el continente africano.
El Protocolo reconoce y define en su artículo 1.j la violencia contra las mujeres como cualquier acto que cause daño físico, sexual, psicológico o económico, obligando a los Estados a tomar medidas para prevenir, sancionar y erradicar todas las formas de violencia contra las mujeres. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Women/WG/ProtocolontheRightsofWomen.pdf (Consultado: 07/08/2024).

[209] La Carta Árabe de Derechos Humanos (2004) es un Tratado regional adoptado por la Liga Árabe que busca promover y proteger los derechos humanos en los Estados miembros.

[210] Por sus siglas en inglés: Association of Southeast Asian Nations, o Asociación de Naciones del Sudeste Asiático en español) es una organización política, económica y cultural regional formada por diez países del Sudeste Asiático. Fue fundada el 8 de agosto de 1967 mediante la Declaración de

Dado que la presente tesis pretende analizar el fenómeno de la violencia de género tal como este se manifiesta en Canarias, en el presente apartado, nos detendremos únicamente sobre la normativa e instrumentos regionales europeos, región a la que cultural y políticamente pertenecen las Islas Canarias.

1.- Consejo de Europa

El sistema de derechos humanos a nivel regional europeo relacionado con la violencia de género se configura como uno de los más avanzados y consolidados a nivel mundial. A través de instrumentos jurídicos y mecanismos institucionales, Europa ha establecido su propio marco para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, garantizando su protección como parte fundamental de los derechos humanos.

El liderazgo a nivel regional europeo sin lugar a duda lo ocupa el Consejo de Europa, fundado en 1949 como una organización internacional con el objetivo de promover la democracia, los derechos humanos y el estado de derecho en el continente europeo. El Consejo de Europa es la organización de derechos humanos más antigua de Europa y su contundente e incesante trabajo durante décadas la ha transformado también una de las más influyentes a nivel global.

Dentro del Consejo de Europa, algunos de los principales mecanismos y herramientas en la lucha contra la violencia de género incluyen el Convenio de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y su órgano de monitoreo, el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia hacia la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO), así como el papel interpretativo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH).

Antes del Convenio de Estambul, el Consejo de Europa estableció las bases para la lucha contra la violencia de género mediante simples recomendaciones, campañas de sensibilización y el desarrollo de estándares no vinculantes. Estas iniciativas ayudaron a visibilizar la violencia de género como un problema de derechos humanos, allanando el camino para la creación del futuro marco jurídico de carácter vinculante representado por el Convenio de Estambul.

Bangkok, con el objetivo de promover la cooperación y la integración entre sus miembros en áreas como la economía, la seguridad, la educación, la cultura y los derechos humanos.
/Disponible en: https://asean.org/about-asean (Consultado: 07/08/2024).

1.1.- Antes del Convenio de Estambul

El Consejo de Europa ha sido pionero en la lucha contra la violencia de género, desarrollando un marco normativo progresivo y preparatorio que culmina con el Convenio de Estambul (2011).

La etapa previa al Convenio de Estambul (2011) en el contexto del Consejo de Europa se caracteriza por la adopción de normas mayoritariamente no vinculantes como recomendaciones, resoluciones y declaraciones emitidas por el Comité de Ministros o la Asamblea Parlamentaria, cuyo objetivo era establecer pautas generales, promover la acción estatal y sensibilizar sobre la problemática de la violencia de género.

1.1.1.- La Recomendación R (85)4

En 1985 el Consejo de Europa dio su primer paso importante en la lucha contra la violencia de género con la Recomendación R (85)4[211], centrada en la violencia familiar[212]. Sus principales objetivos fueron proteger a las víctimas mediante servicios de apoyo, sensibilizar al público sobre la gravedad de la violencia familiar y desarrollar medidas judiciales que incluyeran opciones civiles y administrativas antes de recurrir al ámbito penal. Para ello se propusieron medidas como la formación profesional de quienes trabajan con víctimas, la creación de organizaciones de apoyo y refugios, la inclusión de investigaciones sociales en casos de violencia doméstica y la exploración de una reglamentación penal específica.

1.1.2.- La Recomendación R (90)2

En los siguientes años el Consejo adoptó varias declaraciones, recomendaciones y resoluciones que ampliaron este enfoque inicial, tomando conciencia sobre la problemática especial de la violencia contra las mujeres, vista de forma independiente a la violencia familiar y doméstica. Destacan la Recomendación R (90)2[213], que abordó

[211] La Recomendación R (85)4 adoptada el 26 de marzo de 1985, puede ser consultada francés o inglés en la página oficial del Consejo de Europa: https://search.coe.int/cm?i=09000016804f2e18 (Consultado: 18/01/2025).

[212] Hablamos de violencia familiar ya que es el término utilizado por la recomendación tanto en su versión en inglés («*violence in the family*») como en la versión en francés («*violence au sein de la famille*»).

[213] La Recomendación No. R (90)2 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 15 de enero de 1990 puede ser consultada en la oficial del Consejo de Europa https://search.coe.int/cm?i=09000016804e91bc (Consultado: 18/01/2025).

medidas sociales relacionadas con la violencia familiar, proporcionando directrices a los Estados miembros para abordar y prevenir la violencia doméstica, enfatizando la importancia de la intervención social y la protección de las víctimas.

1.1.3.- La Declaración adoptada en la Segunda Cumbre del Consejo de Europa

La Declaración adoptada en la Segunda Cumbre del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo en octubre de 1997[214], aborda de manera explícita la violencia contra las mujeres, reconociéndola como una preocupación prioritaria en el ámbito de los derechos humanos y la democracia en Europa. En esta Cumbre los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Europa reafirmaron su compromiso de combatir este grave problema, destacando la importancia de adoptar medidas integrales para prevenir y erradicar la violencia de género.

La Cumbre también alentó al Consejo de Europa a intensificar sus esfuerzos en este ámbito, lo que derivó en iniciativas concretas en los años posteriores. Estas incluyeron campañas de sensibilización a nivel regional, programas de cooperación entre los Estados miembros.

1.1.4.- La Recomendación R (2000)11

La Recomendación R (2000)11[215] fue otro paso importante al centrarse en la lucha contra la trata de personas con fines de explotación sexual, fenómeno que, tal como se reconoce en el Considerando, afecta especialmente a mujeres. Durante este periodo inicial, se recomiendo a los Estados revisar medidas generales relacionadas con la protección de las víctimas, el acceso a la justicia y la prevención mediante políticas públicas, pero también se prevén medidas especificas como el derecho de retorno (párrafos 38 a 49).

[214] La declaración adoptada en la Segunda Cumbre del Consejo de Europa, celebrada en Estrasburgo en octubre de 1997, puede ser consultada en la página del Consejo de Europa: https://www.cvce.eu/en/obj/final_declaration_of_the_council_of_europe_s_second_summit_strasbourg_10_and_11_october_1997-en-819016cb-ebd4-4cc5-a4a9-1bb8a5cc0fd8.html (Consultado: 19/01/2025).
La declaración habla explícitamente de violencia contra las mujeres: «*affirm our determination to combat violence against women and all forms of sexual exploitation of women*».

[215]La Recomendación No. R (2000) 11 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, adoptada el 19 de mayo de 2000 puede ser consultada en la oficial del Consejo de Europa https://rm.coe.int/16804fda79 (Consultado: 19/01/2025).

1.1.5.- La Recomendación 1450 (2000) sobre la violencia contra las mujeres en Europa

La Recomendación 1450 (2000)[216] de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa marcó un avance significativo al tratar directamente la violencia contra las mujeres, siendo una continuación de los compromisos adoptados en la Plataforma de Beijing. Este documento destacó que la violencia de género, aunque muy extendida (la Asamblea Parlamentaria señala que en aquel entonces una de cada cinco mujeres es víctima de violencia), seguía siendo una de las formas menos visibles de violación de derechos, muchas veces englobada bajo el término de «*violencia doméstica*».

Para combatir este fenómeno, la Recomendación propuso la armonización de las leyes y procedimientos entre los Estados miembros, incluyendo medidas como órdenes de restricción, audiencias judiciales en cámara cerrada y una mayor participación de juezas y jueces especializados. También sugería iniciativas como la creación de programas de formación para policías y jueces, promoviendo la contratación de mujeres policías, y la ratificación de la Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Esta recomendación 1450 (2000) sentó las bases para una mayor coordinación entre los países europeos, promoviendo estándares legales y prácticas comunes para proteger a las víctimas y erradicar la violencia de género.

A partir de 2002, las recomendaciones y resoluciones del Consejo se dirigieron de forma más específica a la violencia contra las mujeres, con un objetivo claro: proporcionar a los Estados miembros una definición unitaria de la violencia familiar y establecer procedimientos legales comunes, tanto penales como civiles, para combatir esta problemática.

1.1.6.- La Recomendación Rec (2002) 5, del Comité de Ministros a los Estados miembros, sobre la protección de la mujer contra la violencia

Asimismo, en 2002, el Consejo adoptó la Recomendación Rec. (2002)5[217], cuya relevancia reside en el reconocimiento de la violencia de género como una

[216] La Recomendación 1450 (2000) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 3 de abril de 2000 puede ser consultada en la página web del Consejo de Europa: https://pace.coe.int/pdf/36204c31804f6f16fd5a21f31f39dc7b9f16c9c309b92e6cbfd218bdc57a2a45?title=Rec.%201450.pdf (Consultado: 19/01/2025).

[217] El documento puede ser consultado en la página web oficial del Consejo de Europa: https://search.coe.int/cm?i=09000016805e2614 (Consultado: 18/01/2025).

problemática estructural derivada de desigualdades de poder, a la vez que invita a los hombres a «tomar acción» (párrafo III). Se recomendó además revisar la legislación para garantizar la igualdad de género, implementar planes de acción a medio y largo plazo, colaborar con ONG y Universidades para investigar y sensibilizar sobre el problema, y reconocer explícitamente la violencia masculina contra las mujeres como un problema estructural y social.

1.1.7.- La Recomendación 1582 (2002)

Durante el mismo año la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la Recomendación 1582 (2002)[218] que marcó un avance significativo en la lucha contra la violencia de género, especialmente en el contexto de la violencia doméstica. Este documento reconoció que la violencia en el ámbito familiar es una de las formas más comunes de violencia hacia las mujeres, pero, reconoce en su párrafo segundo, a menudo se percibe erróneamente como un asunto privado. En respuesta subrayó la necesidad de considerar este fenómeno como una violación de los derechos humanos y un crimen público, que exige la atención tanto de los ciudadanos como de los actores políticos.

Entre las principales propuestas de la Recomendación se incluyeron medidas enfocadas en la protección de las víctimas, la prevención de la violencia y la reforma de los marcos legales. En cuanto a la protección, se instó a los Estados miembros a crear centros de acogida donde las víctimas pudieran recibir apoyo psicológico y financiero, garantizar asesoramiento y asistencia jurídica gratuita, y aplicar medidas inmediatas de protección durante y después de los conflictos. También se destacó la necesidad de capacitar al personal médico y a los servicios sociales para identificar y asistir a las víctimas, y de proporcionar atención especial a niños y adolescentes que crecen en entornos violentos.

En el ámbito de la prevención la recomendación propuso el desarrollo de bases de datos para monitorear y analizar la violencia doméstica, la realización de campañas de sensibilización a través de los medios de comunicación para promover comportamientos no violentos, y el fomento de programas educativos dirigidos a hombres, especialmente a agresores, para evitar futuros actos de violencia. Además, se alentó a las mujeres a aprender técnicas de defensa personal.

[218] La Recomendación 1582 (2002) sobre la violencia doméstica contra la mujer se encuentra disponible en inglés y en francés en: https://pace.coe.int/en/files/17055 (Consultado: 19/01/2025).

En cuanto a las reformas legales la Recomendación instó a los Estados a definir y penalizar todas las formas de violencia doméstica, incluyendo la psicológica, física, sexual y económica, además de tipificar específicamente la violación marital como delito. También sugirió flexibilizar el acceso a los procedimientos judiciales mediante medidas como audiencias a puerta cerrada y la reducción de requisitos probatorios.

1.1.8.- La campaña *Los Parlamentos Unidos contra la Violencia Doméstica contra las Mujeres*

En 2006 el Consejo de Europa lanzó la campaña *«Los Parlamentos Unidos contra la Violencia Doméstica contra las Mujeres»*, con el objetivo anunciado de involucrar a los Parlamentos nacionales en la elaboración de leyes y presupuestos, sensibilizar a la sociedad sobre la violencia doméstica como un problema público y promover medidas como la creación de refugios, la formación especializada de policías y jueces, y campañas de educación pública. Esta iniciativa (sumada a las anteriores) estimuló una mayor participación de los Estados miembros y sentó las bases para el desarrollo del Convenio de Estambul. La campaña tuvo una importante repercusión en toda Europa, y especialmente en España donde el eslogan de esta campaña paneuropea fue «*Stop a la violencia doméstica contra las mujeres*»[219].

1.1.9.- La Resolución 1654 sobre los feminicidios y la Recomendación 1861 (2009)

En 2009 la Asamblea Parlamentaria abordó aspectos específicos de la violencia de género a través de dos documentos clave. La Resolución 1654 [220] y la Recomendación 1861 (2009) [221] reconocieron el feminicidio. El concepto «*feminicidio*» (o «*femicidio*») no era nuevo por aquel entonces, ya había sido reconocido y desarrollado por Naciones Unidas, y utilizado por primera vez por Diana Russell en el año 1976 en el Tribunal Internacional de crímenes contra la mujer

[219] CONSEJO DE EUROPA, "El Consejo de Europa y la violencia de género. Documentos elaborados en el marco de la campaña paneuropea para combatir la violencia contra las mujeres (2006-2008. Informe final de actividad", Ministerio de Igualdad Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales, Madrid, 2009, p. 5, disponible en la página:https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/estudios/colecciones/consejoeuropa/ (Consultado: 19/01/2025).

[220] La Resolución 1654 sobre los feminicidios se puede ver en: https://pace.coe.int/en/files/17716 (Consultado: 19/01/2025).

[221] La Recomendación 1861 (2009) se puede consultar en: https://pace.coe.int/en/files/17717/html (Consultado: 19/01/2025).

celebrado en Bruselas, entendiendo como tal el asesinato de mujeres a mano de hombres por el mero hecho de ser mujeres[222].

La Resolución en sus artículos 2 y 11 reconoce el feminicidio como una problemática global, definiéndolo como el asesinato (o genocidio) de mujeres por el mero hecho de serlo y señalándolo como una de las formas más extremas de violencia de género. La Asamblea subrayó que este fenómeno está profundamente enraizado en estructuras patriarcales, desigualdades sistémicas y normas culturales que perpetúan la subordinación y discriminación hacia las mujeres. Aunque el feminicidio es más visible en regiones como América Latina, con ejemplos como México y Guatemala, la Asamblea enfatizó que también es una realidad en Europa y otras regiones, donde a menudo no se reconoce su especificidad.

La Resolución propuso una serie de medidas concretas para los Estados miembros como la necesidad de reconocer legalmente el feminicidio, tipificándolo como un delito específico en los sistemas jurídicos nacionales. Asimismo, se instó a que las investigaciones sobre estos crímenes consideraran el trasfondo de discriminación y violencia estructural que los origina.

En cuanto a la protección de las mujeres en riesgo, se recomendó fortalecer los sistemas de protección mediante la implementación efectiva de órdenes de restricción y la provisión de refugios seguros. También se subrayó la importancia de garantizar el acceso a servicios integrales, como atención médica, apoyo psicológico y asesoramiento legal para las víctimas y sus familias.

La prevención y sensibilización se consideraron fundamentales para combatir el feminicidio. La Asamblea instó a promover campañas educativas y de sensibilización pública para desafiar las normas culturales y sociales que perpetúan la violencia contra las mujeres. Igualmente se recomendó incluir programas educativos en las escuelas que fomenten la igualdad de género y el respeto hacia las mujeres desde una edad temprana.

Otra medida importante recogida también en la Recomendación 1861 (2009) la fue la recolección de datos y el monitoreo del feminicidio, creando bases de datos específicas para medir su prevalencia y evaluar la efectividad de las políticas adoptadas.

[222] LAURENZO COPELLO, P., "Apuntes sobre el feminicidio", ob. cit., p. 120.

El fortalecimiento de la cooperación internacional fue otro aspecto crucial de la Resolución 1654. En su párrafo final la Resolución insta a los Estados a colaborar con otros organismos internacionales como Naciones Unidas para afrontar el feminicidio.

A pesar de su carencia vinculante, la Resolución 1654 fue un paso significativo para visibilizar el feminicidio como un problema de derechos humanos y de género dentro del ámbito del Consejo de Europa. Al reconocer su carácter sistémico y su vinculación con la desigualdad de género, la Asamblea Parlamentaria alentó a los Estados a incluir este tema en sus agendas políticas y legislativas. Además, estableció un marco integral basado en la prevención, protección y sanción, sentando las bases para las futuras iniciativas regionales. En definitiva, la Resolución recalcó que el feminicidio no es un fenómeno aislado, sino el resultado extremo de un sistema que normaliza la violencia contra las mujeres y que debe ser combatido mediante una respuesta coordinada y efectiva.

1.1.10.- La Resolución 1670 (2009)

La Resolución 1670 de 2009 de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa[223] constata la gravedad de los abusos sexuales durante los enfrentamientos armados (en su párrafo 7 dando el ejemplo de Bosnia y Herzegovina) y su impacto devastador sobre las víctimas, principalmente mujeres y niñas, y califica desde el comienzo de su articulado la violencia sexual en conflictos bélicos como un crimen de guerra y un crimen contra la humanidad.

La Resolución destaca que la violencia sexual no solo constituye una violación grave de los derechos humanos, sino también una táctica de guerra utilizada para humillar, despojar y destruir a comunidades enteras. La Asamblea Parlamentaria hace una llamada a los Estados miembros del Consejo de Europa para que adopten medidas firmes tanto en sus legislaciones nacionales como en su cooperación internacional, con el fin de prevenir, sancionar y erradicar este tipo de violencia.

Esta Resolución está alineada con otras recomendaciones realizadas a nivel internación como por ejemplo las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (en especial la Resolución 1325 de 31 de octubre de 2000 sobre Mujeres, Paz y Seguridad), que también exigen una especial protección para las

[223] La Resolución 1670 adoptada el 29 de mayo de 2009 se puede consultar en: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17741&lang=en (Consultado: 19/01/2025)

mujeres en situaciones de conflicto armado y la rendición de cuentas por los crímenes de violencia sexual.

1.1.11.- La Resolución 1681(2009)

La Resolución 1681[224] llega para denunciar un tipo especifico de delitos, los crímenes de honor, entendidos como violaciones de derechos humanos, proponiendo parra su erradicación medidas educativas y de sensibilización.

Estos crímenes, se especifica en la Resolución, son el asesinato, la mutilación o el abuso físico y psicológico, y son perpetrados principalmente contra mujeres y niñas bajo la justificación de «*honrar*» a la familia o la comunidad. La Resolución dejó claro que tales actos no pueden ser defendidos por razones culturales o religiosas, ya que son violaciones directas de los derechos fundamentales de las mujeres, como el derecho a la vida, la libertad y la integridad personal. En cuanto a las medidas, la Resolución propone a los Estados centrarse en educar sobre los derechos humanos y la igualdad de género, con el fin de erradicar las actitudes y creencias que perpetúan los crímenes de honor, especialmente en aquellos contextos donde aún se consideran culturalmente aceptables. La Resolución recomienda a los Estado «*repasar, si no lo han hecho todavía*» su propia legislación para proteger a las mujeres y niñas de estos abusos y asegurarse de que los responsables de cometer estos crímenes de honor sean procesados y castigados conforme a la ley. Del mismo modo, se incidió en la necesidad de implementar mecanismos de protección, como órdenes de protección, tanto para las víctimas actuales como para las «*potenciales*». Por lo que además de las políticas punitivas, las preventivas a través de la educación, la sensibilización y la normativa, se consideran necesarias para el objetivo confeso de erradicar esta forma de violencia de género.

1.1.12.- La Resolución 1691(2009)

Durante el mismo año 2009 la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa mediante su Resolución 1691[225] reclamó la tipificación penal de la violación marital como delito específico, reconociendo en su segundo artículo que la violación dentro

[224] La Resolución 1681(2009) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, relativa a la necesidad urgente de luchar contra los llamados 'crímenes de honor se puede consultar en: https://pace.coe.int/en/files/17766/html (Consultado: 20/01/2025).
[225] Disponible en: https://pace.coe.int/en/files/17784/html (Consultado: 20/01/2025).

del matrimonio es una forma grave de violación de la dignidad de las mujeres. Esta Resolución fue un avance significativo en la protección de las mujeres frente a la violencia doméstica, al señalar que la falta de reconocimiento legal de la violación marital como delito constituye una grave laguna en la legislación de muchos países.

Hasta ese momento, en algunos países, la violación marital no era considerada un delito debido a que se asumía que el consentimiento en el matrimonio era implícito, lo que dejaba a las mujeres sin protección legal frente a los abusos sexuales perpetrados por sus esposos. La Resolución 1691(2009) subrayó que esta concepción no solo era obsoleta, sino que también perpetuaba la desigualdad de género y contribuía a la normalización de la violencia dentro del ámbito familiar.

En este contexto, la Resolución instó a los Estados miembros del Consejo de Europa a adoptar una legislación nacional que tipificara explícitamente la violación marital como delito (de forma autónoma a la violencia doméstica en general), perseguible «*ex officio*» (artículo 5.2.1) y a garantizar que las víctimas de esta violencia recibieran la protección y el apoyo necesarios; que solo se pueden garantizar mediante una adecuada y adaptada preparación de la Policía, Juzgados y médicos forenses intervinientes (artículo 5.7). Además, se incide en la importancia de sensibilizar a la sociedad sobre la gravedad de este tipo de violencia y sobre el «e*mpoderamiento*» de las mujeres y niñas (artículo 5.6).

Al instar a la tipificación de la violación marital como delito específico, la Resolución viene a reforzar el compromiso del Consejo de Europa en la lucha contra la violencia de género, demostrando ser consciente de las múltiples facetas que pueda adoptar este tipo de violencia.

1.1.13.- La Resolución 1697(2009)

En su preocupación por la violencia de género, el Consejo no se olvida de una categoría especialmente vulnerables, las mujeres migrantes. En este sentido, la Resolución 1697[226] reconoció la doble discriminación que enfrentan las mujeres migrantes, al mismo tiempo que destacó la importancia de garantizarles acceso a servicios sociales, psicológicos y legales adaptados.

[226] Véase Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Resolución 1697 (2009), "Migrant women: at particular risk from domestic violence", disponible en: https://pace.coe.int/en/files/17797/html (Consultado: 20/01/2025).

Cuando habla de la doble discriminación que enfrentan las mujeres migrantes, la Resolución se refiere a la discriminación basada en su género y en la que proviene de su estatus migratorio. El Consejo entiende que, debido a su condición de migrantes, estas mujeres se ven más a menudo expuestas y además a formas adicionales de violencia, explotación y abuso; lo que evidentemente agrava aún más su vulnerabilidad. La doble discriminación las coloca en una situación de desventaja tanto en su acceso a derechos fundamentales como en la protección frente a diversas formas de violencia, como la violencia doméstica y la explotación sexual o laboral.

El Consejo deja claro en su primer artículo que la barrera lingüística o la presión de la familia limitan el acceso de las víctimas migrantes a la justicia.

Partiendo de esta base, la Resolución 1697(2009) entiende que los países deben tomar las correspondientes medidas para asegurarse que las mujeres migrantes tienen acceso a información clara y accesible sobre sus derechos y en este sentido se hace especial referencia a los necesarios servicios de interpretación (artículo 4.1.3). Además, se entiende que la protección no puede depender de su situación administrativa, considerándose necesario que su residencia no dependiera de la de su pareja artículo 4.1.1.).

Vemos como Resolución tras Resolución, el Consejo de Europa amplia su visión sobre la violencia de género y profundiza sobre las múltiples manifestaciones que pueda tomar.

Esta preocupación gradual, diseminada y con efectos meramente declarativos culmina de forma natural con la adopción de un Convenio marco que incluirá las formas más graves de violencia de género, las obligaciones específicas para los Estados en materia de prevención, protección y persecución judicial, junto a la creación de una imprescindible de evaluación.

1.2- El Convenio de Estambul

El Convenio de Estambul, oficialmente conocido como el *Convenio del Consejo de Europa sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica,* constituye uno de los avances más significativos en la lucha contra la violencia de género a nivel internacional. Adoptado en Estambul el 11 de

mayo de 2011 y en vigor desde el 1 de agosto de 2014[227], este Tratado es el primer instrumento internacional vinculante que aborda de manera integral la violencia contra las mujeres, estableciendo estándares claros para los Estados en cuanto a prevención, protección, persecución y adopción de políticas públicas[228].

El órgano encargado de redactar el documento fue el Comité Ad Hoc para Prevenir y Eliminar la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (CAHVIO) creado en 2008 e integrado por representantes de los Ministerios de Justicia e Igualdad de los cuarenta y siete Estados del Consejo de Europa.

Hasta la fecha, el Convenio de Estambul ha sido firmado por 45 países y la Unión Europea. De estos, treinta y ocho países y la UE han ratificado el Tratado, lo que suma un total de treinta y nueve partes comprometidas con la implementación de sus disposiciones.

Aunque todos los Estados miembros de la Unión Europea han firmado el Convenio, solo 21 de ellos lo habían ratificado a nivel nacional antes de 2023, tal como se puede verificar en los instrumentos de ratificación. Por su parte, la Unión Europea, como entidad supranacional, ratificó el Convenio el 28 de junio de 2023, y este entró en vigor para la UE el 1 de octubre de 2023. Es importante destacar que Turquía, que fue el primer país en ratificar el Convenio en 2012, decidió retirarse en 2021, prueba de que la consideración del fenómeno necesita aun consolidarse.

La característica más relevante del Convenio de Estambul es el reconocimiento explícito y la definición de la violencia de género como una violación de derechos humanos y una forma de discriminación estructural que afecta de manera desproporcionada a las mujeres: «*una manifestación del desequilibrio histórico entre la mujer y el hombre que ha llevado a la dominación y a la discriminación de la mujer por el hombre, privando así a la mujer de su plena emancipación*» y «*uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres*», tal como se anuncia en su preámbulo.

El Convenio de Estambul se sustenta en tres principios fundamentales del *iusfeminismo*: en primer lugar el enfoque de derechos fundamentales, igualdad y no

[227] El Instrumento de ratificación del 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 fue publicado en el BOE núm. 137, de 6 de junio de 2014. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/ai/2011/05/11/(1) (Consultado: 21/01/2025).

[228] GIL RUIZ, J. M., "Estudio preliminar. Carencias y alternativas jurídico-políticas al tratamiento de las violencias de género", en GIL RUIZ, J. M. (editor*), El Convenio de Estambul como marco de derecho antisubordiscriminatorio*, Dykinson, Madrid, 2018, p. 18.

discriminación (art. 4), reconociendo y proponiéndose proteger «*el derecho de todos, en particular de las mujeres, a vivir a salvo de la violencia tanto en el ámbito público como en el ámbito privado*»; en segundo lugar las obligaciones del Estado y su debida diligencia (art. 5) mediante la adopción de medidas legislativas y de otra naturaleza necesarias para prevenir, investigar, castigar y conceder una indemnización por los actos de violencia de particulares, pero también de aquellas medidas encaminadas a evitar cualquier acto de violencia por parte de actores estatales; y, por último, las políticas sensibles al género (art. 6)[229].

Por otro lado, hay que señalar que tal como su título lo indica, el Convenio de Estambul trata la lucha contra la violencia hacia las mujeres, pero también contempla la violencia doméstica y por tanto otras víctimas; la elección de este tratamiento híbrido se debe a las dificultades de negociación previas entre diferentes perspectivas estatales, que si justificada no ha sido exenta de críticas, entre ellas conducir a invisibilizar «el sesgo de género»[230].

1.2.1- Un marco jurídico innovador para la violencia de género

El Convenio de Estambul introduce una serie de innovaciones legales y conceptuales que lo convierten en un marco único y ambicioso. Uno de los aspectos más destacados es la consideración del género como una construcción social que perpetúa roles y estereotipos perjudiciales. El Tratado señala que estos roles son una de las causas fundamentales de la violencia contra las mujeres y subraya la necesidad de desmantelar las estructuras sociales que fomentan la desigualdad.

En su artículo 3 el Convenio define conceptos clave que orientan su interpretación y aplicación:

- Violencia contra las mujeres, entendida como todo acto de violencia *«basado en el género»* que tenga como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico, incluyendo amenazas de dichos actos.
- Violencia doméstica, como cualquier forma de violencia física, sexual, psicológica o económica que se produzca dentro del

[229] THILL, M., "El Convenio de Estambul: análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género", en *IgualdadES*, núm.*2*, 2020, p. 168, disponible en: https://doi.org/10.18042/cepc/IgdES.2.06 (Consultado: 21/01/2025).
[230] *Ibidem*, p. 170.

ámbito familiar o de convivencia, independientemente de la relación entre el agresor y la víctima.

- Género, en referencia a los roles, comportamientos, actividades y atributos que una sociedad considera apropiados para mujeres y hombres.

La definición explicita del género y su reconocimiento como factor es una prueba más que el Convenió de Estambul sí considera la violencia contra las mujeres como un fenómeno estructural y no se limita a tratarla como una suma de casos individuales.

1.2.2.- Pilares de actuación del Convenio de Estambul

El texto tiene una perspectiva integral basada en cuatro pilares principales[231]:

1. Prevención; El Convenio trata en un capítulo independiente (Capítulo III) la importancia de actuar antes de que ocurra la violencia. Para ello, El Convenio emplaza a los Estados parte a:

   - Implementar campañas de sensibilización dirigidas a la población general para combatir estereotipos de género y promover la igualdad.
   - Integrar la igualdad de género y la educación sobre violencia en los planes escolares.
   - Proveer formación específica para profesionales, como policías, jueces, fiscales y trabajadores sociales, asegurando una respuesta eficaz y sensible.

2. Protección de las víctimas que se garantiza mediante el acceso a una red de servicios especializados detallados en el Capítulo IV y que incluye:

   - Líneas de ayuda telefónica gratuitas y disponibles 24/7.
   - Refugios seguros y suficientes para las víctimas y sus hijos.
   - Medidas legales, como órdenes de alejamiento y de protección, que deben implementarse de manera rápida y eficaz.

[231] Esta perspectiva de técnica legislativa dividida en varios pilares será la que se tomará como modelo también en la intervención de la Unión Europea en la materia.

- Protección específica para las mujeres en situación de especial vulnerabilidad, como migrantes, refugiadas o personas con discapacidad.

3. Persecución penal; El Convenio obliga a los Estados a tipificar en sus ordenamientos jurídicos una serie de actos de violencia, como:

- Violencia física, sexual y psicológica.
- Violación, entendida como cualquier acto sexual sin consentimiento.
- Matrimonio forzado, mutilación genital femenina, abortos y esterilizaciones forzadas.
- Acoso sexual y ciberacoso. Prohíbe además la mediación obligatoria en estos casos, reconociendo el desequilibrio de poder inherente en las relaciones de violencia.

4. Políticas integrales; establecidas en el Capítulo II del Convenio, se traducen en la obligación de los Estados de adoptar estrategias nacionales coordinadas que involucren a todos los niveles de gobierno, además de recopilar datos estadísticos detallados para diseñar políticas basadas en evidencias.

1.2.3.- Fuerza vinculante del Convenio y mecanismos control de la implantación

A diferencia de anteriores resoluciones el Convenio tiene fuerza vinculante y como tal, para asegurar el cumplimiento por parte de los Estados de lo previsto en el Convenio de Estambul se crea el Grupo de Expertos en Acción contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (GREVIO)[232] ; su misión principal es supervisar la implementación del Convenio de Estambul por parte de los Estados que lo han ratificado. La actividad de GREVIO es apoyada por el Comité de las Partes, órgano político encargado de elegir a los expertos y de complementar su trabajo.

El GREVIO como organismo encargado de supervisar la implementación del Convenio de Estambul por parte de los Estados Parte, de conformidad con el artículo

[232] Conforme al artículo 66 del Convenio, el grupo de expertos está compuesto por diez personas como mínimo, y un máximo de quince miembros, *«elegidos conforme a un procedimiento transparente de entre personalidades de alta moralidad conocidas por su competencia en materia de derechos humanos, igualdad entre mujeres y hombres, violencia contra la mujer y violencia doméstica, o en asistencia y protección a las víctimas, o que tengan una experiencia profesional reconocida en los ámbitos incluidos en el presente Convenio».*

68 del Convenio, se encarga de evaluar periódicamente el cumplimiento de las disposiciones del Tratado. Para ello los Estados Parte deben presentar informes detallados sobre las medidas adoptadas en este ámbito. Además, el GREVIO puede solicitar información adicional de diversas fuentes, como organizaciones no gubernamentales, organizaciones internacionales y entidades de la sociedad civil, lo que asegura una evaluación objetiva e integral.

Tras analizar la información recibida, el GREVIO elabora informes de supervisión en los que evalúa el grado de cumplimiento del Convenio. En estos informes se identifican buenas prácticas, se detectan áreas que requieren mejoras y se formulan recomendaciones específicas para cada Estado. Estos informes son transmitidos al Estado evaluado y al Comité de las Partes, lo que fomenta la transparencia y la rendición de cuentas. Además, ello implica un empoderamiento de la sociedad civil al incluirse sus perspectivas en el proceso de supervisión.

El GREVIO también tiene la facultad de iniciar un procedimiento de evaluación especial si recibe información sobre violaciones graves, generalizadas o persistentes de los derechos establecidos en el Convenio. En este contexto, puede investigar dichas violaciones en estrecha colaboración con el Estado en cuestión, actuando siempre con confidencialidad y buscando promover la cooperación entre las partes involucradas.

Mediante los mecanismos de seguimiento detallados en el capítulo IX GREVIO se configura como auténtico garante de la fuerza vinculante de las disposiciones del Convenio de Estambul que continúan los anteriores compromisos formales y los traduce en cambios reales y efectivos. Al actuar como un puente entre las obligaciones internacionales y las realidades nacionales, el GREVIO asegura que el Convenio cumpla con su propósito fundamental: prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en al ámbito de su vigencia.

Para ejemplificar la importancia de su papel, recordamos los informes relacionados con España. Asimismo, el Primer Informe de Evaluación – España (2020)[233] ofrece una evaluación detallada de las medidas adoptadas por España en relación con todos los aspectos del Convenio de Estambul. Destaca la determinación

[233] Primer Informe de evaluación de GREVIO sobre las medidas legislativas y de otra índole que dan efecto a las disposiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul) ESPAÑA disponible en la página web oficial de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/InformeGrevioEspana.pdf (Consultado: 23/01/2025).

de las autoridades españolas en implementar políticas de prevención y lucha contra la violencia hacia las mujeres, así como su papel pionero en el desarrollo de un marco legal progresista. Aun así, el informe también identifica áreas de mejora, como la necesidad de abordar integralmente todas las formas de violencia contra las mujeres y garantizar niveles comparables de protección en todas las Comunidades Autónomas. Efectivamente, el GREVIO, tras analizar la legislación, las políticas y los discursos en España relacionados con las diversas formas de violencia contra las mujeres, ha observado un énfasis predominante en la violencia ejercida por la pareja o expareja, la misma competencia objetiva de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer siendo restringida al ámbito de pareja, con exclusión de otros tipos delictuales que se fundamentan en la violencia de género. Asimismo, constata el GREVIO que otras manifestaciones de violencia, como la violación y la violencia sexual, el acoso sexual, el matrimonio forzoso, la mutilación genital femenina y la esterilización forzada, reciben un tratamiento menos integral tanto en la legislación como en las políticas públicas. Debido a que las competencias en materia de prevención y lucha contra la violencia de género se distribuyen entre el Gobierno central y los autonómicos, surgen importantes diferencias en el alcance de las leyes regionales, la provisión de servicios y los recursos financieros dedicados. Mientras algunas Comunidades Autónomas adoptan un enfoque amplio y específico para abordar todas las formas de violencia contra las mujeres, otras no lo hacen, lo que genera una gran disparidad y heterogeneidad en las medidas de prevención, protección y persecución penal de estas formas de violencia, tal y como lo exige el Convenio de Estambul.

El 21 de noviembre de 2024, el GREVIO presentó su primer informe[234] de evaluación sobre España, en esta ocasión se trata de una evaluación temática, centrada en el apoyo, la protección y el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia.

El informe, que toma como referencia el anterior de 2020, destaca avances significativos en el ámbito de la prevención, la protección y la justicia para las víctimas, aunque también señala áreas en las que se requieren mejoras urgentes.

[234] GREVIO (Grupo de Expertos sobre la Acción contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia), "Primer informe de evaluación temática. Generar confianza ofreciendo apoyo, protección y justicia. España", Estrasburgo, 2024, disponible en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/InformeGrevioEspana.pdf (Consultado: 23/01/2025).

Entre los avances más destacados, el informe resalta la ampliación del marco legislativo, incluyendo la Ley Orgánica 10/2022 de garantía integral de la libertad sexual, que introduce el concepto de consentimiento libre como eje central. Asimismo, se reconocen mejoras en la coordinación interinstitucional y la creación de centros de asistencia integral en todo el territorio nacional. La actitud de los cuerpos policiales hacia las víctimas de violencia machista, así como las medidas adoptadas para aumentar la seguridad de menores y madres en casos de antecedentes de violencia, especialmente en relación con los derechos de visita, también son evaluados de forma positiva.

Sin embargo, el informe considera mejorable la formación de los profesionales que trabajan con víctimas y agresores, incluidos jueces, fiscales, policías y otros operadores. El informe no se olvida de la necesariamente diferenciada atención a las a ciertos grupos vulnerables de mujeres, refiriéndose expresamente a las mujeres migrantes[235]. También se señala la necesidad de simplificar y armonizar los procesos de reconocimiento oficial de las víctimas para garantizar su acceso rápido y uniforme a los servicios de protección y apoyo en todo el territorio español.

Además, el GREVIO emplaza a las autoridades a investigar las causas de las altas tasas de rechazo de órdenes de protección en algunas regiones y reforzar las medidas contra los incumplimientos de estas órdenes por parte de los agresores. También se destaca la importancia de abordar los factores que contribuyen a la victimización secundaria de las mujeres durante los procesos judiciales y de investigación.

Por último, el informe alerta sobre una tendencia preocupante: el auge de discursos que niegan la existencia de la violencia contra las mujeres y cuestionan la necesidad de políticas de igualdad de género. Según el GREVIO, estas narrativas están afectando negativamente los avances logrados en la lucha contra la violencia hacia las

[235] En este sentido, en á página 22 del capítulo III dedicado al Análisis de la aplicación de determinadas disposiciones en ámbitos prioritarios en materia de prevención, protección y enjuiciamiento", el GREVIO advierte a España que «*debería hacerse más para prevenir la violencia contra las mujeres migrantes, sobre la base de un enfoque sostenible y basado en la comunidad. Subraya que estas mujeres se encuentran en la intersección de los estereotipos y prejuicios racistas y basados en el género y son, por tanto, muy vulnerables a la violencia. Por lo tanto, es importante acabar con los mitos y estereotipos imperantes sobre las mujeres inmigrantes y concienciarlas sobre sus derechos y el apoyo existente disponible para las experiencias de violencia. GREVIO observa con satisfacción que el Ministerio de Igualdad y algunas autoridades regionales han abierto nuevas convocatorias de proyectos de prevención a las ONG en 2024. Espera que esto contribuya a colmar las lagunas existentes a este respecto*».

mujeres y amenazan con frenar el progreso en la implementación del Convenio de Estambul.

En conclusión, el GREVIO reconoce los significativos avances de España en la prevención y lucha contra la violencia de género, pero enfatiza la necesidad de reforzar los esfuerzos para implementar plenamente las políticas existentes, garantizar un enfoque uniforme en todo el país y contrarrestar los discursos que ponen en peligro la igualdad de género. Este informe tiene como objetivo apoyar la mejora continua de las políticas públicas para proteger de manera efectiva a las mujeres víctimas de violencia y garantizar su acceso a la justicia y a los servicios esenciales.

La labor desarrollada por el GREVIO de supervisar y garantizar la implementación efectiva del Convenio de Estambul viene complementada por el seguimiento parlamentario realizado por parte de los Parlamentos nacionales y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa.

A la anterior vía directa, de supervisión y garantía de implementación, se le une la vía indirecta mediante la interpretación y aplicación del Convenio por parte del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Como sabemos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) permite que cualquier ciudadano presente una denuncia contra un Estado si una autoridad ha incumplido las obligaciones del Convenio.

El Convenio de Estambul establece en su artículo 5.1 el principio de debida diligencia respecto de los actos cometidos tanto por particulares (artículo 5.2) como por actores estatales (5.1). El reconocimiento de este principio y su eficacia tanto horizontal como vertical no hace más que seguir en la línea ya tradicionalmente reconocida en senda jurisprudencia por el Tribunal de Derechos Humanos de diligencia estatal en la protección de los derechos establecidos en los Convenios.

De hecho y con anterioridad al Convenio de Estambul, la jurisprudencia ha tenido la oportunidad de intervenir en casos de violencia contra las mujeres por la vía de violaciones al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, en concreto de sus artículos 2 (prohibición a la tortura) y 3 (derecho a la vida) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH).

Asimismo, en el caso *Opuz contra Turquía*[236] (2009, demanda n.º 33401/02), aunque anterior a la entrada en vigor del Convenio de Estambul, el TEDH reconoció

[236] STEDH de 9 de junio de 2009, demanda n.º 33401/02, disponible en: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-139404%22]} (Consultado: 25/01/2025).

por primera vez que la violencia doméstica puede constituir una forma de discriminación por razón de género. El Tribunal concluyó que Turquía no había cumplido con sus obligaciones positivas bajo los artículos 2 (derecho a la vida)[237], 3 (prohibición de la tortura y de tratos inhumanos o degradantes)[238] y 14 (prohibición de discriminación) del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH)[239], al no

[237] STEDH de 9 de junio de 2009, demanda n.º 33401/02, apartados 152 y 153: **«***el Tribunal concluye que el sistema legal penal, tal y como se aplicó en el presente asunto, no tuvo un adecuado efecto disuasorio capaz de garantizar la prevención efectiva de los actos ilegales cometidos por H. O. Los obstáculos que resultan de la legislación y la no de utilización los medios disponibles debilitan el efecto disuasorio del sistema judicial y el papel que se requería que jugara en la prevención de la violación del derecho a la vida de la madre de la demandante como dispone el artículo 2 del Convenio. A este respecto, el Tribunal reitera que, una vez que se ha planteado la situación ante ellas, las autoridades nacionales no pueden confiar en la actitud de la víctima para no tomar las medidas adecuadas que podrían evitar la posibilidad de que el agresor lleve a cabo sus amenazas a la integridad física de la víctima (ver, Osman contra el Reino Unido, citada anteriormente, ap. 116). Por tanto, ha habido violación del artículo 2 del Convenio».*

[238] STEDH de 9 de junio de 2009, demanda n.º 33401/02, apartados 173 a 176**:** «*173. Por último, el Tribunal señala con gran preocupación que la violencia que sufría la demandante no terminaba y las autoridades continuaban sin hacer nada. A este respecto, el Tribunal señala que, inmediatamente después de su puesta en libertad, H. O. amenazó, de nuevo, la integridad física de la demandante (ver, apartado 59 supra). A pesar de la petición de la demandante de 15 de abril de 2008 solicitando a la Fiscalía la adopción de medidas para su protección, no se hizo nada hasta después de que el Tribunal pidiera al Gobierno que le proporcionara información sobre las medidas adoptadas por sus autoridades. Tras este requerimiento, por orden del Ministerio de Justicia, el Fiscal de Diyarbakir interrogó a H. O. sobre las amenazas de muerte lanzadas por él y tomó declaración al novio de la demandante (ver, apartados 60-67 supra).*

174. El representante legal de la demandante informó de nuevo al Tribunal de que la vida de la demandante corría peligro inminente, dado que las autoridades seguían sin adoptar medidas para proteger la vida de su cliente (ver, apartado 68 supra). Parece que, tras la comunicación de esta queja y la solicitud de una explicación a este respecto por el Tribunal, las autoridades locales adoptaron medidas concretas para garantizar la protección de la demandante (ver, apartado 69 supra).

175. Teniendo en cuenta la ineficacia general de los recursos sugeridos por el Gobierno con respecto a las demandas de conformidad con el artículo 3, el Tribunal rechaza la objeción del Gobierno de no agotamiento de los recursos internos.

176. El Tribunal concluye que ha habido violación del artículo 3 del Convenio como consecuencia de que las autoridades del Estado no adoptaron medidas de protección en forma de disuasión efectiva frente a las graves infracciones del marido de la demandante contra su integridad».

[239] STEDH de 9 de junio de 2009, demanda n.º 33401/02, apartados 199 a 202 relativos a si la demandante y su madre fueron discriminadas al no proporcionarles las autoridades amparo jurídico:

«199. El Tribunal ha demostrado que el sistema legal, tal y como se comportó en el presente asunto, no *tenía un efecto disuasorio adecuado capaz de garantizar la prevención efectiva de los actos ilegales de H. O. contra la integridad personal de la demandante y de su madre y, por tanto, violó sus derechos conforme a los artículos 2 y 3 del Convenio.*

200. Teniendo en cuenta su consideración anterior de que la pasividad judicial general y discriminatoria en Turquía, si bien no intencionada, afectaba principalmente a las mujeres, el Tribunal afirma que la violencia sufrida por la demandante y su madre podría considerarse violencia de género que es una forma de discriminación contra la mujer. A pesar de las reformas llevadas a cabo por el Gobierno en años recientes, la completa indiferencia del sistema judicial y la impunidad de que gozaban los agresores, como se constata en el presente asunto, indican que existía un compromiso insuficiente para adoptar una acción adecuada para combatir la violencia doméstica (ver, en concreto, el artículo 9 de la CEDAW, citado en el apartado 187 supra).

201. Teniendo en cuenta la inefectividad de los recursos internos para proveer amparo jurídico a la demandante y a su madre en el disfrute de sus derechos garantizados por los artículos 2 y 3 del Convenio, el Tribunal considera que existían circunstancias especiales que eximían a la demandante

proteger adecuadamente a la demandante y a su madre de la violencia doméstica, constatando que hubo una «*pasividad generalizada*» y discriminatoria de las autoridades policiales y judiciales, constitutiva de un «*clima que contribuía a la violencia doméstica*» y una carencia que no necesariamente debe ser intencionada[240].

Respecto a las mujeres víctimas de violencia doméstica o familiar, consideradas como «*personas vulnerables*» bajo el CEDH, el Tribunal enfatiza su derecho a recibir protección estatal. Cuando identifica que la violencia sufrida por una víctima ya sea física, psicológica o ambas, es suficientemente grave, la califica como hemos visto en un «*trato inhumano o degradante*» en base al artículo 3 del Convenio. Posteriormente, evalúa si las autoridades actuaron de forma adecuada para cumplir con las exigencias de este artículo. En este contexto, el Tribunal subraya que la demora en la atención a las víctimas puede comprometer su protección y recalca que las autoridades deben responder con rapidez, considerando la situación de precariedad y vulnerabilidad de las afectadas.

Es el caso del asunto *Talpis contra Italia*[241] en el que el TEDH dictaminó que Italia no había protegido a una mujer de origen rumano de la violencia doméstica, lo que resultó en el asesinato de su hijo y en lesiones graves para ella. El Tribunal concluyó que hubo una violación de los artículos 2, 3 y 14 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, enfatizando la obligación de las autoridades de actuar con diligencia para prevenir la violencia de género. La indiferencia reiterada de las autoridades ante la gravedad de los hechos se considera una actitud discriminatoria que contraviene el artículo 14, pero además la inacción de las autoridades, incluso involuntaria, el Tribunal la ve como como una especie de complicidad tácita, ya que no hace más que perpetuar ciertas actitudes socioculturales nefastas.

En el caso *Eremia y otros contra la República de Moldavia* (2013, demanda n.º 3564/11)[242], el TEDH determinó que las autoridades moldavas no habían protegido a una mujer y a sus hijas de la violencia doméstica ejercida por su esposo, quien era

---

de su obligación de agotar los recursos internos. Por tanto, rechaza la objeción del Gobierno de no agotamiento de estos recursos en relación con la demanda conforme al artículo 14 del Convenio.
202. En vista de lo anterior, el Tribunal concluye que ha habido violación del artículo 14, en relación con los artículos 2 y 3 del Convenio, en el presente asunto».

[240] STEDH de 9 de junio de 2009, demanda n.º 33401/02, apartado 191.

[241] STEDH de 2 de marzo de 2017, recurso n.º 41237/14, asunto *Talpis contra Italia* disponible en: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-171508%22]} (Consultado: 25/01/2025).

[242] STEDH 28 de mayo de 2013, demanda n.º 3561/2011, disponible en: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-119968%22]} (Consultado: 25/01/2025).

oficial de policía. El Tribunal concluyó que hubo una violación de los artículos 3[243] y 14[244] del CEDH, señalando que la inacción de las autoridades reflejaba una actitud discriminatoria hacia la víctima por razón de género.

También la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de 22 de marzo de 2016 en el caso *M.G. contra Turquía* (demanda n.º 646/10)[245] trata la problemática de la violencia contra las mujeres y las obligaciones del Estado (turco) en virtud del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), recalcando la responsabilidad estatal en la protección efectiva de las víctimas de violencia de género.

En este caso, la demandante, M.G., denunció haber sido víctima de violencia física y psicológica reiterada por parte de su esposo a lo largo de varios años. A pesar de haber presentado numerosas denuncias ante las autoridades turcas, estas no tomaron

---

[243] STEDH 28 de mayo de 2013, demanda n.º 3561/2011**,** apartado 66: «*Teniendo en cuenta la manera en que las autoridades llevaron el caso, en particular el conocimiento de las autoridades sobre el peligro de la violencia doméstica posterior ejercida por A. y la omisión de tomar medidas efectivas respecto a él y garantizar su sanción conforme a las disposiciones legales aplicables, el Tribunal concluye que el Estado no cumplió con sus obligaciones positivas en virtud del Artículo 3 del Convenio. Por lo tanto, existió una violación de esta disposición en relación con la primera demandante*».

[244] STEDH 28 de mayo de 2013, demanda n.º 3561/2011**,** apartados 86 a 90: «*86. En el presente caso, el Tribunal hace referencia a sus constataciones (véase § 66 supra) de que la primera demandante fue sometida a violencia por parte de su esposo en múltiples ocasiones y que las autoridades eran conscientes de ello. El Tribunal observa que, al haber sufrido repetidamente actos de violencia, la primera demandante solicitó la tramitación urgente de su solicitud de divorcio. Sin embargo, el juez, aparentemente, se negó a examinarla de manera urgente y el Presidente del Tribunal de Călărași no tomó ninguna acción respecto a la queja oficial presentada al respecto (véase § 12 supra).*

87. Además, el Tribunal señala que el 10 de enero de 2011, la primera demandante fue convocada al Comisariado local de policía y, según se afirma, fue presionada para que retirara su denuncia contra A. (véase § 17 supra). Asimismo, la queja presentada por su abogado sobre este hecho aparentemente quedó sin respuesta (véase § 12 supra). También es evidente que la Dirección de Asistencia Social y Protección de la Familia de Călărași no cumplió con la orden de protección en favor de la demandante hasta el 15 de marzo de 2011 (véase § 21 supra) y, según se alega, incluso insultó a la demandante sugiriéndole una reconciliación, con comentarios como que "de todos modos, ella no era ni la primera ni la última mujer golpeada por su esposo" (véase § 25 supra).

88. Finalmente, aunque A. admitió haber golpeado a su esposa, fue, en principio, eximido de cualquier responsabilidad como resultado de la decisión del fiscal de suspender condicionalmente el procedimiento (véase § 27 supra).

89. En opinión del Tribunal, la combinación de estos factores demuestra claramente que las acciones de las autoridades no solo constituyeron una simple omisión o demora en el tratamiento del caso de violencia contra la demandante, sino que llevaron a una tolerancia repetida de la violencia y reflejaron una actitud discriminatoria hacia la primera demandante como mujer. Las conclusiones del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra las mujeres, sus causas y consecuencias (véase § 37 supra) refuerzan aún más la impresión de que las autoridades no valoraron debidamente la gravedad y la magnitud del problema de la violencia doméstica en Moldavia y su efecto discriminatorio sobre las mujeres.

90. Por lo tanto, en las circunstancias particulares del presente caso, el Tribunal concluye que existió una violación del Artículo 14, en relación con el Artículo 3 del Convenio, en lo que respecta a la primera demandante».

[245] STEDH de 22 de junio de 2016 demanda n.º 646/2010 disponible en el idioma francés: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22languageisocode%22:[%22FRE%22],%22appno%22:[%22646/10%22],%22documentcollectionid2%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-161521%22]} (Consultado: 25/01/2025).

medidas eficaces para protegerla ni procesaron adecuadamente al agresor, dejando a la demandante en una situación de vulnerabilidad y desprotección. Esta inacción estatal puso en evidencia la falta de un enfoque efectivo frente a la violencia doméstica y una posible tolerancia hacia este tipo de conductas.

El TEDH concluyó que Turquía incumplió sus obligaciones positivas bajo los artículos 3 (prohibición de la tortura y de tratos inhumanos o degradantes) y 14 (prohibición de la discriminación) del CEDH. Determinó que las autoridades no actuaron con la diligencia necesaria para prevenir la violencia doméstica, proteger adecuadamente a la demandante y sancionar a su agresor. Además, consideró que este incumplimiento reflejaba una actitud discriminatoria hacia las mujeres, subrayando que la violencia de género constituye una forma de discriminación prohibida por el Convenio.

En el caso *Volodina contra Rusia* (9 de julio de 2019, demanda n.º 41261/17)[246], el TEDH condenó a Rusia por no proteger adecuadamente a una mujer víctima de violencia doméstica. El Tribunal concluyó que las autoridades rusas no cumplieron con sus obligaciones positivas bajo el artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (prohibición de la tortura y de tratos inhumanos o degradantes) y el artículo 14 (prohibición de discriminación), al no establecer un marco jurídico adecuado ni adoptar medidas efectivas para prevenir la violencia de género. Este caso es significativo porque, aunque Rusia no había ratificado el Convenio de Estambul, el TEDH lo cita, si bien la fundamentación y el fallo de la sentencia se basan, como no podía ser de otra manera en el CEDH.

La eficacidad de la investigación fue objeto del asunto *S.M. contra Croacia* (25 de junio de 2020, demanda n.º 60561/14)[247]. En este caso el TEDH abordó la obligación de las autoridades croatas de investigar de manera efectiva las denuncias de trata de seres humanos y explotación sexual, concluyendo que Croacia había violado el artículo 4 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (prohibición de la esclavitud y el trabajo forzado) al no llevar a cabo una investigación adecuada y efectiva. Aunque este caso no se refiere directamente al Convenio de Estambul,

[246] STEDH de 9 de julio de 2019, demanda 41261/2017, disponible en el idioma inglés en la página: https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22itemid%22:[%22001-194321%22]} (Consultado: 25/01/2025).
[247] STEDH de 25 de junio de 2020, demanda 60561/2014, disponible en el idioma inglés en la página: https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-203503%22]} (Consultado: 25/01/2025).

subraya la responsabilidad de los Estados de proteger a las víctimas de violencia y explotación, y de investigar y sancionar adecuadamente tales actos.

Resumiendo los argumentos de la aplicación del artículo 2 y 3 del CEDH, el Tribunal de Derechos Humanos ha venido considerando su incumplimiento en diversas circunstancias: falta de adopción de medidas encaminadas a asegurar la seguridad de una mujer o evitar el asesinato a manos de su exmarido, medidas que deben ser tomadas desde el primer momento de la denuncia y durante todo el proceso judicial, falta de acción de las autoridades tras una primera medida que conlleva la repetición de la violencia, o la inadecuación o insuficiencia de las medidas tomadas, ausencia de recursos para prevenir los riesgos.

A las violaciones de los artículos 2 y 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, en algunas ocasiones el Tribunal ha ido acumulando también el incumplimiento del artículo 14 del Convenio cuando ha detectado una discriminación basada en el género. Por ejemplo, considera que la pasividad de los servicios policiales ante actos de violencia doméstica puede fomentar un entorno propicio para la violencia, violando el artículo 14, como en el caso *Opuz contra Turquía* o cuando la inacción de las autoridades se traduce en una tolerancia reiterada hacia la violencia como hemos tenido la ocasión de ver en el caso *Eremia vs Moldavia*.

La jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo, incluso con anterioridad a la entrada en vigor del Convenio de Estambul, reconoce que la violencia contra las mujeres no es un fenómeno aislado, sino una forma de manifestación estructural del sexismo y del modelo patriarcal que domina en muchas sociedades[248] y que impide alcanzar la igualdad de género. Por esta razón, el Tribunal ha sostenido que la violencia de género no deja ser una forma de discriminación, tal como lo establece el artículo 14 de la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH).

Para evaluar las responsabilidades de los Estados frente a la violencia de género, el TEDH se basa no solo en los estándares europeos, sino también en un marco normativo internacional más amplio. Este marco incluye instrumentos como la

[248] TOULIEUX, F., "Prévention et lutte contre les violences de genre en Europe : de la nuit à la lumière", 2022, p. 12, disponible en: https://www.ucly.fr/wp-content/uploads/2022/11/prevention-et-lutte-contre-les-violences-de-genre-en-europe.-de-la-nuit-a-la-lumiere.-fabrice-toulieux-ucly.pdf
(Consultado: 26/01/2025).
El autor habla de la persistencia de la falocracia del modelo patriarcal, considerando que las violencias contra las mujeres, profundamente sexistas, constituyen uno de los principales obstáculos para la realización de la igualdad entre mujeres y hombres.

Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención de Belém do Pará, ambos fundamentales en la definición de las obligaciones de los Estados para prevenir, investigar, sancionar y reparar los actos de violencia basada en el género. Estas normas internacionales también establecen que los Estados tienen la responsabilidad de garantizar que las mujeres estén protegidas frente a la violencia en todas sus formas, independientemente de si esta es perpetrada por agentes estatales o actores privados.

En última instancia, observamos cómo tanto las normas regionales como las internacionales (que se inspiran e influyen mutuamente) convergen en un objetivo común: erradicar una forma de violencia que no solo atenta contra la dignidad y los derechos fundamentales de mujeres y niñas, sino que también socava los principios de igualdad y justicia en las sociedades.

1.2.4.- Impacto internacional y europeo del Convenio de Estambul

El impacto del Convenio de Estambul ha sido significativo en la promoción de estándares jurídicos y políticos comunes. A nivel internacional, se alinea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)[249], especialmente con el ODS 5[250] sobre igualdad de género y el ODS 16[251] sobre paz, justicia e instituciones sólidas. También posee el potencial de influir en el fortalecimiento de marcos jurídicos contra la violencia de género en regiones fuera de Europa. En efecto, su artículo 76 permite la adhesión a cualquier Estado que no sea miembro del Consejo de Europa.

Sin embargo, el Tratado ha enfrentado desafíos políticos, especialmente por su conceptualización del género. Países como Turquía (que se retiró del Convenio en 2021), Polonia y Hungría han expresado reservas o rechazo al documento, argumentando que socava valores tradicionales o contraviene normas familiares tradicionales. Estas resistencias evidencian la persistencia de tensiones entre la defensa

[249] Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) son una serie de 17 metas globales adoptadas por los Estados miembros de las Naciones Unidas el 25 septiembre de 2015 como parte de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible**.** Estos objetivos buscan abordar los desafíos globales más apremiantes relacionados con el desarrollo económico, social y ambiental, promoviendo la igualdad, la prosperidad y la sostenibilidad para todos, disponibles en la web de Naciones Unidas. Información completa sobre las ODS en https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/ (Consultado: 25/01/2025).

[250] ODS 5: «*Igualdad de género: Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas, eliminando la violencia y la discriminación*».

[251] ODS 16: «*Paz, justicia e instituciones sólidas**:** Promover sociedades pacíficas e inclusivas, garantizar el acceso a la justicia y construir instituciones responsables y eficaces*».

de los derechos de las mujeres y la oposición cultural o política a enfoques basados en género.

Debido a su fuerza vinculante, en Europa el Convenio ha servido como catalizador para reformas legales en varios países, que se han visto obligados a reformar sus legislaciones para cumplir con los estándares del Tratado.

Otra de las funciones del Convenio de Estambul ha sido la de homogeneizar las cuestiones mínimas con respecto a aquellos Estados que también son parte de la Unión Europea, fundamentales de esta lucha, a falta de una Directiva europea en la materia, que, si bien reclamada por los juristas y ONG, tardaba en cristalizarse.

Y por último, el Convenio no se olvida de un aspecto particularmente relevante en el contexto internacional actual relacionado con los flujos migratorios, y reconoce algunas necesidades específicas de mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo[252].

1.2.5.-Implementación en España del Convenio de Estambul y sus consecuencias

España ratificó el Convenio de Estambul en 2014, consolidando su compromiso con la lucha contra la violencia de género. Cabe destacar que España ya contaba con una legislación avanzada[253] en esta materia, como la Ley Orgánica 1/2004, que además tenía el mismo enfoque integral y dividido en pilares de actuación, reeditados y ampliados en cuanto a su alcance en el texto del Convenio. A partir de la ratificación del Convenio de Estambul el 10 de abril de 2014**,** que entró en vigor en España el 1 de agosto de 2014, se han implementado medidas adicionales destinadas a ampliar la protección.

Entre las medidas adoptadas cabe señalar la aprobación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género en 2017, que refuerza la cooperación interinstitucional y asigna recursos económicos sustanciales.

---

[252] Otros autores consideran que instrumentos internacionales como la Convención de Belém do Pará ofrecen una mayor precisión en el reconocimiento de las vulnerabilidades específicas de las mujeres migrantes y de otros grupos en situación de especial riesgo. En este sentido: NARDOCCI, C., "The Istanbul Convention: yes and nos", en *Revista ERA Forum*, núm. 25, 2025, p. 131.

[253] TOULIEUX, F., "Prévention et lutte contre les violences de genre en Europe : de la nuit à la lumière", Université Catholique de Lyon, Lyon, 2022, p. 2. Señala el autor que en España ya se contaba con una legislación integral en tras el caso de Ana Orantes (1997), que impulsó una respuesta normativa pionera traducida por la Ley integral 1/2004; mientras que en Italia y Francia, por ejemplo, se legisló de forma más específica tras el Convenio de Estambul, mediante la Ley n.º 69/2019 conocida como el «Código Rojo» y la Ley n.º 2020-936 respectivamente, adoptada tras una gran mesa de diálogo nacional (*Grenelle*) desarrollada en el año previo su adopción.

Por otra parte, se han adoptado reformas penales recientes, como la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual («*Solo sí es sí*» y sus modificaciones) que introduce el consentimiento como eje central en la tipificación de los delitos sexuales.

España ha sido reconocida en los informes GREVIO como un modelo de referencia en la implementación del Convenio pero no exento de mejoras, especialmente en relación a las mujeres migrantes.

A modo de conclusión, hay que decir que el Convenio de Estambul representó un avance fundamental en la lucha contra la violencia de género, estableciendo un marco normativo claro que toma en consideración las causas estructurales de esta problemática. A pesar de los desafíos políticos y culturales que enfrenta ha sentado las bases para una acción coordinada y eficaz, tanto a nivel internacional como en contextos nacionales, revelándose como un instrumento vinculante de gran valor para prevenir y erradicar la violencia de género. Su influencia continúa siendo esencial para garantizar el respeto de los derechos humanos y la protección efectiva de las mujeres frente a la violencia.

2.- Unión Europea

Aunque la unión económica fue el primer propósito de las Comunidades europeas y pese a que, a finales de los cincuenta, aún no había suficiente conciencia sobre la problemática de la violencia de género, no obstante, la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres se consagró como uno de los fines de la organización, siendo recogida en los propios Tratados de Roma de 1957.

Las políticas de igualdad se han venido desarrollando *in crescendo* durante varias décadas dentro del marco de la Unión Europea a través de documentos legislativos de diversa índole: tratados, resoluciones, recomendaciones, directivas y programas de actuación comunitarios. De manera paralela a los esfuerzos de Naciones Unidas o del Consejo de Europa, y tras una preocupación inicial por la igualdad formal, la Unión Europea también tuvo que recorrer un largo camino, aun inacabado, hasta conseguir si no erradicar la violencia de género, por lo menos dotarla de tratamiento autónomo e integral.

2.1. Evolución normativa: de la igualdad formal a la lucha contra la violencia de género

2.1.1- La violencia de género en el derecho ordinario y derivado de la Unión Europea

El marco legal de la Unión Europea en relación a la violencia de género ha conocido varias etapas reflejadas al principio en instrumentos concentrados en alcanzar la igualdad real en ámbitos concretos como podría ser la Seguridad social o la protección de la salud pública, hasta llegar a la consideración integral lograda en 2024 mediante una Directiva.

Para comprender adecuadamente el proceso normativo desarrollado en esta materia, hay que tener en cuenta tanto su derecho originario como el derivado y el hecho de la Unión Europea carece de una base jurídica específica y detallada para tratar la violencia de género. Pero esto no ha impedido la adopción de normativas en la materia, ya que se considera un aspecto fundamental para fortalecer el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

En lo referente al Derecho Originario, el Tratado de la Unión Europea (TUE), firmado el 7 de febrero de 1992, establece que la Unión se basa en valores fundamentales como el respeto a los derechos humanos, promoviendo una sociedad caracterizada por la igualdad entre mujeres y hombres y la ausencia de discriminación. En este contexto, el artículo 3.e del TUE subraya el compromiso de la Unión por combatir la exclusión social y la discriminación, así como fomentar la justicia, la protección social, la igualdad de género y los derechos de la infancia.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se creó un marco jurídico más sólido para la acción de la Unión Europea en el ámbito de la violencia de género. El Tratado de Lisboa (2009) establece la igualdad de género como un valor central de la Unión Europea y habilita a las instituciones europeas para actuar en el ámbito de la prevención de la violencia, especialmente en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

El Tratado de Lisboa confiere a la Unión Europea la capacidad de armonizar el derecho penal, lo que estableció un nuevo contexto para la creación de herramientas legales destinadas a combatir la violencia contra las mujeres. Desde entonces, se han promulgado diversas normativas que, sin tratar de forma específica e integral la

violencia de género, indirectamente regulaban aspectos puntuales relacionadas con el tema.

En cuanto al derecho derivado de la Unión Europea, tomando el ejemplo del iter normativo recorrido por Naciones Unidas, podríamos dividirlo en tres etapas o categorías distintas, la primera enfocada a la igualdad de género, especialmente en ámbitos laborales y de Seguridad social, como paso previo a la concienciación sobre la desigualdad como una de las causas de la violencia contra las mujeres, una segunda etapa que incluye ya aspectos penales y civiles relacionados con la violencia de género, colmados con una última etapa de concienciación sobre la necesidad de un instrumento único que aborde de manera integral la violencia de género y su materialización en el año 2024, mediante una Directiva especifica.

2.1.2. Primera etapa: la igualdad formal

La etapa de igualdad formal en la normativa europea sobre violencia de género corresponde a una fase inicial en el desarrollo del marco legal de la Unión Europea (UE), caracterizada por una visión incidental y limitada a garantizar la igualdad jurídica y de trato entre hombres y mujeres, sin tratar plenamente las desigualdades estructurales ni las especificidades de la violencia de género. Durante esta etapa, la normativa de la UE se centra en garantizar que hombres y mujeres tuvieran igualdad de oportunidades en ámbitos como el empleo, los salarios y el acceso a recursos, con un fuerte énfasis en la no discriminación.

Por tanto, es aun prematuro hablar es esa etapa de una consideración individualizada de la violencia de género, tampoco se reconocía plenamente la dimensión sistemática y estructural de la violencia contra las mujeres, ni se establecían medidas específicas para poder afrontarla[254]. Aunque se promovía la igualdad formal, esta no garantizaba necesariamente una igualdad real, ya que no se consideraban factores sociales, económicos y culturales que perpetúan las desigualdades de género.

[254] GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD, A., "La invisible perspectiva de género del TJUE en asuntos que afectan exclusivamente a mujeres: generalidad frente a especificidad", en ETXEBARRIA ESTANKONA, K., ORDEÑANA GEZURAGA, I., OTAZUA ZABALA, G. (editores), *Justicia con ojos de mujer. Cuestiones procesales controvertidas.: obra con motivo del Congreso conmemorativo del décimo aniversario de las Jornadas Justicia con Ojos de Mujer (2008-2017)*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 838.
La legislación comunitaria, entiende el autor, ha concentrado sus esfuerzos principalmente en combatir la desigualdad de género en el ámbito laboral, dejando de lado la visión transversal del sistema heteropatriarcal.

A pesar de sus limitaciones, la etapa de igualdad formal representó un peldaño natural y necesario.

Un ejemplo claro lo representa la Directiva 79/7/CEE del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad social[255].

La Directiva 79/7/CEE sentó las bases para la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el ámbito de la Seguridad social. Su objetivo principal era garantizar que las disposiciones legales y normativas en este ámbito no discriminen por motivos de sexo, promoviendo la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, especialmente en las áreas relacionadas con los derechos sociales y laborales. Centrada en los sistemas de Seguridad social que ofrecen protección frente a riesgos como enfermedad, incapacidad, vejez, accidentes laborales y desempleo, incluyendo las prestaciones derivadas de estos riesgos en el sector público y privado, la Directiva prohíbe cualquier forma de discriminación, directa o indirecta, basada en el género (aunque en el artículo 4.1 de la Directiva se habla de discriminación «*por razón del sexo*») particularmente en lo relativo a la determinación de los beneficiarios y al ámbito de aplicación, a las condiciones de acceso, al cálculo de las prestaciones y a la duración de las mismas. Sin embargo, en su artículo 4.2 permite ciertas excepciones relacionadas con la maternidad, asegurando una protección especial para las mujeres en esta etapa.

Otro ejemplo lo constituye la Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992[256], relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o se encuentre en período de lactancia, constituyó una pieza clave del marco normativo de la Unión Europea en materia de igualdad de género y derechos laborales. Esta normativa forma parte de la implementación de medidas específicas para proteger a los trabajadores en contextos particulares, en línea con el enfoque más amplio de la Directiva Marco 89/391/CEE sobre la seguridad y la salud en el trabajo.

[255] La Directiva 79/7/CEE del Consejo se puede consultar en la base de datos legislativas de la UE, disponible en: https://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31979L0007:ES:HTML (Consultado: 30/01/2025).

[256] La Directiva 92/85/CEE del Consejo se puede consultar en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A31992L0085 (Consultado: 30/01/2025).

En conclusión, la etapa de igualdad formal fue un paso inicial necesario en la construcción de la normativa europea sobre igualdad y no discriminación, cuya ausencia se vincula incontestablemente con la violencia de género.

2.1.3.- La etapa sustantiva

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009 marcó un cambio relevante al proporcionar una base jurídica para adoptar medidas específicas en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Este Tratado permitió a la UE avanzar de una igualdad formal a una sustantiva, que no solo busca garantizar la igualdad de trato, sino también afrontar las desigualdades estructurales y proteger de manera efectiva a las víctimas de violencia de género.

La etapa de igualdad sustantiva representa un avance significativo en la normativa europea, al reconocer que garantizar la igualdad formal no es suficiente para erradicar las desigualdades estructurales entre hombres y mujeres, y al cambiar el foco hacia las personas[257].

En primer lugar, se reconoce que las desigualdades estructurales son la raíz de la violencia de género, entendiendo este enfoque que las dinámicas de poder entre hombres y mujeres no son casos aislados, sino reflejos de sistemas culturales, económicos y sociales que perpetúan estas desigualdades. Por ello, se actúa sobre determinadas causas subyacentes, como los estereotipos de género, las normas culturales y las brechas económicas.

En segundo lugar, la segunda etapa representa un giro al tomar en consideración acciones afirmativas que no solo eliminan barreras legales, sino que también promueven la participación de las mujeres en todos los ámbitos, protegiéndolas de la violencia y fomentando su independencia económica.

El cambio de perspectiva de la Unión Europea en esta etapa empieza a reflejarse con la Resolución del 26 de noviembre de 2009 sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres[258], mediante la cual el Parlamento Europeo exhortó a los Estados

[257] FIGUERUELO BURRIEZA, A., "Igualdad y violencia de género en la Unión Europea. Después del Tratado de Lisboa", en FIGUERUELO BURRIEZA, A., DEL POZO PÉREZ, M., LEÓN ALONSO, M., GALLARDO RODRIGUEZ, A., *Violencia de Género e Igualdad. Una cuestión de Derechos Humanos. Homenaje a Enrique Álvarez Conde*, Comares, Granada, 2013, pp. 93-97.
Como acertadamente señala Figueruelo Burrieza, el avance hacia la igualdad entre mujeres y hombres está estrechamente vinculado al tránsito de una Europa centrada en los mercados hacia una Europa centrada en las personas.

[258] La Resolución del 26 de noviembre de 2009 sobre la eliminación de la violencia contra las mujeres está disponible en la colección de legislación on-line Eur-lex de la UE: https://eur-lex.europa.eu/legal-

miembros a fortalecer sus leyes y políticas nacionales con el objetivo de combatir todas las formas de violencia de género. Del mismo modo, se instó a tratar las causas estructurales de este problema mediante acciones preventivas y a garantizar que las víctimas tengan acceso a asistencia y apoyo adecuados por parte de la Unión Europea.

Posteriormente, en la Resolución del 5 de abril de 2011[259], el Parlamento Europeo delineó las prioridades para un nuevo marco político destinado a erradicar la violencia contra las mujeres, abarcando la violencia doméstica y la mutilación genital femenina. Este documento propuso una estrategia integral como base para futuras iniciativas legislativas en el ámbito penal, contemplando aspectos como políticas de prevención, protección de las víctimas, persecución de los agresores, previsión de recursos y promoción de alianzas. Además, se planteó la adopción de un plan de acción a nivel de la Unión Europea para afrontar esta problemática.

El mismo día, 5 de abril de 2011, el Parlamento y el Consejo adoptan la Directiva 2011/36/UE[260], que representa un instrumento clave en el marco de la Unión Europea para la prevención y lucha contra la trata de seres humanos, así como para la protección de las víctimas. Sustituyendo la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, esta Directiva incorpora una perspectiva renovada y más integral, en consonancia con la evolución hacia una etapa sustantiva en la igualdad de género dentro de la UE. En este contexto, la trata de seres humanos y la violencia de género están intrínsecamente relacionadas, ya que esta última constituye una causa y una consecuencia de las dinámicas que perpetúan la explotación y el abuso, especialmente hacia las mujeres y las niñas.

El hito más importante de esta directiva lo constituye precisamente el reconocimiento expreso de la trata como una forma de violencia de género, haciendo constar la Directiva (de la misma manera que años antes se reflejaba en resoluciones

content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2010.285.01.0053.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2010%3A285E%3ATOC (Consultado: 26/01/2025).

[259] La Resolución del 5 de abril de 2011, sobre las prioridades y líneas generales del nuevo marco político de la UE para combatir la violencia contra las mujeres, disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.CE.2012.296.01.0026.01.SPA&toc=OJ%3AC%3A2012%3A296E%3ATOC (Consultado: 26/01/2025).

[260] La Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo está disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2011.101.01.0001.01.SPA&toc=OJ%3AL%3A2011%3A101%3ATOC (Consultado: 26/01/2025).

de Naciones Unidas) que las mujeres y niñas constituyen la mayoría de las víctimas de trata de seres humanos en la Unión Europea, especialmente con fines de explotación sexual. Este reconocimiento implica que la trata no solo es constitutiva de un delito grave, sino que también representa una manifestación extrema de la violencia de género, alimentada por las desigualdades estructurales y los estereotipos de género que prevalecen en la sociedad.

Uno de los pilares de la Directiva es la prevención, que incluye campañas de sensibilización y programas educativos diseñados para combatir las causas subyacentes de la trata, como la desigualdad de género, la pobreza y la falta de oportunidades para las mujeres. La preocupación en cuanto a la prevención está totalmente alineada con la etapa sustantiva.

Otro de los pilares principales de esta Directiva lo constituye la protección integral a las víctimas, sentando la normativa comunitaria estándares mínimos para garantizar la protección de las víctimas, con énfasis en su seguridad, bienestar y recuperación. Esto incluye acceso a servicios de apoyo especializados, asistencia psicológica y médica, y programas de reintegración social, todos diseñados con una perspectiva sensible al género. Estas medidas consolidan el compromiso de la Unión Europea con la protección integral de las mujeres víctimas, característica fundamental de la igualdad sustantiva.

La persecución y sanción de los perpetradores se refuerza en la Directiva comunitaria mediante disposiciones legales para garantizar la persecución efectiva de los responsables de la trata[261], considerando circunstancias agravantes cuando las víctimas son mujeres y niñas. Esta perspectiva punitiva busca no solo castigar a los culpables, sino también disuadir futuras acciones mediante sanciones más severas.

Pero si en algo se caracteriza la Directiva es en la perspectiva interseccional e inclusiva. La normativa reconoce que las mujeres víctimas de trata enfrentan múltiples formas de discriminación, derivadas de factores como su origen étnico, situación migratoria o condición socioeconómica. Esta visión interseccional se integra en las medidas de protección y apoyo, garantizando que las respuestas sean inclusivas y adaptadas a las necesidades específicas de las víctimas.

[261] Eso sí, los topes punitivos previstos para el delito básico de trata, considerados insuficientes por parte de la doctrina, han sido objeto de crítica, llegándose incluso a hablar de «cinismo punitivo». En este sentido: SANTANA VEGA, D.M., "La directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas", en *Nova et Vetera*, núm. 64, vol. 20, 2011, p. 225.

La Directiva promueve la colaboración entre los Estados miembros para combatir la trata, reconociendo que este delito tiene una dimensión transnacional.

En el marco de la etapa sustantiva, la Directiva 2011/36/UE refuerza el compromiso de la Unión Europea con una perspectiva integral que no solo se propone combatir y erradicar el delito de la trata, sino que también aborda sus causas estructurales relacionadas con la violencia de género. Esta normativa refleja un cambio significativo desde la igualdad formal hacia una perspectiva más profunda, que considera las desigualdades sistémicas y las necesidades específicas de las mujeres. Asimismo, establece un precedente en la adopción de medidas concretas para prevenir la violencia de género en sus formas más extremas.

Otro referente de esta segunda etapa sustantiva lo constituye la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la Orden Europea de Protección (OEP). En ejercicio de la competencia para adoptar actos legislativos en materia de cooperación judicial y policial penal, establecida en el artículo 289.4 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea* (TFUE), en conexión con el artículo 76 del *Tratado de la Unión Europea"* (TUE), se impulsó la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la orden europea de protección, a iniciativa promovida por España durante su Presidencia semestral del Consejo de la UE en enero de 2010 que contó con el respaldo de doce Estados miembros: Bélgica, Bulgaria, Estonia, España, Francia, Italia, Hungría, Polonia, Portugal, Rumanía, Finlandia y Suecia[262].

La base jurídica de esta Directiva se encuentra en el artículo 82.1 TFUE, el cual establece el principio rector de la orden europea de protección. Dicho artículo señala que *«la cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales [...] El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas tendentes a: a) establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas; d) facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones»*.

[262] BORGES BLÁZQUEZ, R., SIMÓ SOLER, E., "La Orden Europea de Protección de Víctimas. Una apuesta por su visualización", en *La Ley Penal*, núm. 133, 2018, p. 2.

En consecuencia, la orden europea de protección se configura como una herramienta clave dentro del compromiso de la Unión de garantizar *«un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas»* conforme establece el artículo 3.2 TUE. Es decir, no solo se trata de promover la eliminación de obstáculos dentro de la Unión Europea, sino también de fortalecer la protección de las víctimas.

La Directiva instituye un mecanismo transnacional que permite a las víctimas de delitos, incluidas aquellas que han sufrido violencia de género, trasladar y mantener las medidas de protección adoptadas en un Estado miembro cuando se desplazan a otro. Este instrumento es esencial para garantizar la seguridad y continuidad de la protección de las víctimas en el espacio común europeo, con independencia de las diferencias de configuración o denominación que a nivel nacional pueda tener una medida de protección de naturaleza penal. Sin embargo, hay que tener presente que dependiendo del país la medida de protección puede tener una diferente denominación, un cierto contenido y alcance variado e incluso un carácter bien distinto[263], sea judicial penal como ocurre en el caso de la legislación española, civil como en Alemania y Reino Unido o administrativo como en Dinamarca, donde la competencia la tiene la propia policía, habiendo disparidad[264] también en cuanto a la posibilidad de adopción de la medida con carácter cautelar o únicamente tras sentencia, si bien es verdad que a lo largo de los últimos 14 años desde la adopción de la Directiva, los diferentes Estados de la Unión Europea han ido modificando su legislación nacional al respecto.

La Directiva, en su artículo 2.1, define la medida de protección como «*una resolución adoptada por una autoridad judicial o autoridad equivalente de un Estado miembro en relación con una medida de protección, en virtud de la cual una autoridad judicial o equivalente de otro Estado miembro adopta la medida o medidas oportunas*

[263] CARRASQUERO CEPEDA, M., "Orden Europea de Protección: un paso adelante en la protección de las víctimas", en *Cuaderno electrónico de estudios jurídicos,* núm. 2, 2014, p. 98.
El principal problema, según la autora, radica en que «*al no existir un concepto generalmente aceptado, los Estados miembros han optado por establecer en sus legislaciones nacionales mecanismos de protección que pueden llegar a ser muy dispares entre sí*». Asimismo, la diferencia comienza por la propia denominación *(«orden de protección», «non-contact order», «restraining order», «stayaway order» o «injuction order*») y sigue con el contenido.

[264] VAN DER AA, S., "Protection Orders in the European Member States: Where Do We Stand and Where Do We Go from Here?", en *European Journal on Criminal Policy and Research*, núm. 18 (2), 2012, pp. 183-204. El artículo incluye un anexo comparativo con los tipos de orden de protección en los diferentes veintisiete Estados miembros de la Unión europea en el momento de la adopción de la Directiva.

con arreglo a su propio Derecho nacional a fin de mantener la protección de la persona protegida» todo ello con el propósito de garantizar que «*la protección derivada de determinadas medidas de protección dictadas con arreglo al Derecho de un Estado miembro (Estado de emisión) pueda ampliarse a otro Estado miembro en el que la persona objeto de la protección decida residir o permanecer (Estado de ejecución)»,* tal como se establece en el séptimo considerando de la Directiva.

Esta perspectiva transnacional es fundamental, ya que reconoce una realidad inherente a la configuración del espacio europeo: la movilidad de las víctimas en su dentro de la Unión y la necesidad de una respuesta coordinada para prevenir la revictimización.

El traslado de víctimas que enfrentan situaciones de riesgo y necesitan cambiar su lugar de residencia puede estar vinculado a diversas razones, de seguridad o laborales. Como destaca Teresa Freixes Sanjuán, la OEP representa un avance en la protección transfronteriza de las víctimas y tiene como objetivo garantizar una continuidad jurídica eficaz dentro del espacio comunitario[265].

Efectivamente, esta continuidad en las medidas de protección se traduce en el objetivo de garantizar que la protección de las víctimas frente a sus agresores, incluso tras cruzar las fronteras, perdure, transformándose en un elemento fundamental para prevenir la revictimización. Según explica la Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer de la Fiscalía General del Estado, esta continuidad protectora fortalece la confianza en el sistema judicial y fomenta la seguridad de las víctimas, al permitirles trasladar la protección que reciben en España a cualquier país de la Unión Europea donde decidan establecer su residencia, de forma temporal o definitiva[266].

Aunque la Directiva no se centra exclusivamente en la violencia de género, sí la reconoce en su Considerando 9, preconizándose que las mujeres serán las principales beneficiarias de estas medidas debido a la prevalencia de este tipo de violencia. En este sentido, la OEP se convierte en una herramienta esencial para abordar situaciones de violencia doméstica, acoso y otras formas de violencia contra las mujeres. Como

[265] FREIXES SANJUÁN, T., "El estado actual en la transposición de la Directiva 1022/99/UE", en OLIVERAS JANÉ, N., VANYÓ VICEDO, R. FREIXES SANJUÁN, T. & ROMÁN MARTÍN, L. (editores), *La orden europea de protección: su aplicación a las víctimas de violencia de género, 2015*, Tecnos, Madrid, 2015, pp. 169-181.

[266] PERAMATO MARTÍN, T., "Aspectos jurídicos de la violencia de género. Evolución", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 51, 2015, pp. 17-20.
Si bien, como bien advierte la autora, «*ello podría suponer una merma de protección en relación a la que aquí reciben pues, como de todos es sabido, son pocos los países que cuentan con un sistema de medidas de protección semejante al nuestro*».

señalan Lombardo y Meier en *The Symbolic Representation of Gender: Violence Policies in the EU*, integrar una perspectiva de género en los mecanismos de protección resulta indispensable para garantizar una respuesta adecuada y equitativa[267].

La Directiva refuerza la cooperación judicial y policial entre los Estados miembros estableciendo procedimientos claros para el reconocimiento y la ejecución de las órdenes de protección. La colaboración entre países se traduce en una mayor seguridad para las víctimas y un sistema más eficiente para perseguir a los agresores.

Otra de las características de la Directiva relativa a la orden europea de protección es su dimensión protectora, pero también preventiva. La orden europea de protección tiene un carácter preventivo, orientado a evitar que las víctimas sufran nuevos episodios de violencia y con ello responde a las características identificadas para la etapa sustantiva, que priorizan la protección efectiva de los derechos humanos de las mujeres.

A pesar de los ambiciosos propósitos de la Directiva 2011/99/UE sobre la Orden Europea de Protección centrados en garantizar la continuidad de las medidas de protección a nivel transnacional, desde su implementación han surgido diversas críticas y preocupaciones respecto a su eficacia y a su aplicación práctica.

Y efectivamente uno de los principales problemas identificados ha sido el escaso uso de la OEP ya que, según un estudio del Parlamento Europeo, el número de órdenes emitidas ha sido significativamente bajo en comparación con las expectativas iniciales[268]. Este bajo índice de emisión sugiere una falta de concienciación o formación entre las autoridades competentes sobre la existencia y el procedimiento de la Orden Europea de Protección.

Tal como constata el estudio anteriormente mencionado, las órdenes de protección en la Unión Europea se aplican mayoritariamente a mujeres que enfrentan violencia de género, incluidos casos de violencia doméstica, acoso, acecho y agresión sexual. Según datos del Consejo de la UE en 2010, más de ciento dieciocho mil mujeres estaban protegidas por estas medidas en los Estados miembros. En España, solo en el primer trimestre de 2017, los Juzgados dictaron nueve mil cuatrocientas

[267] LOMBARDO, E., MEIER, P., "The Symbolic Representation of Gender. A Discursive Approach", Ashgate, Surrey, 2014 LOMBARDO, E., MEIER, P., "The Symbolic Representation of Gender. A Discursive Approach*",* Ashgate Publishing, Surrey, 2014, p. 17.

[268] SCHERRER, A., CERRATO, E., FREIXES, T., LUTFI, M., MERINO, V., OLIVERAS, N., ROMÁN, L., STEIBLE, B., & TORRES, N., "Orden europea de protección. Estudio*"*, EPRS – Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (editor), Bruselas, 2017, p. 6.

treinta y ocho medidas de protección judicial, de las cuales un veintiocho por ciento involucraba a mujeres extranjeras[269]. Esto subraya una dimensión transfronteriza significativa, ya que muchas víctimas necesitan protección continua al moverse entre los Estados miembros, debido a viajes motivados especialmente para visitar a su familia y sus lugares de origen, trabajo o a la necesidad de comenzar una nueva vida en otro país.

Las ponentes de este estudio, Teresa Jiménez-Becerril y Carmen Romero López, calcularon que al menos un uno por ciento de las víctimas protegidas se trasladara entre países, esto arrojaría un número de aproximadamente mil ciento ochenta personas que necesitarían protección transfronteriza cada año[270].

A pesar de la relevancia de este instrumento y sus buenos propósitos, su aplicación práctica ha sido limitada. Entre 2012 y 2014, en el marco del programa *DAPHNE* de la Comisión Europea, se llevaron a cabo dos proyectos de investigación, el Proyecto *POEMS* y el Proyecto *EPOGender*, para evaluar los desafíos relacionados con la implementación de la Directiva y el Reglamento sobre reconocimiento mutuo en materia penal y civil. Estos estudios revelaron que, desde la entrada en vigor de la Directiva, solo se habían dictado siete órdenes europeas de protección: cuatro en España, dos en el Reino Unido y una en Italia. Este número es alarmantemente bajo en comparación con el potencial número de beneficiarios, que como hemos visto en el párrafo anterior sobrepasaba los cien mil casos.

Cierto es que, el uso de la Directiva se ha ido incrementando a lo largo de los años, pero no estamos hablando de un crecimiento significativo. Asimismo, según los datos ofrecidos por el Consejo General del Poder judicial en un informe de marzo de 2024, España había emitido en al año 2019 veinte Órdenes Europeas de Protección, en el año 2020 ocho, en 2022 trece y en 2023 otras trece órdenes, y a su vez había recibido

[269] BORGES BLÁZQUEZ, R., SIMÓ SOLER, E, "La Orden Europea de Protección de Víctimas. Una apuesta por su visualización", en *La Ley Penal*, núm. 133, 2018, p. 6.
Las autoras se preguntan qué falla en la aplicación de la Orden Europea de Protección, en tanto en cuanto pese a que el en año 2016 en España se han adoptado dos mil seis cientos sesenta y nueve órdenes a favor de mujeres extranjeras (aunque si es verdad no hay datos sobre la proporción de extranjeras comunitarias, las únicas posibles beneficiarias de las Ordenes Europeas de Protección), solo se han dictado tres órdenes europeas de protección en concreto en los expedientes: Diligencias Previas 62/16, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número Uno de Barcelona; Ejecutoria 336/15, del Juzgado de lo Penal Número Uno de Ourense; y Procedimiento Sumario 399/16, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer de Pontevedra.
[270] SCHERRER, A., CERRATO, E., FREIXES, T., LUTFI, M., MERINO, V., OLIVERAS, N., ROMÁN, L., STEIBLE, B., & TORRES, N., "Orden europea de protección. Estudio*"*, ob. cit., pp. 8-10.

Órdenes Europeas de Protección, aunque en menor medida: dos órdenes en el año 2019, ninguna orden en 2020 y 2021 (producto muy probablemente, entre otros factores, de la situación del COVID-19), veintidós órdenes en el año 2022 y únicamente una en el año 2023[271].

La eficacia de la Orden Europea de Protección depende en gran medida de la cooperación y coordinación entre los Estados miembros. Las barreras administrativas y legales y la descoordinación entre los Estados miembros pueden poner en riesgo la seguridad de las víctimas.

El desconocimiento entre profesionales y víctimas ha sido otro de los factores señalados como culpable de la poca transcendencia práctica de la medida en Europa. Asimismo, tanto las víctimas como los profesionales del ámbito judicial y policial a menudo desconocen la existencia de la Orden Europea de Protección y los procedimientos para su solicitud y ejecución. Este desconocimiento limita su aplicación y reduce su potencial para proteger a las víctimas en situaciones transfronterizas. En ocasiones y a pesar de estar debidamente informadas, las propias víctimas son las que rechazan la activación de la OEP en casos de traslado a otro Estado. Y es que conforme al artículo 6.2 la OEP solo se puede activar a instancia de la propia víctima, siendo entendible que esta rechace la activación con el objetivo de ocultar su paradero[272]

El propio ámbito de aplicación de la Directiva junto a la disparidad de fórmulas de reglamentación y terminología utilizada [273] para denominar las medidas de protección constituye un factor importante en la eficacia práctica reducida de esta directiva. La OEP se centra principalmente en medidas de protección dictadas en procedimientos penales, lo que deja fuera aquellas órdenes emitidas en procedimientos civiles o administrativos. Esta restricción puede limitar la protección disponible para

[271] CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, "Los instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales de la Unión Europea en la Estadística Judicial", en *Datos de Justicia. Boletín de Información Estadística*, Madrid, 2024, p. 6.

[272]BORGES BLAZQUEZ, R., "La construcción de una Europa más igualitaria desde la protección de las víctimas de violencia de género", en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 43, 2021, p. 204. El autor advierte que esta elección, aun comprensible, representa un «*arma de doble filo*», ya que en la época en la que vivimos, debido a las redes sociales, el anonimato ya no está garantizado. Por otro lado, sin una OEP, el Estado donde se traslade la víctima no podrá protegerla adecuadamente.

[273] En este sentido se ha señalado la necesidad de un diccionario o glosario terminológico en este ámbito a nivel europeo. Véase: FREIXES SANJUAN, T., ROMÁN MARTÍN, L., "Protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea", Universidad Autónoma de Barcelona, Servicio de Publicaciones, Tarragona, 2014, p. 13.

las víctimas, especialmente en jurisdicciones donde las medidas de protección se emiten predominantemente en el ámbito civil.

A las causas anteriormente señaladas se añade la falta de datos y seguimiento real de la eficacia y aplicación práctica de la Directiva. Existe una carencia de datos estadísticos completos y actualizados sobre la emisión y ejecución de las Ordenes Europeas de Protección en toda la Unión Europea. Esta falta de información dificulta la evaluación de la eficacia de la Directiva y la identificación de áreas que requieren mejoras[274]. Este problema contradice las obligaciones establecidas en el artículo 22 de la Directiva, que impone a los Estados miembros recoger y reportar datos sobre su implementación[275].

Si, indudablemente, la Directiva 2011/99/UE representa, a nivel declarativo, un avance significativo en la protección de las víctimas de violencia de género en contextos transfronterizos, también hay que considerar los diversos desafíos en su implementación y aplicación práctica que mermaron su eficacia. Es vital analizar estas críticas mediante una mayor formación y concienciación, mejoras en la cooperación entre Estados miembros y la recopilación de datos precisos para garantizar que la Orden Europea de Protección cumpla su propósito de manera efectiva; o idear fórmulas más agiles, incluso telemáticas que el avance tecnológico permitiría en la actualidad, siempre tras una oportuna reforma legislativa.

Como complemento o continuación de la protección transfronteriza que instauró la Directiva 2011/99/UE, el 12 de junio de 2013 el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron el Reglamento (UE) núm. 606/2013[276] relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil. En el marco de la protección de los derechos fundamentales dentro de la Unión Europea, el Reglamento (UE) n.º 606/2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, constituye un mecanismo fundamental para garantizar la seguridad y la continuidad de la protección de las víctimas de violencia de género y otras situaciones de vulnerabilidad. Su objetivo es asegurar que una medida de protección dictada en un Estado miembro pueda aplicarse automáticamente en otro sin necesidad de iniciar nuevos

[274] *Ibidem*, pp. 19-20.
[275] SCHERRER, A., CERRATO, E., FREIXES, T., LUTFI, M., MERINO, V., OLIVERAS, N., ROMÁN, L., STEIBLE, B., & TORRES, N., "Orden europea de protección. Estudio", ob. cit., p. 19.
[276] El Reglamento (UE) núm. 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil está disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32013R0606 (Consultado: 01/02/2025).

procedimientos judiciales o administrativos. Este marco legal resulta esencial para aquellas víctimas que necesitan trasladarse dentro de la Unión Europea, permitiendo que las órdenes de alejamiento, prohibiciones de contacto o restricciones de acceso a determinados lugares sigan vigentes independientemente del país en el que se encuentren.

El Reglamento 606/2013 complementa la Directiva 2011/99/UE sobre la Orden Europea de Protección, aunque con una diferencia fundamental en su ámbito de aplicación. Mientras que la Orden Europea de Protección se aplica a órdenes de protección dictadas en procedimientos penales, el Reglamento 606/2013 regula el reconocimiento de medidas adoptadas en procedimientos civiles. Esta distinción es crucial, ya que en muchos Estados miembros las víctimas de violencia de género pueden obtener protección en ambos ámbitos, dependiendo de la legislación nacional y la naturaleza del procedimiento. A través de este Reglamento la Unión Europea refuerza el principio de reconocimiento mutuo, permitiendo que una orden emitida por una autoridad competente en un Estado miembro tenga efecto inmediato en otro sin necesidad de procedimientos intermedios ni de homologaciones adicionales.

El principal beneficio del Reglamento 606/2013 radica en la rapidez y eficacia con la que las víctimas pueden acceder a la protección transfronteriza. Para ello, establece un procedimiento simplificado mediante el cual la autoridad que dicta la medida de protección en el país de origen emite un certificado estándar, que es suficiente para su reconocimiento en cualquier otro Estado miembro. Este mecanismo evita la necesidad de que la víctima deba iniciar nuevos procesos judiciales al trasladarse, eliminando así posibles barreras burocráticas y reduciendo el riesgo de que quede expuesta a su agresor mientras espera la validación de la orden. Además, el Reglamento impide la revisión del fondo del caso en el país receptor, garantizando la inmediata aplicación de la medida sin cuestionamientos adicionales[277].

Para las víctimas de violencia de género este instrumento es particularmente relevante, ya que les permite desplazarse dentro de la Unión Europea sin temor a perder la protección que les ha sido concedida. En muchos casos la posibilidad de mudarse a otro país representa la única opción para escapar de la violencia y reconstruir su vida con mayor seguridad. Gracias al Reglamento las medidas de protección siguen siendo

[277] ETXEBARRIA ESTANKONA, K., "La protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea. Especial referencia al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil", en *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 5, núm. 2, 2019, pp. 965, 988.

plenamente efectivas sin importar el país de residencia dentro de la Unión, evitando la revictimización y fortaleciendo la seguridad de quienes han sufrido situaciones de abuso.

A pesar de sus numerosas ventajas, el Reglamento 606/2013 también enfrenta ciertos desafíos en su aplicación. En primer lugar, no cubre medidas de protección de carácter penal, que deben ser gestionadas a través de la Orden Europea de Protección. Además, no es aplicable a órdenes de protección emitidas fuera de la Unión Europea, lo que puede generar vacíos en la protección de personas migrantes o de aquellas que hayan obtenido medidas en terceros países. También existen diferencias entre las legislaciones de los Estados miembros en cuanto a la naturaleza y duración de las órdenes de protección, lo que en algunos casos puede dificultar su reconocimiento automático. Según Hoyos Sancho, la aplicación del Reglamento 606/2013 enfrenta dificultades debido a las diferencias entre los sistemas jurídicos de los Estados miembros[278]. Aunque el reconocimiento mutuo es un principio fundamental en la cooperación judicial de la Unión Europea, en la práctica, las discrepancias en la duración y alcance de las órdenes de protección pueden generar problemas en su ejecución efectiva en ciertos países.

Otra de las normas representativas de esta etapa es la Directiva 2012/29/UE[279] del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, que establece normas mínimas sobre los derechos, apoyo y protección de las víctimas de delitos, con especial atención a las víctimas de violencia de género, reconociendo su vulnerabilidad y necesidad de apoyo especializado.

La Directiva 2012/29/UE, conocida como la Directiva de Derechos de las Víctimas, constituye un importante avance cuya transposición ha determinado múltiples reformas a nivel nacional. Aunque su alcance incluye a todas las víctimas, adquiere una relevancia especial en el contexto de la violencia de género, al reconocer la vulnerabilidad de quienes sufren este tipo de violencia y promover medidas específicas para abordar sus necesidades (Considerando 38, arts. 9, 23 y 26).

---

[278] DE HOYOS SANCHO, M., "El reconocimiento mutuo de las medidas de protección penal y civil de las víctimas en la Unión Europea: la Directiva 2011/99, el Reglamento 606/2013, y su respectiva incorporación a los ordenamientos español y alemán", en *Revista de Derecho y Proceso Penal, núm. 38*, 2015, pp. 63-105.

[279] La Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, disponible en la base de datos de la Unión Europea: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2012/29/oj (Consultado: 26/01/2025).

La Directiva establece normas mínimas destinadas a garantizar los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas. El reconocer a las mujeres víctimas de violencia de género como un grupo especialmente vulnerable implica intervenciones adaptadas para conseguir su seguridad y bienestar. Asimismo, la Directiva cuando habla de las víctimas de violencia por razón de sexo, identidad o expresión de género constata que las mujeres se ven afectadas «*en grado desproporcionado*», y además se hace hincapié en la vulnerabilidad aun más agravada que podría darse cuando existe dependencia económica o social o cuando la situación de residencia legal de la mujer depende del agresor, según el Considerando 18 de la normativa europea.

Entre los derechos destacados en la Directiva sobresale el derecho a la protección, que busca evitar represalias o intimidaciones por parte de los agresores. Además, se asegura el acceso a información clara y adaptada sobre sus derechos, los recursos disponibles y el desarrollo de los procedimientos judiciales. Las víctimas también tienen garantizado su derecho a participar en los procesos judiciales, permitiendo que sean escuchadas y tomadas en cuenta en decisiones que las afecten directamente.

Un aspecto fundamental de la Directiva es la provisión de medidas de apoyo especializadas, incluyendo la creación de servicios específicos, como refugios seguros, asesoramiento psicológico, y asistencia legal. Estas medidas están diseñadas para ser accesibles, confidenciales y culturalmente sensibles, asegurando que las víctimas encuentren apoyo en entornos seguros y acogedores[280].

La prevención de la victimización secundaria o reiterada es otro de los pilares fundamentales de la Directiva, tal como se anuncia desde el Considerando 17 de su Preámbulo. Este concepto hace referencia al daño adicional que puede surgir del contacto de las víctimas con el sistema judicial o con las instituciones encargadas de su atención. Para prevenir esta situación la Directiva promueve entrevistas realizadas por personal capacitado, espacios seguros que eviten el contacto directo entre las víctimas y los agresores, y la posibilidad de realizar declaraciones mediante medios audiovisuales, minimizando la exposición al trauma.

[280] GARCÍA ROGRÍGUEZ, M.J., "El nuevo estatuto de las víctimas del delito en el proceso penal según la Directiva Europea 2012/29/UE, de 25 de octubre, y su transposición al ordenamiento jurídico español", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología,* núm. 18, 2016, pp. 15-28.

La implementación de esta Directiva ha tenido un impacto significativo en los Estados miembros de la Unión Europea, que se vieron obligados a adaptar su legislación y servicios para cumplir con las normas mínimas establecidas.

En términos generales, la Directiva 2012/29/UE se muestra como un instrumento fundamental también en la lucha contra la violencia de género en la Unión Europea, su ámbito cubre a todas las víctimas, pretendiendo dar una mejor respuesta a sus necesidades dentro del sistema penal[281]. Al fortalecer los derechos humanos y promover sistemas inclusivos y sensibles, la Directiva refuerza el compromiso de la Unión Europea con la construcción de una sociedad más equitativa y libre de violencia en general y de violencia de género en particular.

La siguiente década normativa de la Unión Europea se caracteriza por un paquete de Directivas que si bien siguen sin tratar directa o exclusivamente la violencia de género tienen como objetivo crear un entorno más igualitario y justo, reduciendo las desigualdades estructurales que pueden perpetuar la violencia contra las mujeres y fortaleciendo los mecanismos de protección y apoyo para las víctimas.

En este sentido conviene destacar la Directiva (UE) 2019/1158[282] del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores, que busca promover la igualdad de género en el mercado laboral y en el hogar, estableciendo estándares mínimos para permisos parentales y de cuidado, así como fórmulas de trabajo flexible. Al facilitar que tanto hombres como mujeres compartan responsabilidades familiares se pretende reducir las desigualdades que pueden contribuir a situaciones de dependencia económica y vulnerabilidad, factores que a menudo están presentes en casos de violencia de género. Igualmente, al fomentar la corresponsabilidad, se desafían y transforman los roles de género tradicionales que pueden perpetuar dinámicas de poder desiguales y, en última instancia, la violencia de género.

Por su parte la Directiva (UE) 2022/2381[283] del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de noviembre de 2022, relativa a un mejor equilibrio de género entre los administradores de las sociedades cotizadas y a medidas conexas, establece

[281] BLÁZQUEZ PEINADO, M.D., "La Directiva 2012/29UE ¿Un paso adelante en materia de protección a las víctimas en la Unión Europea?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 46, 2013, pp. 897-899.
[282] Disponible en la base de datos de la Unión Europea EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32019L1158 (Consultado: 01/02/2025).
[283] Disponible en la base de datos de la Unión Europea EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/es/ALL/?uri=CELEX:32022L2381 (Consultado: 01/02/2025).

medidas para acelerar el progreso hacia un equilibrio de género en los consejos de administración de las sociedades cotizadas, buscando que al menos el cuarenta por ciento de los puestos de administradores no ejecutivos estén ocupados por el sexo menos representado. Al promover la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo, se contribuye a la igualdad de género en el ámbito empresarial, lo que puede influir en la creación de entornos laborales más inclusivos y respetuosos. Aunque no aborda directamente el tema de la violencia de género, la representación equilibrada en posiciones de poder puede ayudar a cambiar las culturas corporativas que toleran comportamientos discriminatorios o abusivos, y a establecer políticas más efectivas contra la violencia y el acoso en el lugar de trabajo.

La Directiva (UE) 2023/970[284] del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad en la retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento, busca garantizar que hombres y mujeres reciban igual remuneración por trabajos de igual valor, implementando medidas de transparencia salarial y mecanismos de cumplimiento. Al ocuparse de la brecha salarial de género se pretende reducir la dependencia económica de las mujeres, una circunstancia que puede dificultar la salida de situaciones de violencia de género. La independencia económica deviene crucial para que las víctimas puedan tomar decisiones autónomas y buscar protección sin temor a repercusiones financieras.

El 7 de mayo de 2024 el Consejo adopta la Directiva (UE) 2024/1499[285], sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato entre las personas con independencia de su origen racial o étnico, la igualdad de trato entre las personas en materia de empleo y ocupación con independencia de su religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, y la igualdad de trato entre mujeres y hombres en materia de seguridad social y en el acceso a bienes y servicios y su suministro, y por la que se modifican las Directivas 2000/43/CE y 2004/113/CE, Directiva que fortalece el marco para los organismos de igualdad, ampliando su mandato y recursos para enfrentar diversas formas de discriminación, incluyendo la

[284] Disponible en la base de datos de la Unión Europea EUR-Lex: https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/970/oj?locale=es (Consultado: 02/02/2025).
[285] Disponible en la base de datos de la Unión Europea EUR-Lex https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1499/spa (Consultado: 02/02/2025).

basada en el género. A pesar de que la violencia de género no constituye objeto directo de esta directiva, se entiende que al mejorar la capacidad de estos organismos para combatir la discriminación y promover la igualdad de trato, se crea indirectamente un entorno más propicio para prevenir y afrontar la violencia de género, asegurando que las víctimas tengan acceso a recursos y apoyo adecuados.

La inmediatamente posterior Directiva (UE) 2024/1500 [286] del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre las normas relativas a los organismos de igualdad en el ámbito de la igualdad de trato y la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en materia de empleo y ocupación, y por la que se modifican las Directivas 2006/54/CE y 2010/41/UE, se centra en reforzar las normas para los organismos de igualdad en el contexto del empleo y la ocupación, asegurando que puedan abordar eficazmente la discriminación de género en el lugar de trabajo. Esta directiva merece la misma consideración que realizamos en relación a la anterior, en tanto en cuanto si bien no trata de forma central la violencia de género, constituye una premisa para prevenir y responder a casos de acoso y violencia de género en el ámbito laboral, proporcionando a las víctimas mecanismos claros para denunciar y buscar reparación.

En su conjunto todas las directivas mencionadas, aunque no tratan directamente el tema de la violencia de género, sí contribuyeron de forma determinante a crear un entorno más igualitario y justo, reduciendo las desigualdades estructurales que pueden perpetuar la violencia contra las mujeres y fortaleciendo los mecanismos de protección y apoyo para las víctimas.

2.2.- Estrategias políticas y campañas de sensibilización en la Unión Europea

2.2.1.- Estrategias globales

A modo declarativo, la Unión Europea ha desarrollado un marco integral para combatir la violencia de género, integrando diversas estrategias que abordan tanto la dimensión interna como externa de este fenómeno. Entre las iniciativas más relevantes se encuentran la *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025* y el *Plan de Acción para la Igualdad de Género (GAP III) 2021-2025*.

[286] Disponible en la base de datos de la Unión Europea EUR-Lex https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=OJ:L_202401500 (Consultado: 02/02/2025).

La *Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025*[287] en lo que concierne directamente la violencia de género, establece una hoja de ruta con medidas específicas para erradicarla concentradas en tres objetivos principales traducidos en:

- Tipificación de nuevas formas de violencia, dentro de los márgenes de armonización permitidos por el articulo 83.1 TFUE.
- Recopilación de datos fiables y actualizados; se considera vital contar con información estadística detallada y desagregada por género, tomando en consideración «los aspectos e indicadores interseccionales pertinentes» para evaluar el impacto de las políticas implementadas; al mismo tiempo se prevé una encuesta a gran escala a realizar por Eurostat en 2023.
- Integración en políticas externas: la Unión Europea busca que la lucha contra la violencia de género sea un eje transversal en sus relaciones exteriores, promoviendo la igualdad de género en su cooperación con terceros países y organismos internacionales.

2.2.2.- Programas específicos

Además, la Unión Europea ha implementado diversos programas en pro de la igualdad e implícitamente para combatir la violencia de género: Un ejemplo de ello es el *Programa DAPHNE*, creado en 1997 y centrado en la prevención y apoyo a las víctimas de violencia, incluyendo la financiación de proyectos dirigidos a la asistencia y protección de mujeres y niños en situación de vulnerabilidad, programa que se ha desarrollado en tres fases:

- DAPHNE I (1997-1999): Financiado con un presupuesto de veinticinco millones de euros, este programa se centró en la protección de mujeres y niños frente a la violencia, estableciendo una base de datos sobre la violencia de género y promoviendo la cooperación entre organizaciones de la sociedad civil.
- DAPHNE II (2000-2003): Con un aumento de presupuesto a cincuenta millones de euros, amplió su ámbito a la prevención de la

[287] Disponible en: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/gender-equality/gender-equality-strategy_es (Consultado: 02/02/2025).

trata de personas con fines de explotación sexual y al desarrollo de estrategias de intervención y protección en el ámbito comunitario[288].

- DAPHNE III (2007-2013): Enfocado en la consolidación de políticas y estrategias de sensibilización, financió múltiples proyectos transnacionales para prevenir la violencia de género, con una inversión superior a los ciento dieciséis millones de euros[289].

2.2.2.- Fondos europeos

El Fondo Social Europeo (FSE) y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) han sido instrumentos clave [290] en la financiación de infraestructuras destinadas a la protección de las víctimas de violencia de género. A través de estos fondos, la Unión Europea ha facilitado la construcción de refugios, centros de atención integral y programas de rehabilitación para víctimas y supervivientes de la violencia de género.

Asimismo, el *Programa Derechos, Igualdad y Ciudadanía 2014-2020 («REC»* por sus siglas en inglés*)*[291] ha impulsado numerosos proyectos innovadores destinados a la lucha contra la violencia digital y la trata de personas. Este programa ha permitido desarrollar herramientas tecnológicas para la identificación y denuncia de agresiones en línea, así como mejorar los mecanismos de cooperación entre los Estados miembros en la persecución del tráfico de seres humanos con fines de explotación.

2.2.3. Campañas destacadas

Las campañas de sensibilización han desempeñado un papel fundamental en la lucha contra la violencia de género dentro de la UE. Algunas de las iniciativas, de mayor repercusión mediática han sido:

---

[288] Disponible en: https://bienestaryproteccioninfantil.es/programa-daphne-ii-decision-803-2004-ce-del-parlamento-europeo-y-del-consejo-de-21-de-abril-de-2004-por-la-que-se-aprueba-un-programa-de-accion-comunitario-2004-2008-para-prevenir-y-combatir-la-v/ (Consultado: 02/02/2025).

[289] Disponible en la página de la delegación del Gobierno para la violencia de Género: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/marco-internacional/ambito-internacional/union-europea/instituciones/comision/actuaciones/sensibilizacion-vg/
(Consultado: 02/02/2025).

[290] El Instituto de la Mujer los considera un poderoso instrumento de financiación de las políticas públicas, en la medida en que absorben más de un tercio del presupuesto comunitario y tienen un gran alcance de colaboración entre instituciones nacionales, regionales locales y agentes sociales: https://www.inmujeres.gob.es/areasTematicas/AreaProgramasEuropeos/IgualdadFondosEuropeos.htm (Consultado: 02/02/2025).

[291] Disponible en la página de la Unión Europea: https://ec.europa.eu/justice/grants1/programmes-2014-2020/rec/index_en.htm (Consultado: 02/02/2025).

- *Año Europeo contra la Violencia hacia las Mujeres* (1999) [292] : Esta iniciativa que continuó la anterior campaña *Tolerancia Zero* de 1997 marcó un hito en la visibilidad de la violencia de género como una prioridad en la agenda europea. Se promovieron campañas de concienciación a nivel nacional y se establecieron programas de apoyo a víctimas

- «*No Means No*» (2018): Una campaña a nivel europeo para sensibilizar sobre el consentimiento y la violencia sexual, promoviendo la tipificación del "no es no" en los sistemas legales de los Estados miembros[293].

- «*Orange the World*» (anualmente desde 2015): En colaboración con ONU Mujeres, la Unión Europea impulsa esta campaña global para erradicar la violencia contra las mujeres y niñas, promoviendo actividades en los Estados miembros cada 25 de noviembre[294].

Pese a la indudable labor que la Unión Europea ha desarrollado a lo largo de los años en la lucha contra la violencia de género generando normativa, financiando proyectos y lanzando diversas campañas, para una mayor eficacia y necesaria claridad y contundencia, la opinión mayoritaria de los Estados, de la sociedad civil y de los juristas echaba en falta una verdadera armonización en la materia que debía culminar con la consideración de la violencia de género como euro-delito, en contraposición con aquellos Estados miembros cuya posición seguía considerando a la violencia de género como una cuestión nacional.

El camino hacia la erradicación de la violencia de género en la Unión Europea aún enfrenta importantes desafíos, entre ellos: la resistencia cultural y política a las reformas que incluyen el enfoque de género, la disparidad en la implementación de las Directivas y Reglamentos, que genera desigualdades en la protección de las víctimas, la necesidad de afrontar formas emergentes de violencia, como la explotación en línea y el abuso relacionado con tecnologías de vigilancia.

---

[292] Disponible en la página de la Unión Europea: https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewHTML.asp?FileID=10635&lang=EN (Consultado: 02/02/2025).

[293] Disponible en: https://europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181119IPR20105/violence-against-women-eu-must-ratify-istanbul-convention-say-meps. (Consultado: 02/02/2025).

[294] Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/orange-world-end-violence-against-women-and-girls_en (Consultado: 02/02/2025).

No obstante, el compromiso creciente de la Unión Europea, reflejado en propuestas como la tipificación y consideración integral de la violencia de género, representa una oportunidad histórica para avanzar en la lucha contra este problema sistémico en el espacio comunitario, oportunidad por la que la recientemente la Unión Europea se propuso apostar, esto sí con las limitaciones inherentes a sus Tratados.

2.3.- La Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica

La Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024[295], es el resultado de un proceso legislativo que se inició con la Propuesta de Directiva presentada por la Comisión Europea el 8 de marzo de 2022. Durante el proceso de adopción definitiva el proyecto original fue objeto de debates, enmiendas y negociaciones que llevaron a su versión final, que procuró dar respuesta a una ansiada y necesaria armonización en la lucha contra la violencia de género, fenómeno altamente condicionado por el factor movilidad[296].

En una Unión Europea que se fundamenta en la promoción y protección de los derechos fundamentales resulta inaceptable que el ejercicio del derecho a la libre circulación, uno de sus pilares esenciales, pueda traducirse en la vulneración o pérdida efectiva de otros derechos, especialmente para las víctimas de violencia de género. Esta situación se produce cuando las personas afectadas por este tipo de violencia se trasladan de un Estado miembro a otro y, debido a la falta de un marco normativo armonizado, se enfrentan a diferencias significativas en el nivel de protección, acceso a recursos y reconocimiento de sus derechos.

El principio de libre circulación está concebido para favorecer la integración y movilidad dentro de la Unión, pero su aplicación no puede suponer un retroceso en la salvaguarda de derechos fundamentales, en particular aquellos que protegen a las

[295] Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, disponible en la página: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80770 (Consultado: 02/02/2025).

[296] Sobre la preocupación de la Unión Europea anterior a la Directiva en *«la lucha contra esta lacra que traspasa fronteras»* véase: ETXEBARRIA ESTANKONA, K., "La protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea. Especial referencia al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil", ob. cit., p. 964; MANZUR, H., "Vers une Europe sans violances faites aux femmes: le labyrinthe politique et institutionnel européen", en Fondation for European Progressive Studies & Fondation Jean Jaurés (editores), Paris, 2020, pp. 1, 10-13, disponible en: https://www.jean-jaures.org/publication/vers-une-europe-sans-violences-faites-aux-femmes-le-labyrinthe-institutionnel-europeen/ (Consultado: 02/02/2025).

personas en situaciones de vulnerabilidad. La falta de una legislación uniforme sobre la violencia de género dentro de la Unión Europea conlleva, en la práctica, el absurdo de que una víctima que cuenta con determinadas garantías y medidas de protección en un país pueda verlas drásticamente reducidas o incluso eliminadas al trasladarse a otro Estado miembro. Esto genera una grave inseguridad jurídica y puede disuadir a las víctimas de ejercer su derecho a la movilidad por temor a quedar desprotegidas en un nuevo entorno.

Precisamente para evitar que los derechos fundamentales se conviertan en meras declaraciones formales sin eficacia real la Unión Europea entendió que era imprescindible avanzar hacia una armonización legislativa que garantice la coherencia en la protección de las víctimas de violencia de género en todos los Estados miembros. Solo mediante la adopción de estándares comunes y la implementación de mecanismos transnacionales efectivos se puede asegurar que el derecho a la libre circulación no conlleve, implícita o explícitamente[297], la desprotección de aquellas personas que más necesitan el respaldo de las instituciones europeas. En este sentido, la Unión Europea y entendiendo su responsabilidad de garantizar que sus principios fundacionales no sean socavados por disparidades legislativas que comprometan la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos, adoptó la nueva Directiva que deberá ser traspuesta por todos los Estados miembros[298] más tardar el 14 de junio de 2027.

Por primera vez la Unión Europea aprueba una Directiva que unifica criterios para la tipificación penal de diversas formas de violencia de género, estableciendo un marco común en toda la región. La regulación de la violencia de género mediante la utilización de la técnica legislativa de la Directiva como «*norma vinculante*

[297] MARTÍN MARTÍNEZ, M. (2011) "Protección a las víctimas, violencia de género y cooperación judicial penal en la Unión Europea post Lisboa", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 39, 2011, p. 430.
En este sentido, la autora recuerda que la Unión Europea tiene la posibilidad de adoptar medidas destinadas a garantizar la libre circulación de personas, posibilidad que se extiende más allá del ámbito del mercado interior.

[298] A excepción de Dinamarca que queda excluida conforme recuerda el Considerando 94 de la Directiva: «*De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al TUE y al TFUE, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Directiva y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación*».
Aunque por otra parte hay que señalar y felicitar la decisión de Irlanda, que, de conformidad con el art. 3 del Protocolo n.º 21 sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, anejo al TUE y TFUE, ha manifestado su deseo de participar en la adopción y aplicación de la Directiva.

(hardlaw)»[299] a base de mínimos exigibles no es casual, pues esta técnica legislativa permite armonizar las legislaciones nacionales dentro de unas garantías mínimas (y compartidos para todos los Estados miembro) de protección y de reconocimiento de derechos para las víctimas, al tiempo que deja margen temporal a los Estados miembros para conservar aquellas normas nacionales que resulten compatibles con la Directiva (o incluso más proteccionistas) y modificar su ordenamiento jurídico en lo estrictamente necesario para ajustarse a la Directiva.

La Directiva no solo define delitos específicos, sino que también pone el foco en la prevención, la protección de las víctimas, el enjuiciamiento de los agresores y el acceso efectivo a la justicia. Además, consolida un sistema integral y jurídicamente obligatorio para todos los Estados miembros, garantizando así un enfoque armonizado y coordinado en la lucha contra la violencia de género en el ámbito europeo. Es indudable que estamos ante un primer paso firme, con una acogida generalizada por parte de los actores implicados en esta lucha, pero el contenido de la Directiva no fue exento de críticas en torno a algunas lagunas o inconsistencias que se le achacan al texto finalmente adoptado[300].

2.3.1.- Proceso Legislativo y Principales Cambios

El Proyecto de Directiva de marzo de 2022 tenía como objetivo establecer un marco integral, armonizado y vinculante para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en la Unión Europea. Proponía medidas en áreas como la tipificación penal de ciertos delitos, la protección y apoyo a las víctimas, la prevención y la coordinación entre los Estados miembros.

El resultado de este proceso es la Directiva (UE) 2024/1385[301] que refleja un consenso entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea sobre la

---

[299] FREIXES SANJUAN, T., "Estudio sobre el impacto de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre violencia contra las mujeres", Lobby Europeo de Mujeres en España-LEM España, Madrid, 2022, p. 16.

[300] FREIXES SANJUÁN, T., "Estudio legal de la Directiva europea de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Directiva UE 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024)", Lobby Europeo de Mujeres en España (LEM España), Madrid, 2024, p. 14.
El estudio analiza la Directiva con enfoque a su futura trasposición, reflejado algunas de las críticas con respecto al contenido de la Directiva o la ausencia a de diversas regulaciones inicialmente previstas o demandada por la mayoría de los movimientos feministas.

[301] La Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica se publicó en el «DOUE» núm. 1385, de 24 de mayo de 2024, texto disponible también en el BOE: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2024-80770 (Consultado: 03/02/2025).

mejor manera de abordar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Aunque mantiene la estructura y los objetivos fundamentales del proyecto de 2022, la Directiva final incorpora cambios que refuerzan y detallan las medidas propuestas originalmente como las relativas a las nuevas formas de ciberviolencia, pero también excluye formas delictuales previamente recogidas en la propuesta.

Asimismo, desde la publicación de la Propuesta de Directiva el 8 de marzo de 2022, hasta la adopción del texto final dos años después, la Directiva (UE) 2024/1385, adoptada el 14 de mayo de 2024, el proyecto inicial fue objeto de debates y múltiples enmiendas[302] por parte del Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y diversos Estados miembros, sin que se pudieran tomar en consideración todas las reivindicaciones y modificaciones anheladas por los movimientos feministas.

2.3.2.-Ausencia de una definición explicita de la violencia de género

La Directiva (UE) 1385/2024 ha sido objeto de un intenso debate debido a la ausencia de una definición clara de «g*énero*»[303] y «*violencia de género*», a pesar de la importancia de estos conceptos en la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Esta omisión se ha mantenido sin cambios significativos entre la propuesta de 2022 y la versión final adoptada en 2024, lo que ha generado críticas por parte de la doctrina jurídica y diversas organizaciones defensoras de los derechos de las mujeres. Asimismo la Directiva define en su segundo artículo la violencia contra la mujeres entendida como *«todo acto de violencia de género dirigido contra una mujer o una niña por el hecho de ser mujer o niña, o que afecten de manera desproporcionada a mujeres o niñas, que causen o sea probable que causen daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada*».

En este sentido, uno de los puntos de comparación más evidentes es el Convenio de Estambul, adoptado en 2011, que sí proporciona una definición explícita de género.

---

[302] Solo en la reunión de 28 de febrero de 2023 se tomaron en consideración 1 481 enmiendas presentadas al borrador, junto a muchas otras que figuran en el *briefing* del Parlamento Europeo de mayo de 2024 disponible en:
https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)739392
(Consulado: 04/02/2025).

[303] FREIXES SANJUÁN, T., "Estudio legal de la Directiva europea de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Directiva UE 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024)", ob. cit., pp. 21-27.

Según su artículo 3 (c), el género se entiende como «*los roles, comportamientos, actividades y atributos socialmente construidos que una sociedad considera apropiados para mujeres y hombres*». Esta definición reconoce que la violencia de género no solo tiene una dimensión biológica, sino que también está enraizada en estructuras sociales y culturales que perpetúan la desigualdad y la discriminación.

Sin embargo, la Directiva 1385/2024 no incorpora esta definición ni establece una conceptualización propia, lo que supone una diferencia notable con el Convenio de Estambul. La razón de esta ausencia no es accidental, sino que es el resultado de intensas negociaciones políticas dentro del Consejo de la Unión Europea. Durante el proceso legislativo varios Estados miembros, particularmente aquellos con Gobiernos más conservadores o con posturas críticas hacia la «*ideología de género*», presionaron para evitar la inclusión de este concepto en la normativa europea.

Entre los factores que explican esta exclusión, se encuentra la resistencia de ciertos Estados miembros, como Hungría y Polonia, que han rechazado la ratificación del Convenio de Estambul o se plantean su retirada, argumentando que la definición de «*género*» podría entrar en conflicto con sus legislaciones nacionales y valores tradicionales, rechazando sus visiones políticas e ideológicas nacionales la diferenciación entre «*sexo biológico*» y «*género*» como construcción social, lo que en última instancia ha llevado también a bloqueos en la inclusión de esta terminología en el derecho comunitario.

Otra razón fundamental es la divergencia en la interpretación y protección de la violencia de género entre los Estados miembros[304]. Mientras que algunos países consideran que la violencia de género es una consecuencia estructural de la desigualdad entre hombres y mujeres y requiere un enfoque integral basado en derechos humanos, otros sostienen que debe abordarse únicamente desde una perspectiva individual y penal. Esto ha generado una falta de consenso sobre la necesidad de adoptar una definición común de género a nivel de la Unión Europea, lo que ha llevado a que la Directiva evitara abordar esta cuestión.

Para lograr la aprobación de la Directiva 1385/2024 sin generar bloqueos políticos que podrían haber provocado la oposición de ciertos países a la adopción del texto en su conjunto, la Comisión Europea y el Consejo optaron por evitar el uso de

[304] MARTÍNEZ GARCÍA, E., "La protección jurisdiccional contra la violencia de género en la Unión Europea", ob. cit., p. 345.

una definición de género explícita al lado de las otras definiciones incluidas en el artículo dos de la Directiva.

La falta de una definición de género en la Directiva tiene importantes consecuencias jurídicas y políticas[305]. En primer lugar, genera falta de claridad en la interpretación y aplicación de la normativa, ya que, sin un marco común, los Estados miembros pueden adoptar perspectivas distintas, lo que derivaría en desigualdades en la protección de las víctimas de violencia de género dentro de la Unión Europea. Además, dificulta la armonización legislativa, ya que la implementación de la Directiva podría variar significativamente entre países, especialmente en aquellos que tienen interpretaciones más restrictivas del concepto de violencia de género.

Otro de los riesgos es el de regresión en los derechos de las mujeres, ya que la falta de una definición armonizada podría ser utilizada por algunos Estados miembros para limitar el avance en las medidas de protección, a pesar de la declarada cláusula de no regresión prevista en el artículo 48 de la Directiva, destinada a asegurar que los países más avanzados en esta lucha no reduzcan su nivel de protección[306]. También entendemos que tiene un impacto en la cooperación internacional, ya que la Unión Europea ratificó en 2023 el Convenio de Estambul, que sí proporciona una definición de género. La falta de coherencia entre ambas normativas podría generar obstáculos en la cooperación legal y judicial dentro de la Unión Europea.

A pesar de esta omisión, si se produce un cambio en el consenso político dentro de la Unión Europea, se podría incluir la definición de género en futuras revisiones, que la propia Directiva anuncia en su artículo 45 que se podrían plantear a partir de 12 de junio de 2032 en base a los informes de evaluación de la Directiva que indicarían el impacto y alcance de los objetivos o será necesaria una ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva o la introducción de nuevos delitos mediante una nueva propuesta legislativa. La ratificación del Convenio de Estambul por la Unión Europea en 2023 que tampoco ha sido exenta de controversias con respecto a la oportunidad y

[305] Ya en el estudio sobre la Propuesta de Directiva se advertía sobre la ausencia de una definición clara de «género» y que se utiliza como «*palabra de acompañiamiento*». Véase: FREIXES SANJUAN, T., "Estudio sobre el impacto de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre violencia contra las mujeres", ob. cit., p. 12.

[306] ARANGÜENA FANEGO, C., "Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas: la Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica", en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025, pp. 10, 35.

a la base jurídica de ratificación en conjunto[307] podría servir como base para que, en el futuro, se reintroduzca una definición armonizada relativa al concepto de *género* en la normativa comunitaria.

En conclusión, la exclusión de una definición de género en la Directiva (UE) 1385/2024 refleja un claro conflicto entre el deseo de armonización legal a nivel europeo por una parta y las posturas divergentes de los Estados miembros en torno a la cuestión de género de otra. Mientras el Convenio de Estambul reconoce explícitamente el papel de los constructos sociales y culturales en la perpetuación de la violencia de género, la Directiva ha evitado esta conceptualización debido a cuestiones político-ideológicas, la necesidad de alcanzar un consenso más amplio y evitar bloqueos en su adopción inmediata. No obstante, la posibilidad de futuras revisiones de la Directiva deja abierta la puerta a una eventual incorporación de esta definición que conllevaría mejor determinación del sujeto jurídico[308], lo que podría madurar la armonización legislativa en materia de violencia de género en toda la Unión Europea.

2.3.3.- Exclusión del delito de violación en la Directiva 1385/2024

Otro de los elementos más controvertidos en el desarrollo de la Directiva 1385/2024 fue la exclusión del delito de violación, a pesar de que estaba contemplado en la propuesta original de la Comisión Europea y contaba con el respaldo del Parlamento Europeo. Esta omisión se debió principalmente a la oposición de Francia y Alemania, cuya postura estuvo respaldada por un informe del Servicio Legal del Consejo emitido el 31 de octubre de 2022[309].

El informe del 31 de octubre de 2022 del Servicio Jurídico del Consejo de la Unión Europea analiza dos aspectos fundamentales de la propuesta de Directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. En primer lugar, examina si el Artículo 83(1) del TFUE permite la adopción de normas mínimas

---

[307] TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, "Dictamen 1/19 sobre el Convenio de Estambul", Luxemburgo, 2021. Las controversias fueron zanjadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea mediante el dictamen de 6 de octubre de 2021 que consideró adecuada la base jurídica para la adopción del acto del Consejo relativo a la celebración por la Unión de la parte del Convenio de Estambul comprendida en sus competencias, conforme al artículo 218 TFUE, apartado 11, en relación con los artículos 78(2), 82(2), 84 y 336 TFUE.

[308] FREIXES SANJUÁN, T., "Estudio legal de la Directiva europea de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Directiva UE 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024)", ob. cit., p. 12.

[309] Disponible en: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14277-2022-INIT/en/pdf (Consultado: 03/02/2025).

sobre delitos como la violación contra mujeres, la mutilación genital femenina y ciertos ciberdelitos de violencia de género, tales como la difusión no consensuada de material íntimo, el acoso cibernético y la incitación a la violencia. En segundo lugar, evalúa si la Directiva respeta el principio de no discriminación, dado que las medidas propuestas se centran únicamente en víctimas de violencia de género y violencia doméstica.

Respecto a la base legal para la regulación de estos delitos, el análisis del Servicio Jurídico señala que el Artículo 83(1) del TFUE permite a la Unión Europea definir delitos y sanciones en ciertos ámbitos considerados «*euro-crímenes*» u «*eurodelitos*», siempre que sean especialmente graves y tengan una dimensión transfronteriza. Sin embargo, la lista actual de *eurodelitos*, que incluye la trata de personas y la explotación sexual de mujeres y niños, no menciona específicamente la violación ni la violencia sexual. Por esta razón, incluir la violación dentro de esta Directiva requeriría interpretar si puede considerarse parte de la «*explotación sexual de mujeres y niños*» una categoría que históricamente ha estado ligada a la trata de personas. El Servicio Jurídico concluye que, de acuerdo con el análisis histórico y jurídico, la explotación sexual se ha relacionado principalmente con la trata de seres humanos y no con delitos de violencia sexual como la violación, lo que complica su inclusión en la Directiva bajo el marco legal existente.

En cuanto a la viabilidad de incluir la violación y la mutilación genital femenina en la Directiva, el informe sugirió que la violación es un delito grave, pero su inclusión como *eurodelito* requeriría una ampliación formal de la lista del Artículo 83(1) del TFUE, lo cual solo puede hacerse mediante una decisión unánime del Consejo. No obstante, en el caso de la mutilación genital femenina esta práctica sí podría encajar dentro del concepto de «*explotación sexual de niños*», dado que afecta mayormente a menores de edad.

Por otro lado, el informe consideró que los ciberdelitos relacionados con la violencia de género podían ser incluidos dentro del marco de la directiva. La difusión de material íntimo sin consentimiento, el acoso cibernético y la incitación al odio pueden justificarse bajo la categoría de «*crimen informático*», que ya es reconocido como *euro-crimen* en el TFUE. Se argumenta que la tecnología amplifica el impacto de estos delitos y, por lo tanto, cumplen con el criterio de gravedad y dimensión transfronteriza.

El segundo gran eje del informe se centró en el principio de no discriminación, ya que la Directiva propuesta protegía exclusivamente a las víctimas de violencia contra mujeres y violencia doméstica, excluyendo a otras víctimas de delitos igualmente graves. El Servicio Jurídico señalaba en su informe que algunas disposiciones específicas podrían no estar justificadas, como la facilitación de denuncias, el acceso a refugios y las medidas contra el ciberacoso, ya que estos derechos podrían aplicarse también a víctimas de otros tipos de violencia y delitos graves. Además, el informe destaca que el uso de ciertos términos en la Directiva genera ambigüedad legal, en especial la definición de «*violencia contra las mujeres*», que parece referirse tanto a la violencia basada en el género como a cualquier violencia que afecte mayoritariamente a mujeres. Esta falta de claridad, se precisaba en el informe, podía generar inseguridad jurídica en la aplicación de la Directiva.

En base a lo expuesto el Servicio Jurídico del Consejo advertía que la violación no podía considerarse automáticamente como parte de la «*explotación sexual de mujeres*» dentro del marco legal de la Unión Europea. Esto significa que, para incluirla en la Directiva, sería necesario un procedimiento formal de ampliación de la lista de *euro-crímenes*, lo que requeriría unanimidad en el Consejo, algo políticamente complejo. En cambio, la mutilación genital femenina sí podría incluirse dentro del ámbito de aplicación de la Directiva, mientras que los ciberdelitos de violencia de género pueden justificarse bajo el concepto de «crimen informático». También se recomendaba reformular la Directiva para evitar que se pueda generar discriminación en la protección de las víctimas, asegurando que los derechos otorgados sean justificados o ampliados a otros grupos vulnerables.

Este informe fue determinante en la negativa de Francia y Alemania a la inclusión de la violación en la Directiva 1385/2024; ambos países presentaron una oposición firme y coordinada a la inclusión del delito de violación en la Directiva, basándose en argumentos legales y políticos. Entre sus principales objeciones, tomando como referencia los argumentos del informe, se encontraba la falta de base jurídica en los Tratados de la Unión, pues consideraban que la Unión Europea carecía de competencia para imponer una definición común de violación a los Estados miembros. Según su postura, coincidente con la del Servicio Jurídico del Consejo, la tipificación de delitos debe estar respaldada por una base legal clara en los Tratados fundacionales de la Unión Europea, y el delito de violación no se encuentra explícitamente mencionado como un *eurocrimen* en el artículo 83.1 del Tratado de

Funcionamiento de la Unión Europea, a diferencia de la trata de seres humanos o la explotación sexual de menores, que sí cuentan con respaldo normativo. La oposición se defendió también desde una postura de soberanía penal, argumentandose que la regulación de delitos penales es una cuestión de competencia nacional. Dado que la tipificación de la violación y su definición varían ampliamente entre los Estados miembros, cualquier intento de armonización podría interferir con sistemas jurídicos nacionales bien establecidos. Otro aspecto clave en su oposición fue la divergencia en la definición del delito, ya que mientras en muchos países europeos la violación se define en función de la ausencia de consentimiento, en otros todavía se exige la prueba de violencia, coerción o amenazas para su configuración penal.

Ante el informe que determinó que no existía una base legal clara en el TFUE para armonizar este delito a nivel europeo[310] sin una modificación formal de los euro-crímenes y que destacó que la definición de violación en la Directiva estaba restringida solo a las mujeres, lo que podría considerarse una violación del principio de igualdad y no discriminación dentro del derecho comunitario, en última instancia, el Consejo prefirió excluir la violación del texto final de la Directiva en lugar de arriesgarse a litigios que pudieran anular la normativa en su totalidad.

A pesar de la exclusión de tipificación del delito en la Directiva 1385/2024, la consideración de la violación como una conducta punible no ha desaparecido completamente del texto final. En varios artículos se mantienen referencias a este delito, aunque sin definirlo explícitamente, lo que evidencia la presión contra opuesta de otros Estados y del Parlamento Europeo para evitar su eliminación total. Sin embargo, la falta de una definición armonizada genera diversos problemas, como la incoherencia en la legislación penal de los Estados miembros, ya que algunos países pueden tener estándares más bajos de protección para las víctimas. Asimismo, existe el riesgo de que las víctimas pierdan derechos al desplazarse dentro de la Unión Europea, pues los sistemas jurídicos nacionales pueden ofrecer distintos niveles de protección.

Ahora bien, e debate sobre la tipificación de la violación en el marco normativo europeo no ha concluido. Varios Estados miembros, como por ejemplo Bélgica,

[310] En el mismo sentido: ARANGÜENA FANEGO, C., "Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas: la Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica", ob. cit., p. 14.

Grecia, Italia y Luxemburgo[311], han manifestado su intención en retomar este tema en futuras reformas, bien sea a través de una ampliación de la Directiva 1385/2024 en futuras revisiones del texto, o mediante la adopción de una nueva legislación específica que podría encuadrarse en el marco de la lucha contra la trata de personas y la explotación sexual, ámbitos que sí cuentan con respaldo en los Tratados de la Unión Europea.

La exclusión de la violación como delito tipificado en la Directiva 1385/2024 refleja el sensible equilibrio entre la armonización legal a nivel europeo y la soberanía penal de los Estados miembros que aún marca el proceso de «*europeización del proceso penal*»[312]. Esta omisión, justificada en la base jurídica de los Tratados, pone de manifiesto las limitaciones actuales de la Unión para avanzar en una tipificación penal común en materia de violencia sexual, así como las divergencias existentes entre los ordenamientos nacionales en la definición de este delito, especialmente en lo relativo al consentimiento, asunto que continúa generando debate y podría reabrirse en futuras revisiones del marco normativo europeo.

2.3.4.- Exclusión del acoso sexual en el trabajo

Otro objeto de críticas por parte de diversas organizaciones no gubernamentales se debe a la exclusión del acoso sexual en el trabajo como un delito tipificado por la nueva Directiva europea, omisión que ha generado preocupaciones sobre la falta de protección en un ámbito donde el acoso es sistemático y estructural, afectando de manera desproporcionada a las mujeres.

La ausencia de esta tipificación en la Directiva e incluso de una definición, que sí contenía la propuesta[313], profundiza la fragmentación jurídica dentro de la Unión

---

311 Declaración de 31 de mayo de 2023 disponible en la página:https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9305-2023-ADD-1/en/pdf (Consultado: 03/02/2025)

312 ARMENTA DEU, T., "Aproximación del proceso penal en Europa: proceso penal europeo o europeización del proceso penal", en Revista General de Derecho Procesal, núm. 22, 2010, pp. 1-10. Armenta Deu, analizando el proceso de «c*omunitarización*» en el ámbito de la cooperación policía y judicial en materia penal comenzado tras el Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y concibe la «*europeización del proceso penal*» como «*aproximación entre los ordenamientos procesales nacionales de acuerdo con las pautas trazadas desde las instancias comunitarias*».

313 El artículo 4.g) de la Propuesta de Directiva de 8 de marzo de 2022 definía el acoso sexual en el trabajo como «*toda forma de conducta verbal, no verbal o física de carácter sexual no deseada, cuando se produzca en el transcurso del empleo, de la ocupación o del trabajo por cuenta propia, o en relación con ellos o con asuntos concomitantes a ellos, con el propósito o el efecto de vulnerar la dignidad de la víctima, en particular cuando se cree un entorno intimidatorio, hostil, degradante, humillante u ofensivo*»

Europea, ya que cada Estado miembro regula esta conducta de manera diferente. Mientras que algunos países, como Suecia o España, han implementado legislaciones estrictas con sanciones severas, otros Estados solo establecen medidas administrativas o sanciones civiles. Esta falta de armonización significa que las víctimas no cuentan con el mismo nivel de protección en toda la Unión Europea, lo que puede generar impunidad y una sensación de desprotección en los entornos laborales. A pesar de que la Directiva no propone una definición del acoso sexual en el trabajo ni lo tipifica como delito, elección «*criticable por insuficiente*»[314], sí establece medidas de apoyo especializado para las víctimas de acoso sexual en el trabajo (artículo 28), medidas de prevención sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26 de la Directiva 2006/54/ CE, (artículo 33 de la directiva) o formación e información para los profesionales dirigidas en este caso a «*las personas con funciones de supervisión en el lugar de trabajo, tanto en el sector público como en el privado*» (artículo 36 de la Directiva).

Desde el punto de vista normativo, la Directiva 1385/2024 también entra en contradicción con otros instrumentos europeos, como la Directiva 2006/54/CE sobre igualdad de género en el empleo y la ocupación, que ya reconoce el acoso sexual en el ámbito laboral como una forma de discriminación por razón de sexo. Sin embargo, mientras que esta Directiva impone obligaciones para los empleadores y medidas de prevención, no contempla sanciones penales directas en caso de incumplimiento, lo que reduce su efectividad en la práctica. Además, la exclusión del acoso sexual en el trabajo de la Directiva 1385/2024 desalienta la denuncia, favorece la impunidad de los agresores y limita la capacidad de los Estados miembros para actuar de manera contundente contra la violencia de género en el ámbito laboral.

Las ONG y los movimientos feministas han sido especialmente críticos con esta omisión, señalando que deja a millones de mujeres europeas expuestas a situaciones de abuso sin garantías de justicia. Estudios muestran que al menos un treinta por ciento de las mujeres en Europa[315] ha sufrido alguna forma de acoso en el entorno laboral, desde comentarios inapropiados hasta avances físicos no deseados. La ausencia de sanciones penales perpetúa la cultura de impunidad y no envía un mensaje claro de

[314] GARCÍA TESTAL, E., "Violencia, género y trabajo: de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, a la Directiva (UE) 2024/1385, veinte años de protección laboral de las víctimas", en *Revista LA LEY Unión Europea*, núm. 131, 2024, p. 11.

[315] Según diversos organismos europeos como Eurostat o el Instituto Europeo de la Igualdad de Género: https://eige.europa.eu/newsroom/news/sexual-harassment-work-more-common-we-think?language_content_entity=en&utm (Consultado: 10/05/2025).

tolerancia cero ante estas conductas. Además, la exclusión de esta conducta en la Directiva 1385/2024 va en contra del Convenio 190 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la violencia y el acoso en el mundo del trabajo, adoptado en 2019, el cual obliga a los países firmantes, incluyendo varios Estados de la Unión Europea, a adoptar medidas legislativas contra el acoso laboral. La falta de coherencia con este Tratado deja a los Estados miembros sin una obligación clara de penalizar el acoso en el trabajo y refuerza la normalización de estas prácticas en el entorno laboral.

A pesar de las críticas, la exclusión del acoso sexual en el trabajo de la Directiva 1385/2024 responde, ella también a varios factores de configuración políticos-jurídica. Por un lado, algunos Estados miembros con Gobiernos conservadores han bloqueado su inclusión, argumentando que este tema ya está regulado en la legislación laboral y no debe ser objeto de regulación por parte del derecho penal. Por otro lado, se invocaron las limitaciones impuestas por el artículo 83.1 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Si bien se produjo esta exclusión, el tema sigue abierto. Entre las posibilidades se encuentra la revisión y ampliación de la Directiva 1385/2024 en futuras reformas, la creación de una legislación específica sobre acoso laboral con una perspectiva penal y laboral, o el uso del Convenio 190 de la OIT como base para exigir estándares mínimos de protección en toda la Unión Europea.

2.3.5.- Tipificación del matrimonio forzado

La Directiva 1385/2024 ha supuesto un cambio significativo respecto a la Propuesta de Directiva de 2022 en lo que respecta al matrimonio forzado. Mientras que en la propuesta inicial este delito solo se mencionaba en los Considerandos como una forma de violencia de género, sin que se estableciera expresamente su tipificación penal, la Directiva final lo ha incorporado como un delito tipificado con sanciones claras y obligaciones específicas para los Estados miembros.

En la Propuesta de 2022 el matrimonio forzado se reconocía como una manifestación de violencia de género, pero no se establecía de manera explícita como una infracción penal independiente. En contraste, la Directiva 1385/2024 lo tipifica como un delito y obliga a los Estados miembros a sancionarlo penalmente, asegurando una respuesta unificada dentro de la Unión Europea.

Otro de los cambios clave en la Directiva final es la inclusión de sanciones específicas. Mientras que la propuesta inicial no contenía un artículo que impusiera la

penalización del matrimonio forzado, la Directiva 1385/2024 lo tipifica como delito penal, estableciendo penas de prisión y contemplando circunstancias agravantes, como el hecho de que la víctima sea menor de edad. Este enfoque no solo refuerza la protección legal de las víctimas, sino que también establece un marco más sólido para la persecución de los responsables.

Además de la penalización, la Directiva impone obligaciones más estrictas sobre los Estados miembros en términos de prevención, protección y asistencia a las víctimas. Se requiere el establecimiento de mecanismos de apoyo, como asistencia jurídica y psicológica, y medidas que garanticen la impunidad de los responsables. Estas disposiciones fortalecen el compromiso de la UE en la lucha contra el matrimonio forzado y garantizan una mayor protección para las víctimas.

El matrimonio forzado ha pasado de ser un concepto mencionado en la Exposición de Motivos en la Propuesta de 2022 a asumir una tipificación penal obligatoria en la Directiva 1385/2024. Este cambio representa un avance significativo en términos de protección legal y armonización legislativa en la Unión Europea, asegurando que este delito sea perseguido de manera uniforme en todos los Estados miembros y proporcionando un marco más robusto para la prevención y la asistencia a las víctimas.

Ahora bien, no logramos entender la opción de traducción titubeante de la Directiva en este aspecto al idioma español en tanto en cuanto si en los Considerandos se utiliza exclusivamente el concepto de «*matrimonio forzado*» que coincide además con el término que utiliza el Código Penal español en su artículo 172, en el artículo 4 de la Directiva dedicado a su tipificación como delito, se utiliza el termino de «matrimonio forzoso»[316]. Tradicionalmente, la doctrina considera que el término *matrimonio forzado* tiene un aspecto de mayor alcance que el de matrimonio forzoso, si bien es verdad que, desde el punto de vista conceptual, últimamente se tiende a utilizar ambas variantes como sinónimas. No ocurre lo mismo en las variantes de otros idiomas donde se utiliza el mismo término en el conjunto de disposiciones de la Directiva, a pesar de que en cada uno de los idiomas puede haber variantes similares,

[316] Elección que coincide con la utilizada en el Convenio de Estambul.

como ocurre en el idioma español: inglés «*forced marriage*», francés «*marriage forcé*»[317], rumano «*căsătoria forțată*», o italiano «*matrimonio forzato*».

2.3.6.- Nuevos tipos delictivos

La Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, incorpora de manera explícita nuevos tipos delictivos de ciberviolencia. Entre ellos se incluyen el ciberexhibicionismo (*cyberflashing*), el ciberacoso masivo (*doxing*) y la manipulación de imágenes mediante inteligencia artificial (*deepfakes*).

En comparación con la propuesta de 2022, la Directiva (UE) 2024/1385 amplía y especifica las formas de ciberviolencia reconocidas como delitos. Mientras que la propuesta inicial se centraba en tipos generales de ciberacoso y el ciberacecho, la Directiva final incorpora explícitamente variantes como ciberexhibicionismo y el *doxing* como conductas delictivas, estableciendo normas mínimas para su penalización. Esta ampliación refleja una comprensión más profunda de las diversas manifestaciones actuales de la violencia de género facilitada por la tecnología y refuerza el marco legal para proteger a las víctimas de estas formas específicas de abuso en línea.

Asimismo, y en cuanto al ciberexhibicionismo (*cyberflashing*), la Directiva en su artículo 7.c) establece que las normas mínimas relativas al delito de ciberacoso deben incluir el envío no solicitado a una persona de imágenes, vídeos u otro material similar que represente los genitales, cuando sea probable que tal conducta cause graves daños psicológicos a esa persona. Este comportamiento, denominado ciberexhibicionismo, es reconocido en el Considerando 24 de la Directiva como una forma habitual de intimidación y silenciamiento de las mujeres.

En lo que respeta al *doxing* la Directiva señala en su artículo 7.d) que las normas mínimas sobre el delito de ciberacoso deben abarcar situaciones en las que se publica información personal de la víctima sin su consentimiento, mediante tecnologías de la información y la comunicación (TIC), con el fin de incitar a otras personas a causar lesiones físicas o psicológicas graves a la víctima. Esta práctica, conocida como *doxing* y a la que hace referencia el Considerando 24 implica la divulgación de datos personales con la intención de provocar daño a la persona afectada.

[317] En francés también se da la situación de cuasi-equivalencia entre los conceptos de «*Mariage forcé*» y «*Mariage contraint*», si bien es cierto que el primer término se usa con prevalencia en textos legales y el segundo en contextos sociológicos o psicológicos.

La Directiva también regula la manipulación de imágenes mediante inteligencia artificial, específicamente el uso de *deepfakes* de actividades sexualmente explícitas. En el artículo 5.1.b) se establece que los Estados miembros deberán tipificar como delito la producción, manipulación o alteración de imágenes y vídeos íntimos para hacer creer que una persona está participando en actividades sexuales sin su consentimiento. Esto incluye los *deepfakes* entendidos por el Considerando 19 como «*ultrafalsificaciones*» o «*ultrasuplantaciones*», cuando estos sean tan realistas que puedan inducir a otros a pensar que son auténticos. Asimismo, se penaliza la amenaza de producir o difundir este tipo de material, dado que no solo se utiliza para la difusión de imágenes falsas, sino también como un medio de coacción o chantaje. Pese a que la propuesta de 2022 ya contemplaba la manipulación de imágenes íntimas sin consentimiento, pero de manera más general, sin referirse explícitamente a *deepfakes* o al uso de tecnologías avanzadas de inteligencia artificial, en cambio, la Directiva de 2024 detalla de manera clara la producción, distribución y amenaza de uso de este tipo de material como un delito grave cuando cause un perjuicio significativo a la víctima.

Por ello mediante esta mayor especificación que la Directiva (UE) 2024/1385 introdujo con respecto al texto inicial de la propuesta con definiciones más detalladas y ampliación del alcance de las conductas tipificadas como delitos en el ámbito del ciberacoso, la Unión Europea refuerza significativamente la protección contra las nuevas formas de ciberviolencia extendidas en los últimos años, adaptando su marco normativo a los avances tecnológicos que facilitan la difusión de contenido dañino en línea y a los inherentes riesgos emergentes de las tecnologías de inteligencia artificial. Además, la utilización de conceptos indeterminados en este ámbito como «*materiales similares*» a las imágenes o videos permite cubrir medios tecnológicos que pudieran aparecer en el futuro como hologramas o cualquier otro medio visual[318].

La tipificación del ciberexhibicionismo, el *doxing* y el uso de *deepfakes* demuestra una perspectiva actualizada y firme para combatir la violencia de género en el ámbito digital, garantizando una mayor protección para las víctimas y una persecución más efectiva y armonizada de estos delitos en el territorio europeo.

[318] RIGOTTI, C., MCGLYNN, C., BENNING, F., "Image-Based Sexual Abuse and EU Law: A Critical Analysis", en *German Law Journal*, núm. 9, 2024, p. 1483.

2.3.7.- Servicios de apoyo online para las víctimas y las TICs

El artículo 25 de la Directiva resalta, entre otros puntos clave, la relevancia de los servicios de apoyo destinados a las víctimas y exige a los Estados miembros que incorporen las disposiciones ya establecidas en la Directiva 2012/29/UE sobre los Derechos de las Víctimas del Delito, poniendo especial énfasis en la necesidad de que estas cuenten con información clara y accesible sobre los servicios de apoyo disponibles, incluyendo aquellos disponibles en línea.

Además, el texto introduce novedades significativas, como la obligación de garantizar acompañamiento específico a las víctimas de ciberdelitos (artículo 25.1, apartado d). Una de las innovaciones más destacadas es la establecida en el artículo 25.2, donde se especifica que los servicios de apoyo deberán prestarse preferentemente de manera presencial; sin embargo, estos deberán adaptarse para ser accesibles y estar disponibles también en línea mediante el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) cuando las circunstancias particulares de la víctima lo requieran.

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) desempeñan desde hace años un papel crucial en el apoyo a las víctimas de violencia de género. Por un lado, las TIC facilitan la creación de plataformas y aplicaciones que ofrecen asistencia inmediata, información y recursos a las víctimas. Por ejemplo, aplicaciones como AinhoAid[319], desarrollada por la Policía de Valencia, proporcionan información sobre los derechos de las víctimas y lugares de referencia para presentar denuncias.

Además, *chatbots* como Violetta, Sophia y Sara[320] han sido implementados en diversos países para acompañar y brindar apoyo a las víctimas de violencia machista, ofreciendo herramientas y orientación para crear relaciones libres de violencia.

---

[319] DIAZ, J., "Así es AinhoAid, la nueva aplicación desarrollada por la Policía de Valencia para ayudar a las víctimas de violencia de género", en *Cadena Ser*, 2025, disponible en: https://cadenaser.com/nacional/2025/01/05/asi-es-ainhoaid-la-nueva-aplicacion-desarrollada-por-la-policia-de-valencia-para-ayudar-a-las-victimas-de-violencia-de-genero-cadena-ser/ (Consultado: 05.02.2025).
Estefanía Navarrete, comisaria y coordinadora del Grupo de Atención al Maltrato de la Policía de Valencia relata que AinhoAid es un chatbot desarrollado por la Policía de Valencia para ayudar a víctimas de violencia de género. Su objetivo es ofrecer información sobre derechos, asesoramiento legal y social, y recursos para denunciar, ayudando así a aquellas mujeres que temen acudir a una comisaría. A diferencia de otros chatbots como Violetta o Sofía, AinhoAid no solo apoya a las víctimas, sino también a profesionales (médicos, trabajadores sociales, etc.), brindándoles información sobre cómo actuar en casos de violencia de género. AinhoAid ha sido entrenado por especialistas en violencia de género, en colaboración con ONGs, para proporcionar respuestas adecuadas y confiables. La primera versión del chatbot está disponible desde el 25 de noviembre.

[320] CABRERA, C., "Estoy aquí para darte apoyo": Violetta, Sophia y Sara, los chatbots que acompañan a víctimas de violencia machista", en *El País*, 2024, disponible en: https://elpais.com/tecnologia/2024-10-10/estoy-aqui-para-darte-apoyo-violetta-sophia-y-sara-los-chatbots-que-acompanan-a-victimas-de-violencia-machista.html (Consultado: 05/02/2025).

Los servicios de apoyo en línea representan un instrumento esencial para la asistencia a víctimas de violencia de género y violencia doméstica. A pesar de los retos que pueden presentar, destacan por su accesibilidad, confidencialidad y amplio alcance[321]. Su impacto puede fortalecerse mediante la implementación de estrategias fundamentadas en la evidencia científica, asegurando un respaldo más efectivo, en especial para aquellas personas que, debido a su discapacidad, su ubicación geográfica u otros obstáculos, encuentran dificultades para acceder a los servicios de apoyo convencionales[322]. Resta por ver de qué manera la trasposición de la Directiva influirá en este aspecto sobre la reciente reforma introducida por la Ley Orgánica 1/2025 que limita la denuncia en línea, incluso para delitos que entendemos entran dentro de la cobertura de la esta Directiva.

La Directiva (UE) 2024/1385 proporciona un marco regulador que favorece estos avances, resaltando la importancia de un enfoque integral y centrado en la víctima. Asimismo, establece la obligación para los Estados Miembros de adoptar medidas concretas y eficaces que garanticen el acceso a estos servicios y optimicen la respuesta ante la violencia de género.

2.3.8.- Mejora en la recogida de datos

Al entender que la recopilación de datos fiables y su adecuada gestión son esenciales para dar un cumplimiento de los objetivos establecidos en la Directiva, el texto finalmente adoptado introduce requisitos más estrictos para la recogida de datos sobre la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica «*desglosados por sexo,*

Según relata la autora, los chatbots como Violetta, Sophia, Sara y María han surgido como herramientas clave para brindar apoyo confidencial y accesible a mujeres víctimas de violencia de género. Violetta, desarrollado en México en tiempos de pandemia cuando las líneas de ayuda estaban saturadas y muchos hogares se trasformaron en espacios inseguros, ha acompañado a 260.000 usuarias y canalizado a 40.000 hacia especialistas, funcionando como un recurso seguro para aquellas que temen denunciar, respondiendo rápidamente a través de WhatsApp con mensajes como: "Estoy aquí para brindarte las herramientas necesarias para construir relaciones libres de violencia".
Otros chatbots, como Sophia en Perú, se han diseñado para comunicarse en español y quechua, facilitando el acceso a instituciones de apoyo. Sara y María, implementadas en República Dominicana y Honduras, han sido adaptadas a los contextos locales en colaboración con la ONU para atender a mujeres en países con altos índices de feminicidios. En un contexto donde las víctimas tardan años en denunciar, estas herramientas tecnológicas actúan como primer punto de apoyo, ayudando a las mujeres a romper el silencio y guiándolas hacia ayuda profesional y legal.

[321] ROMERO-SESEÑA, P., TAMARIT SUMALLA, J. M., "Servicios de apoyo online a víctimas: a propósito del artículo 25.2 de la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo" en *Revista de Victimología*, núm. 18, 2024, p. 279. Los autores añaden entre las fortalezas la anonimidad y la disponibilidad, si bien advierten sobre algunos puntos débiles como brecha digital, limitación en la comunicación, falta de formación y recursos profesionales entre otros.

[322] *Ibidem*, p. 282.

grupo de edad (menor/adulto) de la víctima y del autor del delito, y, cuando sea posible y pertinente, relación entre la víctima y el autor y tipo de delito»[323], con el fin de apoyar el seguimiento de la frecuencia y las tendencias de estos delitos y elaborar nuevas estrategias en ese ámbito. Los Estados miembros deben facilitar los datos necesarios al Instituto Europeo de la Igualdad de Género para permitir comparaciones y análisis a nivel de la Unión.

2.3.9.- Enfoque de la discriminación interseccional[324]

La Directiva reconoce que la discriminación interseccional puede intensificar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, por lo que insta a los Estados miembros a proporcionar a las víctimas afectadas medidas de protección y apoyo específicas, con especial hincapié en la evaluación individual para determinar las necesidades de protección que según el artículo 16.4 dependerán de los posibles motivos constitutivos de «*discriminación interseccional*» mencionados en el artículo 21 de la Carta. El concepto de «*discriminación interseccional*» también se utiliza en la Directiva en su artículo 21, que establece directrices concretas para las autoridades policiales y las autoridades encargadas de la persecución del delito.

Por su parte el articulo 33 hace referencia al apoyo específico para las víctimas con necesidades interseccionales y los grupos en riesgo y contempla la discriminación interseccional, pero sin enumerar las diferentes categorías de víctimas vulnerables, como sí lo hacía la Propuesta. Asimismo si en la Propuesta de 2022 se incluía en la categoría de víctimas especialmente vulnerables y necesitadas de apoyo específico a las mujeres rurales, mujeres con un estatuto o permiso de residencia dependiente, migrantes indocumentadas, solicitantes de protección internacional, mujeres que huyen de conflictos armados, mujeres sin hogar, mujeres de origen racial o étnico minoritario, trabajadoras sexuales, reclusas o mujeres de edad avanzada, la Directiva

[323] El artículo 44.2 de la Directiva detalla el contenido mínimo de los datos que deberán ser recopilados por los Estados y enviados al Instituto Europeo de la Igualdad de Género: «*a) el número anual de delitos denunciados y de condenas por violencia contra las mujeres o violencia doméstica, obtenido de fuentes administrativas nacionales; b) el número de víctimas asesinadas debido a violencia contra las mujeres o violencia doméstica; c) el número y la capacidad de los refugios por Estado miembro, y d) el número de llamadas a las líneas nacionales de ayuda*».

[324] Definida por el art.21 CDFUE: discriminación ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, raza, lengua, religión, convicciones, opiniones políticas o de otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.

1385/2024 limita este listado exhaustivo a dos categorías de víctimas: las mujeres con discapacidad y las nacionales de terceros países.

De todo lo expuesto podemos concluir que la Unión Europea ha demostrado un fuerte compromiso en la lucha contra la violencia de género, considerándola una violación grave de los derechos humanos y un obstáculo para la igualdad entre hombres y mujeres, y para abordar esta problemática ha desarrollado un trabajo normativo, algo tardío y no exento de críticas por su insuficiencia, pero fortalecido con la adopción de la Directiva 1385/2024 que establece un marco integral para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica en toda la Unión Europea y un primer gran paso en la armonización de leyes en los Estados miembros en esta materia.

Junto a esta Directiva, la Unión Europea ha impulsado otras normativas fundamentales para abordar la violencia de género de manera integral. En este sentido, el Convenio de Estambul, firmado por la Unión Europea en 2017 y ratificado en junio de 2023, establece directrices clave para la prevención de la violencia, la protección de las víctimas y el enjuiciamiento de los agresores. Además, la Directiva de la Unión Europea sobre Derechos de las Víctimas (2012/29/UE) obliga a los Estados miembros a garantizar que todas las víctimas (incluidas las de violencia de género) reciban el apoyo necesario.

La creciente preocupación de la Unión Europea por esta problemática (en todas sus formas incluso las tecnológicas) habrá que contextualizarla también desde el punto de vista temporal, especialmente en lo relacionado con la pandemia de COVID-19, periodo durante el cual la violencia digital ha adquirido una relevancia creciente, afectando especialmente a mujeres jóvenes a través del ciberacoso, la difusión de imágenes sin consentimiento y otras formas de violencia en línea, a todo ello intentando la nueva normativa dar una respuesta inmediata.

Para enfrentar estos desafíos y superada la problemática de la base legal de intervención en esta materia, la UE comenzó un nuevo camino en el que promueve con más ímpetu la cooperación entre los Estados miembros y refuerza su legislación con la adopción de normativas como la Directiva 2024/1385, que los países deberán transponer a sus legislaciones nacionales antes de junio de 2027.

Dado que España se ha posicionado como uno de los Estados más firmes en la lucha contra la violencia de género y como un ejemplo seguir para los demás países miembros (incluso para la Unión Europea cuya normativa replica la dimensión integral

que aquí se implementó ya hace una década atrás, y a pesar partir desde una consideración histórica menos aventajada), la transposición de la Directiva no se prevé muy invasiva para la normativa española.

III.- MARCO NORMATIVO ESPAÑOL

1.- Toma de conciencia sobre la violencia doméstica y la violencia en contra de las mujeres

Tras la aprobación de la Constitución Española de 1978, que estableció la igualdad entre hombres y mujeres, España inició un proceso de concienciación y transformación en la lucha contra la violencia doméstica y la violencia de género. Sin embargo, en los primeros años de la democracia, la violencia contra las mujeres aún era un tema invisibilizado y carecía de un marco legal específico.

Sin lugar a duda los primeros pasos firmes comenzaron a darse a partir de la labor de la Comisión de Derechos Humanos del Senado que en sesión de 5 de noviembre de 1986 tomó el acuerdo de crear una Ponencia de Investigación de Malos Tratos a Mujeres y cuya importante labor de investigación y reflexión se traspuso en un informe publicado el 12 de mayo de 1989[325]. Su importancia radica también en la audacia y seriedad del abordaje en una época en la que para la mayoría de la sociedad española la violencia contra las mujeres aún se consideraba un asunto doméstico, privado que debía resolverse en la intimidad del hogar.

La Ponencia, que sufrió cambios en su composición inicial, quedó finalmente constituida el 18 de noviembre de 1987 por una mujer, que ocupó también la función de Coordinadora y cuatro hombres en calidad de vocales cuya labor ha sido recabar y actualizar información escrita y oral de múltiples organismos públicos o entidades privadas, como el Gobierno, el Fiscal General del Estado, el Consejo General del Poder Judicial, el Instituto de la Mujer, el Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, todas las Comunidades Autónomas, médicos forenses, Casas de Refugio para mujeres (visitadas además por la comisión), la Comisión de Malos Tratos, la Asociación Española de Mujeres Separadas y Divorciadas, la Asociación Nacional para la Investigación de los Malos Tratos a Mujeres, o los Colegios profesionales de

[325] COMISIÓN DE RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS DERECHOS HUMANOS, "Informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos encargada del estudio de la mujer maltratada", en *Boletín de las Cortes Generales*, núm.13, 1989, pp. 12181-12211.

abogados. También se tuvieron en cuenta cartas que personas particulares enviaban a la Comisión relatando sus casos y experiencia.

Ese tremendo trabajo de la Comisión[326], tanto documental como de campo, dio lugar al primero, y en mi opinión, uno de los mejores trabajos en este campo, con visión multidisciplinar y proposiciones de reformas en diferentes ámbitos. El informe de treinta y dos páginas, tras una presentación y una introducción, relata la situación en España, las dimensiones del problema con estadísticas[327] y datos del Ministerio del Interior, los Servicios Sociales y la Administración de justicia que se detallan en los anejos y los apéndices finales, reconoce y explica el carácter oculto del fenómeno, el perfil de la mujer maltratada, la tipología de los malos tratos con su causalidad y consecuencias y las acciones de diversas instituciones públicas (como el Ministerio del Interior, la Administración de Justicia, el Ministerio de Asuntos Sociales, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales). Y tras el estudio pormenorizado del fenómeno termina con unas recomendaciones en cuanto a la investigación de la dimensión y problemática de los malos tratos, relativas a la prevención y medidas en terreno policial, judicial, y de servicios sociales.

En el capítulo dedicado a la situación de los malos tratos en España, la Comisión hace un repaso cronológico recordando que las primeras medidas fueron tomadas por parte del Ministerio del Interior en 1983, para que luego, y en base a los preocupantes datos recabados en 1984 por el Instituto de la Mujer, se comiencen a realizar las primeras campañas de información sobre los malos tratos y difusión de la problemática, junto a la promoción de estudios e investigaciones en este ámbito.

En la parte dedicada a las estadísticas, el informe anuncia como fuentes los datos recogidos en las denuncias y proporcionados por el Ministerio del Interior y los

[326] La propia presentación del informe, resume tanto la necesidad como el propósito de la ponencia: *«El interés de los datos recogidos, la constancia de la importancia que a este problema se le concedía desde la opinión pública así como la preocupación que expresaba la sociedad por un fenómeno que afectaba a un número considerable de mujeres españolas, y la necesidad de investigar el estado de la cuestión en un campo como este, en el que su consideración del «asunto privado)) y el ocultamiento social consiguiente producían un gran desconocimiento, fueron los motivos principales que empujaron a la Comisión de Derechos Humanos a crear en esta Legislatura una nueva Ponencia que, además de recoger el material y la experiencia de la precedente, pusiera al día los datos existentes en la actualidad y elaborara un informe final con propuestas concretas para erradicar progresiva y definitivamente esta lacra social que es la violencia doméstica contra las mujeres y paliar sus graves consecuencias tanto en el plano individual como en el familiar y social»*.

[327] Hablando de cifras, pese a ser consciente de que no son completas, la Comisión habla de la escalofriante cifra proporcionada por las Comisarías españolas de dieciséis mil setenta denuncias por malos tratos en 1984.

recogidos por los distintos Servicios sociales, los Centros de Información para la Mujer y las Casas de Acogida, advirtiendo sin embargo que son «*parciales*» y «*fragmentados*», «*recientes, poco elaborados y muy fragmentarios, de acuerdo con el poco tiempo que hace que este problema es tratado por las Instituciones Públicas, con la falta de una investigación adecuada y unas pautas comunes de recogida de datos*» pero pese a ello reflejan «*claramente la amplitud y generalización de este problema en la sociedad española*». Asimismo, en los cinco años visados, la cifra de denuncias anuales varía desde 14.711 hasta llegar incluso a más de 17.000, destacando territorios como Madrid, Barcelona y Sevilla donde más denuncias se habían registrado, pero llamando la atención, y así lo hace saber la Comisión, el elevado número de denuncias en Santa Cruz de Tenerife en relación al número total de habitantes. A partir de 1987 la Guardia Civil empieza a registrar denuncias por malos tratos en el ámbito rural, siendo la comunidad de Andalucía la primera en número de denuncias por malos tratos seguida por Canarias. Por otro lado, y en cuanto al tipo de malos tratos denunciados, el informe indica que se trata tanto de maltratos físicos como psicológicos, en la mayoría de las denuncias siendo denunciados ambos a la vez. Se hace referencia también a las Casas de Acogida o de Refugio para las mujeres que pese a conocer un crecimiento exponencial en número (de tres casas en 1984 a treinta y una en 1989), las plazas disponibles eran aún muy inferiores en comparación con la necesidad real reflejada por el número de las denuncias y la gravedad de la situación.

El informe define la violencia contra las mujeres como fenómeno oculto y tomando como bases informes del Instituto de la Mujer, los Servicios sociales y las Asociaciones de víctimas observa que los malos tratos se ven no solo por la sociedad sino por las propias mujeres como asuntos domésticos y privados, minimizando su importancia. Esta visión, arraigada en la desigualdad y subordinación de la mujer en la familia, lleva a que estos abusos no se reconozcan ni se denuncien adecuadamente. Las mujeres, atestigua el informe, influenciadas por esta mentalidad, a menudo se sienten culpables y aceptan la violencia, demorando el reconocimiento de su condición de víctimas, denunciando tras una media de nueve diez años cuando la situación deviene crónica y crítica. Los informes indicaron que solo una pequeña parte de los malos tratos es denunciada. Factores como la falta de recursos, el desconocimiento de los derechos, la lentitud de los procesos judiciales o la poca relevancia de la pena (en muchos casos multa) se observa que son los que impedían que muchas mujeres denunciaran, prolongando su sufrimiento y degradación psicológica.

Un mes después de la publicación de este informe es cuando se publica la Ley Orgánica 3/1989 de actualización del Código Penal, y el hecho de que medió poco más de un mes entre el informe y la Ley, y que en la propia Exposición de Motivos de la reforma no se hace referencia al informe, son indicadores de que los importantes recomendaciones y avances de la Comisión todavía no habían sido tomados en cuenta por el legislador.

En cuanto al perfil de la mujer maltratada, la Comisión recoge las conclusiones a las que llegaron los Servicios sociales y las Casas de Refugio, entidades directamente relacionadas con las víctimas: «*la mayoría tiene una edad entre 25 y 40 años; son principalmente amas de casa, es decir, carecen de medios propios de subsistencia; pertenecen a un estrato social bajo; el promedio de hijos es de 2,5 por ciento; en un alto porcentaje el maltrato físico surge al inicio de la convivencia; y el período de maltrato es amplio, entre 7 y 9 años*». En cuanto a los factores que influyen en los malos tratos, el informe indica que, si bien en muchos de los casos intervienen factores como el alcohol, la droga o el paro, sin embargo, hay un porcentaje muy elevado con una inexistencia aparente de factores desencadenantes. El informe también recoge las informaciones del estudio realizado por Juan Antonio Cobo Plana, médico forense del Juagado de Zaragoza, que tras estudiar dos cientos cincuenta casos de malos concluye que en la mayoría de los casos se trata «*la agresión múltiple como habitual forma de relación*» siendo el perfil de la víctima el de «*una mujer cuya tolerancia al maltrato es muy amplia, pues lleva sufriéndola entre 10 y 20 años*» y cuyos rasgos principales de personalidad son *«el sometimiento al grupo, respeto a las normas, facilidad para conformarse, poca fuerza del ego, respeto por las ideas establecidas y tolerancia con los defectos tradicionales, pero estas mujeres son también entusiastas, impresionables, angustiadas, inconscientes, muy sociables y ansiosas*». Pese a que por varias entidades la falta de autonomía económica se considera como factor más determinante en la resistencia al maltrato, el informe también recoge las conclusiones del Colegio de Abogados de Barcelona que apunta que también hay víctimas algo más independientes económicamente y que no denuncian por la vía penal, sino que encuentran la salida del maltrato por la vía judicial civil.

En lo relativo a la tipología de los malos tratos, el informe ofrece varias clasificaciones indicando que en España se hace la diferencia entre malos tratos físicos y malos tratos psíquicos, haciendo hincapié en estos últimos, los más «*eclipsados*» y los que carecen de tratamiento penal específico. Por otro lado, recuerda que en las

estadísticas policiales se habla de tres categorías de malos tratos: físicos-psíquicos, físicos y psíquicos, pero se decanta por una tercera clasificación en malos tratos psicofísicos y psíquicos, que coincide con la aceptada a nivel internacional, en tanto en cuanto entiende acertadamente la Comisión que los malos tratos físicos llevan siempre aparejado un maltrato psíquico. Apoyándose nuevamente en el estudio del forense Cobo Plana, el informe entiende que desde el punto de vista de la frecuencia se puede hablar de tres tipos de agresiones: la agresión esporádica, la agresión como explosión inesperada de un desequilibrio familiar y la agresión múltiple y habitual, siendo esta ultima la más frecuentemente encontrada. Y, tomando como base el criterio de la causalidad, se identifican como principales causas el alcoholismo, la enfermedad mental, y las agresiones tras separación, generalmente iniciadas con el comienzo de los regímenes de visitas, siendo también comunes para este periodo post separación las agresiones sexuales y el allanamiento de morada. Este último apunte es muy relevante ya que, pese a existir desde 1989 la conciencia probada científicamente de que los malos tratos no acababan con la separación, tal como veremos, hubo falta de varias reformas legales para que el delito de malos tratos se tome en consideración no solamente durante la relación, sino también una vez acabada esta.

En el apartado dedicado a la causalidad y consecuencias, en cuanto a las primeras el informe corrobora que las causas ya observadas a nivel internacional son muy presentes también en España, citando entre ellas: «*la desigualdad de la mujer dentro de la sociedad, su papel social subordinado dentro de la familia, su todavía deficitaria inserción cultural y profesional y las dificultades que soportan muchas mujeres para lograr una vida autónoma*», añadiendo como factor especifico a nivel español «*el machismo*», sorprendentemente siendo las mujeres las que en mayor medida, según las encuestas, consideraban que los malos tratos dirigidos a ellas eran «*para tener orden en la familia y conservar la autoridad*». En cuanto a las consecuencias, si bien reconoce que al tratarse de estudios muy recientes aun no pueden ser cuantificadas a medio y largo plazo, el informe consideran que hay suficientes indicios que indican «*efectos devastadores que produce en las personas, las familias y la sociedad*», destacando la necesidad de romper la cadena de la violencia, ya que tal como se había podido observar, la mayoría de maltratadores y víctimas habían sufrido o presenciado a su vez episodios de violencia durante la infancia, con la correspondiente preocupación de que, si no se actúa a tiempo, la cadena se perpetuará. Por otro lado, es de mencionar que desde este primer informe se observa que la violencia contra las

mujeres muy habitualmente va acompañada de violencia directa o indirecta hacia los menores, y sin embargo la respuesta penológica, como veremos, tardará en llegar.

En cuanto a la acción de las instituciones públicas, el informe recuerda que dicha intervención sobre este fenómeno social comenzó escasos años atrás, en concreto en 1983. Y haciendo una evaluación general de esas acciones se constata un interés creciente por parte de las diversas Administraciones en conocer, prevenir y tratar los malos tratos en el ámbito doméstico. Sin embargo, la Comisión entiende que todavía quedaba mucho por hacer en este campo, que se requieren diversas medidas y la cooperación de distintas Administraciones. Además, dado que este es un problema que surge de una determinada concepción cultural sobre las relaciones de género, entendía que las acciones institucionales no podían mejorar la situación sin que medie un cambio de mentalidad, y ese cambio, avisaba el informe, depende en gran medida de la propia sociedad, sus organizaciones civiles y la opinión pública, siendo crucial al respecto la responsabilidad de los medios de comunicación y de todos los ciudadanos.

El informe hace un repaso de las acciones tomadas por el Ministerio del Interior tanto en la Policía nacional como en la Guardia Civil, pudiéndose observar cómo sus protocoles y acciones proactivas iban un paso por delante. Asimismo destaca que la Policía Nacional es el primer organismo en realizar estadísticas en la materia, y además con acciones muy proactivas entre las cuales mencionamos la creación de unidades de atención a la mujer[328], medidas operativas aprobadas mediante circulares de la Dirección General de Policía, que, a falta de una normativa concreta a nivel nacional, accionaban como protocolos de actuación policial que contenían recomendaciones y acciones concretas, como la obligación de tramitar la denuncia dando un comprobante a la víctima, la necesidad de recogida de pruebas, la recomendación firme de evitar la intervención reconciliatoria entre los cónyuges (muy común con anterioridad a la circular), la obligación de acompañar a las víctimas que lo soliciten a su domicilio, etc,. También destaca el informe las acciones formativas realizadas junto al Instituto de la Mujer tanto a los nuevos policías y guardias civiles, como a los más veteranos mediante cursos de reciclaje, saludando la incorporación de mujeres a la Guardia Civil, desde septiembre de 1988, aspecto que tal como bien preconizaba la Comisión, iba a suponer un importante avance tanto en cuanto a la atención a las víctimas como en lo relativo al tratamiento de los malos tratos en la Guardia Civil.

[328] Las primeras unidades de atención a la mujer dentro de la Policía Nacional se crearon en las siguientes ciudades: Barcelona, Madrid, Vigo, Bilbao, Valencia, Palma de Mallorca, Vitoria y Zaragoza.

En cuanto a las acciones dentro de la Administración de Justicia destacan tres cuestiones previas tratadas por el informe. En primer lugar, y a diferencia del Ministerio del Interior, el informe echa en falta las estadísticas, puesto que hasta la fecha del informe a la Comisión únicamente le constaban algunas parciales de los Juzgados de Madrid y dos iniciativas del año 1988 del Consejo General del Poder Judicial y de la Fiscalía que en el año 1988 imponían la inclusión por separado de los malos tratos en las estadísticas anuales, iniciativas que aún no habían dado resultado. En segundo lugar, destaca que, a nivel judicial, la problemática debe ser tratada no solamente desde el punto de vista penal, sino también civil, teniendo en cuenta que muchos casos de malos tratos dan lugar a procesos de separación o de divorcio.

En tercer lugar, el informe constata que la Administración de Justicia era aún muy poco consciente de la gravedad social de los malos tratos a las mujeres, manteniéndose dentro de sus filas la mentalidad antigua que considera estos temas de escasa relevancia y no merecedores de una especial consideración, tolerando y o incluso legitimando, en ocasiones, este tipo de delitos. En la calificación de los malos tratos a nivel judicial, el informe constata que en la mayoría de las veces hechos constitutivos de delitos no se toman en consideración y en el mejor de los casos se califican como faltas, si bien podrían ser delitos, calificación que a veces llega antes del informe médico forense, destacando el reducido índice de condenas, prueba de que se hace necesario un tratamiento más cuidadoso, mayor atención al testimonio de la víctima, más precisión en la recogida de las pruebas, un cambio de perspectiva a fin de sacar de la privacidad y trivialidad esas conductas. Una de las reflexiones muy importantes y que tardará en ponerse en práctica es sobre la necesidad de situar esas conductas en el lugar que les corresponde «*el de las agresiones a la dignidad e integridad humana*». En relación con el Ministerio Fiscal, el informe recomienda una postura más proactiva tanto en cuanto a la acusación como en la búsqueda de pruebas. La misma actitud proactiva se les solicita a los médicos forenses y mayor celeridad, antes de que las lesiones curen y no puedan ser probadas adecuadamente.

En cuanto al tratamiento civil, el informe constata la lentitud con la que se adoptan ciertas medidas civiles, como las relativas al domicilio familiar y a la pensión de alimentos, que muchas ocasiones se dilatan más allá del tiempo en que la mujer puede permanecer en una casa de acogida, cuestión que la coloca en la más absoluta precariedad, viéndose desprovista del derecho de tutela judicial. Por otro lado, observa la Comisión la necesidad de establecer un turno especializado en el Servicio de

asistencia gratuita de los Colegios de Abogados, recomendación que también tardará unos años en adoptarse.

Tras la exposición de las carencias, el informe también reconoce y valora algunos de los avances realizados dentro de la Administración de Justicia, como las diversas circulares[329] de la Fiscalía General de Estado encaminadas a «*incrementar el seguimiento y la rápida tramitación de las causas, al cuidado de las necesarias garantías procesales, a la práctica de las pruebas pertinentes y a la vigilancia del incumplimiento de las resoluciones judiciales*». También destacan iniciativas puntuales como la de los Juzgados de Madrid en cuanto al tratamiento multidisciplinar o la especialización en la materia y celeridad del turno de oficio del Colegio de Abogados de Madrid, iniciativa que data de 1987.

El informe hace una magnífica reflexión también sobre la regulación penal de los malos tratos, considerando que la separación de tipificación de delitos y faltas en este ámbito es deficiente en tanto en cuanto toma como punto de partida el número de días de curación, obviando las consecuencias psíquicas, y por tanto en la práctica judicial ello tiene como consecuencia que la mayoría de las veces los hechos se tipifican como falta con la correspondiente insignificante pena. Por otro lado, recuerda que en la mayoría de las veces esos hechos no son aislados, sino reiterados y habituales, sin que la legislación actual responda a estas circunstancias, al igual que también obvia la prevalencia del agresor hombre sobre la mujer, todo ello significando que la actual ley ni recoge la repetición sistemática ni el vínculo de parentesco como agravante. Las penas, en su mayoría multas, y de un importe insignificante, también se consideran no adecuadas para la gravedad de la problemática, además de suponer paradójicamente un castigo también para la víctima, ya que afecta a los gananciales. Otra pena paradójica criticada es el arresto domiciliario en el mismo domicilio que tiene la víctima. Algunos de estos aspectos junto a la introducción del impago de alimentos como delito, de gran impacto sobre las víctimas, tal como anuncia el informe, se verán modificados por la propuesta de reforma del Código Penal, que finalmente será aprobada al mes de la publicación del presente informe.

En cuanto al Ministerio de Asuntos Sociales, su labor es la más alabada en el informe junto a la del Ministerio de Interior. Destaca el trabajo de información y difusión de derechos realizados por el Instituto de la Mujer directamente dependiente

[329] Se trata de dos circulares de 1984 y de 1988, siendo la segunda una reiteración de la primera e indicadora de un necesario control sobre su cumplimiento y eficacia en su día a día.

de este Ministerio. Información que en aquella época era esencial ya que se constata que el poco número de denuncias se debía a una total falta de información de la víctima en cuanto a sus derechos. Y una de las acciones más destacadas fue la creación de mil ciento trece centros de información de la mujer por todo el territorio nacional. En 1984 y 1986 el Instituto de la Mujer junto con el Ministerio del Interior realizan amplias campañas de información encaminadas a cambiar la percepción sobre los malos tratos tanto de las mujeres como de la sociedad en general. A la par, y dado el poco conocimiento científico sobre el asunto, comienzan a darse subvenciones a la investigación en este campo, como la relativa al modelo de casas de acogida de Inglaterra y su adaptabilidad en España. Desde el Instituto de la Mujer también se realizan dos importantes estudios sobre el estado de la cuestión en 1984 y 1986.

Por otro lado, el informe felicita la labor de colaboración e impulso de otras instituciones públicas en cuanto a los malos tratos, como la preparación de policías para las inspecciones de guardia, la creación de casas refugio. Sin embargo, el informe echa de menos un mecanismo de acción coordinada entre todas las Administraciones intervinientes, entendiendo que el más adecuado para realizar esta labor de colaboración y coordinación es principalmente el Ministerio de Asuntos Sociales.

En cuanto a la labor de las Administraciones autonómicas y locales, el informe destaca las estadísticas proporcionadas por estas en cuanto a las denuncias de maltrato, la creación durante los últimos años de más casas refugio y puntos de información para la mujer. Sin embargo, constata una heterogeneidad en las acciones en el territorio nacional y una escasa ayuda en dos pilares básicos de atención a la víctima: trabajo y vivienda.

El informe acaba con un capítulo dedicado a las recomendaciones organizadas en cinco ámbitos: conocimiento e investigación de los malos tratos; prevención de los malos tratos; medidas en los terrenos policial y judicial; servicios sociales; medidas complementarias. En el primer punto se recomienda al Ministerio de Interior la realización de unas estadísticas pormenorizadas en las que se incluyan datos importantes en cuanto a conocimiento más profundo del fenómeno como: edad de la víctima y del agresor, medio rural o urbano, lugar de comisión de los hechos, etc., a la vez que se solicita una estadística específica para malos tratos a la Administración de Justicia y el contraste y la homologación de los datos provenientes de ambas Administraciones.

En las recomendaciones de prevención de los malos tratos, la Ponencia incluye las de información mediante los Centros de Atención de las mujeres y mediante campañas de difusión tanto en cuanto a los derechos de las mujeres en general como a los específicos relacionados con los malos tratos. Igualmente pone especial enfoque en las medidas de prevención desde los colegios recomendando excluir de los textos escolares mensajes estereotipados, el impulso de actividad y cursos «*de vida práctica*» que fomenten la implicación de ambos sexos en las tareas domésticas, educación sexual enfocada hacia el respeto y complementariedad de los sexos etc. La Ponencia hace un llamamiento a los medios de comunicación, dado su impacto en la sociedad, para la transmisión de mensajes igualitarios y condena de la violencia doméstica, y a la vez recomienda la realización de cursos de formación específica para aquellas profesiones especialmente vinculadas a la problemática: médicos, profesores, asistentes sociales, policías, abogados, jueces.

Las recomendaciones en el ámbito policial y judicial son aun más concretas y verán su implementación a lo largo de los posteriores años, destacando la recomendación de ampliación de los servicios de información a las víctimas en la Policía y la creación de oficinas similares en la Guardia civil, donde las mujeres sean informadas también sobre las ayudas y subvenciones existentes en su localidad o Comunidad autónoma (lo que hoy viene siendo la labor de las UFAM) y la continuación intensificada de cursos de formación a las fuerzas de seguridad en el ámbito de la violencia doméstica. En lo relativo a las recomendaciones en el ámbito de la administración de justicia se reiteran las iniciativas de la Fiscalía y el Consejo General del Poder Judicial, haciendo hincapié en la correcta formación de todos los funcionarios y agentes implicados en la gestión de los expedientes de malos tratos, desde fiscales, jueces, funcionarios hasta abogados y procuradores mediante cursos de formación de los respectivos Colegios profesionales. Se hace hincapié en la necesaria celeridad de la actuación judicial, celeridad exigida también a los Colegios de abogados en la atención preferente y especializada a las víctimas, y en la dotación de medios necesarios para garantizar dicha celeridad en las exploraciones medico forenses, al igual que se recomienda la actuación de oficio desde los procedimientos civiles, deduciendo testimonio y enviándolo a los Juzgados de guardia penales cuando existen indicios de malos tratos. En cuanto a las medidas legislativas, dado que a la fecha del informe ya estaba prevista la reforma del Código Penal, la Ponencia realiza una única recomendación de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su

artículo 104 a fin de que las faltas y delitos de malos tratos puedan ser perseguidos también de oficio.

La ponencia también hace referencia al tratamiento multidisciplinar y a la discriminación positiva como acciones esenciales encaminadas a conseguir la salida de las mujeres de la violencia y la igualdad real de condiciones, proponiéndose como medidas concretas a realizar por los Servicios sociales: presupuestos específicos dedicados a la investigación en este ámbito, ampliación de servicios veinticuatro horas de atención a la mujer víctima de malos tratos, aumento de casas de refugio por todo el territorio nacional en relación a las necesidades reales, ampliación de subvenciones a las casas de acogida de mujeres maltratadas para que puedan ser dotadas con servicios multidisciplinares de atención, recursos sociales encaminados a una mayor autonomía de las víctimas tanto a nivel laboral como habitacional con prioridad para los alquileres y compras de viviendas sociales. Igualmente se propone que desde las Comunidades Autónomas hacia la Administración central se transmita permanentemente información con respecto a la implementación y el correcto funcionamiento de las medidas propuestas al efecto de mejorarlas y conseguir un equilibrio en todo el territorio nacional, a la vez que se exige la presencia de mayores coordinaciones entre las instituciones o la creación de servicios multidisciplinares de atención a la familia.

Como medidas complementarias, la Ponencia propone ciertas modificaciones legislativas encaminadas a armonizar la legislación en general con el principio de protección a las mujeres, desde modificaciones procedimentales encaminadas a dar prioridad y celeridad a los asuntos civiles de divorcio o separación cuando hay también malos tratos hasta modificaciones fiscales como la no imposición de la pensión de alimentos en la declaración del Impuesto sobre la renta de las personas físicas: por otro lado se propone la creación de juzgados especializados para la familia. En el ámbito de la sanidad se recomienda la introducción de la cartilla de salud individualizada a nivel nacional, dado que hasta la fecha del informe tanto la mujer como los hijos figuraban en la cartilla de salud del marido.

El enfoque multidisciplinar, las estadísticas utilizadas y la audacia de las recomendaciones hacen del informe el precursor y la fuente de las futuras modificaciones legislativas y medidas que se adoptaran hasta llegar al sistema de lucha contra la violencia machista que hoy día conocemos en España, sin embargo debido, o bien a la poca incidencia en aquella época o a la falta de conciencia, el informe carece

aún de referencias en cuanto a situaciones y colectivos de víctimas de especial vulnerabilidad, entre ellos el colectivo de las mujeres extranjeras.

Tal como adelantaba el informe del Senado, el ámbito de los maltratos se vio modificado mediante una reforma en el Código Penal.

1.1.- La Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio, de actualización del Código Penal

Asimismo, la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio anunciaba desde su preámbulo la toma de conciencia sobre la existencia de «*conductas sistemáticamente agresivas*» y se proponía reforzar «*la deficiente protección de los miembros físicamente más débiles*» de la familia.

En efecto mediante modificación del Código Penal intervenida por la Ley Orgánica 3/1989, el artículo 425 del Código Penal castiga la violencia física habitual en el ámbito familiar: *«el que habitualmente, y con cualquier fin, ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que estuviese unido por análoga relación de afectividad, así como sobre los hijos sujetos a la patria potestad, o pupilo, menor o incapaz sometido a su tutela o guarda de hecho».* Pese al requisito de la habitualidad, la pena era simbólica, consistiendo únicamente en arresto mayor que suponía de un mes y un día a seis meses de privación de libertad.

Sin embargo, como bien apuntaba Marí Farinós, la regulación del delito excluye a los ascendientes como sujetos pasivos, y por otra parte en cuanto a los sujetos pasivos teóricamente protegidos por ley, la protección no fue efectiva en la práctica por varios motivos entre ellos la dificultad probatoria y la reducida condena penal, además de excluir la violencia psicológica. Sin embargo, fue un primer paso de respuesta político-legal ante una violencia sistemática[330].

La redacción dejaba lugar a interpretación en caso de concurso, cuando por ejemplo en uno de los episodios encuadrados en la violencia habitual, el sujeto activo producía alguna de las lesiones descritas y castigadas separadamente en los artículos

[330] MARÍ FARINÓS, E., "Evolución normativa del delito de violencia de género del artículo 153 del Código Penal desde su primera regulación hasta la actualidad", en *Diario La Ley*, núm. *9125*, 2018, p. 10.
El autor acertadamente apunta que los malos tratos sistemáticos en la pareja «*no encontraban hasta 1989, una adecuada respuesta penal, considerándose este precepto (y el futuro art. 153 CP (LA LEY 3996/1995)) el mínimo de cobertura legal imprescindible para empezar a hacer frente a la violencia doméstica.*»

420[331] y 421 del Código Penal[332]. La doctrina estaba dividida. Había autores que consideraban que se debía aplicar el concurso de delitos, entendiendo el profesor Cobo del Rosal que el bien jurídico protegido por el art 425 era la dignidad de las personas, en concurso con los delitos de lesiones descritos en los artículos 420 o 421 del Código Penal por las lesiones resultantes, entendiendo que los bienes jurídicos protegidos eran distintos[333]. Otra parte de la doctrina[334] y de la jurisprudencia abogaba por el concurso de leyes, aplicando el articulo correspondiente a las lesiones (o sea 420 o 421) con la circunstancia mixta del parentesco del artículo 11 del Código Penal de 1989.

1.2.- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

Por su parte el Código Penal de 23 de noviembre de 1995 viene a reproducir lo estipulado en el Código Penal de 1989, si bien en aras a solventar algunas de las lagunas o dificultades de interpretación de la regulación anterior, amplía la protección a los ascendientes, antes incomprensiblemente excluidos, añadiendo también a los hijos del cónyuge o conviviente, siempre y cuando exista convivencia. La violencia psicológica seguía obviada, siendo esta la principal crítica a la nueva regulación, si bien este tipo de violencia podía encontrar cabida dentro de las infracciones penales de amenazas, detenciones ilegales, coacciones o contra la integridad moral.

Aunque algo mejorada, la nueva regulación penal dada por el artículo 153 Código Penal[335], adolecía todavía de una plena protección y no aclaraba del todo

---

[331] El artículo 420 en su redacción de 1989, señalaba: «*el que, por cualquier medio o procedimiento, causare a otro una lesión que menoscabe su integridad corporal o su salud física o mental, será castigado con la pena de prisión menor, siempre que las lesiones requieran para su sanidad, además de una primera asistencia facultativa, tratamiento médico o quirúrgico.*
no obstante, el hecho descrito en el párrafo anterior podrá ser castigado con las penas de arresto mayor o multa de 100.000 a 500.000 pesetas, atendidas la naturaleza de la lesión y las demás circunstancias de aquél.».

[332] El artículo 421 por su parte regulaba las lesiones agravadas: «*las lesiones del artículo anterior serán castigadas con las penas de prisión menor en sus grados medio a máximo:*

1.º Si en la agresión se hubieren utilizado armas, instrumentos, objetos, medios, métodos o formas susceptibles de causar graves daños en la integridad del lesionado o reveladoras de acusada brutalidad en la acción.

2.º Si como resultado de las lesiones el ofendido hubiere quedado impotente, estéril, deforme o con una enfermedad somática o psíquica incurable, o hubiere sufrido la pérdida de un miembro, órgano o sentido, o quedado impedido de él.

3.º Si se hubiere empleado tortura».

[333] COBO DEL ROSAL, M. y CARBONELL MATEU, J. C., en COBO DEL ROSAL, M. y otros, *Derecho Penal. Parte Especial*, 3a ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1990, p. 611.

[334] BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., en MUÑOZ CONDE, F.; BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. y GARCÍA ARÁN, M., en *La Reforma Penal de 1989*, Tecnos, Madrid, 1989, p. 105.

[335] El art. 153 CP en la redacción dada por la Ley 10/1995 de 23 de noviembre señalaba: *«El que habitualmente ejerza violencia física sobre su cónyuge o sobre persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, o sobre los hijos propios o del cónyuge o*

asuntos que en la anterior regulación se habían dejado al criterio interpretativo de la doctrina y jurisprudencia. Una de las principales críticas de la época era que los hechos menores que se encuadraban dentro de las faltas no se podían perseguir de oficio. Por otro lado, la imprecisión del término «*habitualmente*» siguió creando interpretaciones diversas y posturas jurisprudenciales poco claras.

Otra de las dificultades de interpretación que viene a remediar, para bien o para mal, la nueva regulación era la relativa a la expresión «*análoga relación de afectividad*» a la que reiteradamente en la doctrina y la jurisprudencia se le exigía el requisito de ser «*permanente*». La nueva regulación aclara lo que entiende por «*análoga relación de afectividad*» añadiéndole el requisito de «*estable*», que no está muy lejos de la permanencia[336] anteriormente exigida en la interpretación que hacía la doctrina.

Otro aspecto que aclara la nueva regulación es el relativo al tema concursal ya que deja claro que el delito de maltrato habitual del artículo 153 se aplica con autonomía e independencia a los otros delitos que podrían darse a la vez por las consecuencias lesivas de cada acto individual. Al establecer claramente el artículo 153 Código Penal de 1995 en su último párrafo que se aplica «*sin perjuicio de las... que pudieran corresponder por el resultado que, en cada caso, se causare*», se opta claramente por el concurso de delitos, zanjándose el debate provocado por la anterior regulación. Si bien la nueva regulación aboga por esta autonomía y concurso de delitos, ello no trajo una opinión unánime con respecto a cuál era el bien jurídico protegido. Lo que parece claro es que el bien jurídico protegido no podía considerarse la salud personal ya que, ello supondría un doble castigo por los mismos hechos. Otros autores sin embargo consideran que el bien jurídico protegido sigue siendo la salud

conviviente, pupilos, ascendientes, o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela o guarda de hecho de uno o de otro, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder por el resultado, que, en cada caso, se causare».

[336] DEL ROSAL, B., "La regulación de la violencia habitual en el ámbito conyugal o en el de las relaciones de pareja en el Código Penal: Legislación vigente y propuesta de reforma", en *Congreso Violencia Doméstica,* Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género (editor), Madrid, 2003, p. 328, disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Premios-y-Congresos/relacionados/La-regulacion-de-la-violencia-habitual-en-el-ambito-conyugal-o-en-el-de-las-relaciones-de-pareja-en-el-codigo-penal---legislacion-vigente-y-propuesta-de-reforma (Consultado: 05/03/2025).
Del Rosal considera que el problema de la «*permanencia*» quedó definitivamente resuelto en la redacción del artículo 153 CP 2995 «al *exigir éste, expresamente, la estabilidad en la relación, que es tanto como decir que la relación debe de tener una cierta permanencia».*

personal y la integridad, pero configurando el delito como un tipo de «*peligro abstracto*»[337].

Otra de las características de la nueva regulación es el endurecimiento de las penas, característica que se dará de manera progresiva en las siguientes reformas también. Asimismo, la que era pena máxima en la anterior regulación, seis meses de prisión, se transforma con la nueva normativa penal en pena mínima, siendo la máxima elevada a tres años de prisión. Esta impresionante agravación en el castigo viene como respuesta a un nuevo contexto social, a una mayor sensibilidad de la sociedad y rechazo a la violencia, a la vez que se configura como política punitiva enfocada a disminuir este tipo de violencia y constreñir a los maltratadores[338].

Las siguientes reformas relacionadas con la violencia de género siguen la misma línea de endurecimiento de las penas, medidas de seguridad, trasformaciones procesales encaminadas a dar una respuesta más eficaz y rápida a las víctimas, sin que los resultados guarden relación con las intenciones y esfuerzos.

1.3.- Primer Plan de acción contra la violencia domestica de 30 de abril de 1998

Ante las preocupantes cifras y consecuencias a varios niveles de la violencia de género el Gobierno entendió que no se podía legislar de manera aislada y coyuntural sino que era necesaria una política pública consensuada y firme dotada de los recursos económicos necesarios, siendo así como el 30 de abril de 1998 se aprueba por el Consejo de Ministros el I Plan de acción contra la violencia doméstica dejando claro en el propio texto «*la voluntad del Gobierno para atajar el grave problema social que suponen los malos tratos que sufren las mujeres por parte de sus parejas en nuestro país*». El Plan de Acción recoge cincuenta y siete medidas que afectan a seis áreas: Sensibilización y prevención; Educación y formación; Recursos Sociales; Sanidad, Legislación y Práctica Jurídica e Investigación con el objetivo final de «*concienciar a la sociedad de que la violencia doméstica es un problema de todos y ofrecer a las*

[337] GRACIA MARTÍN, L., "Art. 153", en DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. y GRACIA MARTÍN, L. (coords.), en *Comentarios al Código Penal. Parte Especial, I: «Títulos I a IV y faltas correspondientes»*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997, p. 426.
Gracia Martin entiende que el «*peligro abstracto se sustenta en las probabilidades de que la reiteración de las conductas descritas en el tipo provoque en las víctimas estados graves de desequilibrio psíquico y emocional*».

[338]MARÍ FARINÓS, E., "Evolución normativa del delito de violencia de género del artículo 153 del Código Penal desde su primera regulación hasta la actualidad", ob. cit., p. 14.
Todo ello contribuyó a que la violencia conyugal no siguiera siendo un «delito invisible», aunque tal como bien apunta el magistrado, ese rigor punitivo *in crescendo* no se corresponde a una disminución deseada de la violencia de género.

víctimas una esperanza a su situación». El plan fue impulsado por el Instituto de la Mujer, organismo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en colaboración con los Ministerios de Justicia, Educación, Cultura y Deporte, Sanidad y Consumo e Interior y de las distintas Comunidades Autónomas, de la Federación de Municipios y Provincias y con las Organizaciones no Gubernamentales con acciones en el ámbito de la violencia de género. El plan se creó con una vigencia de tres años y tuvo como objetivos concretos «*alejar al agresor de la víctima como medida cautelar, perseguir de oficio las faltas por malos tratos, adecuar las penas para que no redunden en perjuicio de la víctima, incrementar las unidades de atención a las mujeres, facilitar cursos de formación a las víctimas y campañas de sensibilización*», «*tipificar los malos tratos psíquicos, agilizar los procedimientos y crear un turno de abogados de oficio especializados en estos temas, en colaboración con los Colegios de Abogados*» entre otras.

Tras la aprobación del Primer Plan de acción contra la violencia doméstica, varias reformas han puesto en práctica las medidas legislativas propuestas.

1.4.- La Ley Orgánica 14/1999, de 9 de junio, de modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de protección a las víctimas de malos tratos

La Ley 14/1999, tal como se expresa en su Exposición de Motivos, viene a articular los cambios legislativos que se consideraban útiles en el «I Plan de acción contra la violencia doméstica» aprobado por el Consejo de Ministros el día 30 de abril de 1998, con el propósito de «*lograr la erradicación de las conductas delictivas consistentes en malos tratos, a la par que otorgar una mayor y mejor protección a las víctimas de tan deplorables conductas*».

La reforma de 1999 es más contundente que la de 1995, y viene impulsada por la opinión pública, cada vez más informada y más consciente de la envergadura del problema, por la presión doctrinal, pero también, como lo veremos en el siguiente subcapítulo, por avances políticos y legislativos a nivel internacional.

La Ley 14/1999 reforma no solo el Código Penal sino también la Ley de Enjuiciamiento Criminal, aportando cambios relevantes y necesarios. Entre las innovaciones más importantes destacan: la tipificación de la violencia psíquica dentro de la violencia doméstica, la posibilidad de perseguir de oficio ciertas faltas, la definición del término «*habitualidad*», la prohibición de acercarse a la víctima como pena accesoria, la inmediata protección a la víctima mediante orden cautelar de

alejamiento desde el comienzo de las diligencias y la persecución de oficio de las faltas de malos tratos entre otras.

Asimismo, otra de las mejoras introducidas por la Ley 14/1999 es la ampliación de los sujetos pasivos protegidos, ya que se tiene en cuenta no solamente la convivencia conyugal o análoga presente, sino que se consideran víctimas del delito también las que en el pasado hayan tenido una relación marital o análoga, o sea la protección permanece incluso tras la ruptura de la pareja. En este punto el fundamento ya no estaba solamente relacionado con la convivencia «*anormal*», sino que se consideraba que la violencia se producía «*por razón de los vínculos afectivos presentes o pasados*» como bien apuntaba Bolea Bardón[339].

Pese a los avances aportados por el I Plan de Acción contra la Violencia de Género y la reforma de 1999, en la práctica los resultados se mostraron muy tímidos, circunstancia que motivó al Gobierno a realizar un balance y proponer medidas encaminadas a cubrir las deficiencias del primer plan y mejorar las medidas, todo ello mediante la aprobación por Acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de mayo de 2001 del II Plan Integral contra la violencia domestica 2001-2004.

Este Plan fue mucho más allá que el anterior y se articuló en cuatro grandes áreas: a) medidas preventivas y de sensibilización, enfocadas tanto a la población en general como a los profesionales con actuaciones de formación, educación y coordinación entre las instituciones; b) medidas legislativas y procedimentales, que mejoren la cobertura legal con medidas tanto preventivas como sancionadoras adecuadas; c) medidas asistenciales y de intervención social, con recursos adecuados para las necesidades de las víctimas en el ámbito sanitario, económico, laboral y psicológico; d) medidas relacionadas con la investigación, destinadas a la obtención de datos fiables y completos sobre la violencia doméstica.

En respuesta a las medidas legislativas propuestas por el II Plan, se aprueban otras reformas tanto en el ámbito subjetivo como adjetivo encaminadas a mejorar el

[339] BOLEA BARDÓN, C., "En los límites del derecho penal frente a la violencia doméstica y de género", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 9, 2007, p. 7: «*El ejercicio de violencia penalmente relevante a los efectos de ser castigado de forma independiente ya no era sólo el que se producía en el contexto de una convivencia "anormal", sino que también lo era el que se producía por razón de los vínculos afectivos presentes o pasados. Lo anterior ponía claramente de manifiesto que el interés protegido en este delito, no podía ser la paz familiar o del hogar, sino que lo que se afectaba era algo ajeno a la lógica de la convivencia y sin embargo presente en las relaciones de afectividad, aspecto éste que parecía apuntar hacia la integridad moral o dignidad de determinadas personas próximas al autor*».

marco legislativo existente mediante la introducción de nuevos delitos o la agravación de las penas en los tipos delictivos ya existentes.

2.- Las modificaciones legislativas del año 2003

2.1.- La Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de la orden de protección de las víctimas de violencia doméstica

Siguiendo las premisas del II Plan y tras constatar un su preámbulo que «*La violencia ejercida en el entorno familiar y, en particular, la violencia de género constituye un grave problema de nuestra sociedad que exige una respuesta global y coordinada por parte de todos los poderes públicos. La situación que originan estas formas de violencia trasciende el ámbito meramente doméstico para convertirse en una lacra que afecta e involucra a toda la ciudadanía*», la Ley ve necesaria para la erradicación de la violencia de genero la adopción de nuevos instrumentos legales, siendo el objeto de esta regulación todas aquellas medidas cautelares penales sobre el agresor que impidan más violencia sobre la víctima y las de índole civil y social que den mejor respuesta a la salida de la situación de especial vulnerabilidad de las mujeres víctimas.

La Ley configura la protección de la víctima mediante la adopción en una única resolución judicial de las diferentes medidas de naturaleza penal y civil que a su vez activan los mecanismos de ayuda social por parte del Estado, las Comunidades Autónomas o los Ayuntamientos, todas estas medidas configuradas en un sistema en el cual intervienen varias Administraciones que se deben coordinar. La orden de protección se introduce mediante el articulo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, artículo que, en la práctica judicial, incluso actual, es básico y de hecho en el argot jurídico es el que se utiliza comúnmente para abreviar todo lo que ello supone e incluye, dicho de otra manera cuando el Magistrado llama a las partes «para la comparecencia del artículo 544 ter» se sabe que se trata de adoptar no solo las medidas penales sino también las civiles relativas a los hijos menores. De las medidas legales adoptadas en este ámbito, probablemente es una de las más eficientes, hecho corroborado también por su persistencia hasta la actualidad, las modificaciones posteriores siendo puntuales en 2009 y 2015, y otra, ya algo más contundente, en 2021.

La orden de protección del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal es una orden de naturaleza penal, a diferencia de órdenes parecidas en sistemas

jurídicos de otros países donde su naturaleza es administrativa o civil. Esta naturaleza refleja la contundencia del reproche y de la voluntad de proteger a la víctima a toda costa, puesto que su incumplimiento conlleva para el supuesto agresor un castigo también de naturaleza penal, con la implícita voluntad disuasoria de la medida.

La orden se puede tomar a instancia de parte o de oficio, y el Juez debe citar a las partes, sus Abogados y el Ministerio fiscal a una audiencia, a la mayor brevedad posible, pero siempre en el plazo máximo de setenta y dos horas. Hay que decir que en la práctica judicial la celebración de esta comparecencia y la adopción de la medida cautelar se suele producir en un plazo de máximo de veinticuatro horas, celeridad a la que contribuyen tanto las fuerzas del Estado que elaboran y envían a a la autoridad judicial el atestado en un tiempo récord como los Colegios de abogados que designan profesionales con la misma rapidez y los propios Juzgados. Si hay hijos menores en la misma comparecencia se tratarán y se adoptarán las medidas de naturaleza civil consistentes en: «*la atribución del uso y disfrute de la vivienda familiar, determinar el régimen de custodia, visitas, comunicación y estancia con los hijos, el régimen de prestación de alimentos, así como cualquier disposición que se considere oportuna a fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios*». La medida penal perdura durante todo el procedimiento hasta recaer sentencia o hasta decisión contraria; sin embargo, las medidas civiles tienen una validez de treinta días, con la posibilidad de su prórroga en el caso en el que durante este plazo de treinta días una de las partes presente demanda civil caso en el que se mantendrán hasta que se decida definitivamente por sentencia en primera instancia mantenerlas inalteradas o modificar su contenido.

Una vez adoptada la orden y notificada a las partes, también se activan los instrumentos de protección social por parte de otros organismos públicos estatales autonómicos o locales.

Según el párrafo 10 del artículo 544 ter Ley Enjuiciamiento Criminal «*La orden de protección será inscrita en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica*», registro que será detalladamente regulado en el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, que prevé la inscripción no solamente de las órdenes de protección y las medidas cautelares sino también de todos aquellos hechos esenciales y relevantes para una eficaz protección de las víctimas. La creación de dicho registro supuso una mayor eficiencia de las medidas de protección en aras a la erradicación del fenómeno de la violencia de género, posibilitando el acceso inmediato

y en cualquier momento sobre las medidas adoptadas de manera cautelar o definitivas mediante sentencia sobre un agresor en concreto.

A excepción de algunas modificaciones puntuales en 2009 y 2015 y otra más reciente y relevante en 2021, el articulo 544 ter ha permanecido inalterado y ha sido ampliamente aplicado.

El procedimiento además de ser rápido es sencillo, en la práctica se adopta por el Juzgado de guardia, incluso si no es el competente. Tras la inauguración de los Juzgados de Violencia de la Mujer en 2004, como veremos, la orden se adopta por este Juzgado en funciones de guardia, y para el caso de que la comparecencia se celebre durante un día festivo, sábado o domingo, cuando no se encuentre en funciones el Juzgado de Violencia de Genero, la medida se dicta por el Juzgado de Instrucción e funciones de guardia, siendo posteriormente el lunes o próximo día hábil ratificada por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer.

2.2.- La Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros

Esa Ley nace también como consecuencia del «II Plan integral contra la violencia doméstica», y así se refleja en la Exposición de Motivos. En el ámbito de la violencia de género la presente Ley actúa en dos vertientes.

En primer lugar, en cuanto a la función represiva, se elimina la falta para esta categoría de hechos, considerándose siempre delito, reformulándose por tanto el artículo 153 del Código Penal[340], abriendo así la posibilidad de recaer incluso pena de prisión y en todo caso, la pena de privación del derecho a la tenencia y porte de armas.

[340] Articulo 153 CP en la redacción dada por la Ley 11/2003 y en vigor hasta 2005: «*El que por cualquier medio o procedimiento causara a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delito en este Código, o golpeara o maltratara de obra a otro sin causarle lesión, o amenazara a otro de modo leve con armas y otros instrumentos peligrosos, cuando en todos estos casos el ofendido fuera alguna de las personas a las que se refiere el art. 173.2, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de uno a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de seis meses a tres años.*
Se impondrán las penas en su mitad superior cuando el delito se perpetre en presencia de menores, o utilizando armas, o tenga lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realicen quebrantando una pena de las contempladas en el art. 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza».

En segundo lugar, la Ley actúa sobre los hechos cometidos con habitualidad, se amplía el círculo de posibles víctimas e incluso se abre la posibilidad de suspensión de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento.

Asimismo las lesiones que anteriormente a esta Ley eran en principio constitutivas de falta por suponer solamente una primera asistencia médica, el maltrato de palabra y las amenazas con arma o instrumento peligroso pasan a ser delito cuando se realizan sobre las personas especialmente protegidas en el artículo 173.2 del Código Penal. Ello supone que dichos hechos podrían acarrear una pena de prisión de tres meses a un año, criticándose la modificación por parte de la doctrina, que consideraba que afectaba el principio de proporcionalidad[341] ya que un simple bofetón puntual en el ámbito doméstico podría acarrear la pena de prisión de un año cuando fuera del ámbito doméstico sería una falta castigada con multa, y que por tanto la pena no era acorde con los hechos sino más bien justificada por una estimación de peligrosidad futura. Sin embargo, la mayoría de la doctrina apoyó la modificación ya que, como el II Plan y la misma Ley lo explican, el mayor castigo se basa en el mayor desvalor que merece el hecho de violencia perpetrado en un ámbito de relaciones de confianza.

2.3.- La Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995 del Código Penal

Esta Ley aporta algunas modificaciones con impacto directa o indirectamente en el tratamiento de la violencia de genero.

Asimismo, la duración mínima de la pena de prisión en general pasa de seis meses a tres meses, con la intención de que la distancia entre falta y delito sea menor y por tanto las penas más proporcionadas con respecto a la gravedad de cada hecho.

Sin embargo, las penas de alejamiento y de no aproximación a la víctima se amplían en cuanto a la duración, si bien esta misma pueda coincidir con el cumplimiento simultáneo de la pena de prisión, asegurándose de esta manera la vigencia del alejamiento en los permisos de salida penitenciarios. También se establece

[341] MARÍ FARINÓS, E., "Evolución normativa del delito de violencia de género del artículo 153 del Código Penal desde su primera regulación hasta la actualidad", ob. cit., p. 3.
El autor recuerda aquellas voces críticas que «*entendían que este planteamiento era idéntico al que inspiró la Ley de Vagos y Maleantes y la Ley de Peligrosidad y Rehabilitación Social, que aplicaban medidas de seguridad predelictuales privativas de libertad sobre la base, no del hecho cometido, sino de los que el autor podía llegar a cometer*».

la posible suspensión del régimen de visitas, comunicación y estancia de los hijos y la prohibición de comunicaciones por medios informáticos y telemáticos.

A diferencia de otros delitos, la pena accesoria de prohibición de acercarse a la víctima es obligatoria, atrayendo su incumplimiento consecuencias penales como la condena por un delito de quebrantamiento del artículo 468 del Código Penal, que será igualmente perseguible de oficio y con independencia del consentimiento de la víctima. La violación o incumplimiento de la pena accesoria de no acercamiento acarrea también la revocación de los beneficios de la suspensión previamente concedida (art. 86 Código Penal).

La Ley también establece por separado las tres modalidades de penas de alejamiento: la prohibición de residir y acudir a determinados lugares, la prohibición de aproximación a la víctima u otras personas y la prohibición de comunicación con la víctima u otras personas, con el objetivo de modular e imponer la adecuada con la naturaleza y gravedad del delito.

2.4.- La Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de prisión provisional

La nueva Ley Orgánica aporta también una mayor contundencia en los delitos de violencia de género en tanto en cuanto si para delitos de otra índole la prisión provisional solo se podía adoptar si el delito investigado era sancionado con pena cuyo máximo fuera igual o superior a dos años de prisión o inferior si el imputado tuviere antecedentes penales derivados de condena por delito doloso, en el caso de la violencia doméstica la Ley establece que no será aplicable el límite anteriormente mencionado y regulado en el ordinal 1.º del art. 503 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Tal como se expresa en el artículo 503.1. 3.º.c) de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, dicha regulación de la prisión provisional en los casos de violencia doméstica tiene como fin evitar que el imputado pueda actuar contra bienes jurídicos de la víctima cuanto sea una de las personas del artículo 153 Código Penal, posteriormente las incluidas en el artículo 173.2 Código Penal.

La Ley Orgánica 13/2003 también modificó el art. 544 bis párrafo cuarto de la Ley de Enjuiciamiento Criminal estableciendo que en caso de incumplimiento de la medida de alejamiento se convocará a la comparecencia del artículo 505 pudiéndose adoptar la medida de prisión provisional u otra medida cautelar que implique menos

limitación de la libertad personal «*para lo cual se tendrán en cuenta la incidencia del incumplimiento, sus motivos, gravedad y circunstancias, sin perjuicio de las responsabilidades que del incumplimiento pudieran resultar*». La Ley también introduce la posibilidad de retención del pasaporte y se establece la obligación de notificar a la víctima o persona ofendida la resolución de adopción de la prisión provisional.

3.- La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género

La Ley 1/2004 es prácticamente la carta constitutiva o de reconocimiento separado de la violencia de género, y así se hace saber desde su propio título y Exposición de Motivos, que reconoce «*la brutal desigualdad existente en nuestra sociedad*» y «*la violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo*». La ley Orgánica 1/2004 entró en vigor el 29 de enero de 2005, si bien los aspectos relativos a la tutela penal y judicial entraron en vigor seis meses más tarde o sea el 29 de junio de 2005.

Aprobada en el Parlamento por unanimidad, la Ley viene a reconocer el complejo problema de la violencia contra las mujeres y a dar respuesta a esta lacra, atendiendo las recomendaciones de los organismos internacionales de dar una respuesta global, integral y multidisciplinar, siendo citadas en el capítulo preliminar de la Ley algunas de estas iniciativas internacionales como la Decisión n.º 803/2004/CE del Parlamento Europeo que aprobaba el Programa de Acción Comunitaria para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres vigente (2004-2008), que conformaba una nueva política para los países de la Comunidad Europea destinada a prevenir y perseguir este tipo de violencia.

Pese a ser aprobada por unanimidad, la Ley no ha estado exenta de debates y polémicas tanto con anterioridad a su aprobación mediante los diferentes informes realizados y debates parlamentarios[342], como después mediante el planteamiento de dos cuestiones de inconstitucionalidad.

[342] Entre ellos: Informe del Consejo Económico y Social, de 17 de junio de 2004, Informe del Consejo Escolar del Estado, de 18 de junio de 2004, Informe de la Fiscalía General del Estado, de 22 de junio de 2004, Informe del Consejo General del Poder Judicial, de 24 de junio de 2004, Dictamen del Consejo de Estado, de 24 de junio de 2004, Informe al Proyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la Violencia de Género, del Consejo Asesor del Observatorio Regional de la Violencia de Género, de 19

La Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, se propone continuar y reforzar el «*proceso de reformas legales, tanto estatales como autonómicas, cuya finalidad es ir perfeccionando nuestro ordenamiento jurídico para promover la igualdad de la mujer ex artículo 9.2 de la Constitución y, en especial, procurar el mayor nivel posible de prevención, protección frente a la violencia si bien no doméstica sino de la mujer*»; tal como se explica en el informe al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer del Consejo General del Poder Judicial, de 24 de junio de 2004.

La Ley se estructura en un Título preliminar, cinco Títulos, veinte Disposiciones adicionales, dos Disposiciones transitorias, una Disposición derogatoria y siete Disposiciones finales. El Título preliminar explica el fundamento y los principios rectores de la ley y sus objetivos, mientras los otros Títulos reflejan precisamente ese carácter multidisciplinar e integral al hacer referencia a los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales, de atención posterior a las víctimas, que se suman a la tutela judicial tanto la penal como la relativa a las medidas civiles imprescindibles y que rodean la problemática de la violencia de género.

Por encima del necesario abordaje multidisciplinar e integral que ha sido reforzado por esta ley y refrendado finalmente tanto por la opinión pública como por los diferentes operadores públicos y privados, las características más innovadoras de la Ley son precisamente las que más polémicas han suscitado, en concreto el concepto de violencia de género, la protección penal diferenciada para las mujeres víctimas de violencia y la creación de Juzgados especializados.

Como decíamos, es la primera vez que la normativa habla de manera específica de la violencia de género y la define en su artículo 1.1: «*La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas 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, aun sin convivencia*». Con esta definición se deja claro que la violencia de género si bien en muchas ocasiones se produce en el ámbito doméstico, en el hogar familiar, no es este el condicionante, sino que su fundamento reside precisamente en la desigualdad estructural y ancestral que sufren las mujeres y se traslada a otros muchos ámbitos.

---

de julio de 2004, Dictamen emitido por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, publicado el 7 de octubre de 2004 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

Empezando por la utilización de la expresión «violencia de género» o la sustitución del clásico concepto de violencia doméstica, este aspecto es el que más debates ha suscitado tanto antes como después de la entrada en vigor de la Ley.

De hecho, el propio Informe de la Real Academia Española de 19 de mayo de 2004 sostuvo la utilización en la Ley de la expresión «*violencia doméstica*» argumentando que es una expresión ya arraigada y que además refleja los efectos que este tipo de violencia tiene no solamente sobre la mujer víctima directa sino sobre el conjunto de los miembros del hogar. El mismo informe y para cubrir aquello casos en los que la violencia contra la mujer no se produce en el hogar, o sea cuando se trata de pareja sin convivencia, propone utilizar la expresión «*o por razón de sexo*», concluyendo por tanto que el título que debería llevar la futura Ley debía ser «*Ley integral contra la violencia doméstica o por razón de sexo*».

El Consejo General del Poder Judicial también opuso resistencia a la utilización del término violencia de género, indicando sus argumentos una resistencia más ante la incomprensión del fundamento mismo de la violencia contra las mujeres.

Tal como Maqueda Abreu afirma, el fundamento de esta violencia, pese a la dificultad aun de su entendimiento, la escasa utilización del término tanto a nivel nacional como internacional[343], no es una cuestión biológica o de sexo sino de género como construcción social en la que se adjudican roles, identidades, etiquetas, que de manera ancestral sitúan a la mujer en un lugar subordinado y de discriminación : *«Es una manifestación más de la resistencia que existe a reconocer que la violencia contra las mujeres no es una cuestión biológica ni doméstica sino de género. Se trata de una variable teórica esencial para comprender que no es la diferencia entre sexos la razón del antagonismo, que no nos hallamos ante una forma de violencia individual que se ejerce en el ámbito familiar o de pareja por quien ostenta una posición de superioridad física (hombre) sobre el sexo más débil (mujer), sino que es consecuencia de una situación de discriminación intemporal que tiene su origen en una estructura social de naturaleza patriarcal. El género se constituye así en el resultado de un proceso de construcción social mediante el que se adjudican simbólicamente las*

[343] MAQUEDA ABREU, M. L., "La violencia de género: Entre el concepto jurídico y la realidad social", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 8, 2006, pp. 2-3.
«Esa explicación de la violencia contra las mujeres en clave cultural, no biológica es la que define la perspectiva de género. Una orientación ideológica que no está generalizada. Por ello, las regulaciones que la hacen suya, tanto en el orden internacional como en el nacional, acompañan su articulado de una descripción previa acerca de la violencia que pretenden combatir».

expectativas y valores que cada cultura atribuye a sus varones y mujeres. Fruto de ese aprendizaje cultural de signo machista, unos y otras exhiben los roles e identidades que le han sido asignados bajo la etiqueta del género. De ahí, la prepotencia de lo masculino y la subalternidad de lo femenino. Son los ingredientes esenciales de ese orden simbólico que define las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, origen de la violencia de género».

De una manera incluso más sencilla y clara Lorente Acosta explica que a la mujer no se le maltrata por ser madre, novia o ama de casa, sino por ser mujer, cuando los varones perciben que se está desafiando su masculinidad; por ello es importante delimitar conceptualmente la violencia que se ejerce sobre la mujer, ya que al denominarla incorrectamente (por ejemplo como «*violencia doméstica*» o «*violencia familiar*») se está relacionando solo con un ambiente concreto, el familiar o doméstico, y de ahí se puede pasar con relativa facilidad a limitarlo a determinados tipos de familia, a ciertas circunstancias, a algunos hombres que son enfermos, alcohólicos o especialmente violentos, o también a mujeres que los provocan[344].

La Ley integral apuesta por la utilización de la expresión violencia de género y lo justifica de una manera simple, comprensible y contundente en la Exposición de Motivos: «*una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo*», o sea se trata de una violencia que claramente no tiene como fundamento ni diferencias biológicas ni sexuales, sino de construcción cultural, y con esta aclaración, la Ley viene a separar claramente la violencia de género de la doméstica, separación que no se comparte aún de manera unánime a nivel internacional, o por lo menos no a nivel terminológico.

La Exposición de Motivos recuerda la definición técnica del síndrome de la mujer maltratada que consiste en «*las agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, situándola en una posición de subordinación al hombre y manifestadas en los tres ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato en el seno de las relaciones de pareja, agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral*».

[344] LORENTE ACOSTA, M., LORENTE ACOSTA, J. A., "Agresión a la mujer: maltrato, violación y acoso: entre la realidad social y el mito cultural", Comares, Granada, 1998, pp. 85, 94 y LORENTE ACOSTA, M., "Mi marido me pega lo normal", Planeta, Barcelona, 2009, p. 47.

Pese a que ya no se trata de un delito invisible y a la concienciación cada vez mayor de la sociedad ante la problemática, la Ley reconoce que la lucha contra esta lacra necesita un enfoque integral y multidisciplinar y por ello regula aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales, y de atención posterior a las víctimas.

Desde el punto de vista penal se vuelve a modificar el contenido del articulo 153 Código Penal[345] que se estructura en cuatro apartados, el segundo y el tercero, reproduciendo con alguna diferencia el contenido establecido por la anterior ley, la Ley Orgánica 11/2003.

Con la Ley 1/2004 se intensifica nuevamente el aspecto punitivo, aunque más bien simbólicamente, y se circunscribe el sujeto pasivo del delito, la víctima, como exclusivamente del sexo femenino mediante la expresión «cuando *la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aún sin convivencia*».

Asimismo, en cuanto al primer aspecto la nueva Ley se inscribe en la misma línea de las modificaciones legislativas anteriores, de presión punitiva in crescendo, si bien de manera más moderada. El párrafo primero sube la pena mínima de tres meses a seis meses de prisión, quedado el límite máximo sin modificar (un año) y en cuanto a la pena accesoria de privación del derecho de armas se sube el límite mínimo en un día (de un año, como estaba previsto en la Ley de 2003 a un año y un día).

---

[345] Artículo 153 en la redacción de la L.O 1/2004: «*1. El que por cualquier medio o procedimiento causare a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delito en este Código, o golpeare o maltratare de obra a otro sin causarle lesión, cuando la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aún sin convivencia, o persona especialmente vulnerable que conviva con el autor, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años.*
2. Si la víctima del delito previsto en el apartado anterior fuere alguna de las personas a que se refiere el art. 173.2, exceptuadas las personas contempladas en el apartado anterior de este artículo, el autor será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación para el ejercicio de patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento de seis meses a tres años.
3. Las penas previstas en los apartados 1 y 2 se impondrán en su mitad superior cuando el delito se perpetre en presencia de menores, o utilizando armas, o tenga lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realicen quebrantando una pena de las contempladas en el art. 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza.
4. No obstante lo previsto en los apartados anteriores, el Juez o Tribunal, razonándolo en sentencia, en atención a las circunstancias personales del autor y las concurrentes en la realización del hecho, podrá imponer la pena inferior en grado».

La anterior agravación con respecto a la pena principal de prisión en su límite inferior queda en todo caso, «*compensad*a» con la facultad introducida en el apartado cuarto en base a la cual el juez puede *«en atención a las circunstancias personales del autor y las concurrentes en la realización del hecho, podrá imponer la pena inferior en grado»*. Por lo que, si bien el límite inferior de la pena de prisión del apartado uno sube de tres meses a seis meses, mediante la aplicación facultativa del apartado cuatro, en la práctica podría seguir aplicándose la mínima de tres meses.

Pero la novedad principal y a la vez uno de los aspectos que más debates han suscitado es el operado en el primer apartado del articulo 153 Código Penal con respecto al sujeto pasivo del delito que se define de manera exclusiva de sexo femenino («*ofendida*», «*esposa*», «*mujer*»), eliminándose a la vez la exigencia anterior de convivencia de la mujer con el sujeto activo, que si venia recogida en la normativa anterior de 2003, sustituyéndose por la expresión «*análoga relación de afectividad aun sin convivencia*».

Esa discriminación positiva con respecto a la mujer en comparación con el varón se intentó equilibrar añadiendo una segunda categoría de sujetos pasivos mediante la expresión «*a la persona especialmente vulnerable*» si bien a diferencia de la mujer, para esta categoría sí que la ley exige «*que conviva con el autor*». Este inciso también ha sido criticado en tanto en cuanto se considera que no procedía una modificación de la normativa de la violencia doméstica precisamente en la Ley dedicada a la violencia de género, que pretendía además separar las dos problemáticas, y ofrecer una protección exclusiva a la mujer[346].

Por otro lado, se introduce un nuevo supuesto de agravación de la pena en el caso de las lesiones, cuando, como dice el apartado cuarto del articulo 148 Código Penal, la víctima «*fuere o hubiere sido esposa, o mujer que estuviere o hubiere estado liga da al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia*».

[346] MIRAT HERNÁNDEZ, P., ARMENDÁRIZ LEÓN, C., "Violencia de género versus violencia doméstica: consecuencias jurídico-penales: estudio del Título IV de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género", ob. cit., p. 59.

La Ley 1/2004 eleva a la categoría de delito las amenazas[347] y las coacciones leves[348] cuando el sujeto pasivo fuere o hubiere estado ligada al autor por «*una análoga relación de afectividad*».

En el delito de quebrantamiento de condena del artículo 468, la Ley impone una sanción agravada en concreto pena privativa de libertad en los casos de quebrantamiento de la pena del artículo 48 del Código Penal o una medida cautelar, cuando el ofendido es una de las personas a que se refiere el artículo 173.2 del Código Penal.

Todas estas medidas penales operadas por la Ley 1/2004 configuran una especie de discriminación positiva a favor de la mujer siendo uno de los aspectos más controvertidos tanto antes como después de la aprobación de la norma.

Asimismo en el Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer del Consejo General del Poder Judicial de 24 de junio de 2004 se advierte que las modificaciones legislativas diferenciadas a favor de la mujer que se implementan son inapropiadas como medidas de discriminación positiva («*affirmative action*»), de hecho se considera que más que discriminación positiva a favor de la mujer se trataría de una discriminación negativa para el varón[349], por lo menos en el ámbito penal, basándose en la jurisprudencia del

---

[347] Art. 171.4 CP en la redacción dada por la Ley 1/2004: «*El que de modo leve amenace a quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o persona con discapacidad necesitada de especial protección, inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años. Igual pena se impondrá al que de modo leve amenace a una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor*».

[348] Art. 172.2 en la redacción dada por la Ley 1/2004: «*El que de modo leve coaccione a quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años.*

Igual pena se impondrá al que de modo leve coaccione a una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor.

Se impondrá la pena en su mitad superior cuando el delito se perpetre en presencia de menores, o tenga lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realice quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 48 de este Código o una medida cautelar o de seguridad de la misma naturaleza.

No obstante, lo previsto en los párrafos anteriores, el Juez o Tribunal, razonándolo en sentencia, en atención a las circunstancias personales del autor y a las concurrentes en la realización del hecho, podrá imponer la pena inferior en grado».

[349] CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. COMISIÓN DE ESTUDIOS E INFORMES, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la

Tribunal Constitucional (Sentencia del Tribunal Constitucional 128/1987), la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (como la sentencia de 17 de octubre de 1995, caso Kalanke[350]), la doctrina sobre el tema (se cita en el informe a L. M. Díez-Picazo)[351], Directivas europeas como la 76/207/CEE y la 2002/73/CE del Parlamento Europeo, y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que establecen que las acciones deben centrarse en aspectos sociales, culturales, laborales o educativos para ser legítimas, y no en el ámbito penal. Por lo tanto, el uso de medidas penales y judiciales en esta Ley se percibe por el Consejo General del Poder Judicial como una forma de discriminación negativa hacia hombres, ancianos y niños que podrían encontrarse en situaciones de vulnerabilidad similares a las de las mujeres.

Además, se argumenta que la modificación de los tipos penales basada en la condición de varón del agresor es constitucionalmente cuestionable y legalmente innecesaria, ya que esto no sería más que una manifestación de la circunstancia agravante de abuso de superioridad, la cual ya se contemplaba en el Código Penal.

En el mismo sentido, aunque algo más moderado, se pronunció el Dictamen del Consejo de Estado, de 24 de junio de 2004, considerando que no debería haber una referencia al sexo del agresor sino más bien reorientarse la discriminación positiva a casos de violencia doméstica en general.

Una vez aprobada la Ley, se puso en duda la constitucionalidad de la ley en cuanto a las modificaciones operadas en ámbito penal, especialmente aquellas que elevaban de falta a delito determinadas amenazas, coacciones, injurias y vejaciones contra la mujer, implicando una mayor pena y por tanto entendiendo que dicha discriminación positiva o sobreprotección penal podría vulnerar el principio de igualdad.

---

mujer, 24 de junio de 2004, pp. 26- 27: «*en el Anteproyecto la llamada acción positiva no es siquiera un caso de discriminación positiva, sino más bien una discriminación negativa. Consiste en endurecer el régimen punitivo de determinados comportamientos que, siendo objetivamente los mismos, se sancionan más gravemente por razón de ser el sujeto activo varón -esto es, por razones relativas al autor- y no por la mayor gravedad del injusto, lo que nos lleva a criterios penales que habría que entender felizmente desterrados*».

[350] TJUE de 17 de octubre de 1995, Caso Kalankem (CELEX:61993CJ0450:ES:TXT)

[351] *Ibidem*, p. 21: «*la acción positiva debe entenderse en un contexto de prudencia y teniendo en cuenta, en todo caso, que, como ha puesto de manifiesto la doctrina (cfr. L. M. Díez-Picazo), tiene siempre la finalidad de resolver problemas de igualdad de oportunidades como método de asignar de manera igualitaria bienes escasos*».

Tras más de ciento ochenta cuestiones de inconstitucionalidad, de las cuales ciento veintisiete fueron admitidas a trámite, la constitucionalidad de la Ley fue avalada finalmente por la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 59/2008 de 14 de mayo de 2008, n.º 201/2009[352], sentencia que ha servido de apoyo en la argumentación de las sentencias sucesivas.

La cuestión de inconstitucionalidad núm. 5939/2005 fue planteada por el Juzgado de lo Penal núm. 4 de Murcia[353], en relación con el artículo 153.1 del Código Penal y los preceptos constitucionales que se consideran infringidos son los artículos 10, 14 y 24.2 de la Constitución Española. En el auto que planteó la cuestión de inconstitucionalidad, a partir de la valoración conjunta de la prueba, se establece un relato de hechos probados que se calificaría como un maltrato de obra, causante de una lesión no constitutiva de delito, perpetrado por el esposo hacia su esposa en el domicilio compartido, después de la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004. Este hecho se encuadra en la redacción que la Ley 1/2004 dio en el artículo 153.1 del Código Penal, relacionado con su párrafo 3. Según el relato, el maltrato consistió en que «*el acusado sujetó fuertemente las orejas de su esposa, provocándole un enrojecimiento retroauricular bilateral que sanó con una primera asistencia, sin requerir tratamiento médico adicional*». Para el órgano judicial que planteó la cuestión, la pena de prisión mínima aplicable, en contraste con lo que ocurriría si, en circunstancias idénticas, la agresora fuera la esposa y la víctima el marido, sería de nueve meses y un día, en lugar de siete meses y dieciséis días. La relevancia radica en que, debido al sexo del agresor, la pena de prisión alternativa y otras circunstancias teóricamente se verían más severas.

Por el órgano promotor se alega fundamentalmente que el castigo más severo de ciertas conductas cuando son cometidas por el hombre no parece que favorece la igualdad de oportunidades de la mujer, y por el otro lado, que la consecución de la igualdad debe tener en cuenta el respeto a la dignidad de la mujer como persona capaz y autónoma y no como persona a priori vulnerable y necesitada de tutela estatal.

[352] STC 59/2008, 14 de mayo de 2008 (VLEX-38660772).
[353] Se trata del auto de 29 de julio de 2005, Cuestión de inconstitucionalidad núm. 5939/2005 admitida a trámite por providencia del Tribunal Constitucional del 31 de enero por posible vulneración de los artículos 10, 14 y 24. 2.º Constitución («BOE» 21 de febrero de 2006), disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2006-2959 (Consultado: 05/04/2025)

El Tribunal Constitucional rechaza las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación con los artículos 153.1 Código Penal, en la redacción dada por la Ley Orgánica 1/2004, argumentando que la Ley no pretende clasificar a la mujer como especialmente vulnerable, sino reconocer la gravedad especial de ciertos hechos debido al contexto relacional en el que ocurren y su significado objetivo como manifestaciones de una profunda desigualdad[354].

El Tribunal promotor de la cuestión de inconstitucionalidad pone en duda igualmente la razonabilidad de la normativa; sin embargo, el Tribunal Constitucional entiende que la diferenciación en la pena es razonable porque busca aumentar la protección de la igualdad y la integridad física, psíquica y moral de las mujeres en el ámbito de la pareja, donde están insuficientemente protegidas. Esta legítima finalidad se logra reconociendo la mayor gravedad de ciertas conductas, tomando en cuenta su significado social objetivo, considerando que la violencia de género es la manifestación más brutal de la desigualdad en nuestra sociedad. La mayor sanción, argumenta el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico nueve, no se impone por el sexo del agresor, sino porque la conducta tiene un mayor desvalor al constituir una manifestación específicamente dañina de violencia y desigualdad[355].

En segundo lugar y ante la alegada inconstitucionalidad con respecto al artículo 14 de la Constitución Española por un desajuste en cuanto a la culpabilidad[356], el

[354] STC 59/2008 fundamento 7: *«La diferenciación normativa la sustenta el legislador en su voluntad de sancionar más unas agresiones que entiende que son más graves y más reprochables socialmente a partir del contexto relacional en el que se producen y a partir también de que tales conductas no son otra cosa, como a continuación se razonará, que el trasunto de una desigualdad en el ámbito de las relaciones de pareja de gravísimas consecuencias para quien de un modo constitucionalmente intolerable ostenta una posición subordinada»*.

[355] Fundamento 9 letra a: «*es lo que subyace en la decisión normativa cuestionada en apreciación del legislador que no podemos calificar de irrazonable: que las agresiones del varón hacia la mujer que es o que fue su pareja afectiva tienen una gravedad mayor que cualesquiera otras en el mismo ámbito relacional porque corresponden a un arraigado tipo de violencia que es "manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres»*.

Fundamento 9, letra c: «No es el sexo en sí de los sujetos activo y pasivo lo que el legislador toma en consideración con efectos agravatorios, sino —una vez más importa resaltarlo— el carácter especialmente lesivo de ciertos hechos a partir del ámbito relacional en el que se producen y del significado objetivo que adquieren como manifestación de una grave y arraigada desigualdad. La sanción no se impone por razón del sexo del sujeto activo ni de la víctima ni por razones vinculadas a su propia biología. Se trata de la sanción mayor de hechos más graves, que el legislador considera razonablemente que lo son por constituir una manifestación específicamente lesiva de violencia y de desigualdad».

[356] Se alega por el juez promotor «*En el marco de la argumentación del cuestionamiento de la norma ex art. 14 CE, se encuentran dos alegaciones que se expresan como de contrariedad de la misma al principio de culpabilidad penal. La primera se sustenta en la existencia de una presunción legislativa de que en las agresiones del hombre hacia quien es o ha sido su mujer o su pareja femenina afectiva concurre una intención discriminatoria, o un abuso de superioridad, o una situación de vulnerabilidad*

Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico once de la sentencia explica que no se vulnera el principio de culpabilidad, ya que no se presume en contra del imputado, sino que se reconoce razonablemente la lesividad por el especial desvalor de la conducta del agresor y se argumenta que no se está «*sancionando al sujeto activo de la conducta por las agresiones cometidas por otros cónyuges varones, sino por el especial desvalor de su propia y personal conducta: por la consciente inserción de aquélla en una concreta estructura social a la que, además, él mismo, y solo él, coadyuva con su violenta acción*».

Por todo ello el mayor avance de la Ley 1/2004 y el más controvertido mediante el cual se otorga a la mujer una protección penal reforzada finalmente es considerado totalmente acorde con la Constitución, encontrando su fundamento en una situación de riesgo más grave, y entendiendo que ante el mayor riesgo es razonable un tratamiento penal más severo.

La creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, bajo la fórmula y conforme a la tradición jurídica española de especialización, en este caso dentro del orden penal, de los Jueces de Instrucción, ha sido otro de los importantes hitos de la Ley 1/2004 e igualmente controvertido. Con la creación de Juzgados especializados el legislador, tal como explicaba en la Exposición de Motivos, pretendía «*asegurar tanto la mediación garantista del debido proceso penal en la intervención de los derechos fundamenta les del presunto agresor como la efectividad de las posibilidades legales que esta Ley dispone para la mayor, más inmediata y eficaz protección de la víctima, así como los recursos para evitar reiteraciones en la agresión o la escalada en la violencia*». Como consecuencia natural de la especialización de los nuevos Juzgados de violencia de género se crea también la figura del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, que interviene precisamente en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia de Género y en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o de guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos.

La competencia objetiva y funcional de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer se establece en función de dos elementos cumulativos: la clase del delito o

de la víctima. La segunda objeción relativa al principio de culpabilidad, de índole bien diferente, se pregunta si no se está atribuyendo al varón "una responsabilidad colectiva, como representante o heredero del grupo opresor».

falta que constituye el objeto del proceso (criterio «*ratione materiae*») en concreto delitos de violencia de género en relaciones afectivas de pareja existentes o pasadas y las personas que aparecen como sujeto activo y pasivo de dicha infracción penal (criterio «*ratione personae*»), siendo el sujeto pasivo la mujer y el activo el hombre con exclusión por tanto de las parejas homosexuales.

Dicha competencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en el orden penal viene establecida en los arts. 44, 58 y 60 de la Ley Orgánica 1/2004, procediéndose a la adición de un artículo 87 ter en la Ley Orgánica del Poder Judicial, con las correspondientes modificaciones en la Ley Enjuiciamiento Criminal. El art. 87 ter de la Ley Orgánica el Poder Judicial se divide en cinco apartados, regulando el primero la competencia en el orden penal, el segundo y el tercero tratan sobre la competencia en el orden civil, el cuarto trata sobre la inhibición para el caso de que el Juez de Violencia sobre la Mujer aprecie su incompetencia objetiva, mientras que el último apartado, cuya inclusión en el artículo 88 ter deriva del hecho de que nada tiene que ver con los apartados anteriores y por tanto su inclusión en el artículo 87 ter es un tanto artificial, establece la prohibición de mediación en esta materia.

En resumidas cuentas, la Ley crea los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer sobre dos fundamentos básicos, por un lado, la especialización y por el otro con el objetivo de dar un tratamiento conjunto a todos los aspectos penales y civiles de una crisis de pareja existente o con posterioridad a la ruptura.

Al igual que las modificaciones que implicaron una protección reforzada para la mujer a nivel penal, esta en concreto también suscitó polémicas antes y después de la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

Asimismo, en el Informe del Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer, el Consejo General del Poder Judicial ya advertía que la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer no era la mejor manera de implementar el principio de especialización judicial. Esta especialización, considera el Consejo General del Poder Judicial, debería ser de carácter funcional, es decir, integrada dentro de la estructura judicial, en lugar de crear jurisdicciones específicas como en este caso; especialmente cuando la diferenciación se hace en la nueva Ley en función del sexo de una de las partes, y en un periodo histórico en el que este tipo de diferenciación se ha superado, considerando inadecuado «*el establecimiento de una suerte de jurisdicción especial por razón de sexo de una de las*

partes, algo propio del Antiguo Régimen y afortunadamente superado ya a lo largo del siglo XIX».

Además, en el referido informe al Anteproyecto de Ley se anticipa como problema añadido a la futura creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer el hecho de que se asignaban a estos Tribunales además de las competencias penales, las civiles, lo que según el CGPJ generaría confusiones significativas en cuanto a la jurisdicción competente y problemas de planificación judicial, entendiendo que «*la criminalización de las causas civiles, los efectos funcionariales y laborales que implica promover una causa competencia de estos órganos más las especialidades procesales que encierra el texto informado, y todo basado en la idea de que se está ante una jurisdicción determinada por el sexo, cabe plantearse, decimos si todo en conjunto no va a producir una profunda distorsión en la planificación de la planta judicial*».

Tras la adopción de la Ley, parte de la doctrina jurídica puso en duda ya no solamente la idoneidad de estos Juzgados o la fórmula escogida sino incluso la posible inconstitucionalidad de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer, principalmente en base al fundamento constitucional y jurisdiccional del juez ordinario predeterminado por la ley establecido en el artículo 24 de la Constitución Española. La Asociación Profesional de la Magistratura más que celebrar la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer denunciaba que España se convertía con «*en el único país con Tribunales específicos para un solo sexo*». Por otro lado, también se pone en duda la imparcialidad del Juez de violencia de género en los asuntos civiles consecuencia de un previo juicio penal por maltrato por el mismo.

No obstante, los argumentos de la doctrina mayoritaria han hecho no solamente que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer no sean declarados inconstitucionales, sino que se haya avalado su oportunidad.

Partiendo de las previsiones del artículo 24.2 y 117.6 de la Constitución, la doctrina establece tres requisitos principales para dar cumplimiento al derecho constitucional a un juez ordinario predeterminado por la ley: 1) que se establezca mediante una Ley Orgánica; 2) que se ocupe mediante el sistema ordinario de

designación judicial; 3) que la atribución de competencias sea previamente establecida en la ley[357].

En lo que se refiere al primero de los requisitos, el artículo 43 de la Ley Orgánica 1/2004 reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial, introduciendo un nuevo artículo 87 bis, que contempla expresamente a la creación de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer. En cuanto al segundo requisito con respecto a la cobertura de nuevas plazas, se dio cumplimento al mismo mediante el procedimiento legalmente establecido de concurso. Por último, en cuanto las competencias previamente establecidas por ley, se cumple mediante las previsiones realizadas en el artículo 87 ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial introducido por el artículo 44 de Ley integral, en concreto las competencias penales y civiles allí establecidas.

La especialización por su parte no es una novedad en el sistema español, siendo uno de los precedentes los Juzgados de lo Mercantil. Además, la especialización viene siendo un fundamento y una virtud de la ley, que establece medidas concretas para que la especialización sea efectiva mediante una preparación adecuada de todos los operadores intervinientes: jueces, fiscales, abogados.

Con todos estos argumentos, tanto la doctrina inmediatamente posterior a la adopción de la Ley como la práctica judicial en estos veinte años han llegado a la conclusión de que la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer cumple escrupulosamente con los requisitos constitucionales.

Además de las medidas penales y procesales introducidas, la Ley Orgánica 1/2004, cumpliendo con su objetivo de abordaje integral y multidisciplinar para combatir el problema de la violencia de género, destaca también por medidas en otros ámbitos encaminadas todas hacia el mismo propósito:

a) Crea la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género y el Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres, organismos cuya labor de análisis, estadísticas e investigación en los últimos años ha sido fundamental; de hecho, en esta tesis, como en otros trabajos doctrinales, los estudios elaborados por estos dos organismos son imprescindibles para un análisis real de la violencia de género en nuestro país.

[357] LUACES GUTIÉRREZ, A.I, "Necesidad de una justicia especializada en violencia de género: especial referencia a los juzgados de violencia sobre la mujer", en *Revista de Derecho UNED,* núm. 4, 2009, p. 310.

b) Diversas medidas de sensibilización tanto a nivel educativo como sanitario y relacionado con los medios de comunicación, en este último caso estableciendo la prohibición del uso de la imagen de la mujer con carácter vejatorio o discriminatorio, pudiendo ante un mal uso interponerse la acción de cesación de publicidad ilícita o rectificación por la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, el Instituto de la Mujer u órgano equivalente de cada Comunidad Autónoma, el Ministerio Fiscal y las Asociaciones que tengan como objetivo único la defensa de los intereses de la mujer.

c) Reconocimiento de diversos derechos como el de asistencia jurídica gratuita y especializada para las víctimas.

d) La memoria económica que acompañaba la ley garantizaba que todas las medidas implementadas y que afectaban tanto al Gobierno como las Comunidades, Corporaciones locales y diversos Ministerios estuvieran amparadas por los necesarios recursos económicos.

La Ley Orgánica 1/2004 ha sido la primera ley de Europa que abordaba la problemática de una manera integral y multidisciplinar, estableciendo en el mismo texto legislativo medidas de sensibilización social y de prevención, medidas a nivel educativo, sanitario, laboral, asistencial, económico, penal, procesal, civil, institucional, pese a ser mejorable. Motivo por el cual le han seguido algunas modificaciones legislativas de mejora, prueba de la importancia que el legislador le otorga a esta materia.

La Ley lleva en vigor dos décadas y, pese a que parte de la doctrina considera que su ineficacia se refleja en las cifras aún preocupantes tras veinte años de su entrada en vigor que ni la presión punitiva cada vez mayor ha podido parar, cabría por un lado preguntarse cómo serían las estadísticas actuales sin esa Ley y sin esa política comprometida, y por otro lado lo que no se puede negar es una mayor información y sensibilización tanto de la sociedad como de los profesionales cada vez más preparados y especializados[358], precisamente como resultado de las medidas instauradas.

[358] A título de ejemplo los Colegios profesionales de abogados de Las Palmas y de Tenerife establecieron desde un primer momento la obligación de una preparación específica de violencia de género a efecto de poder tener acceso al turno especializado de violencia de género, con independencia de los años de ejercicio profesional del letrado, criterio que si bien ha sido objeto de rechazo y de debate, ya que se impuso dicho curso incluso a letrados con décadas de experiencia profesional, ha sido finalmente aceptado, el reciclaje y la formación continua siendo esenciales especialmente en un mundo de continuos cambios legislativos y ante un nuevo paradigma como la violencia de género.

Aun cuando la presión penal represiva cada vez mayor en este ámbito ya venía siendo la tendencia incluso con anterioridad a la Ley integral 1/2004 y siguió en las sucesivas modificaciones legislativas, la Ley Orgánica 1/2004 ha aportado una nueva visión y ha supuesto un importante cambio ya que el enfoque principalmente punitivo, se ha visto equilibrado mediante todas las demás medidas sociales, laborales, educativas, sanitarias, preventivas que no sólo han ayudado a las víctimas a recuperar su autonomía sino que han auspiciado un cambio en la mentalidad de la sociedad española en general que hoy día es contundente en condenar las conductas agresivas de género.

Ahora bien, a pesar de que la sociedad española en conjunto comparte la idea que la violencia de género es problema de todos y que el Estado debe intervenir y la sociedad en general implicarse, los debates tras la Ley integral 1/2004 se han multiplicado, la doctrina y jurisprudencia siendo no solamente muy prolíficas, sino también muy contradictorias. Partiendo de la misma base y desde el absoluto rechazo a la violencia de género, los debates se han centrado en la conveniencia y la eficacia de la intervención del derecho penal como arma preferente e implacable de combate de la violencia de género, habiendo cada vez más voces que abogan por soluciones intermedias y alternativas a la intervención excesiva del derecho penal[359].

Con independencia de los debates doctrinales y la jurisprudencia contradictoria, y ante la presión social feminista, el legislador siguió en los años siguientes a la Ley integral, interviniendo principalmente con medidas penales u accesorias.

---

[359] LAURENZO COPELLO, P., "Violencia de género y derecho penal de excepción: entre el discurso de la resistencia y el victimismo punitivo", en *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 9, 2007, pp. 39, 70.

En este sentido, reuniendo y analizando esas voces, la catedrática Laurenzo Copello concluye: «*la insistencia en acudir a la vía punitiva para dar una respuesta contundente a la violencia de género ha desembocado en un sistema desequilibrado y abusivo que, además de no haber demostrado aún sus virtudes en términos de eficacia, ofrece ya algunos destellos de excepcionalidad que podrían llevarlo a un camino sin retorno.*

Si en un primer momento tuvo sentido la creación de una figura de maltrato habitual para captar las situaciones de alto riesgo en la viven inmersas muchas mujeres a consecuencia de un clima permanente de humillación y agresividad, hace mucho tiempo que el legislador –y quienes le incitan desde su autoproclamada posición de representantes de todas las víctimas– (104) ha perdido el norte y se ha internado en la peligrosa rueda del punitivismo a ultranza y sin medida. A la vista de los escasos resultados que se están consiguiendo, parece llegada la hora de indagar en otras alternativas menos represoras y más consecuentes con el discurso pacifista y renovador del feminismo, poniendo en primera línea el respeto de la autonomía de las mujeres y de su capacidad de decisión. Muchas de las bases para emprender este camino alternativo al Derecho penal ya están sentadas en la Ley Integral. Sólo hace falta ponerlas en marcha».

4.- El «*Código de Violencia de Género y Doméstica*»

Tras la aprobación de la Ley Integral la avalancha de actos normativos ha ido configurando directa o indirectamente la problemática de la violencia de género que, por supuesto ha generado una respuesta doctrinal y jurisprudencial directamente proporcional, y por tanto imposible de resumir, reproducir o analizar. Sin embargo, queremos destacar el importante trabajo de recopilación legislativa realizado por la Dirección General de la Policía, la Comisaría General de Policía Judicial, la Unidad Central de atención a la familia y Mujer (UFAM) con la edición de 6 de agosto de 2024 publicada por el BOE bajo el título «*Código de Violencia de Género y Doméstica*», con una extensión de mil cuatro cientos cincuenta y tres páginas.

El *Código* recoge la normativa actualizada de aplicación general en materia de violencia de género y doméstica y la agrupa en distintos Títulos ordenados de manera sistemática que facilitan su búsqueda. Asimismo, el *Código* comienza con el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, sigue con la Carta Magna, para luego agrupar la normativa estatal sobre violencia de género que a su vez divide en normativa básica, para luego en las medidas complementarias separar la normativa por diversos campos como orden de protección, asistencia jurídica, ámbito penal, ámbito civil, ámbito social, laboral y de Seguridad social, extranjería e inmigración, menores, Juzgados de Violencia sobre la Mujer, organización, otras normas relacionadas y por último un capítulo dedicado a la normativa autonómica agrupada por distintas Comunidades.

De los textos legislativos actualizados a día de hoy e incluidos en el referido Código, repasamos a continuación los que consideramos de mayor relevancia en la materia.

- El Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre de 2004, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, cuyo mayor aporte ha sido la concesión de la autorización de residencia temporal por razones humanitarias, «*a la mujer extranjera en situación irregular que haya sido víctima de violencia de género*», que ha sido sustituido por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, pero que en su artículos 132 a 134 ha mantenido la posibilidad de residencia

temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

- El Real Decreto 233/2005, de 4 de marzo de 2005, y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de demarcación y de planta judicial (con las modificaciones introducidas por la Ley Integral 1/2004) en cuanto a la creación y constitución de Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

- La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo de 2007, para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres. Partiendo del artículo 14 de la Constitución española que proclamaba el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, y el artículo 9.2 de la Carta Magna que estableció la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra fueran reales y efectivas, la Ley hace hincapié desde su Exposición de Motivos en la idea de que los preceptos constitucionales para ser efectivos necesitaban ser desarrollados y que mediante la Ley se establezcan acciones concretas a fin de conseguir una igualdad real, especialmente en ámbitos concretos en los que se había notado cierto desajuste, como sucede en el caso de lo relacionado con la violencia de género, la discriminación salarial en lo relativo a las pensiones de viudedad, el desempleo femenino, la escasa presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad etc. Para ello, la nueva Ley establece medidas concretas para prevenir conductas discriminatorias tanto a nivel político, social y cultural.

- La Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio de 2010 y su correspondiente marco reglamentario de desarrollo dado por el Real Decreto 840/2011, de 17 de junio, por el que se establecen las circunstancias de ejecución de las penas de trabajo en beneficio de la comunidad y de localización permanente en centro penitenciario, de determinadas medidas de seguridad, así como de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad y sustitución de penas, siendo las novedades la posibilidad de sustitución de la pena de prisión con la de localización permanente en centros penitenciarios durante los fines de semana, y la gestión de los trabajos en beneficio de la comunidad, trasladándose la competencia de los Juzgados de Vigilancia penitenciaria a los Centros penitenciarios.

- La Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Teniendo como premisa la creciente sensibilización social ante la violencia de género y la línea marcada en los últimos años de reconocer diversas o nuevas formas de violencia machista, la Ley 1/2015 que entró en vigor el 1 de julio de 2015 introdujo nuevos delitos y realizó algunas modificaciones en la redacción de los existentes.

Asimismo, la Ley 1/1995 tipifica de manera independiente tres nuevas figuras delictivas, en concreto el delito de matrimonio forzado [360] del artículo 172 bis configurado como una variante agravada del delito de coacciones, el acoso en el artículo 172 ter del Código Penal para dar cobertura penal a acciones reiteradas de acecho u hostigamiento mediante llamadas telefónicas o mensajes de texto continuos que por sí solos anteriormente no se podían castigar si no contenían amenazas o coacciones, y la inutilización o perturbación del funcionamiento normal de dispositivos técnicos para controlar el cumplimiento de penas, medidas de seguridad o cautelares, añadiéndose un tercer apartado al artículo 468 del Código Penal.

Por otro lado, incorpora el género como motivo de discriminación en la agravante 4.ª del art. 22 del Código Penal y sustituye la palabra «*incapaz*» del artículo 153.1 del Código Penal[361] por la expresión «*persona con discapacidad necesitada de especial protección*».

- Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género[362], siendo una de ellas la

[360] Delito cuya tipificación se justifica en la necesidad de cumplir con diversos compromisos internacionales suscritos por España como Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas o la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de Naciones Unidas.

[361] Así el vigente art. 153.1 CP señala: «*El que por cualquier medio o procedimiento causare a otro menoscabo psíquico o una lesión de menor gravedad de las previstas en el apartado 2 del art. 147, o golpeare o maltratare de obra a otro sin causarle lesión, cuando la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aún sin convivencia, o persona especialmente vulnerable que conviva con el autor, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a ochenta días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de un año y un día a tres años, así como, cuando el Juez o Tribunal lo estime adecuado al interés del menor o persona con discapacidad necesitada de especial protección, inhabilitación para el ejercicio de patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento hasta cinco años*».

[362] Un pacto de Estado supone una serie de acuerdos alcanzados, a través de negociaciones y del consenso entre partidos políticos de ideologías opuestas con el objetivo de definir la acción del Estado a largo plazo en temas de gran importancia, independientemente de la mayoría de las fuerzas políticas representadas en el Parlamento. En España, algunos ejemplos notables son los Pactos de la Moncloa en 1977, el Pacto de Toledo sobre el sistema de pensiones en 1995, y el Pacto por las Libertades y contra el Terrorismo en el 2000.

El Pacto de Estado contra la Violencia de Género de 2017, que abarca medidas en diversos ámbitos, fue el resultado de intensas negociaciones en los grupos de trabajo establecidos en la subcomisión parlamentaria del Congreso de los Diputados y la Comisión de Igualdad del Senado. Después de un año de audiencias y negociaciones, en septiembre de 2017 se aprobó, sin oposición, el Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género en el Congreso, así como la Ponencia del Senado. Este fue el primer Pacto de Estado consensuado por los grupos parlamentarios desde 2015.

Este Pacto busca influir en todos los aspectos de la sociedad y contiene 214 medidas del Congreso de los Diputados y 267 medidas del Senado. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, encargada de coordinar e impulsar la ejecución de estas medidas, ha elaborado un documento que

concreción y ampliación de los títulos judiciales habilitantes para acreditar la condición de víctima de violencia de género, estableciéndose otros títulos no judiciales habilitantes para los casos en los que no hay procedimiento judicial abierto en relación a lo anterior y en base al reconocimiento de víctima de violencia de género se detallan las ayudas económicas para las víctimas. También se prevé en el Decreto la modificación del artículo 20 de la Ley integral en el sentido de otorgar facultad a la victima de que pueda personarse como acusación particular en cualquier momento o fase del procedimiento judicial, con la correspondiente garantía de que no se podrán retrotraer los actos ya realizados y la posibilidad de que con anterioridad a que le sea nombrado procurador, sea el propio abogado de oficio quien pueda representar a las víctimas, garantizándose la máxima urgencia en el nombramiento de los profesionales por los correspondientes Colegios.

- Ley Orgánica 5/2018, de 28 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, sobre medidas urgentes en aplicación del Pacto de Estado en materia de violencia de género. Es una norma más bien organizativa que no está incluida en el Código de Violencia de Género y Violencia Doméstica. Sin embargo consideramos oportuno recordarla en tanto en cuanto es la que detalla la necesidad de formación especializada y los requisitos para los Magistrados titulares de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, señalando además la necesidad de identificación de espacios o dependencias que impidan la confrontación de la víctima y el agresor durante el proceso, así como impulsar, en su caso, la creación de dichas dependencias, en colaboración con el Ministerio de Justicia y las Comunidades Autónomas competentes[363].

- Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, mediante la cual se da una nueva redacción al artículo 224 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, estableciendo el derecho a una prestación de orfandad a las hijas e

integra las medidas de ambas cámaras, sumando un total de 292 medidas estructuradas en diez ejes de acción.

[363] Hasta la fecha, en Canarias, los únicos Juzgados de Violencia sobre la Mujer que cuentan con dependencias modernas, separadas y especialmente creadas para las víctimas y sus hijos o personas dependientes son los Juzgados de las Palmas de Gran Canaria. Si bien es cierto que, ante la inexistencia de unos espacios separados y adecuados, los otros Juzgados toman las medidas necesarias para evitar la confrontación (señalan plantas distintas de espera u ofrecen salas de juicio que temporalmente no se están utilizando para que la víctima pueda esperar y así evitar el contacto con el supuesto agresor o sus allegados).

hijos de las mujeres fallecidas víctimas de violencia de género siempre que se hallen en circunstancias equiparables a una orfandad absoluta y no reúnan los requisitos necesarios para optar a una pensión de orfandad.

- Real Decreto-Ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, cuyo objetivo tal como su propio título lo deja entrever, es de garantizar la efectividad de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, así como asegurar la llamada corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral entre hombres y mujeres. La nueva Ley se impuso como continuación necesaria de la labor comenzada por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, cuyo objetivo principal declarado había sido el de conseguir una efectiva igualdad de trato y de oportunidades, pero que sin embargo tuvo resultados discretos «*cuando no insignificantes*», tal como lo reconoce la propia Exposición de Motivos del Real Decreto-ley.

- Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, adoptado en el contexto del Covid-19 y con el objetivo de buscar respuestas adaptadas a las necesidades de protección de las víctimas de violencia de género en tiempos de restricciones impuestas por la pandemia. De esta manera, el Real Decreto-ley se estructura en dos capítulos, el primero de ellos contiene seis artículos destinados a asegurar el funcionamiento de los servicios de asistencia y protección integral de las víctimas de violencia de género en el marco del estado de alarma, mientras que el segundo capítulo, configurado por dos artículos, se refiere a la implementación y prestación continuada durante los cincos años de vigencia del Pacto de Estado de los servicios de asistencia y protección de las víctimas de violencia de género y se habilita la financiación de los servicios puestos en marcha por las Comunidades Autónomas al efecto de que puedan dar respuesta a las necesidades en materia de violencia de género derivadas de la declaración del estado de alarma.

- Real Decreto 141/2021, de 9 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de asistencia jurídica gratuita y que deroga el anterior, aprobado por Real Decreto 996/2003, de 25 de julio. El nuevo Real Decreto viene a ampliar los detalles de dicho derecho ya reconocido desde 1996, estableciendo unos mecanismos rápidos de designación y amplios derechos asistenciales para las mujeres víctimas. La prestación de la asistencia jurídica gratuita, consistente en la asistencia letrada, defensa y

representación gratuita, se establece como un servicio público prestado mediante la participación de los Consejos Generales de la Abogacía Española y de los Procuradores de los Tribunales de España y se organiza por el Ministerio de Justicia y por las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, a través de las Comisiones de Asistencia Jurídica Gratuita, de los Colegios de Abogados y de Procuradores. Ahora bien, dada la competencia transferida en materia de Justicia, hay que destacar que en Canarias el otorgamiento de la justicia gratuita para mujeres víctimas es un trámite ya no solamente muy rápido sino casi automático.

- Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica y la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. Las mencionamos de manera conjunta (aunque en el *Código de Violencia de Género y Doméstica* solo está incluida la segunda) no solamente por su cercanía, separándolas únicamente dos días, sino también porque aportan modificaciones importantes en lo relativo al derecho de visitas, comunicación y estancia de los menores con los progenitores cuando existen actos de violencia de género violencia doméstica.

En cuanto a la Ley 8/2021 de 2 de junio el objetivo principal de esta reforma ha sido alinear nuestro marco jurídico con la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, celebrada en Nueva York el 13 de diciembre de 2006. Dicha Convención busca promover, proteger y garantizar el disfrute pleno e igualitario de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para las personas con discapacidad, asegurando también el respeto a su dignidad inherente. Con base en estos principios el legislador ha realizado una profunda revisión de la normativa sobre la patria potestad, especialmente en relación con los procesos de crisis familiar con elementos de violencia de género o doméstica, mediante la modificación del artículo 94 del Código Civil.

En cuanto a la Ley Orgánica 8/2021 de 4 de junio viene a dar una mayor protección a las mujeres víctimas de violencia de género y a los menores, con un firme propósito de evitar la violencia vicaria. Dicho objetivo se pretende conseguir mediante un cambio total de paradigma en el caso del establecimiento de medidas cautelares civiles o de la suspensión de un régimen de visitas anterior en caso de violencia en el hogar. Para ello la Ley Orgánica 8/2021 modifica el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El contexto desde el que parte la reforma es el de la orden de protección del apartado 1 del art. 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a cuyo tenor: «*1. El Juez de Instrucción dictará orden de protección para las víctimas de violencia doméstica en los casos en que, existiendo indicios fundados de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de alguna de las personas mencionadas en el artículo 173.2 del Código Penal, resulte una situación objetiva de riesgo para la víctima que requiera la adopción de alguna de las medidas de protección reguladas en este artículo*».

Así la reforma altera sustancialmente el sistema del régimen de visitas ante casos de conductas violentas en el hogar, estableciendo en el párrafo 3º del apartado 7º del art. 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: «*Cuando se dicte una orden de protección con medidas de contenido penal y existieran indicios fundados de que los hijos e hijas menores de edad hubieran presenciado, sufrido o convivido con la violencia a la que se refiere el apartado 1 de este artículo, la autoridad judicial, de oficio o a instancia de parte, suspenderá el régimen de visitas, estancia, relación o comunicación del inculpado respecto de los menores que dependan de él. No obstante, a instancia de parte, la autoridad judicial podrá no acordar la suspensión mediante resolución motivada en el interés superior del menor y previa evaluación de la situación de la relación paternofilial*».

Asimismo, se establece la regla general de suspensión del régimen de visitas o relación paterno filial ya existente, y ello se podrá hacer tanto a instancia de parte como de oficio, y la excepción sería la no suspensión, esta misma sí que tendría que otorgarse a instancia de parte por resolución motivada en el interés superior del menor y previa evaluación de la situación de la relación paternofilial. El Juez de Violencia sobre la Mujer acordará la suspensión de visitas a la vista de los hechos, incluso cuando ni la acusación particular ni el fiscal lo pida, con el fin de asegurar la protección de los menores que han presenciado o convivido con la violencia, sin que sea por tanto necesario que los menores hayan sido testigos de los actos violentos denunciados. Por lo tanto, acordar la suspensión del régimen de visitas puede realizarse de oficio o a instancia de parte, mientras que establecer un régimen provisional de visitas o comunicación precisa realizarse a instancia de parte.

Por su parte el artículo 94 del Código Civil en la redacción dada por la otra Ley 8/2021 de 2 de junio establece:

«*La autoridad judicial determinará el tiempo, modo y lugar en que el progenitor que no tenga consigo a los hijos menores podrá ejercitar el derecho de visitarlos, comunicar con ellos y tenerlos en su compañía.*

Respecto de los hijos con discapacidad mayores de edad o emancipados que precisen apoyo para tomar la decisión, el progenitor que no los tenga en su compañía podrá solicitar, en el mismo procedimiento de nulidad, separación o divorcio, que se establezca el modo en que se ejercitará el derecho previsto en el párrafo anterior.

La autoridad judicial adoptará la resolución prevista en los párrafos anteriores, previa audiencia del hijo y del Ministerio Fiscal. Así mismo, la autoridad judicial podrá limitar o suspender los derechos previstos en los párrafos anteriores si se dieran circunstancias relevantes que así lo aconsejen o se incumplieran grave o reiteradamente los deberes impuestos por la resolución judicial.

No procederá el establecimiento de un régimen de visita o estancia, y si existiera se suspenderá, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos.

Tampoco procederá cuando la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género.

No obstante, la autoridad judicial podrá establecer un régimen de visita, comunicación o estancia en resolución motivada en el interés superior del menor o en la voluntad, deseos y preferencias del mayor con discapacidad necesitado de apoyos y previa evaluación de la situación de la relación paternofilial.

No procederá en ningún caso el establecimiento de un régimen de visitas respecto del progenitor en situación de prisión, provisional o por sentencia firme, acordada en procedimiento penal por los delitos previstos en el párrafo anterior».

En este punto el nuevo artículo 94, en la misma línea que el 544 ter, establece la suspensión del régimen de visitas prácticamente de manera automática y su adopción como excepción, además en este último caso la decisión deberá ser motivada. Al mismo tiempo la Ley 8/2021 modifica también en el artículo 156 del Código Civil a tenor del cual:

«*La patria potestad se ejercerá conjuntamente por ambos progenitores o por uno solo con el consentimiento expreso o tácito del otro. Serán válidos los actos que*

realice uno de ellos conforme al uso social y a las circunstancias o en situaciones de urgente necesidad.

Dictada una sentencia condenatoria y mientras no se extinga la responsabilidad penal o iniciado un procedimiento penal contra uno de los progenitores por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual de los hijos o hijas comunes menores de edad, o por atentar contra el otro progenitor, bastará el consentimiento de este para la atención y asistencia psicológica de los hijos e hijas menores de edad, debiendo el primero ser informado previamente. Lo anterior será igualmente aplicable, aunque no se haya interpuesto denuncia previa, cuando la mujer esté recibiendo asistencia en un servicio especializado de violencia de género, siempre que medie informe emitido por dicho servicio que acredite dicha situación. Si la asistencia hubiera de prestarse a los hijos e hijas mayores de dieciséis años se precisará en todo caso el consentimiento expreso de estos.

En caso de desacuerdo en el ejercicio de la patria potestad, cualquiera de los dos podrá acudir a la autoridad judicial, quien, después de oír a ambos y al hijo si tuviera suficiente madurez y, en todo caso, si fuera mayor de doce años, atribuirá la facultad de decidir a uno de los dos progenitores. Si los desacuerdos fueran reiterados o concurriera cualquier otra causa que entorpezca gravemente el ejercicio de la patria potestad, podrá atribuirla total o parcialmente a uno de los progenitores o distribuir entre ellos sus funciones. Esta medida tendrá vigencia durante el plazo que se fije, que no podrá nunca exceder de dos años. En los supuestos de los párrafos anteriores, respecto de terceros de buena fe, se presumirá que cada uno de los progenitores actúa en el ejercicio ordinario de la patria potestad con el consentimiento del otro.

En defecto o por ausencia o imposibilidad de uno de los progenitores, la patria potestad será ejercida exclusivamente por el otro.

Si los progenitores viven separados, la patria potestad se ejercerá por aquel con quien el hijo conviva. Sin embargo, la autoridad judicial, a solicitud fundada del otro progenitor, podrá, en interés del hijo, atribuir al solicitante la patria potestad para que la ejerza conjuntamente con el otro progenitor o distribuir entre ambos las funciones inherentes a su ejercicio».

La redacción tanto de los artículos del Código Civil modificados por la Ley 8/2021 como del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dada por la

Ley Orgánica 8/2021, ha suscitado polémicas doctrinales tanto desde el punto de vista de su posible constitucionalidad como en cuanto a la técnica legislativa utilizada.

Asimismo, el día 3 de septiembre de 2021, más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox del Congreso de los Diputados presentaron recurso de inconstitucionalidad contra el artículo segundo, párrafos diez y diecinueve, de la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica. El recurso de inconstitucionalidad presentado se estructura en dos partes diferenciadas que se refieren: «*a) a la inconstitucionalidad del artículo 2.10 de la Ley 18/2021, en la redacción que efectúa al art. 94 párrafo cuarto del Código Civil, por vulnerar los artículos 24, 117.3, 122 y 9.3 CE; b) a la inconstitucionalidad del artículo 2.19 de la misma ley, en la redacción que confiere al artículo 156 párrafo segundo CC, por vulneración del artículo 117 CE en relación con el artículo 39 CE*»[364].

El reproche de anticonstitucionalidad del recurso se centra en cuanto al artículo 94 a una parte del apartado cuarto, en concreto el que establece que «*no procederá el establecimiento de un régimen de visita o estancia, y si existiera se suspenderá, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos*», entendiendo los recurrentes que: «*limita e impide el ejercicio de la potestad jurisdiccional que, en exclusiva, corresponde a los órganos integrantes en el poder judicial*» y que «*la privación de los derechos de visita y estancia del progenitor opera de forma automática por decisión del legislador, sin que la autoridad judicial resuelva a favor de la mejor opción para el interés del menor, a tenor de las peculiaridades del supuesto específico*», considerándose por tanto que se incumplen los mandatos constitucionales de los artículos 24, 39 y 117 de la Constitución Española. También se alega por los recurrentes que «*Dicha regulación también vulnera el derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (art. 24.2 CE), al no atribuirse la competencia al juez "ordinario", que es "aquel a quien, de modo natural, le correspondería su conocimiento", sin respetar la estructura jurisdiccional desarrollada por la LOPJ e*

[364] STC 106/2022, 13 de septiembre de 2022 (ECLI: ES:TC:2022:106). Se trata del recurso de inconstitucionalidad núm. 5570-2021, dictándose Sentencia con número 106/2022, de 13 de septiembre de 2022, publicada en el BOE, núm. 253 de 21 de octubre de 2022, disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2022/10/21/pdfs/BOE-A-2022-17272.pdf (Consultado: 05.05.2025).

imposibilitando la impugnación de la resolución por el progenitor afectado», además de entender que la expresión inconcreta y vacía de definición legal «*incursa en un procedimiento penal iniciado*» quebranta el principio de seguridad jurídica al no definir con exactitud la situación jurídica (denunciado, investigado, procesado etc.) a la que se atribuye efectos restrictivos.

En cuanto a la inconstitucionalidad del artículo 156 de Código Civil, los recurrentes también consideran que este contraviene lo preceptuado en los artículos 39 y 117 de la Constitución en tanto en cuanto «*prevé la privación automática de la patria potestad con relación al progenitor que se halle en determinadas circunstancias*», en concreto la atribución a uno de los progenitores de la decisión de que el menor sea asistido y atendido psicológicamente en los supuestos establecidos por ley, omitiéndose por tanto la real intervención del órgano judicial y «*contempla la privación automática y por efecto de la ley, de la facultad que corresponde al progenitor de participar en la toma de decisiones que le incumben en el ejercicio de la patria potestad*».

El 13 de septiembre de 2022, el Pleno del Tribunal Constitucional decidió por unanimidad rechazar el recurso de inconstitucionalidad[365] contra los artículos 94 y 156 del Código Civil. El Tribunal señaló que el artículo 94.4 del Código Civil no priva automáticamente a un progenitor del régimen de visitas o estancias, como argumentaban los recurrentes, sino que otorga a la autoridad judicial la facultad de decidir sobre el establecimiento o suspensión de dicho régimen, incluso cuando un progenitor esté involucrado en un proceso penal, y deduce la falta de automatismo del hecho que el artículo contempla ambas posibilidades, tanto la de suspensión del régimen, como la de adopción/mantenimiento del régimen de visitas, aunque en este último caso el articulo sí que hace referencia explícita a que debe ser una resolución motivada. Según el Tribunal, una lectura completa del cuarto párrafo del artículo 94 del Código Civil, y a la vez sistemática del conjunto del artículo 94 y del resto del Título, muestra claramente que la decisión sobre el régimen de visitas y comunicación corresponde en todo momento a la autoridad judicial *a quo*, quien debe fundamentarla en función del interés superior del menor. Así, se concluye que el precepto no impone

[365] Durante la pendencia del recurso de inconstitucionalidad, que se prolongó por un período de once meses desde su presentación hasta la fecha en que se dictó sentencia, resulta fácil imaginar que, en la práctica judicial, la aplicación e interpretación de la nueva normativa sobre la suspensión del régimen de visitas dio lugar al aplazamiento de pronunciamientos e incluso a resoluciones contradictorias.

automáticamente la privación del régimen de visitas o estancias a ninguno de los progenitores, ya que otorga al juez la capacidad de considerar el impacto que el tiempo de instrucción puede tener en las relaciones entre el niño y los progenitores que no conviven con él, además de tener en cuenta el carácter provisional de la condición de investigado en un proceso penal, y el deber de adoptar medidas razonables para proteger a los niños de posibles actos de violencia o ataques contra su integridad personal.

Para llegar a esta conclusión, el Tribunal comienza por un análisis previo sobre el derecho de visitas, comunicaciones y estancia, realizando un repaso de su propia doctrina, la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la normativa estatal e internacional, con especial enfoque sobre el concepto de «*interés superior del menor*» concluyendo que no debe existir una exclusividad judicial, y que el legislador puede e incluso debe establecer un marco general. Con respecto al caso concreto, el Tribunal entiende que para examinar si la regulación impugnada respeta el principio de protección del interés superior del menor, el análisis debe estar alejado de cualquier «*encorsetamiento*» y que se debe examinar de «*modo conjunto y sistemático*» entendiendo que la autoridad judicial tiene plena disponibilidad de o bien establecer o bien prohibir el régimen de visitas en resolución motivada y en el interés del menor , y siempre valorando «*la gravedad, naturaleza y alcance del delito que se atribuye a un progenitor o a ambos*», «*su incidencia en la relación paterno o materno filial, su carácter doloso o imprudente, la persona o personas directamente afectadas por el mismo, así como las concretas circunstancias del caso*».

En cuanto a la falta de seguridad jurídica que los recurrentes atribuyen a la expresión «*incurso en un proceso penal iniciado*», el Tribunal se limita a recordar que las normas son interpretables, independientemente de su mejor o peor calidad o redacción y que su mandato es el de velar por la constitucionalidad de las normas sin deber valorar la asertividad de la norma la técnica legislativa, considerando que de la interpretación realizada por los propios recurrentes de que se trata de procedimientos penales comenzados, o sea admitidos a trámite, se deduce que «*no está en entredicho la previsibilidad y certeza de la norma*». De la escueta argumentación en este caso, podemos deducir que el propio Tribunal Constitucional, si bien no declara la inconstitucionalidad de la norma, entrevé que la redacción era mejorable.

En cuanto a la alegada vulneración del derecho al juez ordinario predeterminado por la ley (artículo 24.2 CE) y de la reserva de ley orgánica (artículos 81.1 y 122 CE),

tras revisar su propia jurisprudencia y analizando el artículo 94, el Tribunal Constitucional concluye que no existe vulneración en tanto en cuanto el hecho de que el juez civil debe tomar en consideración ciertos indicios de violencia doméstica o de género para poder adoptar una decisión sobre el régimen de estancias, comunicaciones y visitas, no determina la atribución de una competencia distinta de la que tiene en el ámbito civil y «*menos aun menoscaba la competencia propia del orden jurisdiccional penal*» y por ello precisamente, al no verse afectadas sus atribuciones, no se hace necesaria una Ley Orgánica. Además, se recuerda que todas las resoluciones judiciales, sean en un sentido u otro deben de ser motivadas.

Respecto al artículo 156 del Código Civil, el Tribunal sostiene que, en relación con el artículo 39 de la Constitución Española, no se trata de una medida irracional, desproporcionada, arbitraria o que contravenga el interés del menor. Por el contrario, se considera una medida destinada a afrontar la dificultad de llegar a un acuerdo en situaciones marcadas por el enfrentamiento y la hostilidad entre los progenitores.

Ante la redacción del artículo 94.4 del Código Civil se han interpuesto también varias cuestiones de inconstitucionalidad entre las cuales hacemos referencia a la planteada por el Juzgado n.º 7 de Móstoles que fue solucionada por el Tribunal Constitucional mediante Auto de inadmisión de 18 de abril de 2023[366], entendiendo que no se cumplía con el requisito de relevancia en tanto en cuanto, tal como el Juez de instancia argumentaba, cabía evitar la suspensión del régimen de visitas mediante decisión motivada; además esta última resolución viene tras ya confirmarse la constitucionalidad mediante la sentencia de 13 de septiembre de 2022, por lo que entendemos que incluso habiéndose entrado en el fondo del asunto la respuesta no

[366] El asunto trae causa de un procedimiento penal iniciado por violencia doméstica contra la madre en el Juzgado de Instrucción núm. 2 de Móstoles, por una supuesta agresión de la madre al hijo común. El procedimiento no estaba sobreseído al tiempo de planteamiento de la cuestión. Tras reproducir el art. 94 CC, y resaltar su párrafo cuarto en negrita, indica:
«*En el presente caso, es de aplicación lo establecido en el párrafo cuarto del artículo 94 del Código Civil, por cuanto la progenitora demandada se halla incursa en un proceso penal iniciado por atentar contra la integridad física de su hijo. Por tanto, según la redacción del precepto, procedería suspender el régimen de visita o estancia del menor con la madre, tal y como solicita el progenitor demandante, si bien el juez, tal y como apunta el Ministerio Fiscal, puede motivadamente eludir la aplicación de tal consecuencia jurídica. Por tanto, tal y como exige el artículo 35 LOTC antes transcrito, se plantea la posible inconstitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 94 del Código Civil, por ser la norma aplicable al caso. (...)*
Según sostiene la magistrada, la posibilidad que establece el inciso final del párrafo cuarto de excepcionar esta consecuencia si se motiva esta decisión en el interés superior del menor —o del mayor con incapacidad— no impide llegar a la referida conclusión, pues, en su opinión, lo que debe ser objeto de motivación es la privación del derecho, no su mantenimiento. Por ello, entiende que en estos procedimientos el canon de razonabilidad se encuentra reforzado por la conexión con el art. 39 CE (cita la STC 138/2014)»,

hubiese sido otra que la dada por mencionada sentencia. En conclusión, nuestro Tribunal Constitucional no ha detectado vicio de constitucionalidad alguno, siendo además la decisión unánime.

Ahora bien, la sentencia ha sido adoptada con unanimidad, pero contiene el voto particular concurrente[367] de la Magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, el Magistrado don Juan Antonio Xiol Ríos y la Magistrada doña Inmaculada Montalbán Huertas. Y nos parece de especial relevancia estudiar este voto particular ya que, si bien llega a la misma conclusión de constitucionalidad de los preceptos legales impugnados, la argumentación es diametralmente opuesta.

Pues bien, las Magistradas y el Magistrado firmantes del voto particular concurrente sostienen que para llegar al mismo fallo que comparten plenamente, o sea de absoluta constitucionalidad, debe procederse a una lectura diferente de la norma y que la sentencia aprobada obvia por completo, entendiendo los Magistrados que la interpretación debe realizarse con perspectiva de género, siendo además esta la que ha determinado al legislador a redactar y aprobar el artículo segundo de la Ley 8/2021, de 2 de junio.

En el voto particular el principal reproche consiste en que, si bien se nombra de paso el Pacto de Estado contra la violencia de género y si bien es loable referirse al derecho de las relaciones paterno filiales, y pese a reconocer la conexión entre el contenido de la norma impugnada y el pacto de Estado, sin embargo la fundamentación de la sentencia «*obvia totalmente esa conexión de sentido y razona como si las medidas cuestionadas no tuvieran nada que ver con la protección de las madres de*

[367] En este punto conviene explicar, dada la peculiaridad del voto particular emitido en esta sentencia, que el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional prevé «*El Presidente y los Magistrados del Tribunal podrán reflejar en voto particular su opinión discrepante, siempre que haya sido defendida en la deliberación, tanto por lo que se refiere a la decisión como a la fundamentación*», por lo que, si bien es cierto que la mayoría de los votos particulares discrepan principalmente con el fallo e implícitamente a la vez con la fundamentación, la ley permite, aunque no es lo habitual, que se esté conforme con el fallo pero no con la argumentación que haya llevado a él, y es precisamente este el contenido de este voto particular que, si bien conforme con el fallo, tiene una opinión y argumentación discrepante en cuanto a la fundamentación jurídica. Por este motivo en el propio contenido de la sentencia se explica este aspecto y se reconoce la importancia del voto particular en cualquiera de las dos situaciones:
«*Por tanto, un voto particular puede discrepar tanto del fallo como de la argumentación del pronunciamiento a que se opone. Y aunque la práctica ha terminado por definir como voto particular al que se opone al fallo y como voto concurrente el que se opone a la argumentación, pero no al fallo, ambos son igualmente ilustrativos de la existencia de una diferencia de criterio en el Tribunal que resulta notable e insalvable, razón por la que no ha podido ser superada con la deliberación del texto finalmente aprobado por la mayoría. Ni uno, ni otro tipo de voto particular hacen perder eficacia al fallo, ni desmerecen su rigor. Pero cualquiera de los dos, con la misma importancia, son como decía Francisco Tomás y Valiente "una ventana abierta al exterior" por la que el Tribunal hace públicas sus propias dudas*».

los niños y niñas víctimas de violencia de género. La sentencia elige una perspectiva de examen excluyente de la mujer, por más que cite el Convenio de Estambul en un par de ocasiones (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011)».

Los Magistrados comienzan su argumentación recordando que la normativa objeto del recurso de constitucionalidad se aprobó precisamente para abordar una de las dimensiones de la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de la violencia vicaria y que por tanto obviar esto es hacer lo que siempre se ha hecho en el pasado y se ha criticado por el feminismo esto es «*privar de visibilidad a las mujeres que, siendo madres, viven situaciones de violencia ejercida por sus parejas o exparejas y padres al tiempo de sus hijos e hijas*», cuando sabemos que «*el principio feminista de que "lo que no se nombra no existe", es una exigencia universal que el feminismo particulariza para las mujeres e integra en su reivindicación de la igualdad como un elemento de importancia*». Los Magistrados inciden en que la argumentación de la sentencia se centra equivocadamente y en exclusividad en las relaciones paterno-filiales, obviando la violencia contra la mujer y sus efectos cuando en realidad «*las medidas controvertidas tienen por finalidad no solo la protección de los hijos e hijas que viven sometidos a situaciones de violencia directa o indirecta, sino la protección de sus madres que pueden sufrir, a través del trato que los padres dispensan a los menores, situaciones de violencia vicaria en distinto grado de intensidad*».

La argumentación del voto particular no tiene desperdicio y se hace en dos etapas. En primer lugar, se interpreta el artículo 94.4 del Código Civil, interpretación radicalmente opuesta a la de la sentencia, y sin embargo se llega a la misma solución de constitucionalidad.

En cuanto a la interpretación del artículo 94.4 del Código Civil, los tres Magistrados parten desde el contexto que debía haber condicionado en la sentencia la interpretación de la norma impugnada, entendiendo que en el siglo XIX el Tribunal Constitucional debió interpretar la norma desde una perspectiva de género que «*hubiera exigido analizar por qué y cómo las medidas cuestionadas afectan en particular (aunque no en exclusiva) a las relaciones de poder entre un padre y una madre que, encontrándose en una situación de violencia, tienen hijos o hijas en común con los que despliegan una relación propia que mediatiza la que tienen entre ellos como pareja o expareja*». También entienden que, incluso utilizando métodos de

interpretación clásica, debió analizarse la norma dentro de su contexto social y legislativo inmediatamente anterior. Por ello hacen un repaso de la normativa internacional, la estatal e incluso foral que ya contemplaba con anterioridad a esta reforma la posibilidad de que el juez suspenda o limite el régimen de visitas en caso de violencia de género o doméstica. Se hace referencia incluso al anteproyecto de ley del Gobierno de Rajoy de julio de 2013 que contemplaba la suspensión automática del régimen de visitas en caso de condena por violencia de género o doméstica mediante la introducción de un nuevo artículo 92 bis en el Código Civil.

Los Magistrados tras el repaso de la normativa y la jurisprudencia llegan a la conclusión, acertada en nuestra opinión, de que la modificación normativa sometida a juicio de constitucionalidad surge en un contexto de evolución legislativa y jurisprudencial que otorga una naturaleza específica a la violencia ejercida contra los hijos e hijas de una pareja en la que también la madre es víctima de violencia, siempre en el marco de las medidas para combatir la violencia de género, y que por tanto no se puede obviar esta perspectiva. Precisamente por el marco legal y jurisprudencial existente y los debates sociales y políticos que anteceden, deducen los Magistrados que la finalidad evidente de esta evolución normativa era aumentar la protección de los menores y sus madres, delimitando progresivamente las relaciones parentales en este contexto. Esta definición progresiva implica que la norma, al avanzar en la concreción de la actividad jurisdiccional, condiciona dicha actividad.

Los Magistrados en el voto particular recuerdan que la sentencia establece que el margen de decisión del juez incluye la posibilidad de restringir o no las relaciones y derechos parentales, según las circunstancias específicas de cada caso, ya que solo así se puede garantizar el interés superior del menor, y que por tanto no existe automatismo en el caso de una decisión restrictiva. Esta idea se aclara con la afirmación de que «*cuando se trata del interés del menor, se debe evitar la adopción de decisiones rígidas o uniformes, incluso en casos especialmente graves, y estos deben ser considerados al establecer los derechos de visita relacionados con los hijos*». Precisamente ante esta interpretación, los tres Magistrados se muestran totalmente en contra, entendiendo que, además de la interpretación en el contexto de evolución normativa, la literalidad [368] de la Ley no deja lugar a dudas o

[368] Sobre la interpretación literal de las normas los magistrados firmantes del voto particular recuerdan que la salvaguarda del principio de conservación de la norma, como se ha dicho en repetidas ocasiones por el Tribunal *«encuentra su límite en las interpretaciones respetuosas tanto de la literalidad como*

interpretaciones, entendiendo por tanto que de manera consciente y contundente el legislador había optado por la suspensión del régimen de visitas en los supuestos de procedimientos penales abiertos o indicios de violencia de género o doméstica, y esto como regla, contemplando el legislador la adopción del régimen de visitas o su mantenimiento solo mediante resolución, esa vez motivada y por tanto, siendo esta planteada en la reforma como la excepción. Los magistrados entienden que la norma es clara y automática: «*Los términos literales del precepto son claros. Cuando existan indicios fundados de que alguno de los progenitores ha incurrido en actos o conductas de violencia de género o violencia doméstica (lo que se presupone en caso de que exista un procedimiento penal iniciado que se dirija contra el mismo), la regla general será la suspensión del régimen de estancias, visitas y comunicaciones, y solo de manera excepcional podrá la autoridad judicial acordar tales estancias, visitas y comunicaciones, a través de una resolución judicial en que se justifique adecuadamente cuáles son las razones, basadas en el interés superior del menor, que motivan el apartamiento de la regla general, tras llevar a cabo una valoración adecuada de la relación paternofilial*».

En la argumentación del voto particular se hace referencia también a las estadísticas de los últimos años conforme a las cuales mientras la Ley dejaba la posibilidad en igual medida a la autoridad judicial de restringir o no el régimen de visitas, en la práctica judicial la restricción era la excepción (máximo cinco por ciento de los casos), mientras la triste realidad dejaba cada vez más víctimas menores de edad como consecuencia de la violencia vicaria.

Compartimos esta reflexión. Efectivamente, no tiene sentido que el legislador reforme un artículo para que su interpretación produzca las mismas consecuencias jurídicas y prácticas que antes.

Hasta aquí la argumentación del voto particular coincide con los propios recurrentes en el dato de que la nueva norma instaura, como novedad, la suspensión automática, y como regla general, el régimen de visitas ante las circunstancias

---

del contenido de la norma cuestionada, de manera que la interpretación de conformidad con los mandatos constitucionales sea efectivamente deducible, de modo natural y no forzado, de la disposición impugnada (STC 185/2014 , de 6 de noviembre, FJ 7), sin que corresponda a este tribunal la reconstrucción de la norma en contra de su sentido evidente con la finalidad de encontrar un sentido constitucional, asumiendo una función de legislador positivo que en ningún caso le corresponde (por todas STC 116/2017 , FJ 3). A nuestro juicio, la interpretación realizada por la sentencia, no se corresponde con su sentido evidente».

previstas, diferenciándose de esta manera de la anterior normativa que dejaba más margen.

Sin embargo, pese a coincidir con los recurrentes en la interpretación literal del artículo 94.4 del Código Civil, en el voto particular no se vislumbran indicios de inconstitucionalidad alguna. Los tres Magistrados coinciden en que la norma sometida a control constitucional tiene como objetivo principal proteger el interés superior del menor, sin embargo, consideran que este interés no se centra tanto en mantener sus relaciones familiares, sino en proteger a los menores de las graves consecuencias que la violencia de género o doméstica puede tener sobre su vida, integridad física y moral, y su desarrollo personal. También entienden que esta protección viene respaldada no solo por el artículo 39 de la Constitución, sino también por el derecho fundamental del artículo 15 (protección de los derechos fundamentales a la vida e integridad física y moral de los menores), y el deseo de asegurar el libre desarrollo de la personalidad de los menores según el artículo 10.1 (la garantía del libre desarrollo de su personalidad) y que precisamente este afán de proteger a los menores ante las consecuencias de la violencia es priorizado por el legislador sobre el mantenimiento de las relaciones familiares en situaciones de conflicto, que requieren un equilibrio entre ambas dimensiones del interés del menor, opción impuesta no solamente por la gravedad de las consecuencias de la violencia de género y particularmente la violencia vicaria, sino también acorde con los compromisos internacionales como el Convenio de Estambul que en su artículo 31, apartado segundo, expresamente dispone que «*las partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para que el ejercicio de ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de la víctima y de los niños*».

En conclusión, estamos ante dos argumentaciones totalmente opuestas. Por un lado la argumentación mayoritaria y «*oficial*» del Tribunal Constitucional que entiende que no hay restricción «*automática*» de las relaciones paterno filiales en los casos de violencia de género, entendiendo que por interpretación sistemática y a pesar de la literalidad del artículo 94.4 del Código Civil, se impone siempre la motivación, y de allí la perfecta adecuación del artículo impugnado con la Constitución: «*En todo caso, la naturaleza de las medidas restrictivas de derechos contenidas en la norma cuestionada y su interpretación sistemática, permite afirmar que si la autoridad judicial decidiera la suspensión del régimen de visitas, respecto del progenitor denunciado o querellado que hubiera sido imputado por cualquiera de los delitos que*

el párrafo cuarto del art. 94 CC señala, habrá de hacerlo mediante una resolución motivada, en la que valore la relación indiciaria del progenitor con los hechos delictivos que han dado lugar a la formación del proceso penal».

Y, en segundo lugar, y radicalmente opuesta, está la argumentación dada por el voto particular que entiende, en base a la interpretación literal del artículo, pero también teniendo en cuenta la interpretación sistemática de la normativa internacional, estatal y foral y el contexto temporal en el que se produce la reforma, que el artículo 94.4 del Código Civil establece como regla general y con cierto automatismo la suspensión de las relaciones paternofiliales.

Precisamente esta polaridad en cuanto a la fundamentación en el propio seno del Tribunal Constitucional ha dado lugar a que el debate se haya perpetuado en la doctrina y la jurisprudencia, sea por cuestiones de fondo, sea por otras de índole más formal o de técnica legislativa.

Asimismo, y pese a que la mayoría de la doctrina entiende y comparte el espíritu de ambas leyes y por tanto sus buenas intenciones, algunas críticas formales no obstante se imponen. La modificación del artículo 94 CC hubiese sido más coherente que se hiciera conjuntamente y en la misma ley que la del articulo 544 ter, máxime teniendo en cuenta la proximidad temporal entre ambas leyes, o sea que la Ley Orgánica 8/2021 de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia incluyera también la modificación del artículo 94 del Código Civil[369]. En cuanto a la crítica relativa a la calidad técnica de las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2021, el Tribunal Constitucional, en su labor estricta de determinar

[369] MARÍN SALMERÓN, A., "La constitucionalidad de la suspensión del régimen de visitas previsto en el artículo 94.4 del Código Civil", en *Derecho Privado y Constitución*, núm. 43, 2023, p. 136. El autor se suma a la opinión doctrinal que considera que la Ley orgánica 8/2021 era la que tenía que haber previsto la modificación del artículo 94 Código Civil también y ello en base, además de la proximidad temporal, a otros dos argumentos, en concreto «*porque la Ley 8/2021 no deja de ser una ley de adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a la Convención de Nueva York y de protección de las personas con discapacidad, por lo que deja descontextualizado el propio art. 94 CC, cuya modificación, de hecho, hubiese encajado mucho mejor en una ley cuyo objeto principal es, precisamente, la protección integral de los menores frente a cualquier tipo de violencia*» y porque «*los cambios introducidos en el art. 94 CC podrían afectar sustancialmente a algunos derechos fundamentales, por lo que su introducción mediante una ley ordinaria puede ser criticada*», este último argumento superado como hemos visto por la decisión del Tribunal Constitucional. Otros autores aluden al «*nomen iuris*»de la Ley orgánica, referente a la protección integral de la infancia y de la adolescencia frente a la violencia, como argumento de mayor oportunidad en la inclusión de la reforma del artículo 94.4 del Código Civil. En este sentido se pronuncia AYLLÓN GARCÍA, J. D., "Suspensión del régimen de visitas o estancia del art. 94 del Código Civil tras su reforma por la Ley 8/2021, de 2 de junio", en *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 34, 2022, p. 102.

si una norma es acorde a la Constitución o no, no podía incidir en el asunto relacionado con la calidad, claridad o asertividad de la redacción.

Aunque las criticas formales o de técnica legislativa parecen las más inocuas, consideramos que precisamente la sensibilidad de los temas tratados y derechos igualmente merecedores de protección en concreto, tanto la integridad física y moral de los niños como la de las mujeres, imponían un mayor rigor, o por lo menos una declaración inequívoca en la Exposición de Motivos de la Ley que indique claramente y sin miedo la intención del legislador.

Mientras tanto, la doctrina y la jurisprudencia siguen dando respuestas y argumentos contradictorios pese a que en el fondo todos, y más aun precisamente por ser profesionales del derecho que día a día estudian y aplican la Constitución y las leyes, parten desde el respeto a todos los derechos fundamentales, y especialmente los que afectan a niños y mujeres.

Asimismo y con buen criterio Marín Salmerón y tras el análisis de la legislación anterior a la reforma y de la sentencia del Tribunal Constitucional, concluye que no parecía que la reforma hubiese cambiado algo, pues el Tribunal Constitucional mientras por un lado optaba por considerar constitucionales los artículos recurridos, apostaba «*por una interpretación que en poco o nada cambia la regulación anterior, más que para especificarla y concretarla*», y partiendo desde el interés superior del menor sentencia que la autoridad judicial tanto para decidir la suspensión como para decidir el mantenimiento del derecho de visitas y comunicación tendrá que analizar en cada caso concreto y solo tras ello y ante «*elementos de prueba que puedan justificar el peligro y las graves o "relevantes" circunstancias a la que se pueda someter, y, sólo en esos casos, en los que el inicio o el mantenimiento del derecho de visita, estancia y comunicación vayan a suponer un verdadero riesgo para el menor*» se deberá suspender o limitar el derecho de visitas[370].

En nuestra opinión, mientras la Ley no establezca requisitos tasados, la autoridad judicial sigue teniendo el mismo margen de actuación, lo único que cambia es la óptica. Sin embargo, es evidente que en casos donde los indicios de violencia de género o doméstica son dudosos o los hechos denunciados son puntuales y sin una especial gravedad (por ejemplo, una vejación puntual), cabrá, antes que suspender, modular la

[370] *Ibidem*, p. 160.

restricción del derecho de visitas o comunicación, y reservar una suspensión inequívoca y cautelar para aquellos hechos que por su gravedad así lo aconsejan.

Sin ánimo de menospreciar la importante labor del Tribunal Constitucional y de la doctrina, consideramos que el derecho vivo, el de primera instancia, el más cercano y con trato directo con los ciudadanos y las realidades sociales de cada momento, merece un mínimo de confianza y margen para adaptar sus respuestas a cada caso concreto, debiendo el legislador limitarse a ofrecer las mejores redacciones y directrices a fin de evitar múltiples y diferentes interpretaciones.

Por otro lado, y partiendo de la base de que las estadísticas tan preocupantes deben ser analizadas y de que su gravedad demandaba soluciones contundentes, ante la opción de presión punitiva y restrictiva cada vez mayor, pero que en la práctica se ha mostrado ineficaz para acatar el problema, cabe preguntarse si esta es la vía para seguir o sin embargo, para conseguir los mismos objetivos habría que cambiar los medios.

- Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual. Esta Ley viene a apoyar la idea de que la intención y la nueva línea de actuación del legislador, en contra de lo que inmediatamente después venía fallando el Tribunal Constitucional, era la que se argumentaba en el voto particular, y en concreto en relación con la suspensión del régimen de visitas[371].

Asimismo el artículo 66 de la Ley integral 1/2004[372] relativo a la medida de suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación con los menores en casos de inculpados por violencia de género, es modificado por la Ley Orgánica 10/2022, que elimina la palabra «*podrá*», optándose por la contundencia y automatismo del «*ordenará la suspensión*», quedando la misma posibilidad que en el artículo 94.4 del Código Civil a modo de excepción motivada de establecer un régimen

[371] *Ibidem*, pp. 161-162.
En este mismo sentido se pronuncia Marín Salmerón, quien ve en la modificación del artículo 66 una clara apuesta del legislador por la suspensión del régimen de visitas en casos de violencia de género como regla general, y el mantenimiento solo como medida excepcional o «*vía de escape*».

[372] Artículo 66 de la Ley Orgánica 1/2004 sobre la medida de suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación con los menores en la redacción dada por la Ley Orgánica 10/2022: «*El Juez ordenará la suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación del inculpado por violencia de género respecto de los menores que dependan de él. Si, en interés superior del menor, no acordara la suspensión, el Juez deberá pronunciarse en todo caso sobre la forma en que se ejercerá el régimen de estancia, relación o comunicación del inculpado por violencia de género respecto de los menores que dependan del mismo. Asimismo, adoptará las medidas necesarias para garantizar la seguridad, integridad y recuperación de los menores y de la mujer, a través de servicios de atención especializada, y realizará un seguimiento periódico de su evolución, en coordinación con dichos servicios*».

de estancia, relación o comunicación, siempre asegurándose de tomar las medidas necesarias para garantizar no solo la seguridad de la mujer y de los menores sino también su recuperación, mediante seguimiento por servicios especializados.

Pero si por algo destaca y es recordada esta Ley es por el nuevo enfoque que da al concepto de «c*onsentimiento*» en el marco penal. Asimismo, La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, más conocida como la Ley del «*Solo Sí es Sí*», representa un hito en la lucha contra la violencia sexual en España. Su principal objetivo es reforzar la protección de las víctimas y establecer un marco legal que garantice que toda relación sexual debe basarse en el consentimiento libre y expreso.

Uno de los cambios más significativos de la Ley es la eliminación de la distinción entre abuso y agresión sexual, de manera que cualquier acto sexual sin consentimiento pasa a ser considerado agresión. Con ello se busca evitar interpretaciones que minimicen la gravedad de los delitos sexuales y garantizar que la falta de oposición o resistencia de la víctima no sea un factor determinante en el proceso judicial.

Además, la Ley introduce medidas preventivas y de protección para las víctimas, incluyendo el refuerzo de la educación en igualdad y prevención de la violencia sexual, así como un acceso más amplio a asistencia jurídica, apoyo psicológico y medidas de protección específicas. También se amplía la legislación para abordar nuevas formas de violencia digital, como el acoso en línea y la difusión no consentida de contenido íntimo.

No obstante, la aplicación de la Ley generó controversia debido a la revisión a la baja de algunas penas por agresión sexual, lo que provocó la reducción de condenas a algunos agresores o incluso excarcelaciones, por aplicación del principio constitucional de la retroactividad de la norma penal más favorable, efecto desde luego ni esperado ni perseguido por los impulsores de la reforma legislativa[373]. Esta situación derivó en una fuerte polémica política y social, llevando al Gobierno a realizar una reforma en el año 2023 para corregir estos efectos no previstos.

La Ley del «*Solo Sí es Sí*», si bien ha supuesto un avance en la protección de los derechos de las víctimas de violencia sexual y en la promoción de una cultura basada

[373] DÍAZ GARCÍA CONLLEDO, M., TRAPERO BARREALES, M. A., "La nueva reforma de los delitos contra la libertad sexual: ¿la vuelta al Código Penal de la Manada?", en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, núm. 25, 2023, p. 3.

en el consentimiento, sin embargo, su implementación ha evidenciado la complejidad de las reformas penales y la necesidad de ajustar su aplicación para garantizar una mayor seguridad jurídica sin perder de vista su objetivo principal: proteger a las víctimas y erradicar la violencia sexual en España.

5.- La Ley Orgánica 1/2025 de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia

La Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, introduce importantes modificaciones en el Servicio Público de Justicia en España, especialmente en lo que respecta a la lucha contra la violencia de género. Entre sus principales cambios destaca la transformación de los actuales Juzgados de Violencia sobre la Mujer en secciones especializadas dentro de los Tribunales de Instancia. Esta reorganización que se llevará a cabo de manera escalonada hasta finales de 2025[374], busca mejorar la especialización y la eficiencia en el tratamiento de estos casos, así como garantizar una distribución más equitativa de la carga de trabajo entre los órganos judiciales.

Otro aspecto clave de la reforma es la ampliación de competencias de estos órganos judiciales, que a partir de septiembre de 2025 asumirán la competencia de todos los delitos contra la libertad sexual. Esto incluye delitos como la mutilación genital femenina, el matrimonio forzado, el acoso sexual y la trata de personas con fines de explotación sexual. Con esta medida, se pretende que la respuesta judicial sea más integral y especializada y se acoge a la perspectiva ampliada de violencia de género que ofrecen otros documentos internacionales como el Convenio de Estambul y la Directiva UE 1385/2024. En este sentido, el artículo 89 de la Ley Orgánica del Poder Judicial asigna a las secciones de violencia sobre la mujer dentro de los Tribunales de Instancia la responsabilidad de instruir los procesos relacionados con

[374] La Disposición transitoria primera establece tres plazos en este sentido: «*La constitución de los Tribunales de Instancia se realizará de manera escalonada conforme al siguiente orden 1.º El día 1 de julio de 2025 los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en aquellos partidos judiciales donde no exista otro tipo de Juzgados, se transformarán, respectivamente, en Secciones Civiles y de Instrucción Únicas y Secciones de Violencia sobre la Mujer. 2.º El día 1 de octubre de 2025, los Juzgados de Primera Instancia, los Juzgados de Instrucción y los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en los partidos judiciales donde no exista otro tipo de Juzgados, se transformarán, respectivamente, en Secciones Civiles, Secciones de Instrucción y Secciones de Violencia sobre la Mujer. 3.º El día 31 de diciembre de 2025, los restantes Juzgados, no comprendidos en los supuestos anteriores, se transformarán en las respectivas Secciones conforme a lo previsto en la presente ley*».
A pesar de la confusión que pudiera derivarse entre el punto primero y el segundo, debido a la técnica legislativa empleada, lo cierto es que el primero se refiere a los Juzgados mixtos, mientras que el segundo alude a los Juzgados separados por materia.

delitos contra la libertad sexual, tal como se establece en el Título VIII del Libro II del Código Penal o sea, tal como hemos referido se trata de los delitos de mutilación genital femenina, matrimonio forzado y acoso con connotación sexual, siempre que la víctima sea una mujer, la medida dando así cumplimiento a la Disposición Final 20ª de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, sobre garantía integral de la libertad sexual, al reforzar la especialización en la persecución de violencias sexuales. Sin embargo, entendemos que estos cambios, al igual que todos los demás previstos en la nueva Ley y que modifican radicalmente la actual arquitectura de la Justicia[375], para surtir los efectos deseados deberían ir a la par con mayor dotación de recursos y actualización de los profesionales para evitar una sobrecarga que pueda afectar su funcionamiento.

Otro cambio intervenido se refiere a la restricción significativa en el uso de la denuncia telemática, estableciendo límites específicos para garantizar un tratamiento más adecuado y seguro de ciertos delitos. Según el artículo 266 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en su nueva redacción, no será posible presentar denuncias a través de medios electrónicos en «*aquellos hechos que se hayan producido con violencia o intimidación, ni si tienen autor conocido, ni si existen testigos, ni si el denunciante es menor de edad, ni si se ha cometido delito flagrante, ni aquellos hechos de naturaleza violenta o sexual*». En cuanto a la limitación en presentar denuncia telemática en los delitos de naturaleza violenta o sexual, ello se justifica por la gravedad de estos delitos y el impacto sobre las víctimas, entendiéndose imprescindible que la denuncia se realice de manera presencial, asegurando así una adecuada valoración del riesgo y activación de los mecanismos de protección. Sin embargo, entendemos que esta modificación contradice el sentido de la Directiva 1385/2024 que España tendrá que transponer, y muy probablemente la limitación ahora impuesta deberá cambiar con respecto a los delitos de violencia contra la mujer. Asimismo, recordamos que, en aras de evitar la revictimización, el Considerando 29 hacía hincapié en la necesidad de que las victimas puedan denunciar «*fácilmente los delitos de violencia contra las mujeres o violencia doméstica y aportar pruebas sin*

[375] FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A.; "La nueva estructura jurisdiccional tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero de medidas de eficiencia del servicio público de justicia", en *Revista de la asociación de profesores de derecho procesal de las universidades españolas*, núm. 11, 2025, pp. 36, 90. En este sentido la autora del artículo y Letrada de la Administración de Justicia aboga por una cuidadosa gestión a efecto de garantizar la tutela judicial efectiva y suplir las posibles deficiencias inherentes a un cambio tan radical, que se podrían haber limitado mediante experiencias piloto.

sufrir victimización secundaria o reiterada», mientras que el Considerando 30 de la Directiva dejaba clara la opción a denuncias telemática: «*Además de la formulación de denuncias de forma presencial, los Estados miembros deben ofrecer la posibilidad de formular denuncias en línea o mediante otras TIC accesibles y seguras para la denuncia de violencia contra las mujeres y violencia doméstica*». De la misma manera el artículo 14 de la Directiva establece claramente que los Estados miembros se asegurarán «*de que las víctimas puedan denunciar actos de violencia contra las mujeres o de violencia doméstica a las autoridades competentes a través de canales accesibles, fáciles de usar, seguros y con disponibilidad inmediata. Ello incluirá, al menos en lo que respecta a los ciberdelitos a que se refieren los artículos 5 a 8 de la presente Directiva, la posibilidad de denunciar en línea o a través de otras TIC accesibles y seguras, sin perjuicio de las normas procesales nacionales relativas a la formalización de denuncias en línea*». También se exige a los Estados miembros velar «*por que la opción de denunciar en línea o a través de otras TIC accesibles y seguras incluya la posibilidad de aportar pruebas por los medios establecidos en el párrafo primero, sin perjuicio de las normas procesales nacionales relativas a la formalización de la aportación de pruebas*». Cierto es que la posibilidad de denuncia telemática la Directiva la exige en cuanto a los ciberdelitos y que por tanto la Ley 1/2025 no contradice la forma de mínimos de la Directiva; sin embargo, habida cuenta que la normativa española se ha presentado como puntera en esta materia, la actual limitación representa un paso atrás.

La especialización y la profunda reorganización de los órganos judiciales, junto con la ampliación de competencias, buscan mejorar la respuesta del sistema de justicia frente a estos delitos; ahora bien, su éxito dependerá en gran medida de la dotación de recursos adecuados para su correcta implementación y de la vigilancia sobre su impacto en la protección de las víctimas.

IV.- MARCO NORMATIVO ESPECIFICO DE CANARIAS

1.- El reparto de competencia entre el nivel estatal y el autonómico

Los modelos de organización territorial más conocidos en el mundo son principalmente dos: el Estado unitario[376] caracterizado por un sistema de gobierno

[376] La gran mayoría de los países miembros de la ONU, en concreto ciento sesenta y seis de cientos noventa y nueve, tienen un sistema de gobierno unitario, al igual que la mayoría de los países de la UE

centralizado con normativas uniformes, y el Estado federal[377], en el que se reconoce la diversidad territorial y se otorga mayor autonomía a sus regiones. España se encuentra a medio camino entre los dos polos pues no se adscribe completamente a ninguno de estos modelos, estableciendo la Constitución española un sistema de organización territorial basado en una estructura central y autonómica.

El Estado posee competencias exclusivas, establecidas en el artículo 149.1, mientras que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias dentro del marco constitucional, conforme al artículo 147.2 CE. Además, los Estatutos de Autonomía permiten a las Comunidades Autónomas gestionar ciertas materias según el artículo 148.2, así como otras no asignadas expresamente al Estado, como indica el artículo 149.3. Existen, asimismo, mecanismos excepcionales (artículo 150) que posibilitan que las Comunidades asuman competencias estatales a través de leyes marco o de transferencia.

La creación de Comunidades Autónomas en 1978 generó una fragmentación del Estado en subsistemas territoriales con distintos niveles normativos y organizativos. Sin embargo, se ha argumentado que esta reorganización no supuso una descentralización total, sino una «*redistribución de competencias*» dentro de un marco institucional preexistente[378].

En este contexto, si otras Comunidades Autónomas han elegido una fórmula de autogobierno algo más limitada, Canarias[379] ha optado por asumir el máximo de competencias, incluyendo el desarrollo de legislación no básica y la gestión de la Seguridad Social. De esta manera, el modelo territorial español refleja una diversidad autonómica, adaptándose a un modelo descentralizado, pero con diferentes grados de autonomía en función de cada territorio.

Llegados a este punto hay que recordar que la Constitución Española en su artículo 149.1 reserva determinadas competencias exclusivamente al Estado, entre ellas en cuanto a lo que nos ocupa las que resultan de la interpretación de los apartados 1º,5º,6º,7º,8º,17º,18º,30º y que se traducen en la creación de nuevos tipos delictivos, la

como, por ejemplo: Bulgaria, Chipre, Malta, República Checa, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia y Eslovenia.

[377] Como por ejemplo el caso de Alemania y Austria.

[378] KAHALE CARRILLO, D. T., "Capítulo II. Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de violencia de género", en *La violencia de género en el contenido de los estatutos de autonomía*, Dykinson, Madrid, 2010, p. 47.

[379] Además de Canarias, otras seis comunidades autónomas han optado por asumir el máximo de competencias Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Navarra y País Vasco.

modificación de la estructura del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal, la adopción de medidas específicas destinadas a garantizar la protección judicial de las víctimas, la organización en materia de violencia de género que se ha traducido en la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de Género y del Observatorio Estatal de la Violencia de Género, organismos encargados de coordinar y ejecutar políticas en esta materia, conforme a las funciones que les han sido asignadas, todo ello objeto de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

En cuanto al Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado mediante la Ley Orgánica 10/1982 y publicado en el Boletín Oficial de Canarias el 28 de septiembre, establecía en su artículo 5.2 que los poderes públicos de la Comunidad tienen la responsabilidad de garantizar las condiciones necesarias para que los ciudadanos ejerzan libremente sus derechos y libertades. Asimismo, promueven la igualdad tanto a nivel individual como colectivo dentro del marco de sus competencias[380].

Sin embargo, la asunción y reparto de competencias no ha sido siempre un tema pacífico, en ocasiones el solapamiento dando lugar a conflictos de inconstitucionalidad[381] como es el caso del recurso interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Vox, en concreto el recurso de inconstitucionalidad número 5845-2021 contra la Ley 2/2021, de 7 de junio, del Parlamento de Canarias, relativa a la igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales. El Pleno del Tribunal Constitucional, mediante Providencia de 27 de enero de 2022, acordó su admisión a trámite, publicada en el BOE núm. 27, de 1 de febrero de 2022. En dicho recurso se impugnan numerosos preceptos de la denominada «*ley trans*» canaria, entre ellos el artículo 47.1 y 47.3, que introducen previsiones en materia de violencia sexista. La causa permanece pendiente de resolución por parte del Tribunal Constitucional[382].

---

[380] De manera similar Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias en su artículo 11.1 establece que «*Los poderes públicos canarios garantizarán las medidas necesarias para hacer efectivos los derechos de las personas a la igualdad, la no discriminación*» e introduce una referencia explícita a la violencia de género en su artículo 145.2: «*Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración General del Estado*».

[381] GÓNZALEZ, ALONSO, A., "Violencia de género y solapamientos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas", en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 39, 2024, p. 229.

[382] Disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2022-1537 (Consultado: 04/04/2025).

En este contexto, el Estatuto de 1982 otorgaba a la Comunidad Autónoma de Canarias competencia exclusiva en materia de asistencia social y servicios sociales, conforme a lo estipulado en el artículo 30, modificado posteriormente por la Ley Orgánica 4/1996. Sin embargo, no mencionaba explícitamente la promoción de la mujer o las políticas de género como una competencia exclusiva. A pesar de ello, esta omisión no impidió que el Gobierno autonómico pudiera desarrollar acciones y medidas específicas en este ámbito, ya que estas pudieron encuadrar dentro del ámbito competencial más amplio de asistencia y servicios sociales que preveía la modificación de 1996. En consecuencia, aunque al principio no existió una mención expresa a la promoción de la mujer, sí se consideró viable y necesario implementar políticas de género dentro de las atribuciones que el Estatuto reconoce a la Comunidad Autónoma en el ámbito social, y de hecho es lo que ocurrió en Canarias.

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Canarias dispone de dos instrumentos normativos fundamentales en la lucha con la violencia de género: la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género y la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres, cuya implantación se desarrolla en la Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2013-2020 del Gobierno de Canarias. Por otro lado, el Gobierno dispone de manera específica el procedimiento de concesión de ayudas económicas a las mujeres víctimas de violencia de género.

Estos dos instrumentos normativos fundamentales se adoptan en base al Estatuto de Autonomía de 1982 que no tenía mención alguna sobre la promoción de la mujer u políticas de género. De hecho, tal como resaltaba Kahale Carrillo no solo el Estatuto de Autonomía de Canarias incurre en esta omisión de la promoción de la mujer como competencia autonómica exclusiva sino también los de Aragón, Asturias, Ceuta, Galicia, La Rioja y Melilla, que no incluyen explícitamente la promoción de la mujer dentro de sus competencias, sorprendiendo el dato de que ni siquiera se menciona la palabra «*mujer*»[383], lo que podría interpretarse de diversas maneras. Por un lado, está claro que la normativa omite la perspectiva de género porque en 1982 ni a nivel estatal ni a nivel autonómico existía conciencia real sobre la problemática y, en consecuencia, es esperable no reconocer en ese momento tampoco la necesidad de políticas específicas para garantizar la equidad entre hombres y mujeres. Desde otra

[383] KAHALE CARRILLO, D. T., "Capítulo II. Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de violencia de género", ob. cit., pp. 82-83.

perspectiva, es esperable, también en consonancia con la modalidad de legislar de la época, que los textos estatutarios optaran por un lenguaje más generalista, refiriéndose a toda la ciudadanía sin distinción de género, bajo el argumento de que los derechos y beneficios sociales se extienden por igual a hombres y mujeres.

Sin embargo, en pleno siglo XXI resulta fundamental que las normativas autonómicas evolucionen para adaptarse a las nuevas realidades sociales y reflejen con mayor claridad el ámbito competencial de cada Comunidad en relación con la igualdad de género. Esto no solo permitiría una mayor precisión en la distribución de competencias, sino que también fortalecería la seguridad jurídica de los ciudadanos, garantizando la existencia de herramientas legislativas adecuadas para la promoción de la igualdad y la protección de los derechos de las mujeres dentro del marco autonómico. Y es precisamente lo que ha ocurrido en la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias operada en 2018 cuando en su artículo 17 relativo al derecho a la igualdad entre mujeres y hombres, párrafo segundo, establece que «*Se adoptarán medidas efectivas para educar en valores de igualdad, no sexistas, así como políticas y acciones activas que proporcionen a las mujeres protección integral a las víctimas de la violencia machista, prestando especial atención a las medidas preventivas*» [384]. Por otro lado, y a diferencia del estatuto de 1982, la reforma de 2018 prevé explícitamente en su artículo 145 [385] la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de política de género.

Pese al comienzo tímido de Canarias en materia de violencia de género, pronto el archipiélago ha comenzado a construir un marco normativo y estratégico sólido,

[384] La modalidad de legiferar en el caso de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias es más inclusiva que la de 1982, más adaptada a los avances en políticas de género, siendo la palabra «*mujeres*» utilizada en al menos diez ocasiones en relación a asuntos de igualdad en el trabajo, a nivel educativo o de asociacionismo.

[385] Artículo 145. Políticas de Género de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias:
«*1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva en materia de políticas de género, que, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de la competencia que le atribuye el artículo 149.1.1.ª de la Constitución, incluye, en todo caso:*
a) La promoción de la igualdad de hombres y mujeres en todos los ámbitos sociales, laborales, económicos o representativos.
b) La planificación y ejecución de normas y planes en materia de políticas para la mujer, así como el establecimiento de acciones positivas para erradicar la discriminación por razón de sexo.
c) La promoción del asociacionismo de mujeres.
2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el desarrollo legislativo y ejecución de la legislación básica estatal en materia de lucha contra la violencia de género, la planificación de actuaciones y la capacidad de evaluación y propuesta ante la Administración General del Estado».

complementado por la labor de diversas instituciones comprometidas en su prevención y erradicación.

2.- Normativa Autonómica en materia de violencia de género

La Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género[386] es considerada una singular normativa autonómica, ya no solo por ser incluso anterior a la Ley estatal 1/2004 sino por el enfoque y el concepto de violencia de género[387]. Asimismo, esta normativa innovadora en su artículo 3 ofrece una definición amplia y detallada de la violencia de género, abarcando sus diversas formas y manifestaciones, física, psicológica, sexual y económica. A diferencia de otras leyes que restringen este tipo de violencia al ámbito de la pareja o expareja, esta legislación amplía su alcance a cualquier contexto, incluyendo el familiar, laboral, educativo y social, sin necesidad de que haya existido un vínculo emocional entre la víctima y el agresor[388]. Pero, es más, aclara que dicha violencia puede ser reconocida independientemente de que esté tipificada como delito, falta penal o infracción administrativa según la legislación vigente en cada momento.

La ley establece el Sistema Canario de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, definiendo las funciones de la Administración autonómica en la ordenación normativa, planificación, coordinación y prestación de servicios destinados a la prevención y protección de las víctimas.

a.- Definición y Alcance de la Violencia de Género

[386] Publicada en «BOC» núm. 86, de 07 de mayo de 2003 y en el «BOE» núm. 162, de 08 de julio de 2003 Referencia: BOE-A-2003-13618, disponible en versión consolidada en: https://boe.es/buscar/pdf/2003/BOE-A-2003-13618-consolidado.pdf (Consultado: 05/04/2025).

[387] La Ley 16/2003 se actualizó mediante la Ley 1/2017, de 17 de marzo, de modificación de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres Contra la Violencia de Género por la necesidad de incorporar a la normativa autonómica las disposiciones previstas en el Convenio de Estambul de 11 de mayo de 2011, sobre la prevención y lucha contra la violencia contra la Mujer y la violencia doméstica.

[388] CABRERA MERCADO, R., CARAZO LIÉBANA, M.J., "Análisis de la legislación autonómica sobre violencia de género", Ministerio de Igualdad, Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales (editor), Catálogo General de Publicaciones Oficiales, Madrid, 2010, pp. 23 y 77.
Los autores hacen una comparativa entre las diferentes legislaciones autonómicas, constatando la definición exhaustiva que recibe la violencia de género en la legislación autonómica canaria, en cuanto a las manifestaciones de ese tipo de violencia, el medio empleado y el resultado perseguido (incluyéndose también aquellas conductas que no son delito), ámbito y naturaleza de la relación que une al agresor con la víctima, con independencia de si se trata del ámbito doméstico, laboral, académico o social.

La Ley autonómica de Canarias define en su artículo 2 la violencia de género como cualquier acto basado en la condición de mujer de la víctima, independientemente de su edad, y que cause daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico. Esta violencia puede ejercerse mediante agresión directa, amenazas, intimidaciones o coacciones y suele aprovecharse de situaciones de debilidad o dependencia de la víctima en ámbitos familiar, laboral, económico o social.

La Ley establece una tipología extensa de violencia de género, incluyendo maltrato físico, psicológico, sexual y económico, así como otras formas como acoso sexual, trata de mujeres con fines de explotación sexual, mutilación genital femenina y vulneración de derechos sexuales y reproductivos[389]. Además, clasifica los actos de violencia según la relación entre víctima y agresor en violencia doméstica, violencia en el ámbito laboral o educativo y violencia social.

b.- Prevención y Sensibilización

El Sistema Canario de Prevención y Protección de las Mujeres contra la Violencia de Género articula en el Título III de la Ley, medidas preventivas que incluyen detección temprana, divulgación, formación y sensibilización social. Se promueve la concienciación en entornos familiares y comunitarios, la comunicación de casos sospechosos a las autoridades competentes y la responsabilidad de instituciones sanitarias, educativas y laborales para informar sobre situaciones de riesgo.

Se prioriza la investigación para analizar las causas y consecuencias de la violencia de género y se fomenta la difusión de información para visibilizar el problema y educar a la población. En el ámbito educativo se busca integrar contenidos que promuevan la igualdad de género y eliminen estereotipos discriminatorios.

Las Administraciones Públicas, tal como queda establecido en el artículo 18 de la Ley 16/2003, impulsarán subvenciones para actividades de prevención y apoyo a organizaciones sociales que trabajen en la erradicación de la violencia de género.

[389] Algunas de las formas de violencia de género, como la mutilación genital femenina entre otras, fueron introducidas por la Ley 1/2017, de 17 de marzo, de modificación de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres Contra la Violencia de Género.

c.- Protección y Atención a las Víctimas

El Sistema de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género se estructura, tal como se establece en los artículos 24 a 31 de la Ley 16/2003, en distintos centros y servicios asistenciales[390]:

1. Dispositivos de Emergencia (DEMA): proporcionan asistencia inmediata, asesoramiento jurídico y acompañamiento a víctimas.
2. Centros de Acogida Inmediata: ofrecen alojamiento y manutención temporal (hasta quince días) para mujeres en riesgo.
3. Casas de Acogida: brindan refugio por hasta doce meses y apoyo para la reintegración sociolaboral.
4. Pisos Tutelados: espacios de residencia temporal para mujeres que necesitan un entorno seguro tras salir de una casa de acogida.

Además, se establecen medidas complementarias como el acceso prioritario a vivienda social, la formación e inserción laboral, ayudas económicas de emergencia, subsidios escolares para hijos de víctimas, asistencia jurídica gratuita y acción popular a cargo de la Comunidad Autónoma en casos de muerte o incapacitación de la víctima, previo consentimiento de la familia en virtud del artículo 44 de la Ley.

d.- Coordinación y Cooperación Institucional

La Ley establece la distribución de competencias entre la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos para garantizar una atención integral a las víctimas. Se fomenta la colaboración entre Administraciones mediante órganos unipersonales y colegiados, destacando:

- Coordinador General del Instituto Canario de la Mujer, que además asumirá la Secretaría de la Comisión General de Coordinación del Sistema conforme al artículo 49.1 de la Ley 16/2003
- Coordinadores insulares en cada Cabildo.
- Comisión General de Coordinación del Sistema, con representantes de organismos públicos y privados.

[390] El Gobierno de Canarias pone a disposición de las mujeres víctimas de violencia de género una red integral de recursos y servicios especializados, que incluye centros de atención en todas las islas, disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/icigualdad/violencia_genero/ (Consultado :05/04/2025).

- Comisiones Insulares de Coordinación, enfocadas en la realidad de cada isla (artículo 50).

El artículo 51 de la Ley autonómica exige además la cooperación interadministrativa, intercambio de información y la suscripción de convenios entre organismos. Se prevé la creación de registros administrativos para la atención a víctimas, garantizando confidencialidad y acceso restringido a autoridades competentes.

Finalmente, la Comunidad Autónoma impulsará los protocolos necesarios para atender la violencia de género (artículo 8) y formará al personal del Servicio Canario de Salud para abordar estos casos desde un enfoque actualizado a las nuevas tipologías normativas (artículo 54).

La Ley autonómica de Canarias establece sin duda un marco integral innovador, para la fecha en la que fue adoptada, para la prevención, la protección y la asistencia en casos de violencia de género, abordando el problema desde múltiples ámbitos y fomentando la coordinación entre instituciones públicas y privadas. Su enfoque multisectorial busca garantizar seguridad, atención especializada y reintegración social de las víctimas, con especial énfasis en la prevención y sensibilización social.

Por su parte la Ley 1/2010, de 26 de febrero, conocida como la Ley Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, refuerza el compromiso de la Comunidad Autónoma en la promoción de la igualdad de género y la eliminación de cualquier forma de discriminación, premisa necesaria para la consiguiente eliminación de la violencia de género.

La Ley comienza a hablar de la violencia de género en su Exposición de Motivos, haciendo una reflexión adaptada al archipiélago canario en cuanto a la perspectiva y los retos en esta materia, pues la sociedad en general ha tardado en aceptar que la desigualdad y la violencia no solo afectaban el ámbito laboral: «*Aquí nos hemos encontrado con la dificultad de concienciación del reconocimiento del derecho a una vida digna y de respeto, cuando nos referimos a la violencia de género*».

En línea con la anterior legislación estatal y, especialmente, con la autonómica, la Ley 1/2010 adopta una definición amplia de la violencia de género, que incluye en su anexo junto con la definición de otros conceptos. Asimismo, en su desarrollo conceptual, la Ley 1/2010 describe la violencia de género como: «*Toda acción de naturaleza física, psíquica, sexual o económica, directa o indirecta, sobre las mujeres, no deseada por éstas, que tiene como resultado real o posible un daño físico, sexual o*

psicológico de la víctima, tanto si se ejerce en el ámbito público como en el privado, independientemente de la relación que la víctima guarde con el agresor y del lugar en el que se produzca la violencia, que se ejerce prevaliéndose de una relación de dominación-sometimiento del agresor respecto a la víctima, o de poder-dependencia, basada en la desigualdad de roles de género».

Si bien este concepto amplio no siempre tendrá encaje penal, ya que extiende su alcance más allá de la pareja y del ámbito privado, posee un fuerte valor declarativo. Supone un cambio de paradigma significativo y evidencia la voluntad política y social de seguir avanzando en esta materia.

Dentro de esa definición amplia de violencia de género la Ley 1/2010 incluye acciones físicas, psíquicas, sexuales o económicas, directas o indirectas como: «*acciones de: agresión, abuso, acoso, amenaza, intimidación, humillación, vejación, coacción, chantaje, aislamiento o privación de libertad, dominación, tráfico lucrativo, privación de condiciones o sustentos básicos para la vida, matrimonio servil, explotación sexual y cualesquiera formas intencionadas de vulneración del derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad e indemnidad física y psíquica y a la libertad sexual y reproductiva de una persona*».

Cuando habla de violencia de género en el marco de la igualdad, objetivo principal de esta normativa, la Ley 1/2010 lo hace incluyendo medidas específicas para la educación, medios de comunicación, ámbito laboral y social.

1. Ámbito Educativo

El sistema educativo es un eje central en la lucha contra la violencia de género, con medidas destinadas a la prevención y erradicación de esta problemática enfocadas a:

- Prevención y sensibilización: Se establecen protocolos de detección, prevención e intervención en casos de violencia de género en el ámbito educativo (artículo 15 y artículo 16).
- Proyectos coeducativos: Se impulsan proyectos de coeducación para fomentar la construcción de relaciones igualitarias y erradicar la violencia de género en los centros educativos (artículo 16).
- Currículo escolar: Se integra la prevención de la violencia contra las mujeres en los contenidos curriculares, promoviendo modelos de convivencia basados en la igualdad y el respeto «*mediante el*

aprendizaje de métodos no violentos para la resolución de conflictos» (artículo 17).

- Formación del profesorado: Se establece la obligación de formar al personal docente en materia de igualdad de oportunidades y violencia de género (artículo 19).
- Enseñanza universitaria: Se dispone la incorporación de estudios sobre igualdad y violencia de género en los planes académicos universitarios y en programas de postgrado y másteres (artículo 22).
- En el Consejo Escolar de Canarias participará una persona en representación del Instituto Canario de Igualdad con formación en igualdad y violencia de género; los consejos escolares de los centros públicos y privados concertados igualmente deberán incluir una persona con formación en igualdad de género (artículo 20).

2. Ámbito Laboral

La Ley 1/2010 incorpora igualmente medidas de protección y prevención de la violencia de género en el ámbito del empleo como las relativas a:

- Prohibición de la discriminación laboral por razones de género: Se prohíben prácticas que impliquen discriminación por razón de sexo, incluyendo el acoso sexual y el acoso por razón de género (artículo 33).
- Inspección laboral: Se ordena la incorporación de medidas de inspección y control para garantizar el cumplimiento de las disposiciones en materia de igualdad y violencia de género en el ámbito laboral (artículo 33).
- Obligaciones de las empresas: Las empresas deben adoptar protocolos para la prevención y erradicación del acoso sexual y por razón de género en el lugar de trabajo (artículo 33).
- Marca de Excelencia Canaria en igualdad, reconocimiento que el Gobierno de Canarias puede otorgar a las iniciativas empresariales que implanten medidas para la promoción de la igualdad en general y en particular «*de medidas adecuadas de prevención y sanción contra la violencia de género, acoso sexual y por razón de sexo, así como de acoso moral*» (artículo 39).

3. Ámbito Sanitario

El sistema sanitario también incorpora medidas para la detección y atención de la violencia de género como:

- Formación del personal sanitario: La Administración sanitaria garantizará la formación especializada de su personal en perspectiva de género y en la identificación de situaciones de violencia de género (artículo 45.8).
- Uso de lenguaje inclusivo: Se establece la obligación del Sistema Canario de la Salud de aplicar un lenguaje no sexista y eliminar estereotipos de género en la documentación e información sanitaria (artículo 45.9).
- Investigación biomédica con enfoque de género: Se promueve el enfoque de género en la investigación biomédica para conocer las diferencias en la salud de mujeres y hombres, incluyendo los efectos de la violencia de género (artículo 46).
- Perspectiva de género en la salud pública: Se garantiza que la política sanitaria incorpore la equidad de género en el acceso a servicios y terapias, y se preste especial atención a la violencia de género como factor de riesgo (artículo 47).

4. Medios de Comunicación y Publicidad

La Ley 1/2010 reconoce el papel de los medios de comunicación en la construcción de una sociedad igualitaria y libre de violencia de género y en ese sentido incorpora medidas relativas a:

- Códigos de conducta: Se insta a los medios de comunicación a adoptar códigos de conducta que eviten la violencia simbólica y fomenten la igualdad de género (artículo 66).
- Prohibición de publicidad sexista: Se prohíbe la difusión de contenidos publicitarios que promuevan la violencia o la discriminación de género, a la vez que se promueva la colaboración entre la administración y los medios de comunicación en cuanto a las campañas dirigidas a erradicar la violencia de género (artículo 66.1).
- Regulación de la publicidad ilícita: El Instituto Canario de Igualdad y las asociaciones dedicadas a la defensa de los derechos de las mujeres tendrán la facultad de solicitar la cesación de publicidad

ilícita que utilice de forma vejatoria la imagen de la mujer, en conformidad con la legislación vigente (artículo 74).

5. Medidas de Protección Social y Servicios Públicos

La Ley establece medidas para garantizar la protección y asistencia a las víctimas de violencia de género:

- Protección a mujeres en situación de vulnerabilidad: Se prevé la implementación de planes específicos para la protección de mujeres en situación de riesgo social derivado de la violencia de género (artículo 51).

- Puntos de Encuentro Familiar: Se establecen espacios destinados a garantizar la seguridad de mujeres y menores en procesos de separación con antecedentes de violencia de género (artículo 51).

6. Creación de la Adjuntía Especial de Igualdad y Violencia de Género en el Diputado del Común

La Ley 1/2010 introduce la figura de la Adjuntía Especial de Igualdad entre Mujeres y Hombres y Violencia de Género, dependiente del Diputado del Común, con competencias específicas en la protección y promoción de los derechos de las mujeres frente a cualquier actuación de las Administraciones públicas canarias, empresas y entidades dependientes (artículo 30). Entre sus funciones se incluyen:

- Protección y promoción de derechos fundamentales de las mujeres frente a discriminaciones por razón de género.
- Investigaciones y emisión de informes en materia de igualdad y violencia de género para su tramitación ante las Administraciones Públicas.
- Asesoramiento al Diputado del Común en la integración de la perspectiva de género en sus actuaciones.

7. Creación del Observatorio de la Igualdad de Género como órgano asesor especializado, adscrito al Instituto Canario de Igualdad, con la función de detectar, analizar y proponer estrategias para corregir desigualdades, con especial énfasis en la violencia de género (artículo 69). Su composición y funciones quedan establecidas mediante el Decreto 38/2015, de 27 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Instituto Canario de Igualdad[391].

[391] Publicado en el Boletín Oficial de Canarias, número 65 de 7 de abril de 2015, disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2015/065/002.html (Consultado: 05/03/2025).

8. Medidas específicas para colectivos vulnerables como las mujeres extranjeras

- Lucha contra el Tráfico de Personas: El Gobierno de Canarias implementará medidas para combatir el tráfico y desaparición de personas, con especial énfasis en la explotación sexual y el tráfico de mujeres. Estas acciones se llevarán a cabo en coordinación con Administraciones de distintos niveles: internacional, europeo, estatal, insular y local (artículo 52).

- Mujeres e Interculturalidad: Los poderes públicos en Canarias fomentarán la integración y participación de mujeres migrantes, promoviendo la interculturalidad dentro de un marco de igualdad. Además, se garantizará el acceso al empleo y a servicios esenciales, junto con la protección frente a situaciones de violencia de género (artículo 55).

- Doble Discriminación y Vulnerabilidad Social: Se reconoce la existencia de colectivos de mujeres que enfrentan una doble discriminación por factores como origen étnico, situación de discapacidad, condición de reclusas o víctimas de explotación sexual. Se identifican factores que perpetúan su exclusión, como la feminización de la pobreza, la precariedad laboral, la falta de acceso a recursos y la violencia de género, estableciendo la necesidad de medidas específicas para abordar estas problemáticas.

La Ley 1/2010 de Igualdad entre Mujeres y Hombres de Canarias[392] completa el marco integral de medidas para la prevención, erradicación y protección en materia de violencia de género. Su enfoque transversal abarca ámbitos clave como la educación, el empleo, los medios de comunicación y la protección social, con el fin de garantizar una respuesta coordinada y eficaz contra esta problemática. En este contexto resulta esencial la aplicación efectiva de las disposiciones contenidas en la norma, con el objetivo de consolidar un entorno de igualdad y libre de violencia para todas las mujeres en la Comunidad Autónoma de Canarias. En cuanto a la aplicación efectiva entendemos que no todas las medidas han sido impulsadas en igual medida a lo largo de los años.

[392] Publicada en el Boletín Oficial de Canarias, número 45 de 05/03/2010 y disponible en: https://www3.gobiernodecanarias.org/juriscan/ficha.jsp?id=58434 (Consultado: 04/03/2025).

3.- Estrategias y Programas en Canarias

Desde la creación del Instituto Canario de la Mujer mediante la Ley 1/1994 Canarias ha impulsado diversas estrategias y planes destinados a la promoción de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación. En este marco se han aprobado y ejecutado varios planes y estrategias con objetivos específicos y enfoques adaptados a cada período:

- *I Plan Canario de Igualdad de Oportunidades, 1995-1996* [393]: constituye el primer marco estratégico que sentó las bases para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas canarias, partiendo de la evolución de las mentalidades y el cambio cultural.
- *II Plan Canario de Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, 1997-2002*: supuso una ampliación de las medidas para garantizar la equidad de género en sectores clave como el empleo, la educación y la participación social e incorporó la perspectiva de género y la transversalidad.
- *III Plan Canario de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres, 2003-2007*: marcó la consolidación de las políticas públicas de igualdad, con un enfoque más transversal e integrador en las políticas generales y sectoriales del Gobierno de Canarias, incorporando nuevos ámbitos de actuación, amparados por la necesidad de la «acción positiva», siendo la prevención y erradicación de la violencia de género objeto de los programas integrales de intervención previstos por el tercer Plan de Igualdad.

Además de estos planes autonómicos de promoción de la igualdad, Canarias ha participado en diversas iniciativas y programas europeos destinados a promover la igualdad en múltiples dimensiones, destacando en este sentido:

- *Programa NOW (New Opportunities for Women)*: enfocado en la inserción laboral de las mujeres y la eliminación de barreras de género en el ámbito profesional.

[393] Los planes que cubren los ámbitos de salud, justicia empleo, servicios sociales y cooperación están disponibles en la página: https://www.gobiernodecanarias.org/icigualdad/que_es_el_ici/planes/ (Consultado: 01/03/2025)

- *Equal Ariadna (2004-2007) y Equal Futur@*[394]: iniciativas dentro del marco del programa EQUAL, diseñadas para fomentar la igualdad de oportunidades, mejorar la empleabilidad de las mujeres a través de la formación y el acceso a recursos o contribuir a la prevención y erradicación de las discriminaciones de género en el ámbito de las nuevas tecnologías.
- *Interreg IIIB Violeta*: proyecto de cooperación territorial dirigido a la promoción de la igualdad de género en regiones europeas, con especial atención a territorios ultraperiféricos como Canarias[395].

En el ámbito de la prevención y erradicación de la violencia de género se implementó el *Programa Canario para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2002-2006,* una estrategia específica orientada a la protección de las víctimas, el fortalecimiento de los recursos asistenciales y la concienciación social sobre esta problemática mediante el desarrollo de directrices que orienten la respuesta de las instituciones a todas las manifestaciones del fenómeno de la violencia de género en Canarias.

Más recientemente, el compromiso con la igualdad ha quedado reflejado en dos estrategias clave[396]:

1.- Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2013-2020: Diseñada para implementar las medidas contempladas en la Ley 1/2010, esta estrategia incluye un eje específico dedicado a la prevención y eliminación de la violencia de género. Abarca áreas como la educación, la salud y la formación de profesionales, con el fin de garantizar un enfoque integral en la erradicación de la desigualdad. Como principio fundamental, la Administración pública tiene la responsabilidad de diseñar y poner en marcha sistemas de protección, información y acompañamiento a las mujeres víctimas de violencia de género, asegurando la coordinación entre cuerpos y fuerzas de seguridad en Canarias. Dentro de sus líneas de actuación, se encuentran encuadradas en el eje estratégico «*D-Prevención y eliminación de la violencia de género*» previsto en el capítulo V.4 las siguientes:

[394] La propia Ley 1/2010 hace referencia en su Exposición de Motivos a los diferentes programas europeos de impulso a la igualdad como *Egual@ o Interreg IIIB Violeta.*

[395] INSTITUTO CANARIO DE LA MUJER, "Guía de Recursos en materia de Igualdad de Oportunidades de la Macaronesia", Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, Gobierno de Canarias (editor), Santa Cruz de Tenerife, 2006, pp. 7-9.

[396] Las estrategia y planes de igualdad se pueden consultar en la página web del Gobierno de Canarias: https://www.gobiernodecanarias.org/icigualdad/que_es_el_ici/planes/ (Consultado: 01/03/2025).

- Gestión del Sistema de Intervención Integral frente a la Violencia de Género, promoviendo una respuesta efectiva y coordinada.
- Intervención en los ámbitos educativo y sanitario para prevenir la violencia de género y garantizar una atención especializada.
- Educación en igualdad y ciudadanía, fomentando la prevención de la violencia machista desde la enseñanza.
- Medidas en el ámbito laboral, enfocadas en la prevención y erradicación del acoso sexual y por razón de género.
- Formación y capacitación del personal de las Administraciones Públicas y del profesorado en materia de igualdad.
- Inclusión social de mujeres en situación de precariedad económica agravada por la violencia de género.
- Lucha contra la trata y el tráfico de mujeres con fines de explotación sexual.
- Sensibilización social e institucional sobre la violencia de género y su impacto en la sociedad.
- Desarrollo de estudios e investigaciones para un conocimiento profundo de la violencia de género en Canarias.

2.- *Estrategia Canaria de Transición Igualitaria 2022-2037*[397]: Aprobada en 2022, esta estrategia establece las directrices para la gobernanza de las políticas de igualdad y diversidad en Canarias durante los próximos quince años. Su enfoque transversal e integral busca consolidar políticas públicas sostenibles que impulsen la equidad y eliminen cualquier forma de discriminación de género.

Estas iniciativas han sido fundamentales en la evolución de las políticas de igualdad en Canarias, sentando las bases para el desarrollo de estrategias más avanzadas en los años posteriores.

El Instituto Canario de la Igualdad es el que también acuñó la campaña *Mascarilla-19* durante el confinamiento, mediante un convenio con los Colegios de Farmacéuticos de las islas. Implementada a dos días solamente de la declaración del estado de alarma en marzo de 2020, la campaña proponía que cualquier mujer que se

[397] La *Estrategia Canaria de Transición Igualitaria*, promovida por la Viceconsejería de Igualdad y Diversidad, fue aprobada mediante Resolución de la Presidencia del Gobierno de Canarias de 28 de abril de 2022, publicada en el BOC núm. 91 de 10 de mayo de 2022, disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/boc/2022/091/003.html (Consultado: 03/03/2025).

encontrara en riesgo pudiera dar la voz de alarma en la farmacia más cercana y de una forma discreta. La campaña permitió ayudar a cincuenta mujeres en el primer año de su adopción y se extendió pronto ya no solo en el territorio nacional sino también en más de una veintena de países[398].

4.- Sistema Integral de Prevención y Protección e Instituciones Implicadas

a) Instituto Canario de Igualdad[399] (ICI): Organismo autónomo adscrito a la Consejería competente en materia de igualdad, encargado de la dirección, coordinación y supervisión del sistema de prevención y protección integral contra la violencia de género en Canarias.

El Instituto Canario de Igualdad ha desarrollado una red de recursos específica para la atención de mujeres víctimas de violencia de género, conocida como la Red Canaria de Servicios y Centros de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia. Esta red se basa en los principios de normalización, descentralización, coordinación, eficacia, transversalidad y corresponsabilidad, permitiendo una intervención integral y coordinada en distintos niveles administrativos.

La Red está conformada por servicios públicos (gestionados mediante convenios entre los cabildos insulares y el ICI) y servicios privados (a través de subvenciones del ICI y otras fuentes de financiación). Sus recursos abarcan diferentes ámbitos:

- Atención de emergencias: Se proporciona respuesta inmediata ante situaciones de crisis derivadas de la violencia de género y los servicios implicados son el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia (SAMVV) del CECOES 1-1-2 y el Dispositivo de Emergencia para Mujeres Agredidas (DEMA).
- El SAMVV es un recurso clave del Instituto Canario de Igualdad, integrado en el Centro Coordinador de Emergencias y Seguridad (CECOES) 1-1-2, que opera las veinticuatro horas del día, los tres cientos sesenta y cinco días del año en toda Canarias. Su finalidad es

[398] Sobre la campaña y su impacto a nivel internacional: http://mascarilla19.com/internacional/ (Consultado: 01/03/2025)

[399] La Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres mediante su Disposición adicional tercera modifica la Ley 1/1994 y cambia la denominación del organismo «*Instituto Canario de la Mujer*» por la de «*Instituto Canario de Igualdad*».

> ofrecer asistencia inmediata y especializada a mujeres en situación de violencia de género, garantizando una respuesta rápida y eficaz. Este Servicio cuenta con un equipo de profesionales capacitados que coordinan la intervención con los distintos organismos de emergencias, incluyendo cuerpos de seguridad, servicios sanitarios y asistencia social, activando el Dispositivo de Emergencias para Mujeres Agredidas (DEMA) cuando es necesario para garantizar una atención integral y adaptada a cada caso[400].

Tal como informó el Instituto Canario de la Igualdad en el 25 aniversario desde la creación de este servicio[401], se ha podido constatar un crecimiento notable, pasando de mil dos cientos ochenta y dos llamadas en su primer año a diecisiete mil seiscientos cincuenta y nueve en 2023, lo que supone un aumento de setecientos veintisiete por ciento. Su capacidad para ofrecer respuestas rápidas y eficaces a las víctimas ha sido fundamental, movilizando recursos esenciales como los Dispositivos de Emergencia para Mujeres Agredidas (DEMA) en coordinación con los Cabildos insulares. La importancia de este Servicio radica en su atención integral y especializada a mujeres y familiares en situaciones de emergencia. El sistema ha registrado que el treinta y siete por ciento de las llamadas correspondieron a situaciones de peligro inminente, mientras que un treinta y tres por ciento fueron casos prioritarios y el treinta por ciento restante solicitudes de información y coordinación.

Desde su creación, el SAMVV, pionero en España y por tanto referente para el resto del territorio nacional, ha inspirado a otras Comunidades Autónomas en la lucha contra la violencia de género. Además, se ha constatado un aumento en las llamadas realizadas por personas ajenas al entorno familiar y menores que conviven en ambientes de violencia, reflejo del impacto positivo de las campañas de sensibilización en los centros educativos.

2023 fue el año con mayor demanda, lo que subraya la relevancia del servicio en la protección y apoyo a las víctimas. La experiencia y la profesionalización de las

---

[400] GOBIERNO DE CANARIAS, "Guía de intervención para servicios de seguridad y emergencia en incidentes de violencia de género", Instituto Canario de Igualdad, Gestión de Servicios para la Salud y Seguridad en Canarias, Santa Cruz de Tenerife/Las Palmas de Gran Canaria, 2022, pp. 1-86, disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/icigualdad/servicios/servicio112/ (Consultado: 03/03/2025).

[401] Según información disponible en el portal del Gobierno de Canarias: https://www.112canarias.com/112/el-servicio-de-atencion-a-mujeres-victimas-de-violencia-de-genero-cumple-25-anos-de-vida/ (Consultado: 03/03/2025).

Técnicas de Atención a la Mujer (TAM) han sido clave para consolidar al SAMVV como un recurso esencial y de confianza para la sociedad canaria[402].

El SAMVV está dirigido a todas las personas que necesiten apoyo ante una situación de violencia de género en la Comunidad Autónoma de Canarias. En particular, ofrece asistencia a mujeres que sufren violencia, proporcionándoles atención inmediata, orientación sobre sus derechos y recursos disponibles. Asimismo, está disponible para profesionales del ámbito sanitario, social, judicial, educativo o policial que requieran información o apoyo en la derivación de casos.

A través de este Servicio se garantiza la atención urgente ante cualquier episodio de violencia de género, la coordinación con los cuerpos de seguridad y servicios sanitarios para asegurar una intervención conjunta, y el asesoramiento personalizado en materia de derechos, medidas de protección y acceso a recursos. Además, el SAMVV facilita la derivación al Dispositivo de Emergencias para Mujeres Agredidas en los casos que requieran asistencia presencial urgente o acogida temporal. También proporciona acompañamiento en la presentación de denuncias y solicitudes de protección, apoyando a las mujeres en la gestión de trámites judiciales y administrativos. Igualmente, brinda asesoramiento tanto a profesionales como a la ciudadanía en general, resolviendo dudas y orientando sobre cómo actuar ante casos de violencia de género. Para acceder a este Servicio basta con llamar al Teléfono de Emergencias 1-1-2, donde un equipo especializado atenderá cada caso con total confidencialidad y rapidez.

Por su parte el Dispositivo de Emergencia para Mujeres Agredidas (DEMA**)** es un servicio de atención inmediata y permanente que opera en todas las islas de Canarias, ofreciendo una respuesta ágil y coordinada ante situaciones de violencia de género. Integrado en el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género del CECOES 1-1-2, el DEMA trabaja en estrecha colaboración con los servicios de justicia, cuerpos y fuerzas de seguridad, el sistema sanitario, los servicios sociales y otros organismos especializados para proporcionar asistencia urgente y garantizar la seguridad y el bienestar de las víctimas.

Ante una emergencia el equipo especializado del DEMA se activa inmediatamente para ofrecer atención directa a las mujeres afectadas. Su intervención

[402] Según informa el propio Instituto Canario de la Igualdad y el Gobierno de Canarias en comunicado de prensa disponible en https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/el-servicio-de-atencion-a-mujeres-victimas-de-violencia-de-genero-cumple-25-anos-de-vida-2/ (Consultado: 16/02/2025).

incluye el acompañamiento a servicios médicos para la realización de reconocimientos inmediatos y la gestión de ingresos en centros del Servicio Canario de Salud cuando sea necesario. Además, proporciona orientación integral sobre los derechos de las víctimas, medidas de protección, la denuncia de actos de violencia y el acceso a recursos especializados.

El DEMA también brinda asistencia en trámites judiciales y administrativos, apoyando a las mujeres en la gestión de denuncias, la solicitud de medidas de protección y su comparecencia ante autoridades judiciales y fiscales. En el ámbito social facilita el acceso a recursos de protección, empleo, salud y educación, promoviendo la autonomía y recuperación de las víctimas. Como parte de su labor ofrece alojamiento temporal seguro en Centros de Acogida Inmediata (CAI) por un período de hasta noventa y seis horas para las mujeres y sus personas a cargo, sin que sea requisito presentar una denuncia previa, según establece el artículo 25 de la Ley 16/2003.

Para garantizar un apoyo integral, el servicio de atención psicológica en crisis se activa en las primeras cuarenta y ocho horas tras la intervención del DEMA, proporcionando asistencia emocional que favorece la estabilidad y recuperación inicial de la víctima. Asimismo, el dispositivo coordina la derivación de casos a la Red de Atención Integral a Víctimas de Violencia de Género, asegurando un seguimiento adecuado y continuo. En situaciones de riesgo elevado gestiona traslados interinsulares para garantizar la seguridad de las mujeres atendidas.

Además, el DEMA presta apoyo a las familias de víctimas de feminicidio, ofreciendo información sobre derechos, ayudas, trámites y procesos judiciales, así como la posibilidad de que el Instituto Canario de Igualdad se persone en procedimientos legales en representación de los afectados. Todo este sistema de intervención está respaldado por el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Atención de las Víctimas de la Violencia de Género en Canarias de 2018[403], que garantiza una respuesta eficaz, inmediata y adaptada a cada situación:

- Atención especializada: Se ofrecen servicios de información, asesoramiento y asistencia integral con enfoque multidisciplinar en Centros de información, orientación y asesoramiento y por Servicios de intervención multidisciplinar especializada.

[403] Disponible en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Canarias_Protocolo.pdf (Consultado: 05.03.2025).

- Acogida temporal: Se garantizan recursos de alojamiento seguro para las víctimas y sus dependientes, especialmente menores mediante la creación de Centros de Acogida Inmediata (CAI), Casas de Acogida (CA) y Pisos Tutelados (PT).

Asimismo, el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la Atención de las Víctimas de la Violencia de Género en Canarias de 2018 establece directrices para garantizar una respuesta efectiva y coordinada entre las distintas instituciones implicadas en la protección y asistencia de las mujeres afectadas.

b) Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención de la Violencia de Género: creada por la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género y su organización y funcionamiento efectivo fue establecido reglamentariamente diez años más tarde mediante la aprobación del Decreto 354/2023, de 4 de septiembre [404], reforzándose con ello la estructura institucional dedicada a esta problemática. La Comisión presidida por el Instituto Canario de Igualdad está formada por representantes de diversas Administraciones competentes en igualdad, servicios sociales, salud, justicia, educación y seguridad, entidades colaboradoras y asociaciones de mujeres dedicadas a la atención a víctimas de violencia de género, con el objetivo de asegurar una respuesta coordinada y efectiva y partiendo de la premisa que la violencia de género impacta en múltiples ámbitos. En este sentido la Comisión tendrá a su cargo la definición de criterios comunes para evaluar las situaciones de violencia de género y el acceso a prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales de Canarias. Además, establecerá objetivos comunes para la promoción de la igualdad, la autonomía de las víctimas y la prevención de la violencia de género, garantizando la dignidad y el respeto a su entorno social. Asimismo, se propone definir marcos de cooperación entre Administraciones, criterios prioritarios de actuación, y lineamientos generales para el seguimiento y evaluación de los servicios y prestaciones destinados a la prevención, atención y protección de las víctimas. Otra de sus funciones es realizar el

[404] El Decreto 354/2023, de 4 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión General de Coordinación del Sistema Canario de Prevención e Intervención Integral contra la Violencia de Género (BOC de 12 de septiembre de 2023), puede ser consultado en la página https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1236824 (Consultado: 08/02/2025).

seguimiento de la implementación de programas, protocolos y otras iniciativas en la materia, formulando propuestas de mejora.

Este marco normativo y estratégico, junto con la labor de las instituciones mencionadas, refleja el compromiso de Canarias en la prevención, atención y erradicación de la violencia de género, garantizando una protección integral[405] a las mujeres víctimas y promoviendo la igualdad de género en la Comunidad Autónoma.

La distribución jerárquica de la normativa y las competencias entre las distintas Administraciones públicas canarias: Comunidad Autónoma, islas y municipios, sumadas a las establecidas a nivel estatal e internacional, busca garantizar un sistema integral de prevención de la violencia de género, así como la atención y protección a sus víctimas. Este diseño responde a los principios de proximidad a la ciudadanía y atención a la realidad insular, asegurando que los servicios sean accesibles y adaptados a las particularidades de cada territorio.

Sin embargo, en la práctica, la complejidad del entramado institucional y la superposición de competencias pueden generar dificultades en la coordinación entre organismos, lo que a menudo deriva en efectos no deseados, como la fragmentación en la prestación de servicios o la falta de claridad en la delimitación de responsabilidades. Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de reforzar los mecanismos de cooperación interinstitucional y de establecer criterios homogéneos que garanticen una intervención eficaz y coordinada.

[405] KAHALE CARRILLO, D. T., "Capítulo II. Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de violencia de género", ob. cit., pp. 125-126.

CAPITULO III.- MUJERES EXTRANJERAS VICTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN CANARIAS: CASUISTICA

Haciendo una revisión de las estadísticas e informes proporcionados por varios organismos oficiales como el Instituto Nacional de Estadística, el Observatorio de la Violencia de Género, la Fiscalía General del Estado, el Instituto Canario de la Igualdad, podemos afirmar que la violencia de género en Canarias ha experimentado una evolución significativa en las últimas tres décadas, reflejando tanto avances en la sensibilización y denuncia, como desafíos persistentes en su erradicación.

Desde la década de 1990, Canarias ha sido testigo de un notable aumento en las denuncias por violencia de género, impulsado por una mayor sensibilización social, la implementación de políticas públicas y la creación de recursos especializados. Un ejemplo destacado es el Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia (SAMVV), inaugurado en 1999 por el Instituto Canario de Igualdad y coordinado a través del CECOES 112. Este servicio pionero en España ha gestionado más de 299.000 solicitudes de ayuda, lo que representa un incremento del 700% en su actividad anual[406]. En 2023, Canarias registró una tasa de 102,1 mujeres víctimas por cada diez mil mujeres de catorce años o más, situándose como la cuarta Comunidad Autónoma con mayor incidencia en el país[407].

La realidad actual refleja un incremento sostenido en los casos de violencia de género. Asimismo, durante el año 2023, los órganos judiciales dictaron 3.216 sentencias condenatorias, lo que supuso un aumento del 19,6% respecto al año anterior. Se contabilizaron 11.440 víctimas, un 17,7% más que en 2022. El perfil predominante de las víctimas corresponde a mujeres de entre 30 y 44 años, grupo etario que coincide con casi la mitad de los agresores. Una problemática creciente es la violencia vicaria, desde 2003, habiéndose registrado ocho asesinatos de menores por esta causa.

[406] Tal como resulta de la nota de prensa con ocasión del 25 aniversario del Servicio de atención a Mujeres Víctimas de Violencia de Género, disponible en la página del Gobierno de Canarias: https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/el-servicio-de-atencion-a-mujeres-victimas-de-violencia-de-genero-cumple-25-anos-de-vida-2/ (última actualización 19.04.2024), (Consultado: 16/02/2025).

[407] Según información del Instituto Nacional de Estadística, disponible en la página: https://www.ine.es/dyngs/Prensa/EVDVG2023.htm? (Consultado: 16/02/2025).

La educación y sensibilización sobre igualdad y prevención continúan siendo prioridades en la agenda social del archipiélago, necesitándose una mejor coordinación institucional, una evaluación más precisa de los riesgos para brindar protección efectiva a las víctimas y una mayor disponibilidad de recursos económicos ya que muchas mujeres enfrentan dificultades financieras al separarse de sus agresores, todo ello con un enfoque adaptado a las vulnerabilidades y necesidades específicas en cuanto al colectivo de víctimas extranjeras.

La violencia de género afecta a mujeres tanto locales como extranjeras. En 2023, de las 11.440 víctimas contabilizadas en Canarias, 2.899 eran extranjeras, lo que representa el 25,3% del total. Por otro lado, 91 de los 819 agresores eran extranjeros, es decir, el 11,1%[408]. A nivel nacional, los datos reflejan una mayor proporción de población extranjera involucrada en estos delitos. En 2022, el 37,2% de las víctimas y el 37% de los agresores nacieron fuera de España[409], a pesar de que la población extranjera en el país representa solo el 15%[410].

Esta diferencia podría atribuirse a factores como la vulnerabilidad socioeconómica, las barreras idiomáticas, las diferencias culturales y las dificultades para acceder a recursos de apoyo. Es importante en cualquier caso destacar que la violencia de género es un fenómeno transversal que afecta a todas las comunidades, independientemente de su origen.

La violencia de género en Canarias ha evolucionado significativamente en los últimos treinta años, impulsada por una mayor concienciación social y la implementación de recursos especializados. Sin embargo, persisten desafíos que requieren atención urgente, especialmente en lo que respecta a la violencia vicaria y la protección de las víctimas extranjeras, dado que, tal como el propio Instituto Canario de Igualdad reconoce, «*la existencia de una ley no es garantía para que la evolución de los sistemas sociales, las mentalidades y las conductas se produzca a corto plazo*»,

---

[408] Según información proporcionada por el Consejo General del Poder Judicial, disponible en: https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextchannel=ea1732cd1ddaa210VgnVCM100000cb34e20aRCRD&vgnextfmt=default&vgnextlocale=es_ES&vgnextoid=56c0130168b5e810VgnVCM1000004648ac0aRCRD&utm (Consultado: 16/02/2025).

[409] Según la Estadística de Violencia Doméstica y Violencia de Género (EVDVG). Año 2023 publicada por el Instituto Nacional de Estadística el 17 de mayo de 2024 y disponible en: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176866&idp=1254735573206&menu=ultiDatos&utm_source= (Consultado: 16/02/2025).

[410] INSTITUTO DE LAS MUJERES-SERVICIO DE ESTADISTICA, "Mujeres en cifras (1983-2023)", en Instituto de las Mujeres- Subdirección General de Estudios y Cooperación, Madrid, 2023, pp. 9, 13-15.

debiendo la iniciativa legislativa ser inexorablemente acompañada por un necesario y natural proceso social y cultural y una intervención positiva de los poderes públicos[411]. Es fundamental continuar con las estrategias de prevención, intervención y apoyo, garantizando recursos accesibles y eficaces para toda la población, sin distinción de origen, partiendo desde la identificación de la casuística especifica, las vulnerabilidades y los problemas particulares de colectivos extranjeros.

I.- MIGRACIÓN, TURISMO Y SU IMPACTO EN LA VIOLENCIA DE GÉNERO A NIVEL MUNDIAL

La violencia de género es un problema estructural que afecta a millones de mujeres en todo el mundo. Factores como la migración y el turismo han demostrado incidir de manera significativa en la vulnerabilidad de las mujeres ante diversas formas de violencia, generando contextos en los que la explotación, la trata de personas y la violencia sexual se ven exacerbadas. Tanto en los procesos migratorios como en las dinámicas del turismo global se presentan riesgos que requieren atención urgente desde un enfoque de género y derechos humanos[412].

1.- Migración y Violencia de Género

El número de migrantes internacionales ha experimentado un crecimiento significativo en las últimas dos décadas, con un predominio masculino cada vez más marcado, según se puede observar tras el estudio de los informes anuales que la Organización Internacional de la Migración publica anualmente[413]. En el año 2000, la población migrante estaba distribuida casi equitativamente por género, con un 50,6% de hombres y un 49,4% de mujeres. No obstante, en 2020, la brecha se amplió, alcanzando el 51,9% de hombres y el 48,1% de mujeres, lo que refleja un incremento sostenido de la migración masculina en comparación con la femenina[414]. Asimismo,

[411] GOBIERNO DE CANARIAS, "Estrategia para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2013-2020", 2013, p. 8, disponible en: https://www.gobiernodecanarias.org/icigualdad/violencia_genero/ (Consultado: 16/02/2025)

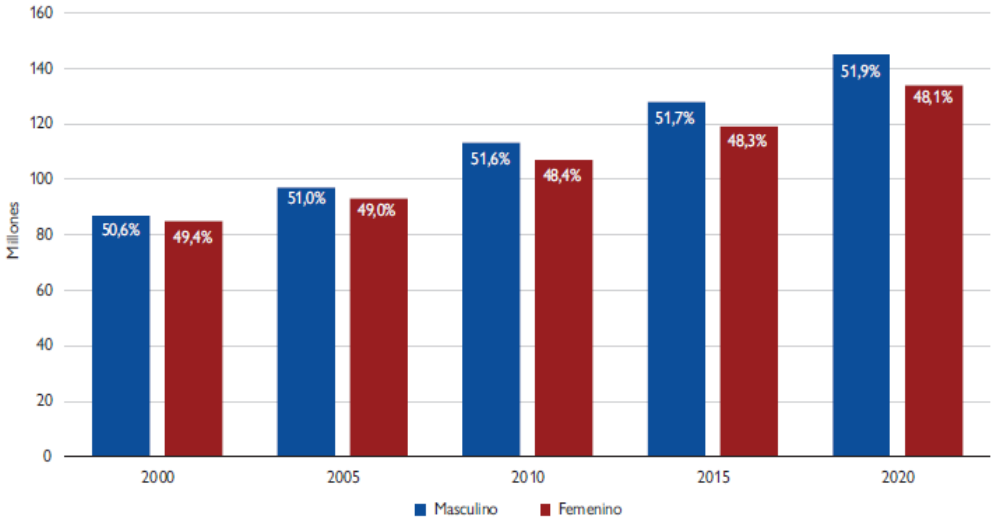
[412] RUIZ SUTIL, C., "Las violencias de género en entornos transfronterizos: interconexión de las perspectivas de extranjería, asilo y del derecho internacional privado", Dykinson. Madrid, 2023, p.18.

[413] Desde el año 2000, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el propósito de promover una mejor comprensión de los fenómenos migratorios y de movilidad a nivel global, ha venido elaborando este tipo de informes, habiendo publicado en el año 2024 el duodécimo de la serie.

[414] NACIONES UNIDAS, MIGRACIÓN, "Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024", Ginebra, 2024, pp. 25-27.

la migración masculina pasó de 88 millones en el año 2000 a 146 millones en 2020, mientras que la femenina aumentó de 86 millones a 135 millones en el mismo período.

Gráfico 1.- Variación porcentual de los migrantes internacionales, por sexo[415]



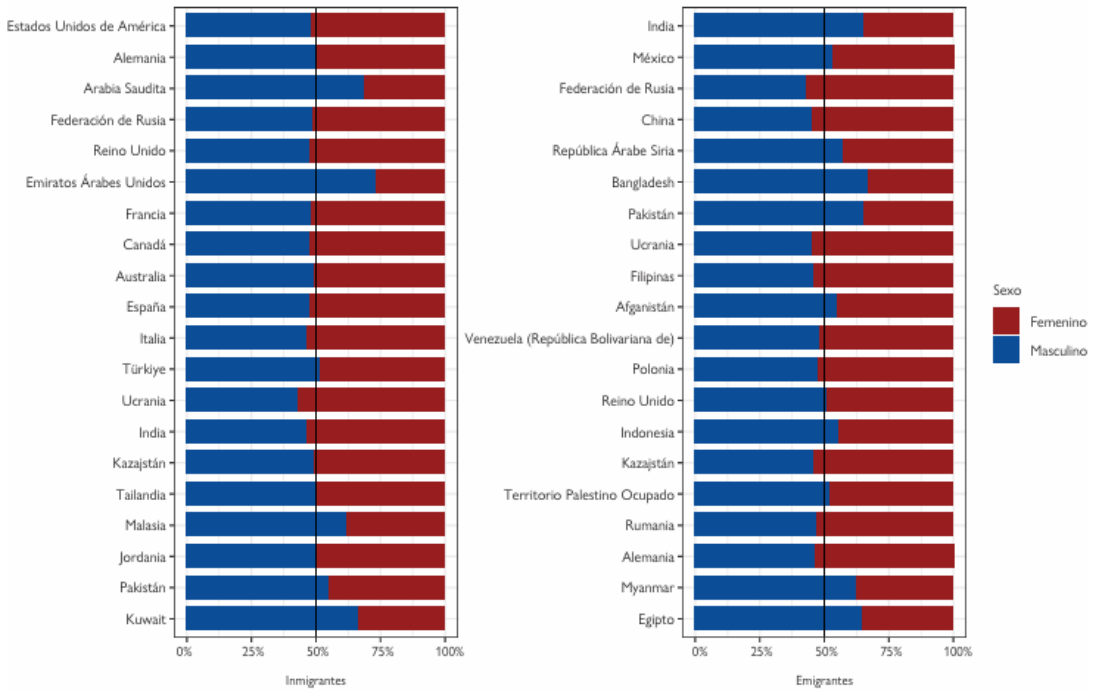
Fuente: ONU Migración

Si en 2020 había 86 millones de mujeres migrantes, en el año 2020, el número conoció un crecimiento de 56%, alcanzando 135 de millones de mujeres.

Si bien a nivel global los hombres predominan en los flujos migratorios, la situación varía según la región de destino. En Europa y América del Norte, se observa una mayor presencia de mujeres migrantes, con países como España, Italia, Francia, Alemania y el Reino Unido destacándose entre los principales receptores de población migrante femenina. Este fenómeno puede atribuirse a la alta demanda de empleo en sectores como el trabajo doméstico, la sanidad y el cuidado de personas, donde las mujeres encuentran mayores oportunidades de inserción laboral.

[415] *Ibidem*, p. 26. ONU Migraciones, se basa en datos estadísticos facilitados por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Gráfico 2.- Los 20 principales lugares de destino (izquierda) y de origen (derecha) de los migrantes internacionales, por sexo (en valores porcentuales)[416]



Fuente: ONU Migración

En contraste, en los países del Golfo Pérsico, como Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos y Kuwait, el panorama es diferente. Allí la migración masculina supera ampliamente a la femenina, debido a la preponderancia de sectores económicos que emplean principalmente a hombres, como la construcción y la seguridad[417].

La migración, ya sea forzada o voluntaria, está frecuentemente motivada por condiciones de violencia en los países de origen. En muchas ocasiones las mujeres deciden migrar para escapar de situaciones de abuso doméstico, matrimonios forzados, violencia sexual o persecución de género. Sin embargo, el proceso migratorio no

[416] *Ibidem*, p. 28. Según aclara el informe de 2024 de ONU Migración por "valores porcentuales" se entiende la proporción o porcentaje de migrantes hombres o mujeres con respecto al total de inmigrantes en el país de destino (izquierda) o al total de emigrantes desde el país de origen (derecha), incluyendo territorios. Los datos se corresponden a los ofrecidos en el año 2021 por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.

[417] Asimismo, y según el Informe sobre las Migraciones 2024, existe un notable desequilibrio de género entre los trabajadores migrantes en estas dos regiones: Asia Meridional (5,7 millones de hombres frente a 1,4 millones de mujeres) y los Estados Árabes (19,9 millones de hombres frente a 4,2 millones de mujeres).

siempre implica un alivio de estas problemáticas, sino que, en muchos casos, aumenta su exposición a nuevas formas de violencia.

Las mujeres migrantes suelen enfrentar múltiples riesgos tanto en tránsito como en los países de destino. Durante el trayecto muchas son víctimas de trata de personas, violencia sexual, explotación laboral o abuso por parte de traficantes, grupos criminales y hasta de las propias autoridades migratorias. En los países de acogida la situación tampoco es sencilla, ya que enfrentan barreras que limitan su acceso a la justicia, la protección y los servicios de apoyo. En muchas ocasiones su estatus migratorio irregular o la falta de redes de apoyo las lleva a situaciones de dependencia económica y social que perpetúan ciclos de abuso y explotación.

Un aspecto particularmente alarmante es la vulnerabilidad de las mujeres migrantes en sectores laborales precarios, como el trabajo doméstico y el cuidado de personas, donde son objeto de acoso, explotación y violencia sin una protección legal adecuada. En numerosos países las leyes laborales no contemplan suficientes garantías para estas trabajadoras, lo que las deja en una situación de indefensión y alto riesgo de violencia de género[418]. La modificación de esa regulación legal para resolver esa precariedad laboral específica de la mujer inmigrante representa una concreta proyección del «*deber general de solidaridad*» por parte de los miembros de la sociedad de acogida para restablecer las condiciones de dignidad personal de las mujeres inmigrantes eliminando las situaciones de vulnerabilidad que incrementa su indefensión ante la violencia de género[419]

España, por su parte, se ha consolidado como uno de los principales destinos de migrantes en Europa, con una notable presencia de mujeres en la población migrante. Factores como la proximidad geográfica con África, los lazos históricos con América Latina y la demanda de empleo en sectores de servicios han impulsado la llegada de mujeres migrantes. Muchas de ellas provienen de América Latina y Europa del Este,

[418] NACIONES UNIDAS, MIGRACIÓN, “Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024”, ob. cit., p. 77.

[419] Tomamos la expresión «*deber general de solidaridad*» con respecto a los migrantes de MIRAUT MARTÍN, L., "Los objetivos de las políticas de inmigración", en MIRAUT MARTIN, L., *Justicia, Migración y Derecho*, Dykinson, Madrid, 2004, p. 335. La autora extiende ese deber general al cambio de la situación económica en el país de origen que obliga a las personas a buscar mejorar su situación accediendo a la sociedad de acogida. Ese deber general creemos que también debería extenderse al cambio de las situaciones de violencia que sufren muchas mujeres en el país de origen porque en muchas ocasiones es el afán de escapar de esas situaciones de violencia que sufren las mujeres en el país de origen lo que les lleva a emigrar.

desempeñándose en empleos relacionados con el cuidado de personas mayores y el trabajo doméstico.

A pesar del creciente protagonismo de las mujeres en los flujos migratorios hacia España, persisten desafíos importantes. La precariedad laboral, la falta de protección social y la vulnerabilidad ante la violencia de género son algunas de las dificultades que enfrentan muchas migrantes. Esto evidencia la necesidad de fortalecer las políticas públicas que garanticen una integración efectiva y segura para todas las personas migrantes.

La evolución de la migración internacional por género refleja dinámicas diferenciadas según la región de destino. Mientras que en Europa y España la migración femenina ha crecido por la demanda en sectores específicos, en otras regiones del mundo la migración masculina sigue predominando. Comprender estos patrones es clave para diseñar políticas migratorias más inclusivas y equitativas.

Con respecto a Canarias, según los datos más recientes disponibles, la población de las Islas Canarias en 2022 ascendía a 2.177.701 habitantes. De este total, el 79,55% (1.732.408 personas) habían nacido en las propias islas, o provenían de otras regiones de España. El 20,45% restante (445.293 personas) correspondía a población nacida en el extranjero.

Entre los residentes nacidos fuera de España, la mayoría procedía de países americanos, destacando Venezuela con 73.775 personas, Cuba con 47.198 y Colombia con 36.072. En cuanto a la población de origen europeo, Italia aportaba 39.285 residentes, Alemania 25.581 y el Reino Unido 29.527, Rumania 7.645. Respecto a África, Marruecos era el país de origen más común, con 26.038 personas residentes en Canarias[420].

Es importante tener en cuenta que las cifras mencionadas corresponden al año 2023, y que los datos más recientes pueden reflejar cambios en las tendencias migratorias y demográficas de la región.

Según los datos oficiales[421], Canarias alcanzó durante el segundo trimestre de 2024 una tasa de 23,1 mujeres víctimas de violencia de género por cada 10.000

[420] Según los datos publicados por el Instituto Canario de Estadística (ISTAC), el 2.03.2023, sin que se haya publicado alguna versión actualizada desde entonces. Disponible en: https://www3.gobiernodecanarias.org/istac/statistical-visualizer/visualizer/data.html?agencyId=ISTAC&resourceId=E30260A_000012&version=1.1&resourceType=dataset#visualization/info (Consultado: 16/02/2025)

[421] Datos estadísticos recopilados por el Observatorio de violencia de Género, publicados por el Consejo General del Poder Judicial en la página: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-

habitantes, posicionándose como la tercera más elevada del país, solo superada por Baleares, con una tasa de 28,5, y la Comunidad Valenciana, con 24,1. En este contexto, la media nacional se situó en 18,5 víctimas por cada 10.000 mujeres, lo que representa una diferencia de 4,6 puntos respecto a Canarias. Por el contrario, las Comunidades con las tasas más bajas en el periodo analizado fueron Castilla y León, con 11,9; La Rioja, con 12,5; y Galicia, con 13,1.

El informe del Observatorio proporciona datos adicionales que reflejan la magnitud del problema en el archipiélago: entre abril y junio de 2024, 2.767 mujeres fueron víctimas de violencia de género. De ellas, 1.817 eran españolas, incluyendo 12 menores de edad, mientras que 804 eran extranjeras. Durante el proceso judicial 341 de las víctimas decidieron acogerse a la dispensa de la obligación de testificar contra el presunto agresor, lo que supone un descenso del 21,4% en comparación con el segundo trimestre de 2023, cuando 434 mujeres optaron por esta medida.

En lo que respecta a las resoluciones judiciales, durante la primavera de 2024, los órganos judiciales de Canarias emitieron 851 sentencias condenatorias, lo que representa un aumento del 4% respecto al mismo trimestre del año anterior. Asimismo, se dictaron 48 sentencias absolutorias, un 54,8% más que en 2023, además de 134 autos de sobreseimiento libre, lo que supone un incremento del 8,9%. Por otro lado, se registraron 880 autos de sobreseimiento provisional, lo que implica una reducción del 26,4%. El porcentaje de sentencias condenatorias fue del 94,7%, lo que refleja una disminución del 1,8%, mientras que la tasa de terminación por sobreseimiento provisional se situó en el 86,8%, un descenso del 4,3% respecto al mismo periodo del año anterior.

En relación con las personas enjuiciadas, en el segundo trimestre de 2024, un total de 901 individuos fueron procesados en Canarias por delitos relacionados con la violencia machista, cifra que representa un incremento del 4% en comparación con el año anterior. De estos, el 94,6% fueron condenados, lo que implica una disminución del 1,8% respecto a 2023. Del total de condenados, 551 eran ciudadanos españoles y 301 extranjeros.

Respecto a las órdenes de protección, durante la primavera de 2024, los Juzgados canarios recibieron 472 solicitudes, lo que representa un ligero aumento del 0,2% respecto al mismo periodo del año anterior. Ninguna de estas solicitudes fue

Judicial/Estudios-e-Informes/Violencia-sobre-la-Mujer/, utilizando la opción “Comunidades -Segundo Trimestre 2024-Canarias” (Consultado: 16/02/2025).

inadmitida; sin embargo, se adoptaron 366 órdenes de protección, lo que refleja una disminución del 0,5%, mientras que se denegaron 106, cifra que representa un aumento del 2,9% en comparación con el año anterior.

El informe del Observatorio, que por cuarto año consecutivo presenta datos desglosados por islas, detalla que entre abril y junio de 2024 se registraron 213 denuncias en Fuerteventura, 1.241 en Gran Canaria, 164 en Lanzarote, 5 en El Hierro, 10 en La Gomera, 62 en La Palma y 1.292 en Tenerife. En la mayoría de estos casos, las denuncias correspondieron a delitos relacionados con lesiones y malos tratos.

Tabla 1.- Evolución comparativa de violencia de Género en Canarias 2023-2024[422]

	2º trimestre 2023	2º trimestre 2024	Evolución
DENUNCIAS RECIBIDAS - TOTAL	2.818	2.767	-1,8%
VÍCTIMAS	2.818	2.621	-7,0%
Víctimas Españolas	2.054	1.817	-11,5%
Víctimas Extranjeras	764	804	5,2%
Víctimas Españolas menores	1	12	1100,0%
Víctimas Extranjeras menores	2	3	50,0%
% Extranjeras entre las víctimas	27,1%	30,7%	13,1%
RENUNCIAS (La victima se acoge a la dispensa a la obligacion de declarar como testigo)	434	341	-21,4%
Renuncias por Española	287	170	-40,8%
Renuncias por Extranjera	147	171	16,3%
% Extranjeras entre las Renuncias	33,9%	50,1%	48,1%
Víctimas de Violencia de Género cada 10.000 Mujeres	25,2%	23,1%	-8,4%

Fuente: Consejo General del Poder Judicial

2.- Turismo y Violencia de Género

El turismo, como fenómeno global, también tiene una incidencia directa en la violencia de género. En diversas regiones del mundo, el auge del turismo ha favorecido la proliferación de mercados ilícitos, especialmente vinculados al turismo sexual y la trata de personas. En destinos donde la economía depende en gran medida del turismo,

[422] Datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial en la página https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Violencia-sobre-la-Mujer/, a partir del documento Excel "Comunidades -Segundo Trimestre 2024-Canarias" (Consultado: 03/03/2025).

la explotación de mujeres y niñas en redes de prostitución se ha convertido en una realidad alarmante[423].

El turismo sexual es un problema extendido en países de América Latina, el Sudeste asiático y algunas regiones de Europa del Este y África, donde las redes de trata aprovechan la alta demanda de servicios sexuales por parte de turistas extranjeros. Muchas de las mujeres atrapadas en estas redes son migrantes que, debido a su situación de vulnerabilidad, han sido engañadas, coaccionadas o forzadas a la explotación sexual.

Otro problema creciente es el aumento de agresiones sexuales en zonas turísticas, especialmente aquellas asociadas al turismo de fiesta o el turismo de masas. En lugares con alta afluencia de visitantes y donde el consumo de alcohol y drogas es común se han reportado numerosos casos de acoso y abuso sexual, con una respuesta insuficiente por parte de las autoridades locales.

Además, en algunos destinos turísticos las normas culturales y sociales refuerzan la percepción de la mujer como un «*atractivo turístico*», lo que contribuye a su cosificación y fomenta conductas de acoso y violencia de género. En muchos casos las propias campañas de promoción turística reproducen estereotipos sexistas que refuerzan estas dinámicas de desigualdad.

En Canarias, destino turístico para muchos europeos, actualmente, no se dispone de estudios exhaustivos que analicen de manera detallada la relación entre el turismo y la violencia de género. Sin embargo, datos locales como los que ofrece la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a las Víctimas de Violencia de Género (APREM) sugieren una posible conexión en áreas turísticas específicas. Por ejemplo, en Maspalomas se ha reportado que aproximadamente el 20% de los casos de violencia de género involucran a turistas, especialmente europeas. Pese a no disponer de datos estadísticos detallados y fiables, los profesionales del derecho (abogados e intérpretes) que actúan habitualmente en los Juzgados del sur de las islas Gran Canaria y Tenerife (dominantemente turísticas) coinciden en cuanto a una mayor incidencia de casos de violencia de género que involucran a turistas extranjeros.

[423] NACIONES UNIDAS, Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC), "Trata de personas hacia Europa con fines de explotación sexual", Viena, 2010, disponible en: https://www.unodc.org/documents/publications/TiP_Europe_ES_LORES.pdf (Consultado: 06/03/2025)

Es indudable que la intersección entre migración, turismo y violencia de género requiere una respuesta global que aborde estas problemáticas desde una perspectiva de derechos humanos e igualdad de género. Es fundamental fortalecer la cooperación internacional para prevenir la trata de personas y garantizar la protección de las mujeres migrantes.

Asimismo, es necesario implementar políticas que regulen la industria del turismo con enfoque de género, incluyendo medidas de concienciación para los viajeros, sanciones más severas para quienes participen en redes de explotación y programas de apoyo a las víctimas.

Por otro lado, el acceso a la justicia y la protección de las mujeres en situación de vulnerabilidad debe ser una prioridad. Crear espacios seguros, mejorar los marcos legales y garantizar recursos de apoyo a nivel internacional son pasos esenciales para mitigar la incidencia de la violencia de género en estos contextos. La migración y el turismo, aunque pueden ser motores de desarrollo y oportunidades, también representan riesgos significativos para las mujeres si no se establecen medidas adecuadas de protección y prevención. La violencia de género en estos contextos es un problema que no puede ser ignorado, y su gestión requiere un compromiso firme e integral para garantizar los derechos y la seguridad de todas las mujeres, sin importar su origen o condición.

3.- Canarias y la violencia de género

La violencia de género en Canarias afecta de manera significativa al colectivo de mujeres extranjeras. Según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE) de 2022, la tasa de mujeres víctimas de violencia de género nacidas en el extranjero es de 3,2 por cada 1.000 mujeres de 14 y más años, mientras que para las nacidas en España es de 1,2. Esto indica una mayor incidencia en la población extranjera[424].

Estudios previos han señalado que la prevalencia de violencia de género es mayor en mujeres inmigrantes que en españolas. Un estudio publicado en la Gaceta Sanitaria encontró que la prevalencia de violencia de género en mujeres españolas es del 14,3%, mientras que en mujeres inmigrantes asciende al 27,3%. En cuanto a las intervenciones existentes, se observó que algunas Comunidades Autónomas habían

[424] Conforme a la nota de prensa del Instituto Nacional de Estadística de 31 de mayo de 2023 sobre la Estadística de Violencia Doméstica y Violencia de Género (EVDVG) Año 2022, disponible en: https://www.ine.es/prensa/evdvg_2022.pdf (Consultado: 16/02/2025).

implementado medidas específicas para eliminar las barreras que dificultan el acceso de las mujeres inmigrantes a los servicios sociosanitarios y solo tres Comunidades informaron sobre el número de beneficiarias de ayudas económicas y laborales hasta el año 2005, entre ellas Canarias. El estudio determina que la violencia de género presenta una distribución desigual en función del país de origen, afectando en mayor medida a las mujeres inmigrantes, a la vez que constata una mayor disposición a denunciar, sin que ello garantizara resultados eficaces, proponiendo evaluar las intervenciones puestas en marcha para asegurar que las mujeres inmigrantes accedan de manera efectiva a la asistencia y protección que requieren[425].

La sobrerrepresentación de las mujeres inmigrantes en la violencia de género es constatada en otro informe realizado en el año 2021 por la Asociación por ti Mujer[426].

Esta sobrerrepresentación se refleja en la misma medida también en el archipiélago canario. Asimismo, los datos del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (VioGén) reflejan que el 27 % de las 5.850 víctimas de violencia de género que recibieron atención policial en el año 2023 en Canarias son mujeres nacidas fuera de España.

---

[425] VIVES-CASES, C., GIL-GONZÁLEZ, D., PLAZAOLA-CASTAÑO, J., MONTERO-PIÑAR, M. I., RUIZ-PÉREZ, I., ESCRIBÀ-AGÜIR, V., ORTIZ-BARREDA, G., TORRUBIANO-DOMÍNGUEZ, J., "Violencia de género en mujeres inmigrantes y españolas: magnitud, respuestas ante el problema y políticas existentes", en *Gaceta Sanitaria*, núm. 23, 2009, pp. 100-106.
El objetivo de este estudio es comparar la prevalencia de la violencia de género entre mujeres inmigrantes y españolas, así como analizar sus respuestas ante estas situaciones y las posibles diferencias entre ambos colectivos, buscando además identificar las intervenciones existentes en España relacionadas con la prevención y atención sociosanitaria dirigidas específicamente a las mujeres inmigrantes.
Para ello, se realizó un estudio transversal utilizando encuestas autoadministradas a una muestra de 10.202 mujeres que acudieron a centros de atención primaria en España entre 2006 y 2007. Asimismo, se llevó a cabo un análisis de contenido del informe de seguimiento de la Ley 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, elaborado por las Comunidades Autónomas en 2005, así como de las leyes y planes autonómicos más recientes.
Los resultados revelaron una prevalencia de la violencia de género entre las inmigrantes. El análisis estadístico muestra que las mujeres inmigrantes tienen una mayor probabilidad de sufrir violencia de género, con una razón de posibilidades ajustada de 2,06 y un intervalo de confianza del 95% entre 1,61 y 2,64. Además, se observó que las inmigrantes denuncian con mayor frecuencia a su pareja, aunque en muchos casos manifestaron no saber cómo resolver su situación.

[426] ZURITA BARBER, B., PINAZO DALLENBACH, J., SALINAS CANTO, B., "Violencia de género e inmigración", en TUTISTAR-ROSERO, D.X. (coordinadora), *Violencia de género en mujeres inmigrantes residentes en España: Un acercamiento a la realidad y las barreras de acceso a sus derechos*, PICUM (Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados), Valencia, 2021, pp. 17-20.

Por otro lado, hay que destacar que en Canarias el 20 % de la población femenina general lo representan las mujeres inmigrantes, sin tomar en consideración las turistas[427].

En la isla de Gran Canaria, las mujeres representan el 51,31% de la población migrante, con una presencia significativa de mujeres provenientes de Europa, América Latina y el Caribe, África y Asia.

Conscientes de las dificultades específicas de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, algunos organismos como el Instituto de Atención Social y Sociosanitaria (IASS) de Tenerife se han propuesto abordar esta problemática ofreciendo servicios especializados, como el Servicio de Intervención con Víctimas de Violencia de Género Extranjeras (PIE). Este servicio crea una vía procedimental para la regularización de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, minimizando las gestiones burocráticas y garantizando su protección y confidencialidad.

Es fundamental que las mujeres extranjeras que sufren violencia de género en Canarias conozcan estos recursos y se sientan apoyadas para denunciarlos. La comunidad y las instituciones deben trabajar conjuntamente para garantizar la protección y asistencia adecuadas a este colectivo vulnerable, que en la mayoría de los casos se encuentra con retos distintos a los que enfrentan las victimas locales, retos que dependerán de varios factores como puede ser la situación regular, irregular o turista de las víctimas, países de proveniencia etc.

La violencia de género en Canarias, en relación con víctimas extranjeras puede abordarse desde tres tipologías principales: tráfico de personas, residentes extranjeras (en situación regular o irregular desde el punto de vista administrativo) y turistas. Cada una de estas categorías presenta características y factores de riesgo específicos, lo que permite un análisis más detallado de esta problemática en el archipiélago.

Canarias, debido a su situación geográfica como puerta de entrada a Europa, es una región que puede ser utilizada como punto de tránsito o destino para víctimas de trata de personas con fines de explotación sexual, laboral o servidumbre. Estas víctimas, mayoritariamente mujeres y menores son especialmente vulnerables debido

[427] Los datos del Padrón Continuo del Instituto Nacional de Estadística han sido seleccionados de la siguiente tabla: https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=9695#_tabs-tabla (Consultado: 10/03/2025). Por delante de Canarias, encontramos las Islas Baleares con la mayor concentración de mujeres extranjeras, donde estas alcanzan un 25,06%.

en ocasiones a su situación irregular, al desconocimiento del idioma y a las redes de explotación que las controlan.

Por otro lado, se encuentran las víctimas extranjeras residentes, es decir, aquellas mujeres extranjeras que viven en Canarias de forma permanente o temporal. Este grupo se enfrenta a múltiples barreras, como la falta de redes de apoyo, el desconocimiento del sistema legal español, dificultades idiomáticas y, en algunos casos, dependencia económica de su agresor.

Finalmente, están las víctimas turistas extranjeras. Habida cuenta que Canarias es un destino turístico internacional que recibe millones de visitantes al año, aumenta la probabilidad de que ocurran incidentes de violencia de género en contextos turísticos. La atención a estas víctimas se ve dificultada por el tiempo limitado de su estancia y la necesidad de mecanismos de cooperación judicial internacional. Además, en zonas altamente turísticas como Maspalomas o Arona se han registrado casos de agresiones sexuales contra turistas, lo que ha llevado a reforzar las campañas de prevención y los recursos de atención en estas áreas.

La violencia de género en Canarias en el contexto de víctimas extranjeras es sin duda alguna un fenómeno complejo que requiere intervenciones diferenciadas y especializadas. Comprender estas tres tipologías (víctimas de trata, residentes extranjeras y turistas), y las dificultades especificas a las que se enfrentan a nivel judicial y administrativo constituye el objeto del presente capitulo, permite diseñar políticas más eficaces y ofrecer una respuesta adaptada a las necesidades de cada grupo.

II.- CASOS DE TRATA DE MUJERES EN CANARIAS

La trata de seres humanos, considerada una de las violaciones más atroces de derechos humanos, sigue siendo un fenómeno complejo y de actualidad, marcado por su carácter multidimensional y transnacional, lo que dificulta su erradicación y control. A pesar de los avances en normativa de derechos humanos y legislaciones internacionales, millones de personas siguen siendo víctimas de este delito cada año[428]. Se trata de una problemática global que afecta especialmente a mujeres y niñas, lo que la vincula estrechamente con la violencia de género. Es un delito que atenta contra la

[428] TOSUN, L. O., "La traite des êtres humains: étude normative" [Université de Grenoble], 2011, pp. 7-8.

dignidad, la libertad y la integridad de las personas [429], siendo además una manifestación extrema de discriminación y subordinación estructural, especialmente de mujeres y niñas.

Desde inicios del siglo XX la trata de personas ha sido considerada una forma de esclavitud moderna. Su reconocimiento como un delito específico tuvo lugar en 1904, cuando se aprobó el primer Acuerdo Internacional para Asegurar una Protección Eficaz contra el Tráfico Criminal**,** conocido como el Acuerdo sobre la Trata de Blancas**.** Este Tratado marcó el primer esfuerzo global para combatir esta grave violación de los derechos humanos.

El término «*trata de blancas*» ha caído en desuso debido a su connotación racista y a su falta de precisión para describir la complejidad del delito. Inicialmente, este concepto se utilizaba para referirse al tráfico de mujeres europeas con fines de explotación sexual, lo que dejaba fuera a otras víctimas que también sufrían este crimen. Sin embargo, con el paso del tiempo, se reconoció que la trata de personas no se limitaba a un grupo racial específico ni exclusivamente a mujeres blancas, sino que afectaba a personas de diferentes etnias, géneros y condiciones sociales[430].

El abandono de este término comenzó antes de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, cuando diversas normativas internacionales ya optaban por expresiones más inclusivas como «*trata de personas*» o «*trata de seres humanos*». Un punto clave en este cambio fue la Convención de las Naciones Unidas para la represión de la trata de personas y de la explotación de la prostitución ajena, aprobada en 1949. En este tratado, Naciones Unidas consolidó el uso del término «*trata de personas*», dejando atrás el sesgo racial del concepto anterior.

Este cambio en la terminología fue impulsado por una comprensión más amplia del fenómeno, que hoy en día abarca diversas formas de explotación, incluyendo la

[429] El Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, adoptado en Varsovia el 16.05.2005 considera en su preámbulo que "la trata de seres humanos constituye una violación de los derechos de la persona y un atentado contra la dignidad y la integridad del ser humano;" pudiendo conducir a una situación de esclavitud para las víctimas. Instrumento de ratificación disponible en el BOE, núm. 219, de 10 de septiembre de 2009: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2009-14405 (Consultado: 04/04/2025).

[430] LAPORTA HERNÁNDEZ, E. y otros, "Investigar sobre la trata de personas con fines de explotación sexual para mejorar el acceso a derechos a las víctimas / supervivientes: enfoques y metodología de trabajo", en DE LAS HERAS AGUILERA, S., LAPORTA HERNÁNDEZ, E., MERINO RUS, M. (coordinadores), *Trata de seres humanos con fines de explotación sexual: un estudio jurídico comparado sobre la detección e identificación de las víctimas,* Fundación Fernando Pombo y Asociación Trabe, Madrid, 2019, pp. 6-8.

explotación laboral, la servidumbre doméstica, el matrimonio forzado y la explotación infantil. La evolución en el lenguaje ha permitido que las políticas internacionales sean más inclusivas y respondan mejor a la realidad de las víctimas, que en su mayoría son mujeres migrantes y personas racializadas, pero también hombres y niños en situaciones de vulnerabilidad.

A lo largo del tiempo la comunidad internacional ha avanzado en la creación de marcos legales y organismos especializados para enfrentar el problema de la trata de personas. La evolución de estas normativas ha permitido no solo mejorar la persecución de los traficantes y la protección de las víctimas, sino también adaptar el lenguaje y los enfoques a las nuevas realidades y desafíos de este delito.

Hoy en día, la trata de personas ya no se limita a un enfoque racial o de género, sino que se reconoce como un fenómeno global que afecta a hombres, mujeres y niños, explotándolos con fines laborales, sexuales, servidumbre doméstica, matrimonios forzados entre otros. Sin embargo, conforme a los datos ofrecidos por Naciones Unidas se observa mayor incidencia del tráfico de personas con fines de explotación sexual calculándose que más del 70% de las víctimas de esta forma de esclavitud son mujeres y niñas[431].

A nivel internacional, el Protocolo de Palermo (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional)[432] define la trata de personas como: *«La captación, el*

[431] WALY, G. "Mensaje de la Directora Ejecutiva de la UNODC, Ghada Waly, en ocasión del Día Mundial contra la Trata de Personas", 2020, disponible en*:* https://www.unodc.org/bolivia/es/Mensaje-de-la-Directora-Ejecutiva-de-la-UNODC--Ghada-Waly--en-ocasion-del-Dia-Mundial-contra-la-Trata-de-Personas.html (Consultado: 22/02/2025).
Además, señala que el Covid-19 había aumentado los peligros de la trata.

[432] El Instrumento de Ratificación del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, hecho en Nueva York el 15 de noviembre de 2000, se publicó en el BOE, núm. 296, de 11 de diciembre de 2003, disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-22719 (Consultado: 22/02/2025).
El Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, comúnmente conocido como Protocolo de Palermo, es un Tratado internacional adoptado en el año 2000 en el marco de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (UNTOC). Su objetivo primordial es establecer un marco jurídico internacional que permita prevenir y combatir la trata de seres humanos, con especial énfasis en la protección de los derechos de las víctimas y en la cooperación entre Estados para su erradicación.
Este instrumento internacional es de gran relevancia, ya que es el primer acuerdo que proporciona una definición clara y estandarizada de la trata de personas, permitiendo la armonización legislativa a nivel global y facilitando la implementación de medidas de protección y persecución eficaces.
Desde su entrada en vigor en 2003, el Protocolo de Palermo ha servido como referencia para la formulación de leyes contra la trata en numerosos países, siendo la piedra angular en la lucha

transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad, o a la concesión de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación».

En cuanto a la normativa a nivel europeo en la materia cabe destacar el Convenio n.º 197 del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos, conocido como el «Convenio de Varsovia», adoptado en 2005 con el propósito de fortalecer la prevención, investigación y sanción de este delito, así como garantizar la protección y promoción de los derechos de las víctimas. Además, fomenta la cooperación internacional y la responsabilidad de los Estados en esta materia. Para supervisar su implementación el Convenio establece el Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA), encargado de evaluar y dar seguimiento a las medidas adoptadas por los Estados parte para garantizar el cumplimiento de sus disposiciones. Las divergencias en la definición del delito de trata son escasas, dado que se utilizan prácticamente los mismos elementos tipificados en el Protocolo. No obstante, en lo relativo a las acciones, sustituye los sustantivos «*captación*», «*traslado*» y «*acogida*» por los términos «r*eclutamiento*», «*transferencia*» y «*alojamiento*»[433].

La Unión Europea por su parte dictó varios actos normativos en la materia como la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, aprobada el 5 de abril de 2011 que establece normas mínimas sobre la definición de delitos y sanciones relacionadas con la trata de personas. Además, incorpora disposiciones comunes con enfoque de género para reforzar la prevención, asistencia, apoyo y protección de las víctimas, garantizando una respuesta más eficaz frente a este crimen.

Tanto el Convenio de Varsovia como la Directiva 2011/36/UE comparten la misma definición y visión sobre el delito de trata de seres humanos como acción de captar o trasladar a una persona aprovechando sus circunstancias de vulnerabilidad para diversos fines como la explotación sexual, el trabajo forzado, la esclavitud o prácticas análogas, la servidumbre o la extracción de órganos.

internacional contra la trata de personas, proporcionando un marco normativo indispensable para la defensa de los derechos humanos y la erradicación de esta grave problemática global.

[433] DE LA FUENTE CARDONA, F. S., "Análisis dogmático y jurisprudencial del delito de tráfico de personas", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, núm. 32, 2024, p. 105.

Sin embargo, en este marco la trata de personas con fines de explotación sexual es considerada una de las formas más graves de violencia de género, dado que afecta de manera desproporcionada a mujeres y niñas y responde a una estructura patriarcal que mercantiliza el cuerpo de las víctimas[434].

La trata de seres humanos con fines de explotación sexual es además la modalidad más lucrativa de este delito y representa una gran parte del total de víctimas de trata a nivel mundial**.** Según recoge la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un informe de 2014, esta actividad genera aproximadamente 99 mil millones de dólares anuales[435], lo que la convierte en una de las industrias criminales más rentables después del tráfico de drogas y armas, a eso se añade que, a diferencia del tráfico de drogas o armas, donde el producto se consume una sola vez, las víctimas de trata pueden ser explotadas repetidamente, maximizando el margen de ganancia; de allí también la difícil tarea de eliminar esta atroz forma de violencia contra la mujer que pasa en opinión de la doctrina mayoritaria por el reforzamiento de las tres «*Ps*» es decir «*prevención*», «*persecución*» de los delincuentes y «*protección*» de las víctimas [436] , o, como plantean otros autores, el necesario replanteamiento del fenómeno, con mayor enfoque de género y la «*desinocentización*» del consumidor[437] y la consiguiente abolición de la prostitución. Las víctimas de trata con fines de explotación sexual sufren graves consecuencias físicas, psicológicas y sociales, incluyendo condiciones de esclavitud con privación de libertad, vigilancia constante y amenazas; violencia extrema como violaciones sistemáticas, agresiones físicas, privación de alimentos y adicciones inducidas; dificultades para escapar debido a la coerción emocional y deudas impuestas por los tratantes; y revictimización y

[434] TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E., GONZÁLEZ RAMOS, A., "«Laissez faire, laissez passer». La mercantilización de las mujeres y niñas desde una perspectiva de género", en *Revista Dilemata*, núm.16, 2014, p. 88.

[435] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), "Profits and Poverty: the Economics of Forced Labour", Ginebra, 2014, pp. 13-15, disponible en: https://www.ilo.org/publications/profits-and-poverty-economics-forced-labour-0 (Consultado: 22/02/2025).
La misma organización calcula que el beneficio anual por víctima es más alto en las economías desarrolladas (34.800 dólares por víctima), seguido por los países de Medio Oriente (15.000 dólares por víctima), y es más bajo en la región de Asia-Pacífico (5.000 dólares por víctima) y en África (3.900 dólares por víctima).

[436] SERRA CRISTÓBAL, R., "La trata de mujeres como una de las formas más atroces de violencia contra la mujer", en MARTÍN SÁNCHEZ, M. (editor), *Estudio Integral de la Violencia de Género: un análisis teórico-práctico desde el Derecho y las Ciencias Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 276.

[437] PEDERNERA, L., TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E., "¿Por qué lo llaman sexo cuando quieren decir violencia?", en *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, núm. 6 (1), 2024, p. 282.

estigmatización, ya que no siempre reciben el apoyo adecuado, llegando incluso a ser criminalizadas en lugar de protegidas.

La prostitución, la migración, el tráfico ilegal de personal, la trata de seres humanos son conceptos íntimamente ligados y confluyentes. Por ello consideramos necesario hacer una previa diferenciación entre el concepto de tráfico de personas y la trata de seres humanos, que, dado que las víctimas en su gran mayoría son mujeres, doctrinalmente en la mayoría de las ocasiones se acota al concepto de «*trata de mujeres*». Tal como explica de manera clara y concisa Serra Cristóbal, mientras el tráfico ilegal de inmigrantes supone un cierto «*acuerdo*» entre el traficante y el inmigrante para que el primero lo ayude cruzar ilegalmente la frontera, en el caso de la trata estamos ante un engaño, fuerza y/o coacción con el fin de su posterior explotación[438]. En la misma línea la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), identifica tres áreas de diferenciación entre los dos conceptos: el consentimiento, la explotación y la transaccionalidad. Asimismo, el tráfico ilícito de migrantes implica el traslado de personas que, aunque en condiciones peligrosas y degradantes, han dado su consentimiento para el proceso migratorio ilegal; en contraste, en la trata de personas las víctimas no han consentido en su explotación, o si inicialmente lo hicieron, dicho consentimiento se vuelve irrelevante debido a la coacción, el engaño o el abuso ejercido por los tratantes. Desde el punto de vista de la explotación: mientras que el tráfico ilícito de migrantes finaliza con la llegada del migrante a su destino, la trata de personas se caracteriza por la continuidad de la explotación de la víctima con el propósito de generar beneficios económicos ilícitos para los tratantes. En tercer lugar, el factor transnacional: el tráfico ilícito de migrantes siempre involucra el cruce de fronteras internacionales**,** dado que implica la facilitación de la entrada ilegal de una persona en otro país. Por otro lado, la trata de personas puede ocurrir tanto a nivel transnacional como dentro de un mismo Estado, sin necesidad de que las víctimas sean trasladadas a otro país[439].

El fenómeno de la trata es un proceso complejo, en constante evolución, y dado el entorno de clandestinidad en el que se desarrolla es casi imposible de recopilar en

[438] SERRA CRISTÓBAL, R., "La trata de mujeres como una de las formas más atroces de violencia contra la mujer", ob. cit., p. 274.
[439] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), "Manual para la lucha contra la trata de personas", Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 2007, pp. xiv-xviii.

cifras y estadísticas exactas su amplitud, y consecuentemente resulta muy difícil de erradicarlo a corto plazo[440].

La trata de seres humanos es sin lugar a duda un delito internacional de lesa humanidad, afectando a víctimas, en su gran mayoría mujeres de 162 países, traficadas en 128 diferentes países de destino, tal como recoge la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en el octavo informe sobre trata[441].

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo ya en 2005 calculaba que, en un momento determinado, aproximadamente 2,4 millones de personas eran víctimas de la trata a nivel global, mientras que en el contexto europeo se estima que más de 140.000 personas sometidas a explotación sexual están atrapadas en un ciclo continuo de violencia y humillación.

Según la Base de Datos Colaborativa sobre la Trata de personas (CTDC, por sus siglas en inglés)[442], entre 2002 y 2022 se han reportado casi 207.000 víctimas de trata y a propósito de la evolución del fenómeno, la proporción de casos identificados de trata con fines de explotación sexual disminuyó entre 2007 y 2014; aumentó entre 2014 y 2019; y disminuyó entre 2019 y 2021 como efecto de la COVID-19, a la vez que subraya que un alto porcentaje de las víctimas identificadas son mujeres, confirmando

---

[440] TOSUN, L. O., "La traite des êtres humains: étude normative", ob. cit., pp. 17-19.
El autor añade además factores como la vulnerabilidad económica de las víctimas o la laxitud de legislaciones nacionales o la falta de eficacia de las instituciones.

[441] OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), "Global Report on Trafficking in Persons", 2024, p. 18, disponible en: https://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html (Consultado: 21/02/2025).

[442] La Base de Datos Colaborativa sobre la Trata de Personas (CTDC, por sus siglas en inglés) es la primera plataforma mundial que recopila y comparte información detallada sobre casos individuales de trata de personas, disponible en: https://www.ctdatacollaborative.org/#no-back (Consultado: 23/02/2025).
Fue lanzada en 2017 por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) con el objetivo de facilitar el acceso a datos actualizados y precisos para mejorar la respuesta global a este delito. La CTDC alberga información de más de 156.000 casos individuales, los cuales pueden consultarse a través de un mapa interactivo. Esta base de datos ofrece detalles sobre los perfiles de las víctimas, los métodos de captación, las formas de explotación, como la explotación sexual, el trabajo forzado o el matrimonio forzado, así como información sobre los responsables de estos delitos. También cuenta con conjuntos de datos anonimizados y sintetizados disponibles para descarga pública, lo que permite su uso en investigaciones y políticas públicas.
En 2022, la CTDC incorporó un conjunto de datos innovador basado en datos sintéticos, desarrollado en colaboración con Microsoft Research, con el fin de garantizar la privacidad de las víctimas mientras se sigue proporcionando información valiosa para el análisis. La información que nutre esta base de datos proviene de diversas fuentes, entre ellas organismos gubernamentales, fuerzas del orden y el sistema judicial, organizaciones no gubernamentales que prestan asistencia a las víctimas y organismos de Naciones Unidas como la OIM y la OIT, que realizan estudios y estimaciones sobre la trata y formas conexas de explotación. También se basa en mecanismos nacionales de elaboración de informes recopilados por Gobiernos y entidades centrales, y se complementa con estimaciones sobre la prevalencia de la trata realizadas por organismos internacionales como la OIT y la Walk Free Foundation. Además, se incluyen estudios que analizan la relación entre la trata de personas y las crisis humanitarias, los conflictos armados o los flujos migratorios de gran escala.

la ya existente percepción de que el delito de trata afecta principalmente a las mujeres y se perpetra principalmente con fines de explotación sexual, a la vez que advierte sobre las aún existentes dificultades en la recopilación de datos .

Y España continúa siendo un país de tránsito y destino para la trata de seres humanos debido a su ubicación geográfica, su proximidad con África y sus lazos culturales con Latinoamérica, lo que la convierte en un punto estratégico para redes de explotación. En los últimos años este fenómeno se ha visto influenciado por el creciente uso de tecnologías digitales[443] que facilitan la captación, el control de las víctimas y la promoción de sus servicios por parte de las redes criminales. En España la trata de mujeres con fines de explotación sexual es una problemática persistente y compleja.

Según un macroestudio reciente de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género[444], se estima que más de 114.000 mujeres se encuentran en situación de prostitución en el país, de las cuales entre el 8,5% y el 15,4% podrían estar en riesgo de ser víctimas de trata con fines de explotación sexual.

De acuerdo con datos del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), en 2023 en el ámbito de la trata y explotación sexual se identificaron 664 víctimas (294 de trata y 370 de explotación), siendo en su mayoría mujeres sudamericanas, incluyendo 12 menores de edad. Se realizaron 196 operaciones policiales, con la desarticulación de 80 grupos criminales y la detención de 575 personas. Estos datos reflejan una tendencia al alza en los indicadores de la

[443] ARIÑO VILLARROYA, A., LLOPIS GOIG, R., RODRÍGUEZ CASAÑ, R., ESCRIBÁ CRESPO, M. (2022). "La prostitución en la Comunitat Valenciana: una mirada sociológica", Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, pp. 262-263.
Los autores se refieren a diversas plataformas en línea en las que es posible hallar contenidos que involucran a personas víctimas de trata, explotación sexual e incluso pederastia. En particular, destacan el uso intensivo de las nuevas tecnologías como medio que facilita la explotación sexual de menores, cuya investigación y persecución resultan especialmente complejas.

[444] DELEGACIÓN DEL GOBIERNO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO, "Trata, explotación sexual y prostitución de mujeres: una aproximación cuantitativa", Madrid, 2024, p. 3.
El macroestudio de la Delegación del Gobierno de 2024 es innovador porque representa un avance sin precedentes en la estimación, cuantificación y geolocalización de la prostitución, la explotación sexual y la trata con fines de explotación sexual en España. Su principal novedad radica en la aplicación de Inteligencia Artificial y Big Data para analizar más de 650.000 datos extraídos de páginas web de prostitución**,** desarrollando un modelo capaz de detectar riesgo de explotación sexual en anuncios en línea. Esta metodología pionera permite abordar un fenómeno que, hasta ahora, ha sido difícil de medir debido a que las mujeres en situación de prostitución forman parte de una «*población oculta*»**,** sin registros oficiales y con acceso estadístico limitado.

trata y explotación en España, en línea con la reactivación de la actividad tras la pandemia de la COVID-19[445].

El CITCO ofrece además datos desglosados por Comunidades Autónomas que posicionan a la Comunidad Autónoma de Canarias entre las primeras cinco Comunidades con mayor incidencia en casos de trata. A partir del análisis de las primeras diecisiete páginas del *Balance Estadístico 2019-2023 sobre la Trata y Explotación de Seres Humanos en España* se pueden extraer varias conclusiones sobre la incidencia de la trata con fines de explotación sexual en el archipiélago canario. Asimismo, si en 2019 se identificaron 408 personas en situación de riesgo, la cifra bajó drásticamente durante la pandemia (92 personas en 2020) para luego observarse un repunte durante el año 2023 con 199 personas en contexto de riesgo. Esta misma tendencia se observa también en cuanto a las víctimas de trata sexual, identificándose en el año 2019 once víctimas en todo el archipiélago; cifra que descendió a cuatro víctimas por año en 2020 y 2021, y a dos víctimas en 2022, mientras que durante 2023 se detectaron trece víctimas, lo que representa un repunte importante, aunque no necesariamente una mayor prevalencia, sino posiblemente una mejora en la identificación de los casos. La misma evolución han conocido las detenciones por trata con fines de explotación sexual: en 2019, se registraron dieciséis detenciones relacionadas con trata sexual en Canarias, posteriormente, en 2020 y 2021, esta cifra descendió a cinco y cuatro detenciones, respectivamente, dos en 2022 para luego en 2023 producirse catorce detenciones, incremento que confiemos se deba a un mayor esfuerzo en la persecución de los tratantes o a una mayor identificación de redes criminales en la región.

Dado el preocupante incremento de los casos de trata con fines de explotación sexual en España, y la posición de Canarias entre las Comunidades con mayor incidencia, resulta fundamental profundizar en el estudio de este fenómeno en la región. Analizar la trata de mujeres en Canarias no solo permite comprender la magnitud del problema, sino también evaluar la efectividad de las políticas y

[445] CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO (CITCO), "Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2019-2023", Madrid, 2023, pp. 6-12, disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/export/sites/default/.galleries/galeria-de-prensa/documentos-y-multimedia/balances-e-informes/2023/BALANCE-ESTADISTICO-TSH-2019-2023.pdf (Consultado: 22/02/2025).
El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) adscrito al Ministerio del Interior de España publica desde hace más de diez años balances estadísticos en este ámbito.

estrategias implementadas, el correcto aprovechamiento de las herramientas legales con visión de género, contribuyendo así al desarrollo de respuestas más eficaces para erradicar esta grave violación de derechos humanos.

1.- Tratamiento penal de la trata de mujeres y perspectiva de género

El delito de trata de seres humanos en el ordenamiento penal español ha sido objeto de una progresiva evolución, especialmente a raíz de la necesidad de armonizar la legislación interna con los compromisos internacionales y europeos en materia de derechos humanos[446].

La legislación española sobre la trata de seres humanos ha evolucionado significativamente en las últimas décadas. La regulación penal de este delito en España ha evolucionado desde una total ausencia en el Código Penal de 1995, donde no se contemplaba de ninguna forma, hasta su inclusión progresiva. Inicialmente, los casos de trata fueron tratados como agravantes en casos de proxenetismo y prostitución coactiva**,** luego vinculados a los delitos de favorecimiento de la inmigración ilegal. Finalmente, la reforma legal introducida por la Ley Orgánica 5/2010 impuso una tipificación autónoma a través del artículo 177 bis del Código Penal**,** otorgándole un marco normativo independiente, con las modificaciones posteriores.

El tratamiento penal actual de la trata de seres humanos en el Código Penal español es el resultado de la incorporación de normativas internacionales sobre el tema. Entre ellas destacan el Convenio 197 del Consejo de Europa, firmado en Varsovia en 2005 y ratificado por España en 2009, así como la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que reemplazó a la Decisión Marco 2002/629/JAI.

Estos instrumentos ampliaron la perspectiva adoptada inicialmente en el Convenio de Palermo, superando su visión estrictamente internacional. La trata de personas dejó de vincularse exclusivamente con la transnacionalidad [447] y la delincuencia organizada, lo que permitió una mayor eficacia en la persecución de la

[446] VILLACAMPA ESTIARTE, C., "El delito de trata de personas: análisis del nuevo artículo 177 bis CP desde la óptica del cumplimiento de compromisos internacionales de incriminación", en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 14, 2010, p. 821.
Decía la autora: «*a dicha incriminación venía obligada España como consecuencia de los compromisos asumidos en documentos emitidos a nivel internacional o regional en cuya elaboración se ha intervenido*».

[447] DE LA FUENTE CARDONA, F. S., "Análisis dogmático y jurisprudencial del delito de tráfico de personas", ob. cit., p. 108.

trata interna e intraeuropea. Además, la normativa estableció que la participación de una organización criminal sería considerada un agravante, pero no un requisito esencial para tipificar el delito.

La regulación autónoma del delito de trata de seres humanos ha sido considerada un total acierto también por la jurisprudencia tal como se recoge en la sentencia de la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Las Palmas de fecha 25 de septiembre de 2015 dictada en el Procedimiento Abreviado Rollo 41/2015[448]: *«El legislador, de forma acertada, ha creado una figura autónoma e independiente para los delitos de trata de personas, por tratarse de una de las conductas más graves, que afecta a los bienes jurídicos personales más importante, de una parte la dignidad y/o libertad de los extranjeros, al realizarse el tráfico sin el consentimiento de la víctima; y, de otro lado, la libertad sexual, al realizarse el tráfico con la finalidad de explotación sexual sin el consentimiento de la víctima. Uno de sus mayores aciertos ha consistido en incluir dentro de su paraguas normativo u órbita de protección, no solo a los extranjeros, sino también a los españoles, los extranjeros comunitarios y a los extranjeros que cuentan con una autorización para residir en España. Así, el art. 177 bis del Código Penal ,se dirige a la protección de la dignidad y la libertad de los sujetos pasivos que la sufren, como bien jurídicamente protegido que justifica la dispensación de la tutela penal, tal y como se plasma en la Exposición de Motivos de la modificación del Código Penal, y, en cambio, el delito de inmigración clandestina tiene por finalidad controlar los flujos migratorios con marcado carácter transnacional ,siendo el bien jurídico protegido de carácter público, estatal. Así, es preciso puntualizar que no es menester la concurrencia del elemento típico de la transnacionalidad. En el art. 177 bis del C.P. protege la dignidad de la persona sin discriminación alguna. Por ello el nuevo Título VII Bis del Libro II del C.P. se ubica entre los que criminalizan las torturas y otros delitos contra la integridad moral (Título VII) y los delitos contra la libertad e indemnidad sexual (Título VIII) adecuándose a la Carta de los Derechos Fundamentales de la U.E. donde se prohíbe la trata de seres humanos en el art. 5.3 en el ámbito propio de la dignidad de las personas (derecho a la vida (art. 2) derecho a la integridad de la persona (art.3) prohibición de la tortura y de las penas o los trabajos inhumanos o degradantes (art.*

[448] SAP GC 2145/2015, de 25 de septiembre (ECLI:ES:APGC:2015:2145).

4) y prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (art. 5). Al proteger un bien jurídico de naturaleza personalísima - en esencia la propia personalidad de la víctima- se cometerán tantos delitos de trata de seres humanos como víctimas hayan sido tratadas, aunque todas ellas lo fueran en una acción conjunta».

La Ley 1/2015 de 30 de marzo mantiene la regulación autónoma de la trata de seres humanos, pero aportó otra serie de mejoras que afectan también a este delito. Asimismo, el decomiso ampliado, que ya había sido introducido por Ley Orgánica 5/2010 para los delitos de terrorismo y los cometidos por grupos u organizaciones criminales, se extendió en la reforma de 2015 a otros supuestos en los que se derivan importantes beneficios económicos resultantes de las actividades delictivas, entre ellas el delito de trata de seres humanos.

Por otro lado, dado que la trata de seres humanos se había introducido en 2010 como delito autónomo en el artículo 177 bis, sin que se ajustara el artículo 318 bis, en la reforma de 2015 se procedió a reajustar este último con la finalidad que se expresa en la Exposición de Motivos: «*de una parte, para definir con claridad las conductas constitutivas de inmigración ilegal conforme a los criterios de la normativa de la Unión Europea, es decir, de un modo diferenciado a la trata de seres humanos, como establece la Directiva 2002/90/CE; y, de otra, para ajustar las penas conforme a lo dispuesto en la Decisión Marco 2002/946/JAI, que únicamente prevé para los supuestos básicos la imposición de penas máximas de una duración mínima de un año de prisión, reservando las penas más graves para los supuestos de criminalidad organizada y de puesta en peligro de la vida o la integridad del inmigrante».* En términos generales, la reforma de 2015 delimitó con mayor precisión el ámbito de las conductas punibles en los dos delitos.

1.1.- Tratamiento penal del delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual en el Código Penal español

La configuración actual del delito, recogida en el artículo 177 bis del Código Penal, responde a un paradigma que pretende abarcar todas las fases del proceso de trata, desde la captación hasta la explotación efectiva de las víctimas, y que enfatiza la protección de su dignidad y libertad.

A diferencia del delito de tráfico ilegal de inmigrantes en el que el bien jurídico protegido es el derecho de los Estados a proteger sus fronteras, en el caso del tráfico

de seres humanos el bien jurídico-penal protegido es precisamente la dignidad del ser humano, que resulta incompatible con su mercantilización.

El tipo básico de este delito, castigado con una pena de cinco a ocho años, sanciona a quienes, en territorio español o desde España, capten, transporten, trasladen, acojan o reciban a una persona con el fin de explotarla. Para su comisión el autor debe emplear violencia, intimidación mediante amenazas al sujeto pasivo o a personas de su vínculo más estrecho, engaño (como en el caso de *lover boy*, muy común para las víctimas del este de Europa, o mediante vudú, habitual en los casos de víctimas de África), abuso de una situación de superioridad (que puede ser física o numérica), de necesidad o vulnerabilidad de la víctima, definiendo además la situación de necesidad o vulnerabilidad como aquella en la que la persona «*no tiene otra alternativa, real o aceptable, que someterse al abuso*». Además, se castiga también a quienes realicen el delito mediante la entrega o recepción de pagos para obtener el control de la víctima. En el caso de menores de edad no es necesario acreditar el uso de estos medios coercitivos, ya que su vulnerabilidad inherente basta para la configuración del delito[449].

En cuanto a los sujetos activos pueden ser cualquier persona, aunque en el caso de ciertas categorías como los funcionarios se prevé una forma agravada y los sujetos pasivos pueden ser tanto nacionales o extranjeros, hombres o mujeres, aunque estadísticamente el colectivo de mujeres extranjeras es netamente superior. El número de víctimas explotadas determinará también el número de delitos de trata cometidos.

El ámbito territorial del delito viene definido por el artículo 177 bis que dispone que se castiga cuando las conductas se realizan «*sea en territorio español, sea desde España, en tránsito o con destino a ella*» pudiendo por tanto ser el ámbito tanto transnacional vinculado a España como nacional, si bien este último es menos frecuente[450].

El delito de trata de seres humanos requiere la presencia de dolo, ya que las acciones deben estar dirigidas a una de las finalidades establecidas en la ley. La más común es la explotación sexual, que abarca delitos contra la libertad e indemnidad

[449] SANTANA VEGA, D.M., "La trata de seres humanos con fines de explotación sexual con especial referencia a la producida desde África a la Unión Europea", Vicerrectorado de Internacionalización, Movilidad y Proyección Internacional. Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (editor), ULPGC Ediciones, Las Palmas de Gran Canaria, 2024, pp. 258-260.
[450] *Ibidem*, p. 261.

sexual, como agresiones, abusos, exhibicionismo o prostitución, así como la pornografía. La explotación se da incluso cuando la víctima ejercía previamente la prostitución, siempre que haya existido engaño o condiciones abusivas.

Otra finalidad relevante es tomar en consideración el matrimonio forzado, introducido en la Ley Orgánica 1/2015 y reconocido también en el ámbito normativo europeo. Para su persecución en España el matrimonio debe celebrarse en territorio nacional; si ocurrió en otro país los Tribunales españoles no tendrían competencia. Este tipo de matrimonio se define como aquel en el que uno o ambos contrayentes carecen de capacidad de decidir libremente debido a coacciones o presiones familiares. Aunque se diferencia del matrimonio infantil, este último puede ser considerado forzado en circunstancias extremas. En relación con menores de edad se aplicará la legislación española en cuanto a su capacidad para consentir el matrimonio.

El delito de trata de seres humanos se considera de consumación anticipada, lo que significa que no es necesario que la explotación sexual o el matrimonio forzado se materialicen; basta con que el tráfico de personas tenga ese propósito. Si la explotación se consuma el delito de trata se sumará al delito específico cometido.

Los tipos agravados contemplan circunstancias que aumentan la gravedad del delito y, por tanto, su penalización, que supone la aplicación de la pena superior en grado o en caso de concurrencia de más de una circunstancia la pena en su mitad superior. Entre estas se encuentran:

1. Puesta en peligro de la vida o integridad física o psíquica de la víctima, lo que eleva la pena al considerar el alto riesgo que enfrenta la persona explotada.
2. Especial vulnerabilidad de la víctima, derivada de enfermedad, discapacidad, estado de gestación o minoría de edad. En estos casos, la protección penal es más estricta debido a la indefensión de la persona afectada.
3. Pertenencia del autor a una organización criminal, dado que las redes delictivas transnacionales agravan el fenómeno y dificultan su erradicación.
4. Prevalencia de la condición de autoridad o funcionario público, cuando el delito es cometido por quienes tienen un deber especial de protección, abusando de su posición para facilitar la trata.
5. Situación de desplazamiento forzado, incorporada por la Ley Orgánica 13/2022, que agrava la pena en los casos en que la vulnerabilidad de

la víctima haya sido causada o agravada por un conflicto armado o una catástrofe humanitaria[451].

La lucha contra la trata de seres humanos no se limita al ámbito penal, sino que se complementa con mecanismos administrativos y asistenciales que buscan proporcionar protección efectiva a las víctimas y evitar o minimizar la revictimización[452]. La Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, por ejemplo, contempla medidas específicas para las víctimas de trata, incluyendo periodos de restablecimiento y reflexión, así como la posibilidad de otorgar permisos de residencia por razones humanitarias. No obstante, la implementación de estos mecanismos ha sido objeto de críticas debido a la excesiva burocratización y a la falta de una protección integral que garantice la seguridad y la reinserción de las víctimas en la sociedad.

Uno de los mayores desafíos en la persecución de la trata de seres humanos radica en la obtención de pruebas[453] y la cooperación internacional. Muchas víctimas, por miedo a represalias o por encontrarse en situación de extrema vulnerabilidad, no denuncian los hechos o lo hacen bajo coacción. A esto se suma la dificultad de establecer mecanismos efectivos de cooperación con países de origen, muchos de los cuales presentan altos niveles de corrupción o instituciones débiles, lo que dificulta la persecución de los tratantes en sus lugares de origen y el decomiso de los beneficios ilícitos obtenidos por estas redes criminales.

1.2.- Perspectiva de género

El fenómeno de la trata de seres humanos con fines de explotación sexual presenta un marcado componente de género. Según datos de organismos internacionales, la mayoría de las víctimas de trata con esta finalidad son mujeres y niñas, mientras que los tratantes suelen ser mayoritariamente hombres, motivo por el

[451] *Ibidem*, pp. 263-267.
[452] SERRA CRISTÓBAL, R., "La trata de mujeres como una de las formas más atroces de violencia contra la mujer", ob. cit., p. 290.
[453] En este sentido ver esl estudio de la OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), "Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases. Case digest", Naciones Unidas, Viena, 2017, pp. 11-53.
El estudio desglosa los diversos problemas relacionados con cada tipología de prueba: testificales (de las víctimas y otros testigos), periciales y pruebas «reales», como las biológicas, fotografías, billetes, entre otras.

cual es habitual el uso de la expresión *trata de mujeres* que refleja el marcado elemento de género[454].

Haciéndose eco de esta realidad comprobada estadísticamente, la Resolución del Parlamento Europeo del 26 de febrero de 2014 analizó la explotación sexual y la prostitución como manifestaciones de violencia contra la mujer y vulneraciones de la dignidad humana y la igualdad de género, cuya raíz se encuentra en la desigualdad estructural entre hombres y mujeres, así como en la pobreza. De manera similar, el Plan Integral de Lucha contra la Trata de Mujeres y Niñas con Fines de Explotación Sexual (2015-2018), promovido por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, hace eco de la Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, que reconoce la dimensión de género en la trata de seres humanos, destacando que esta afecta de forma desproporcionada a mujeres y niñas, quienes son mayormente víctimas de las formas más severas de trata, como la explotación sexual.

Esta vulnerabilidad se explica en los textos nacionales e internacionales citados por diversos factores, entre ellos: la persistencia de estructuras sociales que refuerzan la desigualdad de género y la devaluación de las mujeres, particularmente en contextos de conflictos armados, desplazamientos forzados y discriminación étnica; la feminización de la pobreza; las brechas en educación, formación y empleo; y el aprovechamiento de la aspiración de migrar para mejorar sus condiciones de vida y las de sus familias.

Esta realidad exige la incorporación de una perspectiva de género en las políticas de prevención, persecución y asistencia a las víctimas, lo que en la práctica aún presenta importantes déficits en el contexto español. La falta de una Ley Integral contra la Trata de Seres Humanos, a pesar de los proyectos presentados en distintas legislaturas, sigue siendo una carencia notable en la respuesta del Estado español ante este fenómeno cuya erradicación pasa por su tratamiento global y transversal[455].

A pesar de ello, la perspectiva de género no ha sido totalmente obviada en la regulación y aplicación del delito de trata. La reforma de 2015 introdujo la agravante

---

[454] SANTANA VEGA, D.M., "La trata de seres humanos con fines de explotación sexual con especial referencia a la producida desde África a la Unión Europea", ob. cit., p. 269.

[455] LLORIA GARCÍA, P., "El delito de trata de seres humanos y la necesidad de creación de una ley integral", en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 39, 2019, p. 357.
La autora aboga por una ley integral en esta especifica materia de la trata, y lo justifica de esta manera: «*Las leyes integrales se nos presenta como una nueva técnica de codificación que responden a las necesidades de transversalidad que reclaman algunas situaciones como la que estamos exponiendo*» y las finalidades principales de un abordaje integral no serían otras que lograr una correcta protección y prevención, evitando la revictimización.

de género modificando el apartado cuarto del artículo 22 que quedó redactado de la siguiente manera: «*Cometer el delito por motivos racistas, antisemitas u otra clase de discriminación referente a la ideología, religión o creencias de la víctima, la etnia, raza o nación a la que pertenezca, su sexo, orientación o identidad sexual, razones de género, la enfermedad que padezca o su discapacidad*». La agravante de género pronto comenzó a aplicarse por los Tribunales, incluso conjuntamente a la agravante de parentesco, a excepción de algunas primeras sentencias que dudaron al considerar que la aplicación conjunta podría ser un *bis in idem,* o limitaron su aplicación a situaciones de pareja[456].

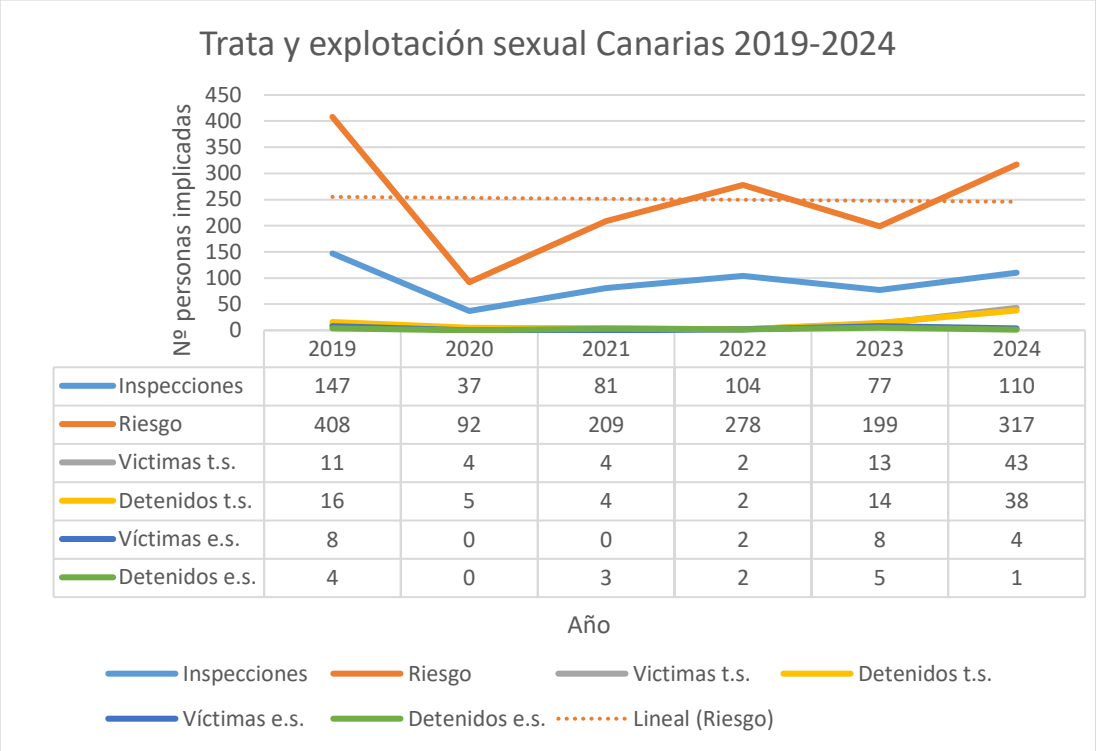
2.- Repaso de la jurisprudencia sobre trata de mujeres en Canarias

Canarias comparte con el resto de España una tendencia común: un importante desajuste entre el altísimo número de personas en situación de riesgo, el número de inspecciones en lugares de ejercicio de prostitución y la inversamente proporcional cantidad de procedimientos judiciales de investigación y procesamiento de los culpables, que además no siempre acaban condenados[457].

[456] MENDO ESTRELLA, A., "Capitulo 6. La agravante de discriminación por razones de género (artículo 22.4 del Código Penal): respuesta a 5 cuestiones prácticas", en PÉREZ CALLE, R., TRINCADO AZNAR, E., GALLEGO ABAROA, E. (coordinadores), *Economía, Empresa y Justicia, Nuevos Retos para el Futuro*, Dykinson, Madrid, 2021, pp. 154, 170.
Es el caso de la sentencia del Tribunal Supremo de 25 de septiembre de 2018 que considero que "La agravante por razones de género se caracteriza, además, porque el hecho debe ser cometido en el ámbito de las relaciones de pareja", interpretación que fue radicalmente cambiada a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2018 que dejó claro que "la agravante de género del art. 22.4 CP puede aplicarse también aisladamente si el ataque se hace a una mujer con la que el sujeto activo no tiene ninguna relación de pareja o ex pareja".

[457] CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO (CITCO), "Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2019-2023", ob. cit., pp. 4-17 y CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO (CITCO), "Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2020-2024", Madrid, 2025. Pp.

Gráfico 3.- Evolución de la Trata y Explotación Sexual en Canarias



	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Inspecciones	147	37	81	104	77	110
Riesgo	408	92	209	278	199	317
Victimas t.s.	11	4	4	2	13	43
Detenidos t.s.	16	5	4	2	14	38
Víctimas e.s.	8	0	0	2	8	4
Detenidos e.s.	4	0	3	2	5	1

(Elaboración propia a partir del *Balance Estadístico Trata y Explotación de Seres Humanos en España*).

Fuente: Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO)[458]

Canarias guarda cierto parecido con la tendencia a nivel nacional también en cuanto al número de procedimientos incoados, sentencias dictadas y nacionalidad de las víctimas[459].

La metodología empleada para extraer las conclusiones de este capítulo se basa en la búsqueda de las resoluciones que tengan por objeto el tráfico de seres humanos con fines de explotación sexual en Canarias en la base de datos del Centro de Documentación del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ)[460], utilizando

[458] *Ibidem*, pp. 4,7,10,16.
Para la realización del gráfico se han tenido en cuenta los datos de inspecciones administrativas, los datos de personas en situación de riesgo en Canarias, víctimas de trata sexual, detenidos.
[459] *Ibidem*, p. 8.
[460] Es importante destacar que España es el país de la Unión Europea con el mayor número de sentencias disponibles de forma gratuita y accesible al público. Actualmente, se han publicado 8,5 millones de resoluciones judiciales, y la plataforma recibe un promedio mensual de 2,5 millones de visitas, según

como parámetros de búsqueda cumulativa los siguientes: Búsqueda por texto libre: «*177 bis trata explotación sexual*», Jurisdicción: penal, Localización: Canarias, Fecha de resolución: 01/01/2011 hasta 27/02/2025, arrojándose un número de cuarenta sentencias, de las que se descartaron catorce por no estar relacionadas directamente con el delito del artículo 177 bis, las restantes sentencias guardan relación con veintidós asuntos diferentes (algunos con sentencia en primera instancia en la Audiencia Provincial y en recurso ante el Tribunal de Justicia de Canarias o ante el Tribunal Supremo). En cuanto a la nacionalidad de las víctimas se constatan diez casos en los que las víctimas provienen de Nigeria, siete casos con víctimas de Rumania, tres casos con víctimas de Venezuela, un caso con víctimas de Brasil, y un caso con víctimas de Colombia, con la aclaración que, en los casos con víctimas provenientes de Nigeria, en un mismo procedimiento con frecuencia se constata la existencia de un importante número de perjudicadas, mientras que en los demás casos figuran una o dos víctimas por cada procedimiento.

A efectos de analizar la aplicación del delito de trata por los Tribunales de Canarias, la evolución y la aplicación de la perspectiva de género, hemos optado por analizar las sentencias relacionadas con las víctimas procedentes de Rumanía, análisis en el que se resaltan los siguientes parámetros: identificación de *modus operandi* y características de las víctimas y agresores, lugar de comisión, condenas o absoluciones, penas aplicadas tanto principales como accesorias, agravantes aplicadas o concurso de delitos, pruebas utilizadas y su interpretación por parte del Tribunal, cooperación internacional, responsabilidad civil.

Asimismo los siete casos analizados son una sentencia absolutoria de Tenerife: [Roj: SAP TF 2893/2011] y seis sentencias de la Audiencia Provincial de Las Palmas, en concreto dos sentencias absolutorias: [Roj: SAP GC 857/2016], [Roj: SAP GC 2452/2017] y cuatro condenatorias: [Roj: SAP GC 1870/2017], [Roj: SAP GC 1904/2017], [Roj: SAP GC 479/2019], (confirmada en casación: [Roj: STS 1380/2021]), [Roj: SAP GC 1654/2020], (confirmada en apelación por [Roj: STSJ ICAN 945/2021] y agravada en casación por [Roj: STS 4542/2021]).

declaraciones del Magistrado Joaquín Silguero, director del CENDOJ: https://confilegal.com/20230518-el-cendoj-anonimiza-sus-sentencias-con-nombres-antiguos-para-que-no-coincidan-con-los-actuales/
(Consultado: 05/01/2025).

A) La primera sentencia absolutoria de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife se dicta el 4 de noviembre de 2011 [Roj: SAP TF 2893/2011][461] en un momento de intersección en el tiempo entre la nueva regulación autónoma del delito de trata mediante la introducción del artículo 177 bis por la Ley Orgánica 5/2010 y la anterior que englobaba este delito dentro de los delitos contra los derechos de los extranjeros del artículo 318 bis. Asimismo, el Ministerio Fiscal en sus conclusiones definitivas cambió la calificación entendiendo que los hechos eran constitutivos de dos delitos de trata de seres humanos del art 177 bis, 1-b y 6, inciso segundo del Código Penal en el caso de uno de los acusados y el inciso primero para los otros, entendiendo que la nueva regulación era más beneficiosa para los reos, si bien la pena solicitada fue de once años de prisión para uno de los acusados y de nueve años de prisión para los otros aplicando la variante agravada por pertenencia a organización criminal. Hay que especificar que en este caso el Ministerio Fiscal, si bien se trataba de dos víctimas, acusó por un solo delito de trata a cada uno de los acusados, y ello se debe a que en un principio no se consideraba que se producen tantos delitos de trata como víctimas, interpretación que quedó unánime y definitivamente aclarada el 31 de mayo de 2016, cuando el Pleno no jurisdiccional para la unificación de criterios estableció que el artículo 177 bis «*obliga a sancionar tantos delitos como víctimas, con arreglo a las normas que regulan el concurso real*».

Se acusó también por dos delitos de detención ilegal, se solicitó la clausura de los locales de prostitución y trata objeto de autos conforme al artículo 129 Código Penal y se solicitó en concepto de responsabilidad civil la cantidad de 12.000 euros por cada víctima.

Los hechos de la sentencia se remontan a junio de 2006 encontrándose las perjudicadas Alejandra y Eufrasia[462] en Bucarest cuando un individuo, que no es parte del proceso y al que identificaron como Artemio, les ofreció empleo como camareras en Tenerife con un salario de entre 500 y 800 euros. Aceptaron la propuesta y llegaron a la isla el 24 de junio del año 2006 por mediación de dos ciudadanos rumanos y una ciudadana húngara, acusados en el presente procedimiento, instalándose en un apartamento en Adeje, cuyo alquiler estaba a nombre del acusado Bartolomé, dueño también de dos locales de alterne. Durante su estancia afirman que estaban siempre

[461] SAP TF 593/2011, 4 de noviembre de 2011 (ECLI:ES:APTF:2011:2893).
[462] Hemos mantenido los nombres que figuran en el CENDOJ que al anonimizar sus sentencias utiliza nombres españoles antiguos menos frecuentes, para que no coincidan con los actuales.

vigiladas, no pudiendo salir del apartamento, habiéndoseles retenido los pasaportes por parte de los acusados si bien es cierto que estos hechos no quedaron acreditados. Finalmente, el 28 de junio de 2006 denunciaron a los acusados (dos ciudadanos rumanos, un ciudadano español y una ciudadana húngara), afirmando que habían sido retenidas contra su voluntad y forzadas con amenazas a ejercer la prostitución en los locales de alterne propiedad de Bartolomé. Sin embargo, el Tribunal determinó que no había pruebas suficientes para acreditar estas acusaciones.

En primer lugar y en cuanto a la calificación, la Audiencia Provincial invoca la aplicación del Tratado de adhesión de Rumania a la Unión Europea de 25 de abril de 2005, con efecto a partir de 1 de enero de 2007 y los dos acuerdos del Pleno no jurisdiccional de la Sala Penal del Tribunal Supremo especialmente el de 29 de mayo en el que se aclaraba que «*las conductas que favorezcan o promuevan la entrada de ciudadanos rumanos en España, incluso para el ejercicio de la prostitución, no son sancionables al amparo del artículo 318 bis del Código Penal*» y que conforme a la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de febrero de 2008 estamos ante una ley posterior favorable al reo, o, como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de mayo de 2007 en el supuesto de ciudadanos búlgaros o rumanos, tras la adhesión de esos países a la Unión Europea, «*no es procedente la subsunción en el delito de inmigración clandestina del art 318 bis*», por lo que concluye la sección segunda de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife que en el caso de los ciudadanos rumanos enjuiciados se aplicaría la interpretación realizada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, y por tanto su conducta es atípica, entendiendo que no se puede aplicar ni el artículo 318 bis, ni tampoco el artículo 177 bis, que es posterior a los hechos, si bien el artículo 177 bis introducido por la Ley 5/2010 incluye también a los comunitarios.

A pesar de lo anterior, la Sala entra a analizar las pruebas, concluyendo que no existían indicios suficientes para desvirtuar el principio de presunción inocencia. Asimismo hay que decir que si bien durante la fase de instrucción se realizaron las correspondientes pruebas preconstituidas, como es habitual en el caso de víctimas extranjeras que en el momento de celebración del juicio muy probablemente ya no se encuentren en territorio español, durante la vista celebrada más de cinco años después de la denuncia y de la incoación de las diligencias previas, una de las víctimas no compareció, y la otra se retractó, alegando que las primeras declaraciones inculpatorias realizadas en Comisaría y en el Juzgado le fueron sugeridas por un agente de policía. Hay varios factores que influyeron en la decisión absolutoria dictada por la Audiencia

Provincial. Entre los argumentos exculpatorios se mencionan el cambio de versión de la única víctima que compareció en la vista oral, así como las tres declaraciones testificales practicadas durante el sumario, en las que los testigos afirmaron haber visto a las denunciantes tomando un café con normalidad en una cafetería. Esta última circunstancia fue interpretada por la Sala en el sentido de que las víctimas no se encontraban ni bajo amenaza ni privadas de libertad. El elemento circunstancial consistente en que las víctimas pudieron salir del apartamento con sus pasaportes para luego presentar la denuncia (aunque estas afirman que para ello saltaron desde una altura de cuatro metros, extremo al que se resta credibilidad por la ausencia de lesiones físicas) también fue valorado en favor de los reos. Asimismo, debe destacarse que la actuación policial se limitó a una única visita al apartamento. En cuanto a las dilaciones del procedimiento, si bien no fueron alegadas formalmente y pueden considerarse parcialmente justificadas por la necesidad de citaciones mediante auxilio internacional, resultan excesivas y perjudiciales, especialmente en este tipo de casos, en los que cuanto más tiempo transcurre sin asegurar las pruebas y la protección de las víctimas, mayor es el riesgo de que estas sean inducidas a modificar su versión de los hechos. Consideramos que el fallo absolutorio obedece, en parte, a la dificultad inherente a la investigación de este tipo de delitos; además, a la reciente evolución del delito de trata de personas, tras su desvinculación del artículo 318 bis y su configuración autónoma en el artículo 177 bis, así como a la todavía limitada experiencia y falta de sensibilidad de género de algunos operadores jurídicos.

No nos constan otros procedimientos penales por delito de trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual con víctimas de Rumania en la Provincia de Santa Cruz de Tenerife, y esta constatación coincide con el análisis que realizó un equipo de investigación compuesto por fiscales y otros profesionales expertos en la materia en Canarias para el periodo 2011-2021[463], en el que se contabilizan 21

[463] GARCÍA GARCÍA, T. y otros, "Incidencia de la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual. Análisis de datos y fuentes documentales", en TORRADO MARTÍN PALOMINO, E. (directora), VERA GUANCHE, B. (coordinadora), *Un estudio sobre la Trata con Fines de Explotación Sexual en Canarias. El dato y el relato en la explotación sexual de mujeres y niñas*, Instituto Canario de Igualdad del Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2023, p. 70.
El informe cuya directora es Esther Torrado Martín Palomino se realiza a partir de datos proporcionados por profesionales de las instituciones públicas y privadas de Canarias, el equipo de investigación compuesto por Teseida García García, Esperanza María Ceballos Vacas, Dulce M.ª Santana Vega, Sara García Cuesta, Josué Gutiérrez Barroso, Francisco Flores Muñoz, Betty Estévez Cedeño, Yasmina Romero Morales y el Equipo de Trabajo por Cristian Díaz Hernández, Yeray Martín González, Alba Cabrera Meneses,M.ª Inmaculada Fernández Esteban, Débora Estefanía Hernández Lorenzo, Ana

procedimientos incoados, de los cuales únicamente seis llegaron a procesarse con una única sentencia condenatoria.

En cuanto a la isla de Gran Canaria, la casuística relativa al delito de trata de seres humanos con la finalidad de explotación sexual es más amplia en procedimientos incoados, procesados y condenas (tanto en lo relativo a víctimas rumanas como de otras nacionalidades).

Las seis sentencias analizadas se refieren a víctimas rumanas de trata y los destinos de explotación fueron en una ocasión Lanzarote, y en las otras cinco la capital Las Palmas de Gran Canaria (con un periodo corto en una de las ocasiones en el sur de la isla, en concreto Playa del Inglés). Las primeras dos sentencias identificadas para el periodo analizado, con víctimas rumanas, fueron dictadas en 2016 y 2017 por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de Las Palmas y fueron absolutorias.

B) La primera sentencia analizada es la número 128/2016 dictada por la Audiencia Provincial de Las Palmas Sección, Sexta el 6 de abril de 2016 [Roj: SAP GC 857/2016][464]. La persona acusada del delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual es una mujer de nacionalidad rumana residente en Las Palmas de Gran Canaria, y la víctima una chica rumana de dieciocho años que, según las conclusiones del Ministerio Fiscal basadas en la investigación policial, fue captada en Rumania mediante engaño, trasladada a Las Palmas de Gran Canaria y explotada mediante violencia, constando al menos una agresión física.

Destaca la labor proactiva de la Policía, quien realizó múltiples seguimientos en los lugares en donde Carmen se prostituía estando siempre en los alrededores la acusada Eva, constatando en uno de los seguimientos incluso una agresión por parte de la acusada a la víctima, varias escuchas telefónicas documentadas, una entrada y registro de domicilio durante la cual se constató que la documentación de Carmen la guardaba la madre de la acusada.

Morales Hernández, Bárbara Alicia Rostecka, Laura Pedernera, Lorena Rodríguez Valdés, Miren Koldobike Velasco Vázquez.
El informe justifica el número bajo de procedimientos incoados en Tenerife al principio del periodo por «*la necesidad de aprendizaje por parte de los y las operadoras jurídicas y de la necesaria implementación de recursos humanos y materiales para la investigación y persecución de este nuevo delito*».

[464] SAP GC 857/2016, de 6 de abril de 2016 (ECLI:ES:APGC:2016:857).

La Fiscal acusó por un delito de trata de artículo 117 bis 1b) del Código Penal, solicitando una pena de seis años de prisión e inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo por el mismo tiempo de la condena y una indemnización en concepto de responsabilidad civil a favor de la víctima en la cantidad de 7.000 euros más los intereses del artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Hay que destacar que en este caso la persona considerada victima desde un primer momento, tanto en la declaración en la Comisaria como en la fase de instrucción y en juicio, negó ser víctima de trata y ofreció argumentos exculpatorios coincidentes con los ofrecidos por la acusada: que no fue traída bajo engaño y que el ejercicio de la prostitución era voluntario, que la agresión relatada por la Policía se debía a una cuestión de celos, que la documentación no se le había retenido sino que se la estaban guardando para que no la perdiera, concluyendo que la acusada era como una hermana para ella.

Tanto por la Policía como por el Ministerio Fiscal se intentó traer a declarar a otra supuesta víctima de la acusada llamada Dolores que pudiera esclarecer los hechos y el *modus operandi* de la acusada sin que finalmente se le consiguiera localizar. Ciertamente, y desde el punto de vista técnico-jurídico y a pesar de la labor proactiva tanto del Ministerio Fiscal como de la Policía Nacional, ante una coincidencia absoluta de argumentos en las declaraciones de la víctima (hasta en tres ocasiones: dos declaraciones tomadas en fase de instrucción, una de ellas como prueba preconstituida y otra en el juicio oral) y acusada, el Tribunal sentenció en aplicación del principio de presunción de inocencia la libre absolución.

A pesar del resultado, la sentencia esconde un dato importante, ya desde 2013-2014 las instituciones públicas: Policía Nacional, en concreto la Unidad Central de Redes de Inmigración y Falsedades Documentales (UCRIF), Ministerio Fiscal, Juzgados de Instrucción entienden que para erradicar esta lacra es necesario estar un paso por delante de los agresores, por lo que, conocedores ya de los puntos sensibles de la isla, comienzan seguimientos, como ocurrió en el caso anteriormente tratado, investigado por el Juzgado de Instrucción número cinco de Las Palmas de Gran Canaria en el Procedimiento Abreviado 5993/2013. Y si a este dato le añadimos que, según los hechos probados, la acusada y la víctima se encuentran por primera vez en Rumania en junio de 2014, realizándose el viaje hacia Gran Canaria entre el 11 y el 13 de septiembre de 2014, se deduce que el procedimiento se inició en 2013 con respeto a la acusada debido a que desde ese momento se encontraba bajo sospecha y

seguimiento policial, si bien en relación a otra u otras posibles víctimas (entre ellas posiblemente la llamada Dolores a la que se hace referencia en la sentencia).

C) La siguiente Sentencia número 489/2017 dictada por la Sección Sexta de la Audiencia Provincial de las Palmas el 27 de noviembre de 2017 en el Rollo Procedimiento Sumario Ordinario 68/2014 [Roj: SAP GC 2452/2017][465] fue también absolutoria, siendo el modo de captación de las víctimas el llamado «*lover boy*», aunque en la sentencia no se denomina como tal, pero se deduce del relato de los hechos realizados por el Ministerio Fiscal en la calificación.

En este caso se acusa a dos ciudadanos de nacionalidad rumana de haber captado a dos mujeres rumanas llamadas Nieves y Testigo Protegido *Num003* y luego trasladarlas a la isla de Lanzarote, con fines de explotación sexual, aprovechando su situación de vulnerabilidad, hechos además realizados por encargo de un tercer procesado de nacionalidad rumana, José Luis, quien supuestamente financió el viaje. Los hechos probados en la sentencia relatan que José Luis, ciudadano español, administraba los clubes Sagitario y Manhattan Glamour en Lanzarote hasta que ambos fueron cerrados por orden judicial en mayo de 2013. En estos establecimientos mujeres prestaban servicios sexuales en habitaciones alquiladas, quedándose con la parte de la tarifa restante tras descontar el alquiler del espacio.

En el Club Sagitario trabajaban, entre otras, Nieves y una testigo protegida. Ambas habían mantenido relaciones sentimentales en Rumania con los procesados Hernán y Lucas antes de trasladarse a Lanzarote, donde comenzaron a trabajar en el club poco después de su llegada. Nieves ya ejercía la prostitución en Rumania antes de su traslado.

El Tribunal no consideró probado que José Luis hubiera ordenado a Hernán y Lucas fingir relaciones sentimentales con mujeres rumanas para trasladarlas a Lanzarote con fines de explotación sexual y tampoco se consideró acreditado que estas mujeres fueran forzadas a ejercer la prostitución ni que José Luis pagara sus gastos de viaje.

El Ministerio Fiscal acusó inicialmente por un delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual del tipo agravado del artículo 177 bis, circunstancias 1ª, 6ª y 9ª en concurso real con un delito de prostitución coactiva del artículo 187.1

[465] SAP GC 2452/2017, de 27 de noviembre de 2017 (ECLI:ES:APGC:2017:2452).

Código Penal, y en la vista oral, tras la práctica de la prueba, modificó sus conclusiones retirando el cargo por prostitución coactiva y solicitando la imposición a cado uno de los acusados de la pena de siete años de prisión por un delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual del artículo 177 bis, circunstancia 1ª del Código Penal.

La única testigo de cargo del juicio fue la testigo protegida si bien una serie de contradicciones a lo largo del proceso le restó credibilidad a ojos de la sala. Ciertamente la testigo en un primer momento ante la Policía afirmó ejercer la prostitución por voluntad propia, aunque en el juicio aclaró que fue engañada en tanto en cuanto su pareja le dijo que el trabajo era de camarera, y de haber sabido que se trataba de prostitución no hubiese aceptado. Una vez en Lanzarote afirma haberse prostituido para pagar los gastos del viaje, situación en la que la pareja la seguía manteniendo a base de agresiones.

Interesante es el razonamiento de la Sala en esta sentencia que, si bien comienza la argumentación alabando el trabajo de la Policía y del Ministerio Fiscal (especialmente con respecto a la impecable forma en la que introdujo al debate una serie de conversaciones telefónicas) y a la vez que se aboga por la necesaria protección de la mujer, hace hincapié en un dato importante y es que los acusados y víctimas eran pareja efectuándose esta reflexión: «*al hilo de una mención efectuada en el acto del juicio "puede parecer extraño que una prostituta tenga pareja", la respuesta es simple ¿por qué?, solo desde un punto de vista arcaico y muy alejado de la realidad puede causar extrañeza, solo desde un menosprecio a quienes se dedican a esta actividad puede surgir la duda, y es que precisamente en el caso que nos ocupa las dos mujeres que se identifican como víctimas del delito ejercían ambas la prostitución y ambas tenían pareja, y esta relación de pareja resulta fundamental a la hora de inclinarnos por la absolución*». Y, efectivamente, en la interpretación de la Sala no se trataba de una relación fingida de donde se podría deducir el engaño utilizado para la captación, traslado y explotación, sino de una relación real de pareja que se fundamenta en el hecho de que el acusado había sido condenado por un Juzgado de Violencia sobre la Mujer por un delito de maltrato y luego en otro procedimiento por un de intento de homicidio aplicándosele la agravante de parentesco. «*Pero es que el fingimiento, o por mejor decir, el engaño a la testigo, tampoco se prueba; en primer lugar por los propios actos de Lucas y sobre todo por el intento de homicidio, hecho que se comete por la intención de la testigo de iniciar una relación de pareja con otra persona, no parece comprensible que se cometan tales hechos (en cualquier caso injustificables) cuando*

se está fingiendo una relación de pareja», considerando por tanto la Sala que si no se hubiese tratado de una relación real el acusado en los procedimientos anteriores lo hubiese negado y por tanto las condenas hubiesen sido menores.

Aunque ciertamente las pruebas del caso, especialmente la reducida o nula colaboración de las víctimas, hacían difícil una condena y ello a pesar de la labor de la acusación pública, en nuestra opinión la consideración que pudiera merecer la relación de pareja (para las víctimas de la trata en la modalidad *lover boy*, la relación sentimental es real, y no siempre el engaño se les revela nada más empezar la explotación, en ocasiones la toma de conciencia puede durar años) no debió inhabilitar la posibilidad de existencia de un engaño típico del delito de la trata de seres humanos. Acostumbrado con la práctica del *lover boy* o sea relación fingida, especialmente cuando hablamos de agresores de Rumania, el Tribunal ha aplicado en el presente caso un *argumentum a contrario,* entendiendo que existe engaño cuando la relación es fingida y, por tanto, no lo hay cuando la relación es real. Es más, en nuestra humilde opinión es incluso mayor el engaño y más fácil de darse en caso de un matrimonio, pues ¿qué esposa pudiera dudar de su esposo y prever que su traslado a otro país sea para que la explotara sexualmente?

Las siguientes sentencias dictadas por la Audiencia Provincial son todas condenatorias y del contenido de estas podemos extraer algunos indicios que han influido en este resultado.

D) Resumiendo los hechos objeto de la Sentencia número 131/2017 dictada por la Sección Primera de la Audiencia Provincial de Las Palmas el 15 de mayo de 2017 en el Rollo Procedimiento Sumario Ordinario 80/2015 [Roj: SAP GC 1870/2017][466], se trata de dos acusados Romeo y Gregoria de nacionalidad rumana, el primero sin dedicación alguna, dedicándose la acusada a la prostitución. La causa se enjuicia por dos delitos de trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual, por tanto, estamos hablando de dos víctimas mujeres y un delito de trata de seres humanos con fines de mendicidad, en cuanto a una tercera víctima hombre.

En cuanto a la primera víctima se trata de un caso claro de *lover boy*. En diciembre de 2013 los acusados Romeo y Gregoria viajan al sur de Rumania (provincia Teleorman), estableciendo Romeo una relación con una menor de edad (en aquel

[466] SAP GC 1870/2017, de 15 de mayo de 2017 (ECLI:ES:APGC:2017:1870).

momento tenía dieciséis años) aprovechando la relación de confianza ya que tenían familiares comunes, y posteriormente una discusión que la menor tuvo con su madre la convenció para irse con ellos a España ofreciéndole casa y trabajo como limpiadora o camarera, pero, dado que era menor y que carecían de la autorización parental, la trasladan a España por carretera mediante intermediarios y ocultada en microbuses, para luego viajar desde Madrid a Las Palmas de Gran Canaria. Al poco tiempo de llegar la obligan a prostituirse, le retiraron la documentación original dándole una copia manipulada (en cuanto al año de nacimiento para ocultar su minoría de edad). La situación se prolongó a base de agresiones durante tres meses cuando acceden a que la misma vuelva a Rumanía con la condición de no contar nada y muy probablemente porque les llegó la noticia sobre la investigación que ya se estaba realizando en Rumanía por la desaparición de la niña.

Inmediatamente después el acusado vuelve a Rumanía y mediante promesas engañosas de trabajo en España, se trae a su propio tío al que una vez en España le obliga a mendigar.

En noviembre de 2014 los acusados regresan a Rumanía y convencen a una tercera víctima, aprovechando su situación personal de vulnerabilidad (falta de trabajo, pocos estudios) a trasladarse a España con promesas de trabajo y casa gratis. Una vez en Las Palmas de Gran Canaria con amenazas, golpes, retirada de teléfono móvil y documentación la obligan prostituirse, situación en la que permanece varios días hasta que, aprovechando que el acusado le había entregado otro móvil, consigue contactar con una tía de Murcia que le anima ir a la Policía Nacional donde se persona el 1 de diciembre de 2014 y presenta denuncia.

En cuanto a los factores que nos hemos propuesto analizar, en la presente sentencia queremos empezar por señalar la cuestión de las pruebas. Al igual que en las otras sentencias analizadas, en la presente se utiliza la prueba preconstituida. Vimos cómo en la jurisprudencia anterior una víctima pasó a declarar hasta en tres o cuatro ocasiones; Policía, Juzgado de Instrucción, nuevamente Juzgado de Instrucción. Y a pesar de todos estos intentos, constitutivos además de una posible revictimización, no se llegó a una sentencia condenatoria. Ahora bien, ciertamente en casos como estos es muy complicado encontrar un equilibrio entre la intención y el deseo de evitar la revictimización de una persona posible víctima de trata y el legítimo interés del Estado, en identificar a los culpables y así evitar que sigan causando más daños a más víctimas.

En el presente caso se utiliza la prueba preconstituida de dos de las tres víctimas, circunstancia que inmediatamente ha sido aprovechada por parte de la defensa para alegar indefensión. Sin embargo, en esta ocasión la Sección Primera de la Audiencia Provincial, citando jurisprudencia del Tribunal Supremo, concluye que no solamente estamos ante un recurso legítimo, sino necesario y habitual, adaptado a las dificultades típicas para este tipo de delitos: «*Constituye una norma de experiencia que en los delitos de trata de seres humanos la presión sobre los testigos-víctima sometidos a la trata y explotación, es muy intensa, por lo que el recurso a la prueba preconstituida debe ser habitual ante la muy probable incidencia de su desaparición, huida al extranjero e incomparecencia al juicio oral, motivada ordinariamente por el temor a las eventuales consecuencias de una declaración contra sus victimarios*». Pero añade otro argumento, que si bien desde el punto de vista legislativo no era una novedad, ya que la propia Directiva 2011/36/UE preveía la limitación de interrogatorios a la víctima a un mínimo imprescindible, a nivel jurisprudencial, por lo menos en la selección jurisprudencial que hemos realizado, lo encontramos por primera vez y en concreto la revictimización, o lo que es lo mismo, tal y como explica la sentencia, *«la evitación de la victimización secundaria de personas que, por sus circunstancias personales y aquellas derivadas del padecimiento de las execrables consecuencias del delito, se encuentran por lo general en situación de máxima vulnerabilidad»*, concluyendo que en aplicación de los dos criterios anteriormente señalados al caso concreto procesado, procede *«afirmar la absoluta corrección de la práctica de la prueba preconstituida y su plena validez para fundar, junto con el resto de las practicadas en la vista, una sentencia condenatoria*».

También hay que decir que la citación para juicio se intentó realizar, pero pese a todas las diligencias realizadas fue infructuosa, si bien la prueba preconstituida al realizarse con todas las garantías técnicas (grabación audiovisual), en presencia de los acusados y sus defensas, con la correspondiente garantía de contradicción fue considerada valida. Dicho esto, y, si bien en ese momento empezó a tomarse conciencia de la necesidad de evitar la revictimización, consideramos que es imprescindible que se dé un paso más hacia la normalización de la prueba preconstituida y su utilización en juicio evitando una nueva declaración y revictimización de la víctima, exceptuando por supuesto aquellos casos en los que la propia víctima desee declarar, respetando por tanto su autonomía y a sabiendas que lo

que para unas víctimas en un momento concreto puede ser perjudicial y doblemente victimizante para otras puede formar parte del proceso de recuperación.

Además de las dos pruebas preconstituidas, en el presente caso contamos también con la prueba testifical depuesta en el plenario pero también con otras múltiples pruebas: conversaciones telefónicas intervenidas muy elocuentes en las que «*queda patente la cosificación y explotación a la que la víctima fue sometida*», entrada y registro realizados minuciosamente por la Policía que identifica la documentación de las víctimas retenidas por los acusados, agendas con anotaciones realizadas en rumano e identificadoras en cuanto al delito, informes medico forenses.

La actuación de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales en colaboración con la Fiscalía y el Juzgado de Instrucción ha sido fundamental. En primer lugar la segunda víctima, que es la primera que denuncia el 1 de diciembre de 2014 desde el primer momento es puesta bajo protección policial, desde ese momento y hasta el 25 de enero cuando los acusados son detenidos y pasan a situación de prisión provisional, se les intervienen los móviles, y de allí las conversaciones incriminatorias, ya que los mismos, ante la desaparición de su «f*uente*» de sustento y sin saber que la misma había denunciado y estaba bajo protección policial, hablan con diversas personas refiriéndose a dos de las víctimas «*cosificándolas en extremo y como si de simple mercancía para sacar rendimiento se tratara*» (se deduce de varias expresiones, algunas recogidas literalmente en la sentencia, de tipo «dásela a alguien» aunque fuere «de segunda o tercera mano»).

Otro aspecto para resaltar en el presente caso es la eficiencia de la cooperación judicial y policial internacional. Asimismo, en el transcurso del procedimiento tanto en la fase de instrucción como en fase de juicio oral, se han realizado varias peticiones de auxilio internacional desde la autoridad instructora hacia las autoridades rumanas a efecto de notificar, citar tanto para la realización de prueba preconstituida como para la vista oral, citaciones en las que se hacía hincapié en la urgencia de los trámites solicitados habida cuenta que se trataba de causa con presos y la gravedad de los hechos enjuiciados, respondiendo las autoridades rumanas positivamente con la celeridad debida y requerida.

Por otro lado hay que decir que de manera paralela en Rumania la Dirección de Investigación de los Delitos de Criminalidad Organizada y Terrorismo (

D.I.I.C.O.T)[467] , Oficina Territorial de la provincia de Teleorman había comenzado su propia investigación por el mismo delito de tráfico de personas en el caso de la menor en el procedimiento 86/D/P/2014[468], declinando la autoridad rumana su competencia a favor del Juzgado Instrucción número 8 de Las Palmas de Gran Canaria con remisión del expediente conforme al artículo 21 de le Convenio de Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal, hecho en Estrasburgo el 20 de abril de 1959, aceptando este la competencia, previo trámite de audiencia al Ministerio Fiscal únicamente con respecto a los dos acusados ya identificados en el procedimiento y posteriormente condenados y declinándola en cuanto al tercero (la persona que había transportado a la menor desde Rumania hacia España oculta en microbuses) en base al artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, alegando además que se trataba de una persona que no tenía residencia en España además de no estar plenamente identificado, cuestiones que harían atrasar la investigación ya existente contra los otros dos acusados, opción totalmente acertada y conforme a los trámites de cooperación judicial en materia penal establecidos en la normativa europea, estando las autoridades de ambos Estados conformes con la decisión sin necesidad de intervención por parte de Eurojust [469].

[467] Equivalente a Fiscalía, con la diferencia que, conforme a la legislación procesal rumana, la Fiscalía es la que tiene potestad instructora y por tanto dirige la investigación, competencia en España del Juez de Instrucción.

[468] Donde «D» hace referencia a que se trata de un expediente D.I.I.C.O.T y «P» es la incial de *Parchet* o sea *Fiscalía* en rumano.

[469] RADU, M. y otros, "Ghid practic privind cooperarea judiciară în materie penală. Perspectivă comparativă a instrumentelor juridice folosite în Germania, România, Spania și Suedia/Guía práctica sobre cooperación judicial en materia penal, Perspectiva comparativa de los instrumentos jurídicos utilizados en Alemania, Rumania, España y Suecia", Comisión Europea- Dirección General de Justicia, Bucarest, 2016, p.145.

Para el caso de coexistencia de procesos paralelos por los mismos hechos investigados en España y Rumania, la guía explica el procedimiento a seguir:

«*Cuando el órgano judicial encargado de la investigación o el enjuiciamiento penal en el Reino de España tenga pruebas suficientes de que existe un procedimiento penal en curso en otro Estado miembro, ya sea en fase de investigación o de enjuiciamiento contra la misma persona y en relación con los mismos hechos, deberá ponerse en contacto y enviar una solicitud a la autoridad competente del otro Estado miembro.*

El fiscal tendrá la competencia para establecer contacto si esto está justificado por la investigación o para el inicio de un procedimiento de responsabilidad penal de menores. Dicha solicitud será necesaria en caso de que ya se haya informado por otros medios sobre la existencia de un posible conflicto de jurisdicción. La solicitud de contacto debe *enviarse en un plazo de quince (15) días desde que, en el marco del procedimiento español, se haya registrado la existencia de un posible conflicto de jurisdicción.*

Tras el establecimiento de un contacto directo y la confirmación de un procedimiento paralelo respecto a la misma persona y por la misma conducta, el órgano judicial escuchará al fiscal y a otras partes en un plazo de diez días sobre la posibilidad de llevar a cabo ambos procedimientos penales en un solo Estado miembro y los criterios a considerar en relación con la jurisdicción penal.

Una especial referencia merece también la explicación teórica extensa que la sentencia realiza sobre el delito de tráfico de personas en la modalidad de explotación sexual, explicación en la que recoge datos estadísticos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito relativos tanto a Europa como a España, consideraciones de defensa doctrinal feminista de Europa y Estados Unidos, citando e interpretando la legislación nacional e internacional de aplicación en la materia y valorando la jurisprudencia que ha ido interpretando el artículo 177 bis, repletos además de términos jurídicos indeterminados como «*la situación de superioridad*», «*necesidad*», «*vulnerabilidad*».

En cuanto a la responsabilidad civil, se solicita y se acepta una indemnización de 9.000 euros por cada víctima, aunque la Sala cita y expresa su conformidad con las sentencias en las que se acuerdan cantidades mucho más elevadas, no pudiendo la Sala otorgar una cantidad mayor que la solicitada en base al principio dispositivo. Asimismo acuerda «*las cantidades indemnizatorias solicitadas con las que se intenta compensar, a la baja pues son importe muy moderados, la intensa afectación emocional sufrida por las víctimas y que es inherente al delito que han sufrido*», a la vez que cita la sentencia de 25 de noviembre de 2015 de la Audiencia Provincial de Barcelona que reconoce una indemnización por 35.000 euros que se fija en base a las ganancias que ha obtenido el proxeneta a costa de la explotación de la víctimas y otra de 30.000 euros por los daños morales que ha padecido en el ejercicio de la prostitución.

Ciertamente, tanto el Ministerio Público como las acusaciones particulares habitualmente solicitan en concepto de indemnización cantidades que no suelen sobrepasar el umbral de 10.000 euros, posiblemente en aras a que las defensas no aleguen un posible móvil espúreo de naturaleza económica. Sin embargo, múltiples estudios de expertos han confirmado que «*el ejercicio continuado de la prostitución implica riesgos personales e impactos físicos y psicológicos, pero sobre todo ha implicado una restricción a la libertad de esta persona que se ha visto constreñida a*

Después de esta audiencia, el juez o el tribunal fomentará el consenso con la autoridad competente del otro Estado miembro y, si no se alcanza un acuerdo, podrá remitir el caso a Eurojust, si se trata de un asunto dentro de su ámbito de competencia, a través del Miembro Nacional para España.
Si no se llega a un acuerdo entre los miembros nacionales de Eurojust, este podrá solicitar al Miembro Nacional español que pida un dictamen escrito no vinculante por parte del Colegio de Eurojust».

esta actividad», tal como recoge la Sentencia de la Audiencia Provincial de Barcelona de 25 de noviembre de 2015 citada por la Audiencia Provincial de Las Palmas.

En cuanto a las penas solicitadas y aplicadas en el presente caso hay que hacer varias menciones. Tal como quedó reflejado en el Pleno no jurisdiccional para la unificación de criterio de 31 de mayo de 2016, procede la aplicación de tantos delitos de trata como víctimas. Al haber dos víctimas se solicita y se condena por dos delitos de trata a cada uno de los acusados, en concurso medial con un delito de prostitución coactiva, si bien con consecuencias diferentes habida cuenta la minoría de edad de una de las víctimas. Asimismo, considerando el artículo 77.3 del Código Penal y en base el criterio de determinación e individualización de la pena explicado en la Circular 4/2015 de la Fiscalía General del Estado recogido por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo en la sentencia de 20 de octubre de 2016, el acusado Romeo es condenado en cuanto a la víctima mayor de edad por un delito de trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual del artículo 177 bis.1 B en concurso medial con un delito de prostitución coactiva del artículo 188.1 del Código Penal a la pena de siete años de prisión, y en cuanto a la víctima menor de edad por un delito de trata de seres humanos del artículo 177 bis.1 B apartado 4 en concurso medial con un delito de prostitución de menores del articulo 187.1 a la pena de prisión de diez años. En el caso de la acusada, aplicando las reglas de individualización de las penas en concurso medial, se condena a cinco años y un día de prisión en el caso de la víctima mayor de edad y a la pena de ocho años y un día de prisión en el caso de la víctima menor de edad.

Si bien no se han aplicado circunstancias agravantes, la aplicación de la regla de concurso medial entre los delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual con el delito de prostitución coactiva, ha permitido una individualización justa para el caso, además ello ha sido posible dado que el delito de trata se considera un delito meramente tendencial, cuya consumación se produce con la realización de cualquiera de las conductas descritas el artículo 177 bis del Código Penal y a través de los medios comisivos allí descritos, no siendo necesario que el acto de explotación se haya concretado de forma efectiva, no subsumiéndose en el delito de trata la realización de la posterior prostitución coactiva (que puede ser realizada por los mismos agresores u otros distintos).

E) La siguiente sentencia condenatoria es la Sentencia número 397/2017 dictada por la Audiencia Provincial de Las Palmas Sección Segunda el 14 de diciembre de 2017 en el Rollo Procedimiento Abreviado 1/2017 [Roj: SAP GC 1904/2017][470]. Destaca en este caso, y a diferencia de los anteriores en los que transcurrían casi cuatro años hasta recaer sentencia, la celeridad con la que se desarrolla la tramitación de la causa, siendo Juzgado instructor el Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número dos de Las Palmas de Gran Canaria. Los hechos investigados por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer se remontan al añ0 2014 cuando el acusado, aprovechado la confianza generada en la relación de noviazgo con la víctima a la que además la había sacado de otro clan dedicado a la prostitución, la lleva a Italia en un primer momento y luego a Gran Canaria con la promesa de que no se iba a prostituir (con un periodo intermedio en el que la víctima fue llevada a Alemania por otro clan con los mismos objetivos de explotación sexual, hechos que no fueron objeto de esta investigación) si bien una vez en la isla, primero en Playa del Inglés, zona turística del sur de la isla y luego en Las Palmas de Gran Canaria la obliga a prostituirse, doblegando su voluntad mediante agresiones y amenazas de hacerle daño mediante terceros a los hijos de la víctima, menores de edad y que se encontraban en Rumanía, controlando la comunicación con la familia, retirándole su documentación etc., en definitiva un *modus operandi* muy similar a los anteriores casos analizados.

Las pruebas valoradas y que han llevado a la condena del acusado en este caso han sido la testifical incriminatoria, verosímil y persistente de la víctima tanto en fase de instrucción como en la vista oral, el informe de la perito psicólogo forense, la declaración de la madre de la víctima y de los agentes de la Policía Nacional. Por encima de todo, y precisamente tratándose de un delito transnacional, veremos cómo la llegada a buen término de la investigación, que se refleja en la identificación del culpable y su posterior condena, ha sido posible, al igual que en caso anteriormente analizado, gracias a la cooperación policial y judicial a nivel internacional, en concreto entre las autoridades rumanas y españolas. Asimismo, la sentencia nos ofrece un primer indicio en este sentido cuando recuerda el *iter* del asunto, que tiene su principio en Rumanía, donde es la madre de la víctima quien pone en sobre aviso a las autoridades de que su hija podía encontrarse en peligro en España, cuestión que la madre deduce por el poco contacto telefónico que tenía con su hija, siempre y

[470] SAP GC 1904/2017, de 14 de diciembre de 2017 (ECLI:ES:APGC:2017:1904).

exclusivamente a instancia del acusado. También recuerda la sentencia que en una primera declaración en la Policía la víctima no incrimina al acusado, si bien se le tomó declaración en una segunda ocasión, cuando reciben información de la Brigada Central de la Comisaria General en el sentido de que la víctima se encontraba en condiciones de declarar, siendo esta vez las circunstancias propicias a una declaración sin ataduras: el acusado ya se encontraba en prisión provisional por otra causa y la madre confirma a la víctima que tanto ella como los hijos menores de edad estaban seguros, protegidos por la Policía Rumana. Esta aclaración se realiza al efecto de entender las discordancias entre las declaraciones ante la Policía y que no se trata realmente de una contradicción «*sino el precipitado lógico de la fenomenología del duro y opresivo mundo de la prostitución*» explicando la víctima «*solo cuando supo que Marcelino estaba en prisión (por unos hechos distintos), a la par que su madre la aseguró que en Rumanía estaba bien y protegida por la Policía, se sintió libre para contar la verdad. Una explicación nítida y que pone de manifiesto, el modo y manera en que funciona el submundo de la prostitución*», mundo en el que, recuerda la sentencia, se utiliza «*la mentira, el engaño uy los medios coercitivos más brutales, si fuera necesario, para mantener a las mujeres atrapadas en sus redes*».

Por otro lado, en esta sentencia, al igual que en la anterior y a diferencia de las primeras, se da plena credibilidad al testimonio de la víctima, con independencia de su anterior dedicación a la prostitución, dejando claro «*en definitiva, que una persona se haya prostituido con anterioridad, no empece a que, en un momento dado oriente su vida en otro sentido, que es precisamente, lo que Camino creyó, tras las artimañas usadas por Marcelino, quien a nuestro entender recorre un camino paralelo, pero con destino diferente, iniciando una relación de noviazgo con Camino, sacándola de las garras de otro clan, pero si para Camino fueron elementos determinantes para seguir con Marcelino, pensando en que iba a cambiar de vida, para el acusado, fue una excelente cobertura para engañarla e inducirla en su clan para prostituirla*».

Otra prueba de cargo fue el informe de la perito psicóloga forense, que si bien incompleto concluye que no tiene tendencia a exagerar ni a simular. Eso sí, cabe señalar que si bien no se recoge el motivo por el que la valoración fue incompleta, es fácil deducir que no es una cuestión imputable a la perito, sino que la circunstancia se debe al regreso de la víctima a su país de origen con sus hijos, antes de la finalización de la valoración, circunstancia que debería ser valorada en un futuro en el sentido de que, al igual que las pruebas preconstituidas, las valoraciones se realicen con la

máxima premura o mediante cooperación judicial internacional, valorándose y adaptándose además el tiempo que necesitan las forenses a las circunstancias concretas del caso, como podría ser que la víctima no hable español, la intermediación de la intérprete suponiendo la necesidad de un margen horario mayor para la realización de la entrevista y valoración.

En cuanto a la penas solicitadas e impuestas, se recurre a las previstas para el delito de trata de seres humanos con finalidad de explotación sexual del artículo 177 bis en concurso medial con un delito de prostitución coactiva, sin agravantes ni atenuantes, condenándose a la pena de siete años de prisión, la accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena.

Pero es que, además, y por primera vez se solicita en base al artículo 57 del Código Penal, tras la modificación operada en 2015 cuando se incluyó el tráfico de personas, la adopción de la pena accesoria de no aproximarse y comunicarse con la víctima, y así se condena por tiempo de diecisiete años.

En lo que respecta a la responsabilidad civil por daños morales se solicita tanto por el Ministerio Público como por la acusación particular la cantidad de 10.000 euros, siendo esta aceptada en la sentencia.

F) La siguiente sentencia condenatoria es la número 128/2019 dictada en primera instancia el 4 de abril de 2019 por la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Las Palmas en el Rollo Procedimiento Sumario Ordinario 61/2016 [Roj: SAP GC 479/2019] [471] , confirmada en casación por el Tribunal Supremo en Sentencia 1380/2021 de 9 de abril de 2021.

La Audiencia Provincial de Las Palmas condenó a dos ciudadanos rumanos, Abilio y Ángel (alias Ricardo), por trata de seres humanos con fines de explotación sexual a cada uno de ellos en relación a una víctima distinta, captadas mediante el mismo método denominado *lover boy* al que la sentencia hace especial referencia definiéndolo como el de *«captar menores para explotarlas en España, en este sentido, el perfil mayoritario de estas víctimas es el de una adolescente de Europa del este, de entre 14 y 17 años, que son captadas por chicos jóvenes que las enamoran y, aprovechando su vulnerabilidad, las trasladan a otro país para explotarlas*», perfil

[471] SAP GC 479/2019, de 4 de abril de 2019 (ECLI:ES:APGC:2019:479).

correctamente descrito por la Sala, ya que en el caso concreto, como en algunos otros, no siempre estamos ante víctimas cuya vulnerabilidad sea dada por circunstancias económicas o culturales; de hecho en este caso concreto una de las víctimas testigo manifiesta que vivía con sus padres, los cuales ostentaban una buena situación económica, sino que la vulnerabilidad reside en las características específicas del periodo de la adolescencia.

Los hechos probados de la sentencia en el caso de Abilio confirman que este captó a una víctima menor de edad en Rumanía a través de redes sociales (aplicación Messenger), haciéndole creer que tenía una relación sentimental con ella; una vez que la víctima cumplió los dieciocho años, la convenció de trasladarse a España con falsas promesas de trabajo y al llegar a Gran Canaria, en concreto en la capital, la obligó a prostituirse, quedándose con todo el dinero que ella ganaba, controlaba sus ingresos, presionándola y maltratándola física y psicológicamente para trabajar más.

La principal prueba practicada y valorada para llegar a una sentencia condenatoria ha sido la prueba preconstituida de la testigo protegida realizada en el Juzgado de Instrucción Número 1 de Las Palmas de Gran Canaria con todas las garantías y considerada prueba de cargo suficiente conforme a reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo tras analizar la credibilidad objetiva, la persistencia y personalidad del testimonio, postura muy distinta a las primeras sentencias analizadas absolutorias. Pero además destaca la empatía y comprensión de la Sala con la víctima y ante la teoría de la defensa de que al seguir la testigo protegida dedicándose tras la detención del acusado a la prostitución ello es una prueba de que incluso antes lo hizo de manera voluntaria, afirmando la Sala que «*no se puede reprochar a la testigo que tras dejar la relación con el acusado siguiera ejercitando la prostitución, pues tenía que seguir subsistiendo*». Al igual que en el caso de Lanzarote (SAP 2452/2017), por la defensa se alega una cuestión de celos, infidelidad (pelea entre la testigo protegida con la nueva pareja del acusado) para negar la teoría del *lover boy* y sostener la existencia de una relación real, y eventualmente un móvil espúreo de la testigo, pero a diferencia de la sentencia de la Sección Sexta de la Audiencia Provincial, en esta ocasión la Sala el único valor que le dio fue el de ser el desencadenante de la investigación.

Por otro lado y haciendo una comparativa con la sentencia absolutoria 2452/2017, en el presente caso también se alega, como si de un argumento exculpatorio se tratara, la existencia de un procedimiento contra el acusado tramitado

por el Juzgado de violencia sobre la mujer, intentando nuevamente demostrar que no estamos ante una situación de relación fingida típica de los casos *lover boy* sino de una pareja «*real*»; sin embargo la Sección Primera le da una interpretación distinta entendiendo que esta circunstancia no hace sino demostrar a mayor abundamiento que con su actuación el acusado revela «*el poco respeto que sienten hacia las mujeres de las que se sirven para vivir a su costa con lo que ellas obtienen ejerciendo la prostitución*».

En cuanto al otro acusado, Ángel (alias Ricardo) la sentencia constata que utilizó el mismo método para captar a Marisa, una menor de edad de diecisiete años, mediante redes sociales (Facebook), haciéndole creer que tenían una relación y, tras cumplir los dieciocho años, le compró un billete de avión y la trasladó a Las Palmas de Gran Canaria donde, al llegar, la llevó directamente a una casa de citas, donde debía prostituirse. Cuando Marisa intentó dejar la prostitución, la insultó y la maltrató, además, le controlaba las comunicaciones con su familia, y en una conversación telefónica interceptada, transcrita y traducida al español, Ángel se quejaba de no haber recuperado el dinero «*invertido*» en ella, lo que evidenció su intención de explotarla.

A diferencia de la otra víctima, Marisa reconoce que sabía a lo que venía y ejerció la prostitución voluntariamente; sin embargo, la conversación telefónica demostró que la única finalidad de Ángel era explotarla sexualmente para sacar dinero. Por los agentes de la Policía intervinientes se constató y ratificó en juicio que la víctima no llevaba encima la documentación y que el acusado hacía de «*traductor*», que la policía estaba realizando un seguimiento del acusado desde 2015 por hechos similares. La víctima no quiso acogerse al programa de testigos protegidos, sin embargo, los agentes de Policía siguieron haciendo un seguimiento, encontrándola a los dos días amoratada, activando de inmediato el protocolo. Se valora también la prueba preconstituida, teniendo en cuenta la agresión sufrida y las evidentes amenazas o coacciones que se prolongaron hasta la realización de esta prueba, en presencia de los acusados, cuestión considerada por la Sala como no la más idónea, dado que la víctima declaró en todo momento mirando hacia los acusados a modo de «*precaución*».

Pese a esta circunstancia la condena al acusado fue posible con la declaración de los agentes, los seguimientos realizados con los que se probó que los acusados no tenían otros medios de vida que los provenientes de la explotación de las testigos y la conversación telefónica intervenida, unidos al hecho que, tal como se estableció por la jurisprudencia, el delito de trata de seres humanos se comete con la captación, y en el

caso concreto la víctima era menor de edad, por lo que no era preciso que existiera ni amenaza ni agresión para que se consideren cumplidos los elementos del tipo por el que se acusó de trata de seres humanos con la finalidad de explotación sexual del artículo 177 bis Código Penal, si bien en este caso no se pudo aplicar el delito de prostitución coactiva.

Así, en el caso de Abilio se condena por un delito de trata de seres humanos en relación a la testigo protegida y en concurso medial con un delito de prostitución coactiva sin circunstancias modificativas de responsabilidad criminal a la pena de seis años y nueve meses de prisión y a la pena accesoria de inhabilitación especial para el derecho de sufragio pasivo durante el tiempo de la condena, y en el caso de Ángel se acusa y condena por un delito de trata de seres humanos, sin agravantes a la pena de cinco años y tres meses de prisión con la misma pena accesoria de inhabilitación para el derecho de sufragio pasivo.

La indemnización solicitada y otorgada a cada una de las víctimas fue por importe de 9.000 euros con el interés legal del artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

La sentencia fue recurrida en casación, confirmando el Tribunal Supremo la sentencia de la Audiencia Provincial, entendiendo al igual que ella que la aplicación del artículo 177 bis 2 del Código Penal era la correcta dado que la captación se produjo cuando la víctima era menor de edad: «*Hemos dicho al analizar un motivo similar del anterior recurrente, que si la captación se produce cuando la víctima es menor de edad, queda perfectamente configurada la aplicación del art. 177 bis 2 del Código Penal, pues el viaje posterior, cuando la menor ya ha cumplido su mayoría de edad, no es más que una mera progresión delictiva, buscada por el autor, consciente de que el ejercicio de la prostitución de menores en España está severamente castigado, diseñando la captación de la víctima cuando es menor de edad, y ofreciendo el viaje y la consumación delictiva cuando la víctima ha cumplido ya los 18 años de edad*» Concluye el Tribunal Supremo que, en efecto, el delito de trata de seres humanos se comete con la captación, y si es menor de edad no es preciso que haya existido ni amenaza ni agresión para que se cumplan los elementos del tipo por el que se acusa y se condena.

La importancia de este caso, ejemplo claro del método de captación conocido como *lover boy*, en el que los tratantes simulan relaciones amorosas para engañar a sus víctimas y explotarlas sexualmente en el extranjero, reside principalmente en que la

sentencia condenatoria y su confirmación por el Tribunal Supremo recalcan que la captación de menores de edad con fines de explotación ya constituye el delito de trata, independientemente de que haya habido coerción directa de cualquier tipo.

G) Por último, la Sentencia 1654/2020 de la Audiencia Provincial de Las Palmas Sección Segunda dictada el 2 de diciembre de 2020 en el Procedimiento Abreviado 75/2020 [Roj: SAP GC 1654/2020][472], confirmada y agravada en apelación por la Sentencia 38/2021 del Tribunal Superior de Justicias de Canarias [Roj: STSJ ICAN 945/2021][473] y en casación por el Tribunal Supremo [Roj: STS 4542/2021][474], es la más relevante en cuanto a la evolución del tratamiento del delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual, siendo la perspectiva de género en esta ocasión evidente y ejemplarmente aplicada.

La Sentencia 1654/2020 de la Audiencia Provincial de Las Palmas aborda uno de los delitos más complejos y graves en el ámbito de la criminalidad transnacional, la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en concurso medial con prostitución coactiva, pero esta vez también con el delito de maltrato habitual. Este caso presenta particular relevancia no solo por la dinámica delictiva, sino también por las pruebas valoradas, las agravantes aplicadas y rechazadas, las penas accesorias y la argumentación del Tribunal en cuanto al concurso de delitos y el tratamiento penológico.

El caso fue inicialmente investigado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria, tras la apertura de Diligencias Previas en 2018, derivadas de la investigación n.º 6023/2015 del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Las Palmas de Gran Canaria. El juicio oral tuvo lugar el 17 de noviembre de 2020, y la sentencia fue dictada el 2 de diciembre de 2020, lo que implica una duración total de aproximadamente dos años desde la apertura del procedimiento abreviado, duración que denota un mayor empeño en la celeridad de la investigación y enjuiciamiento, en comparación con las primeras sentencias analizadas.

En cuanto a los hechos probados la sentencia confirma que el acusado, Jesús Manuel, de nacionalidad rumana y sin antecedentes penales, estableció relaciones

[472] SAP GC 1654/2020, de 2 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:APGC:2020:1654).
[473] STSJ ICAN 945/2021, de 17 de mayo de 2021(ECLI:ES:TSJICAN:2021:945).
[474] STS 4542/2021, de 1 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4542).

sentimentales con dos menores de edad en Rumanía (Valentina y Yolanda) con el objetivo de captarlas para su explotación sexual.

En el caso de Valentina, el acusado la conoció cuando ella tenía doce años e inició una relación sentimental con ella y cuando Valentina cumplió los dieciocho años, la convenció para viajar a Barcelona con la excusa de visitar a su padre. Sin embargo, la verdadera intención del acusado era trasladarla a Gran Canaria con el propósito de explotarla sexualmente. Una vez en la isla, la obligó a ejercer la prostitución mediante engaño, intimidación y violencia, retirándole su documentación y controlándola mediante llamadas constantes, vigilancia de terceros y agresiones físicas.

En cuanto a la otra víctima, Yolanda, el acusado la conoció cuando tenía catorce años, retomando contacto con ella en 2015 y convenciéndola de trasladarse a Gran Canaria justo cundo la misma cumplió dieciocho años. Dos días después de su llegada, la obligó a prostituirse, llevándole un control exhaustivo sobre el dinero que ganaba y los servicios que realizaba. En 2016 el acusado huyó a Rumanía tras una investigación policial, convenciendo a Yolanda de reunirse con él. Allí se casaron y la víctima se quedó embarazada, pero incluso durante el embarazo la obligó a continuar ejerciendo la prostitución, para una vez nacido el hijo común de ambos utilizarlo como medio de coacción, amenazándola con que, si dejaba de enviarle dinero, el niño sufriría represalias.

En cuanto a las pruebas valoradas por el Tribunal destacan en primer lugar testimonios de las víctimas, considerados coherentes, verosímiles y persistentes en el tiempo, sin contradicciones, cumpliendo los criterios jurisprudenciales del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional. Además, las testigos cuentan vivencias muy parecidas, pese a que las mismas, víctimas del mismo agresor, no se conocían con anterioridad al procedimiento.

Los informes psicológicos forenses ratificados en juicio y valorados en la sentencia constatan que ambas víctimas sufrían estrés postraumático y deterioro emocional severo, directamente relacionados con la explotación sufrida: «*La evaluada presenta sintomatología propia del [trastorno de estrés postraumático], directamente relacionada tanto con la vivencia de una dinámica de maltrato habitual, como con la vivencia de haber sido víctima de trata con fines de explotación sexual por parte de su propia pareja*».

También se valoraron las pruebas documentales y financieras verificadas por la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales, en concreto se acreditó que el acusado organizó los traslados desde Rumanía a Gran Canaria y se presentaron registros de envíos de dinero desde España a Rumanía, evidenciando la explotación económica de las víctimas.

Otro indicio interesante que nos ofrece el estudio de la sentencia es sobre la importancia de la colaboración entre las instituciones y la sociedad civil, en el caso concreto de la Policía con una Asociación que prestaba apoyo psicológico y social a posibles víctimas de trata en las zonas conocidas de la capital de la isla, siendo esta la que informó y alertó sobre una de las dos víctimas.

Las penas principales impuestas al acusado fueron por dos delitos de trata de seres humanos en concurso medial con prostitución coactiva (artículos 177 bis y 188.1 del Código Penal) imponiéndose la pena de siete años, un mes y dieciséis días de prisión por cada delito. Los argumentos de la aplicación del concurso medial entre el delito de trata y el de prostitución coactiva son los mismos que los utilizados en la sentencia anterior y que traen su origen en la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Sin embargo, la presente sentencia es la primera entre las analizadas en las que en la calificación se añade el delito de maltrato habitual (artículo 173.2 del Código Penal), siendo efectivamente condenado a un año de prisión por cada delito, uno por cada víctima. Asimismo, la Audiencia Provincial de Las Palmas fundamentó la aplicación del delito de maltrato habitual del artículo 173.2 del Código Penal en la reiteración de conductas violentas, tanto físicas como psíquicas, ejercidas de manera continuada por el acusado sobre las víctimas. El Tribunal resaltó que este delito no se agota en cada acto de violencia aislado, sino que se configura por la creación de un clima de sometimiento y temor permanente que afecta gravemente la dignidad de la persona y su integridad moral. Así, se subraya que «*la violencia física y psíquica a que se refiere el tipo es algo distinto de los concretos actos violentos o vejatorios aisladamente considerados, y el bien jurídico es mucho más amplio y relevante que el mero ataque a la integridad, quedando afectados fundamentalmente valores inherentes a la persona y dañado el primer núcleo de toda sociedad, el familiar*». Este razonamiento sigue la doctrina del Tribunal Supremo, que ha señalado en diversas ocasiones que el maltrato habitual no exige necesariamente la convivencia, ya que su esencia radica en la repetición de conductas de violencia que instauran un clima de intimidación y miedo permanente en la víctima.

El Tribunal valoró que el acusado, además de obligar a las víctimas a ejercer la prostitución, ejerció sobre ellas un control absoluto a través de agresiones, amenazas y humillaciones constantes, más allá del mero sometimiento a la explotación sexual. En el caso de Yolanda, el Tribunal destacó que «*con total desprecio a la dignidad, integridad física y moral de su pareja sentimental, generó un clima de temor constante en el domicilio familiar, al humillar, faltar al respeto, conminar y agredir físicamente a Yolanda*». En cuanto a Valentina, la sentencia recoge que sufrió palizas reiteradas, detallando episodios como el ocurrido en el coche camino a Barcelona, donde el acusado la golpeó brutalmente, o cuando, ya en Gran Canaria, fue atacada con un cable de televisión hasta dejarla en el suelo. Estas agresiones, según la sentencia, «exceden la fuerza estrictamente necesaria para conminar a las víctimas a ejercer la prostitución», y configuran el delito de maltrato habitual.

La Sala también analizó la posible concurrencia de este delito con los de trata de seres humanos y prostitución coactiva, concluyendo que el maltrato habitual debía ser castigado de manera autónoma. Para ello argumentó que la violencia ejercida sobre las víctimas no se limitaba a un medio instrumental para su explotación, sino que respondía a un patrón de conducta sistemático e independiente, diseñado para someter y destruir su autonomía personal. Así lo expresa la sentencia al afirmar que «*nos encontramos, en consecuencia, ante un concurso de delitos y no un concurso de leyes, pues aun cuando la finalidad de explotación sexual constituye un elemento del tipo del artículo 177 bis, la sanción por este delito no absorbe toda la gravedad de la conducta realizada, cuando dicha explotación se llega a consumar efectivamente*».

El Tribunal *a quo* argumentó que la conducta del acusado no solo tenía el propósito de someterlas en el ejercicio de la prostitución, sino que sobrepasaba esta finalidad y generaba un ambiente de violencia constante, lo que permite su encaje dentro del delito de maltrato habitual. En este sentido, la sentencia enfatiza: «*El empleo de dicha fuerza física debe determinar también la consideración de los hechos como constitutivos de un delito de maltrato habitual, al exceder la conducta del acusado, descrita por las víctimas, de la fuerza estrictamente necesaria para conminar a éstas a ejercer la prostitución, propinando golpes a las víctimas que, por sí solos, constituyen el señalado delito de maltrato habitual*».

En consecuencia, la Audiencia Provincial impuso al acusado un año de prisión por cada uno de los dos delitos de maltrato habitual, dentro de la mitad inferior de la pena, al no haber causado lesiones permanentes, aunque sí un severo daño psicológico.

También se le prohibió acercarse o comunicarse con las víctimas por un período de cuatro años por el delito de maltrato habitual, con el fin de protegerlas de cualquier posible represalia.

Esta sentencia es especialmente relevante en la jurisprudencia de delitos de trata, prostitución coactiva y violencia de género, al reafirmar que la explotación sexual no puede justificar ni absorber un contexto de violencia inhumana, sistemática y sostenida en el tiempo. Con este análisis exhaustivo del delito de maltrato habitual, el Tribunal refuerza la doctrina que exige individualizar y sancionar cada dimensión del daño sufrido por las víctimas, garantizando una respuesta penal acorde a la gravedad de los hechos, doctrina que aplicada al caso concreto se traduce en la idea de que los delitos de trata y prostitución coactiva no excluyen, o mejor dicho no absorben el maltrato habitual cuando este último genera una situación de violencia autónoma.

En cuanto a las agravantes se solicitó la aplicación de la agravante de parentesco (artículo 23 del Código Penal) y de la agravante de género (artículo 22.4 Código Penal), aplicando la Audiencia Provincial en este caso únicamente la primera. Asimismo, en la sentencia SAP 1654/2020, la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Las Palmas fundamenta la aplicación de la agravante de parentesco en la existencia de una relación sentimental entre el acusado y las víctimas, subrayando que dicha relación no solo implicó un vínculo afectivo previo, sino que fue instrumentalizada para la captación y posterior explotación de las víctimas.

El Tribunal hace referencia a la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en particular a la STS 147/2004, de 6 de febrero, que establece que la agravante de parentesco se justifica en el «*plus de culpabilidad que supone la ejecución del hecho delictivo contra las personas unidas por esa relación de parentesco o afectividad que el agresor desprecia*». Esta agravante se configura por dos elementos esenciales: uno objetivo, que es la existencia del vínculo de afectividad o parentesco; y otro subjetivo, que radica en el conocimiento del agresor sobre dicha relación. En este sentido, la sentencia enfatiza que no es necesario que exista cariño o afecto en el momento del delito, pues de lo contrario sería imposible aplicar la agravante, ya que si hay afecto no puede haber agresión.

La Sala también cita la Sentencia del Tribunal Supremo 59/2013, de 1 de febrero, señalando que esta agravante concurre cuando el delito se produce en el contexto de una relación de pareja estable, actual o pasada, y tiene lugar dentro del marco de dicha relación o comunidad de vida. En este caso se constata que el acusado mantuvo una

relación de convivencia con ambas víctimas, llegando incluso a contraer matrimonio con una de ellas, subrayando que la relación sentimental con las víctimas no solo existió, sino que fue utilizada deliberadamente para engañarlas y facilitar su explotación sexual. En palabras del Tribunal: *«En un caso como el de autos, en el que la relación sentimental con convivencia ha sido reconocida por las testigos y por el propio acusado, llegando a contraer matrimonio con una de las perjudicadas, y cometido el delito en el marco de dichas relaciones, que se emplearon para engañar a las perjudicadas y facilitar la comisión del delito, es indudable que la conducta del acusado merece mayor reproche penal, por la relación de afectividad que, en su momento, le había unido a las víctimas»*.

La aplicación de esta agravante refuerza el reproche penal contra el acusado, al haber abusado de la confianza generada en la relación para someter a las víctimas a un régimen de explotación y violencia continua. El fallo destaca que esta instrumentalización de la relación es precisamente lo que aumenta la gravedad de la conducta delictiva, pues implica no solo una vulneración de la integridad de las víctimas, sino también una traición a la relación de confianza que en algún momento existió.

En consecuencia, la Audiencia Provincial de Las Palmas consideró plenamente justificada la aplicación de la agravante de parentesco en los delitos de trata de seres humanos y prostitución coactiva en concurso medial, lo que supuso un incremento en la pena impuesta al acusado.

La solicitud de aplicación de la agravante de género prevista en el artículo 22.4 del Código Penal no tuvo la misma suerte y tras analizar y valorar su aplicación al caso finalmente decide no aplicarla por considerar que no se ha acreditado que el acusado actuara por razones de discriminación de género, sino con un propósito puramente económico[475].

[475] SAN MILLÁN FERNÁNDEZ, B., "Estudio dogmático y jurisprudencial sobre la agravante de discriminación por razones de género", en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXIV, 2019, pp. 340-341. En cuanto a la compatibilidad de agravantes, San Millán admite la aplicación de la agravante si *«existe o ha existido una relación matrimonial o análoga entre los sujetos, dicha relación podrá dar lugar a la aplicación de la agravante de parentesco, sin que ello suponga una doble valoración de esta circunstancia»*; sin embargo matiza que cuando se circunscribía la agravante por razones de género solo a las relaciones de pareja, entonces el aplicar también la agravante de parentesco sí suponía *un bis in ídem* prohibido, entendiendo que un mismo hecho era presupuesto necesario para la aplicación de ambas agravantes.

El Tribunal parte, al igual que el Ministerio Público, del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul, 2011), ratificado por España en 2014, en el que se establece que la violencia contra la mujer por razones de género es aquella que se comete «*porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada*» como la base que justifica la inclusión de la agravante en la Ley Orgánica 1/2015, que modificó el Código Penal para reforzar la protección de las mujeres en situaciones de violencia de género. No obstante, la Sala interpreta que la aplicación de esta agravante requiere probar no solo la condición de la víctima, sino también la intencionalidad del autor, es decir, que el delito se comete con el propósito deliberado de afirmar una posición de dominación sobre la mujer, citando la jurisprudencia del Tribunal Supremo que ha establecido que la agravante de género debe aplicarse únicamente cuando quede demostrado que el acusado ha cometido los hechos «*contra la víctima mujer por el mero hecho de serlo y con intención de dejar patente su sentimiento de superioridad frente a la misma*». Sin embargo, en el presente caso, la Audiencia Provincial concluye que no hay indicios suficientes para sostener que la motivación del acusado respondiera a una intención discriminatoria o de subyugación por razones de género.

La fundamentación jurídica de la sentencia enfatiza que el acusado no actuó con el propósito de reafirmar una relación de dominación sobre las víctimas por ser mujeres, sino que su conducta estaba orientada a la explotación económica a través de los delitos de trata de seres humanos con fines de explotación sexual y de la prostitución coactiva. En este sentido, señala que: «*No puede desprenderse del relato de hechos probados que la conducta del acusado entrañe discriminación hacia la víctima por su condición de mujer o que ello obedeciera directamente a un propósito de sumisión en relación con la misma, razones por las que resulta improcedente la aplicación de la agravante*».

Los Magistrados consideran que, aunque el delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual afecta mayoritariamente a mujeres, esto no es suficiente para aplicar la agravante, ya que esta requiere acreditar que el móvil del delito era precisamente la discriminación por razón de género y no otro motivo, como el lucro económico.

Vemos cómo la Sala no es partidaria de la compatibilidad o aplicación simultánea de las dos agravantes, pues si bien considera que la agravante de parentesco

sí resulta aplicable, toda vez que el acusado instrumentalizó las relaciones sentimentales con las víctimas para someterlas y explotarlas, sin embargo, considera que ello no implica automáticamente la existencia de una motivación de dominación por razones de género.

En conclusión, la Audiencia Provincial de Las Palmas deniega la aplicación de la agravante de género al considerar que la finalidad última del delito era la obtención de beneficios económicos mediante la explotación sexual, y no una discriminación estructural basada en la condición de mujer de las víctimas, en contra de posiciones doctrinales que sí abogan por la compatibilidad[476].

Otra novedad de esta sentencia, a diferencia de las anteriores analizadas, es la solicitud y aplicación de la pena accesoria de prohibición de aproximación y comunicación con las víctimas por un amplio período de diecisiete años con base en el artículo 57 del Código Penal, que establece la posibilidad de imponer esta medida en delitos de especial gravedad, particularmente en aquellos que implican violencia y sometimiento continuado hacia las víctimas.

El Tribunal fundamenta esta decisión en dos elementos esenciales. En primer lugar, destaca la naturaleza de los delitos cometidos, subrayando que el acusado ejerció sobre las víctimas un control absoluto y persistente a lo largo del tiempo, sometiéndolas a una explotación extrema que incluyó violencia física y psíquica, amenazas de represalias y la utilización de vínculos sentimentales para facilitar la explotación. En este sentido, la sentencia expone que: «*Teniendo en cuenta que el acusado conoce tanto a las víctimas como a su familia y a la vista de los delitos cometidos, es procedente imponerle la pena de prohibición de aproximarse, a menos de quinientos metros, de la persona, domicilio o lugar de trabajo de las perjudicadas, Valentina y Yolanda, o comunicarse con ellas de cualquier forma, por plazo de diecisiete años*».

En segundo lugar, la Sala valora la especial vulnerabilidad de las víctimas y la necesidad de garantizar su seguridad y recuperación, evitando cualquier forma de contacto futuro con el condenado. Para ello hace referencia a la gravedad del daño

[476] MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, E.B, "La agravante genérica de discriminación por razones de género", en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 20, 2018, p. 16.
En este sentido, Marín de Espinosa acertadamente justifica que con la agravante de género se tiene en cuenta el trato discriminatorio hacia la pareja, mediante la dominación del hombre sobre la mujer, mientras que en la agravante de parentesco se valora el incumplimiento de las obligaciones inherentes a las relaciones parentales.

psicológico causado, recordando que los informes periciales acreditaron la existencia de estrés postraumático severo en ambas víctimas como consecuencia del sometimiento sufrido.

La fundamentación jurídica y el fallo de la sentencia argumentan que la medida es proporcionada a la entidad del daño y la duración de la condena principal y su objetivo es asegurar que las víctimas puedan rehacer sus vidas sin el temor de una posible represalia o influencia del condenado tras el cumplimiento de la pena privativa de libertad. En este sentido, indica que: «*Se considera ajustada a derecho la prohibición de aproximación y comunicación con las víctimas por el tiempo indicado, en atención a las circunstancias ya expuestas y la gravedad de los hechos que aquí se enjuician*».

Por tanto, la Audiencia Provincial de Las Palmas impone esta pena accesoria con el objetivo de proteger de manera efectiva a las víctimas de futuros episodios de violencia o coacción, garantizando su integridad y evitando cualquier intento del condenado de retomar el control sobre ellas.

En cuanto a la responsabilidad civil, y a pesar de los importantes beneficios económicos que el agresor obtuvo mediante la explotación de las víctimas, acreditados documentalmente, no solo por aportación de justificantes de transferencias que aún mantenían las víctimas sino tras una exhaustiva investigación financiera por parte de la Policía Nacional, la acusación pública y la particular con base en el artículo 116 del Código Penal, que establece la responsabilidad civil derivada de la responsabilidad penal, solicitan a título de indemnización la cantidad de 10.000 euros, tal como se venía haciendo en casos parecidos En este punto la sentencia admite la petición considerando acreditado que las víctimas han sufrido un perjuicio psíquico severo derivado de la explotación a la que fueron sometidas y, por tanto, la compensación económica es justificada.

Para argumentar la procedencia de esta indemnización, la sentencia se apoya en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en particular en la Sentencia del Tribunal Supremo 812/2017, de 11 de diciembre, que establece que en este tipo de delitos los daños morales son indemnizables sin necesidad de una justificación económica directa, ya que el sufrimiento y la afectación psicológica generados por la explotación y el maltrato son suficientes para justificar la reparación. En este sentido, el Tribunal afirma que: «*No es preciso justificar por qué representan un perjuicio a las víctimas, aunque no sea estrictamente económico, sino de naturaleza moral: el ejercicio bajo*

presión de la prostitución en las condiciones descritas, habiendo atraído antes a las afectadas mediante falsas promesas o lucrándose de su dedicación a esa actividad en términos de explotación, arrastra padecimientos psíquicos que han de ser compensados».

Además, la sentencia toma en cuenta los informes periciales psicológicos, los cuales evidencian el impacto emocional y el trastorno de estrés postraumático que ambas víctimas desarrollaron a raíz de su situación. En el caso de Yolanda, el informe concluye que presenta una sintomatología propia del trastorno de estrés postraumático, directamente relacionada con haber sido víctima de maltrato habitual y trata con fines de explotación sexual por parte del acusado. Respecto a Valentina, los peritos llegaron a una conclusión similar, acreditando un daño psicológico grave y sostenido en el tiempo.

El Tribunal considera por tanto que la cuantía de 10.000 euros propuesta por el Ministerio Fiscal resulta ajustada y proporcional a la gravedad de los hechos y al sufrimiento padecido por las víctimas, apoyándose para ello en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que avala la compensación por daños morales en delitos de trata de seres humanos y explotación sexual y además en el caso concreto, en la acreditación del daño psicológico a través de peritajes forenses ratificado en la vista oral. Asimismo, establece que la suma deberá devengar intereses conforme al artículo 576 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en aras a garantizar una reparación ajustada del daño causado.

La sentencia de la Audiencia Provincial fue recurrida en apelación tanto por la defensa como por el Ministerio Público, siendo de notable interés el motivo de recurso de la Fiscalía que no fue otro que la reiteración de la petición de aplicación de la agravante de género y el giro que da sobre la cuestión el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su sentencia [STSJ ICAN 945/2021] dictada el 17 de mayo de 2021, siendo ponente la Magistrada Carla María del Rosario Bellini Domínguez.

Antes de pasar a analizar esta innovadora sentencia, que termina por estimar el recurso del Ministerio Público y por tanto aplica la agravante de género con el correspondiente endurecimiento de la pena, procede realizar unas aclaraciones previas. La agravante de género fue introducida en el Código Penal mediante reforma de 2015, en aras a alinear nuestra legislación a compromisos internacionales adquiridos mediante ratificación de instrumentos internacionales como fue el caso del Convenio de Estambul. Pero además de este cumplimiento formal tiene relevancia práctica como

sostienen Seoane Marín y Olaizola Nogales en relación a aquellos delitos que no posean figuras específicas de género tipificadas en el Código Penal[477].

De hecho esta previsión de aplicabilidad se confirma en un estudio de la jurisprudencia de nuestro país entre los años 2016 y 2018 realizado por un grupo de expertos/as en violencia doméstica y de género del Consejo General del Poder Judicial en el que se confirma el uso de la agravante por razón de género principalmente en delitos como asesinato (40% de los casos analizados), tentativa de homicidio o asesinato (18.5%), agresión sexual (15%), detención ilegal (7%), homicidio (4%), incendio (4%), allanamiento de morada (4%), amenazas (4%) y daños (4%)[478].

La tasa de apreciación de esta agravante también difiere entre las Comunidades Autónomas; en Canarias se apreció la concurrencia de la agravante en todos los casos en que fue solicitada[479].

No consta ni en el estudio realizado por el Consejo General del Poder Judicial hasta 2018, ni en la jurisprudencia que hemos analizado, ni en la propia sentencia del Tribunal de Justicia en Canarias sentencias anteriores en la que esta agravante haya sido aplicada en delito de tráfico de personas por razones de explotación sexual. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias 38/2021 representa un hito en la aplicación de la agravante de género en el derecho penal español, ya que, muy posiblemente, sea la primera vez que esta agravante se aplica en un caso de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Esta resolución judicial no se limita a condenar los actos de violencia ejercidos contra las víctimas, sino que también examina el trasfondo estructural de discriminación y dominación patriarcal inherente a estos delitos, consolidando así la conexión entre la trata de personas y la violencia de género.

---

[477] SEOANE MARÍN, M. J., OLAIZOLA NOGALES, I., "Análisis de la circunstancia agravante de discriminación por razones de género (22.4ª CP)", en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 39, 2019, p. 481. En su mayoría, la doctrina valora positivamente la introducción y aplicación de la agravante de género, viéndola como una ocasión práctica de ampliar el derecho penal sexuado.

[478] CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Sección de Estudios Sociológicos, "Análisis aplicación de la agravante por razón de género en sentencias dictadas entre 2016 y mayo de 2018", Madrid, 2018, p. 50: *«Han quedado, por tanto, fuera las conductas penales cuya tipificación ya introduce la agravación de estos comportamientos y que corresponden a los delitos de menor gravedad como maltrato, lesiones de menor entidad, amenazas, coacciones, violencia habitual, acoso, etc., en particular los tipos de los arts. 148.4, 153, 173.2, 171.4 y 172.2. Razón por la cual se ha solicitado/apreciado en aquellas conductas más graves, como lesiones más graves, homicidio o asesinato»*.

[479] CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Sección de Estudios Sociológicos, "Análisis aplicación de la agravante por razón de género en sentencias dictadas entre 2016 y mayo de 2018", ob. cit., p. 15.

La agravante de género, regulada en el artículo 22.4 del Código Penal, ha sido tradicionalmente aplicada en delitos de homicidio, agresión sexual, lesiones y coacciones, pero hasta ahora no había sido utilizada en delitos relacionados con la trata de seres humanos. La jurisprudencia española tradicionalmente, pero aplicada a otros delitos como homicidio, agresión sexual, coacciones ha interpretado que la agravante por razón de genero del artículo 22.4 del Código Penal debe aplicarse cuando el delito se comete contra una mujer por el hecho de serlo y con el propósito de afirmar un dominio estructural sobre ella.

Para la aplicación de la agravante de género, la doctrina[480] y jurisprudencia inicial exigían los mismos requisitos que para la agravante por razón del sexo, en concreto dos elementos objetivos, uno de consideración general consistente en que la víctima forme parte de un cierto grupo social, minoritario o rechazado por la mayoría y por tanto objeto de discriminación, y otro relacionado con el caso concreto debiéndose acreditar que en el hecho ilícito enjuiciado se manifiesten elementos exteriorizados y objetivables de desprecio por la minoría afectada, y un tercer elemento de naturaleza más bien subjetiva: que se pueda probar que la motivación principal del ilícito sea por razón de género y que por tanto no aparezca otro tipo de justificación que motive la actividad ilícita[481]. Y es precisamente este último elemento subjetivo el que fue descartado por la Audiencia Provincial en nuestro caso, al entender que la motivación preponderante del autor en los dos delitos de trata de seres humos con fines de explotación sexual había sido el móvil económico, que invalida a su modo de entender la motivación de género.

Sin embargo, este elemento subjetivo fue perdiendo relevancia hasta que en la sentencia del Tribunal Supremo 99/2019 de 26 de febrero se ve subsumido en el objetivo: «*bastará para aplicarse la agravante genérica que el hecho probado de cuenta de la relación típica prevista en los tipos penales antes citados de tal suerte que el delito se entienda como manifestación objetiva de la discriminación*

[480] SEOANE MARÍN, M. J., OLAIZOLA NOGALES, I., "Análisis de la circunstancia agravante de discriminación por razones de género (22.4a CP)", ob. cit., p. 462-463. Valoran varias sentencias de Audiencias Provinciales y del Tribunal Supremo que coinciden en la necesidad de identificación de los tres requisitos.

[481] En relación a este tercer requisito la Sentencia del Tribunal Supremo 565/2018 de 19 de noviembre reitera que para aplicar la agravante de género se necesita «*que concurra en el autor del delito un ánimo de mostrar su superioridad frente a la víctima mujer y demostrarle que esta es inferior por el mero hecho de serlo*».

característica de la misma. Y, en lo subjetivo, bastará la consciencia de tal relación unida a la voluntad de cometer el delito».

Esta última sentencia es la que abraza y cita también el Tribunal Superior de Justicia de Canarias en su argumentación. Tras un repaso de las pruebas que confirman que el acusado Elías [482] trataba a las víctimas como «*meros objetos sexuales, aprovechándose de su escasa o nula cultura, de su imposibilidad de relacionarse con otras personas ajenas al círculo del acusado, sin conocer el idioma, sin libertad ni para ir al servicio o comer si tenían hambre, y desprovistas de sus teléfonos e identidades*», la Sala concluye que ese escenario no es más que un reflejo del comportamiento que implica «*objetivamente una situación de machismo origen de discriminación fruto de la cual son los actos atribuidos al acusado, y de los que se desprende una voluntad de reafirmar su hegemonía y prevalencia sobre las víctimas*», confirmando así que el fundamento de la agravante reside precisamente en la «*mayor reprochabilidad que supone que el actor cometa los hechos contra una mujer por el mero hecho de serlo y en actos que implican, o llevan consigo, actos que evidencian un objetivo y fin de sentirse superior a la misma*». Por lo tanto y en aplicación de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, el Tribunal de Justicia de Canarias, sustituyó el elemento subjetivo por el escenario objetivo de dominación determinado por el cúmulo de hechos externos probados que reflejan una conducta llevada a cabo precisamente desde una reprochable necesidad de dominio sobre las víctimas y una consecuente posición de subordinación de estas.

La sentencia recuerda que el fundamento mismo de la agravante se ubica en «*la mayor reprochabilidad que supone que el autor cometa los hechos contra una mujer por el mero hecho de serlo y en actos que implican, o llevan consigo, actos que evidencian un objetivo y fin de sentirse superior a la misma*», o, dicho de otra manera, el fundamento de la agravante reside en el principio constitucional de igualdad, entendido no solo como igualdad formal sino como igualdad real y efectiva.

[482] Recordemos que todas las resoluciones que tienen entrada en el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (CENDOJ) procedentes de órganos judiciales españoles son tratadas y disociados sus datos personales en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 560.1.10 Ley Orgánica del Poder Judicial, o sea se anonimizan por tanto los nombres son ficticios, existiendo una preferencia por nombres antiguos y menos utilizados para así evitar coincidencias. En un mismo caso con sentencias en primera instancia, apelación y casación, CENDOJ utiliza para cada fase nombres ficticios, pero los cambia en cada fase procesal, cuestión que consideramos dificulta la labor investigadora especialmente cuando hay multitud de acusados y víctimas, por lo que entendemos sería más fácil utilizar el mismo nombre ficticio utilizado en la sentencia de primera instancia también en los recursos posteriores.

En cuanto a la compatibilidad entre la agravante de género y la agravante de parentesco, regulada en el artículo 23 del Código Penal, el Tribunal *a quem* discrepa de las consideraciones del Tribunal *a quo*. Si bien con anterioridad ha existido un debate sobre si la relación de pareja entre víctima y agresor absorbía la agravante de género, al ser un elemento inherente en muchos casos de violencia de género, no obstante, la jurisprudencia reciente ha aclarado que ambas agravantes son compatibles, ya que responden a fundamentos distintos: la de parentesco se centra en la «t*raición*» de la confianza derivada de la relación sentimental, mientras que la de género pone el acento en la discriminación estructural que subyace en la conducta delictiva. En este fallo el Tribunal de Justicia de Canarias sigue esta línea jurisprudencial, argumentando que la relación sentimental entre el acusado y las víctimas fue un medio para consolidar su dominio y explotación, pero que ello no excluía la motivación de género en la comisión del delito.

La aplicación de la agravante de género se tradujo consecuentemente en una cierta agravación de la pena[483], subiéndose de siete años, un mes y dieciséis días de prisión a la pena de ocho años de prisión por cada uno de los delitos de trata de seres humanos en relación de concurso medial con los delitos de prostitución coactiva.

Desde una perspectiva crítica esta sentencia nos lleva a reflexionar sobre cómo la estructura de poder en las relaciones de pareja puede ser utilizada como un instrumento de sometimiento en el marco de la trata y la explotación sexual, toda vez que no se trata solo de la violencia ejercida, sino del contexto de opresión en el que se inscribe. La aplicación de la agravante de género en este caso responde a una concepción amplia de la violencia de género, alineada con la interpretación que establece el Convenio de Estambul.

El Tribunal *a quem*, al reconocer la existencia de esta estructura de dominación, no solo refuerza la protección penal de las víctimas, sino que también manda un mensaje claro sobre la necesidad de interpretar el Código Penal en clave de igualdad material y no solo formal. La combinación de la agravante de género con la de parentesco visibiliza cómo la violencia sobre la mujer no puede desligarse del contexto

[483] Si bien por la representación del condenado se alegó violación en su derecho de defensión y por tanto la imposibilidad de agravación en apelación de la pena impuesta, la Sala rechaza el argumento habida cuenta que el debate en apelación sobre la procedencia de la aplicación de la agravante ha sido exclusivamente de naturaleza jurídica, habiéndose además interesado por el Ministerio Fiscal en su escrito de calificación y habiendo realizado las preguntas encaminadas a su determinación en el acto de la vista.

en el que se ejerce, y que, lejos de ser excluyentes, estas agravantes pueden reforzarse mutuamente para ofrecer una respuesta punitiva más ajustada a la realidad y gravedad del delito. En definitiva, este caso nos recuerda que el derecho penal no solo sanciona conductas individuales y su objetivo no es únicamente el punitivo, sino que también debe ser un instrumento de transformación social frente a estructuras de desigualdad profundamente arraigadas. Y, por último, la sentencia abre un nuevo camino en Canarias en la interpretación del artículo 22.4 del Código Penal sentando un precedente para futuros casos en los que la explotación de mujeres en el marco de la trata de seres humanos sea abordada desde una perspectiva de género. Consideramos que la jurisprudencia española en general aún tiene margen para desarrollar esta interpretación y consolidar la aplicación de la agravante de género en aquellos delitos que se cometen fuera de la pareja pero por motivo de género, lo que permitiría fortalecer la protección de las víctimas y visibilizar la dimensión estructural de la violencia ejercida contra ellas.

El análisis de la jurisprudencia muestra que el delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual tiene una presencia significativa en Canarias, con una alta incidencia en mujeres inmigrantes, especialmente de Nigeria, Rumania, Brasil y Venezuela, lo que indica que la trata está estrechamente vinculada con flujos migratorios de mujeres en situación de vulnerabilidad que no siempre se identifica con la económica, sino que en ocasiones como algunos de los casos estudiados en los que se utilizó la práctica del *lover boy*, la vulnerabilidad se relaciona más bien con la edad de las víctimas y, por qué no, con el peligro de las redes sociales. Por otro lado, los procedimientos analizados confirman que los casos en Canarias suelen implicar redes de trata que operan desde el extranjero y configuradas como redes transnacionales, trasladando a las víctimas con promesas falsas de empleo, con el reclamo añadido de las ventajas de una zona turística privilegiada como Canarias. Tal como hemos visto, las víctimas son explotadas principalmente en Las Palmas de Gran Canaria, Playa del Inglés, Lanzarote, Adeje, lo que sugiere la existencia de puntos de captación y explotación claramente definidos dentro del archipiélago.

En cuanto a la perspectiva de género hemos visto cómo ha ido configurándose a lo largo de las sentencias analizadas, comenzando con las sentencias absolutorias en que las relaciones de pareja entre víctima y agresor se interpretaban como una prueba de consentimiento en la explotación sexual en lugar mecanismo o instrumento con mayor fuerza de captación y control hasta llegar al cambio jurisprudencial introducido

por la Sentencia del Tribunal de Justicia de Canarias 38/2021, cuando por primera vez un Tribunal reconoce explícitamente que la explotación sexual de mujeres en el contexto de la trata puede ser abordada desde la agravante de género, al considerar que el agresor ejercía su dominio sobre las víctimas precisamente por su condición de mujeres, superándose el criterio subjetivo en la aplicación de la agravante de género. Asimismo, al seguir la doctrina del Tribunal Supremo (STS 99/2019), el Tribunal Superior de Justicia de Canarias prescinde del requisito de acreditar la intencionalidad discriminatoria del agresor, centrándose en el contexto estructural de dominación y desigualdad de género en el que se producen estos delitos.

A pesar de las dificultades para la investigación y persecución de la trata, algunos elementos han contribuido notablemente a la obtención de condenas en Canarias. Entre ellos consideramos que el uso de la prueba preconstituida ha sido fundamental para asegurar la persistencia de la prueba en procedimientos donde las víctimas pueden desaparecer o retractarse por miedo, consiguiéndose con ello de manera indirecta evitar la revictimización, que habida cuenta las secuelas que suelen padecer estas víctimas, debería ser un objetivo primordial.

Por otro lado, las sentencias condenatorias coinciden con una mayor cooperación policial y judicial internacional, como es el caso de la colaboración entre España y Rumania que ha permitido compartir información, realizar pruebas preconstituidas, cumplir órdenes de investigación, aceptar declinatorias de competencias. A la cooperación evidenciada en casos concretos, se añade la cooperación en el marco de mecanismos e instituciones europeos (como Europol, Eurojust) y también reflejada en campañas de sensibilización como es el caso de la campaña conjunta llamada *#ROMPELACADENA*[484] presentada en una rueda de prensa conjunta y difundida por las autoridades españolas y rumanas en el año 2022 a través de los medios de comunicación y las redes sociales de ambos países.

También debemos valorar positivamente la determinación y el enfoque cada vez más proactivo de las fuerzas de seguridad que han llevado a cabo investigaciones de

[484] La campaña se difundió inicialmente en España en el año 2021 e iba dirigida a los clientes que demandan servicios sexuales a efecto de concienciar sobre la problemática que genera su demanda y que inicia, o da continuidad, al proceso de explotación.
El éxito alcanzado ha provocado que las autoridades policiales de España y Rumanía apuesten por lanzar una campaña conjunta, presentada simultáneamente en ambos países y difundida a través de los medios de comunicación y las redes sociales" se relata en la nota de prensa de la Policía disponible en: https://www.interior.gob.es/opencms/ca/detalle/articulo/La-Policia-Nacional-y-la-Policia-de-Rumania-se-unen-en-la-lucha-contra-la-trata-de-seres-humanos/?utm (Consultado: 02/04/2025).

oficio con seguimientos en lugares de explotación y escuchas telefónicas con todas las garantías legales que han sido determinantes para demostrar la coerción ejercida sobre las víctimas, evolución que se refleja en la lectura de los hechos de las sentencias analizadas.

La participación de Asociaciones especializadas merece también ser evidenciada ya que, en algunos casos, las ONG han jugado un papel esencial en la detección y apoyo a las víctimas, facilitando su testimonio y garantizando su protección, acompañándolas cada vez que lo necesitaban tanto en su comparecencia ante los Tribunales como en la realización de diversos trámites administrativos, consulares, etc.

Si bien mediante el estudio jurisprudencial hemos podido evidenciar la real evolución del tratamiento del delito de trata en Canarias que muestra un progreso significativo en la incorporación de la perspectiva de género en la interpretación judicial, no obstante queda patente que persisten desafíos, como la necesidad de consolidar esta perspectiva en futuras resoluciones, fortalecer la protección de las víctimas y mejorar la coordinación entre organismos estatales e internacionales, con el adecuado respaldo de recursos económicos, humanos y tecnológicos, para combatir eficazmente esta forma extrema de violencia de género[485].

III.- VIOLENCIA DE GÉNERO Y MUJERES INMIGRANTES

Si la violencia de género es considerada una de las manifestaciones más graves de desigualdad, de discriminación entre hombres y mujeres y de vulneración de derechos humanos, en el caso de las mujeres inmigrantes, esta problemática se agrava debido a múltiples factores de vulnerabilidad. La intersección entre género y condición migratoria genera una doble discriminación que dificulta aun más el acceso a derechos y a una protección efectiva. En este contexto, España y, en particular Canarias, enfrentan desafíos específicos en la lucha contra la violencia de género hacia las mujeres extranjeras, quienes suelen experimentar barreras institucionales, sociales, económicas y culturales en su proceso de denuncia y recuperación.

Previamente se impone una aclaración con respecto al concepto de inmigrante. La Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero sobre los Derechos y Libertades de los

[485] SERRA CRISTÓBAL, R., "La trata de mujeres como una de las formas más atroces de violencia contra la mujer", ob. cit., p. 290.

Extranjeros en España y su Integración Social, si bien utiliza el concepto, no lo define, utilizándose a lo largo del texto legislativo tanto el vocablo «*inmigrantes*» como el de «*extranjeros*», diferenciando su estatuto jurídico en función de si se trata de comunitarios o extracomunitarios. Por otro lado, en la doctrina, el concepto de inmigrante se cruza o confunde con otros términos como *«migrante», «minorías étnicas*» o el de «*extranjeros*» como categoría opuesta a una nacionalidad en concreto[486].

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) define de forma resumida al inmigrante desde la perspectiva del país de llegada como «*la persona que se traslada a un país distinto al de su nacionalidad o de residencia habitual, de manera que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual*»[487] sin hacer referencia por tanto a un plazo concreto, pero sí al cambio de residencia habitual, para así excluir del concepto a aquellas personas que se trasladan al país «*con fines de ocio, vacaciones, visitas a parientes y amigos, negocios, tratamiento médico o peregrinación religiosa*».

---

[486] ANTÓN GARCÍA, L., "Violencia de género y mujeres inmigrantes", (tesis doctoral), [Universitat Pompeu Fabra], Barcelona, 2013, pp. 5-6. La autora, resumiendo la doctrina existente sobre el tema, aclara el concepto central de «*mujer inmigrante*» y establece diferencias entre tres términos que frecuentemente se confunden. Primero, las mujeres extranjeras, término que corresponde estrictamente al ámbito legal y designa a aquellas personas que no poseen la nacionalidad española. Estas mujeres se clasifican en comunitarias, provenientes de países miembros de la Unión Europea, y extracomunitarias, originarias de países externos a la Unión Europea, cuyo régimen jurídico y social está regulado por la Ley de Extranjería, implicando ciertas limitaciones en sus derechos frente a las comunitarias. En segundo lugar constata que el término mujeres inmigrantes corresponde a una categoría principalmente sociológica, aplicada a mujeres procedentes de países empobrecidos o en vías de desarrollo, quienes llegan con distintos objetivos migratorios, generalmente económico en este aceptación el concepto acarrea connotaciones negativas en la sociedad, condicionadas por factores como la etnia, cultura, religión, clase social o nacionalidad, pudiéndose integrar en esta aceptación incluso los inmigrantes de «*segunda generación*». Finalmente, la autora define a las mujeres pertenecientes a minorías étnicas como aquellas integradas en grupos sociales numéricamente menores en el Estado, diferenciadas por características étnicas, religiosas o lingüísticas específicas. Aunque estas mujeres pueden compartir ciertos rasgos con inmigrantes o extranjeras, no necesariamente proceden de otros países, pues también pueden ser ciudadanas nacionales. Estas definiciones resultan importantes porque, tal como evidencia la autora, la pertenencia específica a cualquiera de estas categorías puede afectar significativamente el nivel de integración social, el acceso a recursos y la vulnerabilidad frente a situaciones como la violencia de género, así como la respuesta institucional que se les brinda.

[487] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), "Glosario de la OIM sobre Migración", Ginebra, 2019, p.109, disponible en: https://publications.iom.int/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion (Consultado: 04/04/2025). En el Glosario se advierte que se trata de una adaptación que el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES) realiza en sus Recomendaciones sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1 (1999), página 10 con respecto al concepto de «*migrante a largo plazo*» entendido como «*Toda persona que se traslada, por un periodo de por lo menos un año (12 meses) a un país distinto de aquel en el que tiene su residencia habitual, de modo que el país de destino se convierte efectivamente en su nuevo país de residencia habitual. Desde la perspectiva del país de partida, la persona será un emigrante por largo plazo, y desde el punto de vista del país de llegada, la persona será un inmigrante por largo plazo*».

Aunque ONU Migración advierte que la definición puede variar de un país a otro, la consideramos la más acertada y útil para nuestro estudio concreto en tanto en cuanto en este apartado nos referiremos a la violencia de género desde la perspectiva de las mujeres inmigrantes para luego dedicarle un subcapítulo a los casos de violencia de género en Canarias con respecto a turistas extranjeras.

Una segunda aclaración necesaria respecto de la interseccionalidad entre la violencia de género y la condición de inmigrante, tanto de la mujer víctima como del agresor, es que dicha interseccionalidad no invalida la perspectiva universalista, según la cual la violencia ejercida contra la mujer tiene como causa principal «*el mero hecho de serlo*». Por el contrario, la condición de «inmigrante» debe analizarse como un factor añadido o potenciador de la violencia de género. Consideramos que incluso aquellas opiniones políticas que niegan el vínculo entre violencia de género e inmigración alineándose con los estudios y datos que indican que la violencia de género es un problema transversal que afecta a mujeres de todas las nacionalidades, edades y condiciones sociales, no son contrarias al reconocimiento de la especial vulnerabilidad. Por lo tanto, aunque la violencia de género no está directamente vinculada a la condición de inmigrante, las circunstancias asociadas a la inmigración pueden aumentar la vulnerabilidad de estas mujeres frente a la violencia.

A pesar de lo «*políticamente incorrecto*» que pudiera parecer vincular la violencia de género a la inmigración, o medir el grado de vulnerabilidad en función de si estamos hablando de víctimas españolas o extranjeras, esa doble vulnerabilidad ha sido reconocida tanto a nivel nacional, como lo hace la Ley Orgánica 1/2004 de

Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en su artículo 32.4[488], como internacional[489] y europeo[490].

Las estadísticas oficiales y estudios realizados en las últimas décadas muestran que la sobreexposición de las mujeres inmigrantes a la violencia de género es una constante. Tomando como indicador únicamente el feminicidio, en 2021 el 44,2% de las mujeres asesinadas por violencia de género en España eran inmigrantes, lo que indica una sobrerrepresentación preocupante en comparación con la población femenina total en el país. Asimismo, en el informe realizado en 2023 y actualizado en 2024 por la Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI)[491] que toma como base de referencia el XV Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, y valorando la tasa de feminicidio, establece que poco más de sesenta y cinco por ciento de las mujeres asesinadas eran españolas mientras treinta y cuatro por ciento eran extranjeras, aunque teniendo en cuenta la base de la representación para cada millón de mujeres, el

[488] Artículo 32.4 de la LO 1/2004: «*En las actuaciones previstas en este artículo se considerará de forma especial la situación de las mujeres que, por sus circunstancias personales y sociales puedan tener mayor riesgo de sufrir la violencia de género o mayores dificultades para acceder a los servicios previstos en esta ley, tales como las pertenecientes a minorías, las inmigrantes, las que se encuentran en situación de exclusión social, las mujeres con discapacidad, las mujeres mayores o aquellas que viven en el ámbito rural*».

[489] A título de ejemplo la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en su resolución 2003/45 muestra su especial preocupación sobre la vulnerabilidad de ciertas categorías de mujeres ante la violencia en general, entre ellas, la categoría de mujeres migrantes: «*Profundamente preocupada porque algunos grupos de mujeres, como por ejemplo las pertenecientes a minorías, las indígenas, las refugiadas y desplazadas internamente, las migrantes, las que viven en comunidades rurales o remotas, las indigentes, las recluidas en instituciones o detenidas, las niñas, las mujeres con discapacidades, las ancianas, las viudas y las mujeres en situaciones de conflicto armado suelen constituir un blanco especial o estar particularmente expuestas a la violencia, situación en la que también se encuentran las mujeres objeto de otro tipo de discriminación*».

[490] La nueva Directiva UE Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, reconoce en su Considerando (71) esta particular vulnerabilidad en el caso de mujeres inmigrantes, como uno de los elementos de la discriminación interseccional: *«Las víctimas que sufren discriminación interseccional corren un mayor riesgo de sufrir violencia. Podrían incluir mujeres con discapacidad, mujeres con estatuto de residencia como persona a cargo o con permiso de residencia como persona a cargo, mujeres migrantes indocumentadas, mujeres solicitantes de protección internacional, mujeres que huyen de conflictos armados, mujeres sin hogar, mujeres de origen racial o étnico minoritario, mujeres que viven en zonas rurales, mujeres que ejercen la prostitución, mujeres con bajos ingresos, mujeres detenidas, personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero o intersexuales, mujeres de edad avanzada o mujeres con trastornos relacionados con el consumo de alcohol y drogas. Por consiguiente, las víctimas que sufren discriminación interseccional deben recibir protección y apoyo especiales».*

[491] MONTEROS OBELAR, S., GUZMÁN, C., "Mujeres migrantes víctimas de violencia de género. Tercer Informe", Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) (editor), Madrid, 2024, p. 11.
El tercer informe de Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) que se publicó inicialmente en marzo de 2023 se ha actualizado con datos del XV Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, que recopila cifras oficiales hasta el año 2021.

resultado arrojó que la tasa de feminicidios de mujeres extranjeras es de diez asesinadas por cada millón, mientras que la de mujeres españolas es de dos por cada millón. Esto significa que las mujeres extranjeras tienen un riesgo casi cinco veces mayor de ser asesinadas en casos de violencia de género, en comparación con las españolas.

Porcentajes parecidos encontramos para el periodo 2003[492]-2021 también en cuanto a denuncias por violencia de género, las de las mujeres migradas ascendiendo a un treinta y tres por ciento del total de denuncias, y un treinta y uno por ciento de los casos de violencia de género recogidos en el sistema *VioGén* de las Fuerzas de Seguridad corresponden a mujeres migradas según recopila AIETI. Sin embargo, esta discrepancia no es tan marcada cuando se analiza la nacionalidad de los agresores en general[493]. No obstante, hay que ser muy precavido con la lectura que se realiza sobre las estadísticas, pues, aun siendo oficiales, la información que ofrecen en ciertas cuestiones es limitada o sesgada no pudiéndose determinar en qué proporción las víctimas lo son ante agresores extranjeros o ante agresores españoles y viceversa, toda vez que tal como observa la autora Antón García, 94,3% de las españolas que habían llamado al 016, afirmaban que su agresor era español mientras 63,7% de las extranjeras indicaban que el agresor era extranjero[494], cuestión que desmonta la falsa creencia de que la violencia de género es un problema eminentemente cultural o importado. No obstante, la sobrerrepresentación de las mujeres extranjeras como víctimas es una realidad innegable.

Y si actualizamos los datos resumidos por la Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos a las estadísticas que ofrece la Delegación de Gobierno contra la Violencia de Género de 2021 a 2024, las cosas no varían de forma sustancial en estos últimos años. Las mujeres extranjeras tienen entre 3.5 y 5.5 veces más probabilidades de ser víctimas de feminicidio en comparación con

[492] Es a partir de 2003 que varios organismos oficiales comienzan a desagregar por nacionalidad de las víctimas en algunas de las fuentes estadísticas, por ello no existen datos fiables con anterioridad a dicha fecha.

[493] I*bidem*, ob. cit., p. 9.

Por ejemplo, recopilando los datos que ofrece *ATENPRO: Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de violencia contra las mujeres,* la Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI), afirma: «el 84% de las mujeres españolas son víctimas de violencia por parte de hombres también españoles y de *un 16% por parte de hombres nacidos fuera de España; mientas que el 67% de las mujeres migradas son victimizadas por hombres nacidos fuera de España y por un 33% por hombres españoles. Esto contrarresta los discursos racistas que hablan de un incremento de la violencia de género debido al machismo de los hombres extranjeros*».

[494] ANTÓN GARCÍA, L. (2013), "Violencia de género y mujeres inmigrantes", ob. cit., pp. 41-42.

las españolas, la sobrerrepresentación ha aumentado cada año, alcanzando su punto más alto en 2024 con un 547.4% más de riesgo para las mujeres extranjeras.

Por tanto, la tasa de feminicidios por millón de mujeres extranjeras ha sido considerablemente superior a la de mujeres españolas en todos los años analizados, confirmando la teoría que las mujeres extranjeras enfrentan un riesgo significativamente mayor de ser víctimas de violencia de género.

Tabla 2.- Víctimas mortales por país de nacimiento, 2022-2024

Año	Mujeres españolas	Mujeres extranjeras	Víctimas españolas	Victimas extranjeras	Tasa Victimas españolas (por millón)	Tasa Víctimas Extranjeras (por millón)	Sobrerre-present. (%)
2022	20.945.000	2.771.466	34	16	1.62	5.78	257.7%
2023	21.000.000	3.044.810	32	26	1.52	8.54	461.8%
2024	21.058.707	3.251.141	24	24	1.14	7.38	547.4%

Fuente: Elaboración propia a partir de las fichas estadísticas anuales de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género[495]

Esta situación es el resultado de una convergencia de factores estructurales, entre los que destacan y se reconocen en todos los estudios en la materia: la precariedad económica, la dependencia del agresor, el desconocimiento de los propios derechos y las barreras idiomáticas y culturales. Sin embargo, las estadísticas recogidas evidencian también una menor respuesta institucional en la atención de estos casos. Dicha desatención, considerando las garantías y herramientas legales existentes, no parece obedecer a una cuestión de intencionalidad, sino más bien a desafíos en la adecuada aplicación y adaptación de la normativa a los distintos procedimientos administrativos y judiciales cuando la victimas es extranjera. Además, podría reflejar una falta de comprensión de las vulnerabilidades específicas que requieren una intervención diferenciada y efectiva.

[495] Disponibles en la página web de la Delegación del Gobierno contra la violencia de Género: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaencifras/victimasmortales/fichamujeres/ (Consultado: 09/03/2025).

Y esto último nos lleva al concepto de doble vulnerabilidad: mujer y extranjera, que hace referencia a la combinación de factores de discriminación que afectan a las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género. Por un lado, sufren violencia por razones de género, y por otro, enfrentan obstáculos adicionales derivados de su condición de extranjeras. Sobre esta doble vulnerabilidad existe una concienciación a nivel internacional desde hace más de más de dos décadas, en concreto la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas destaca que las mujeres migrantes, por su condición de género, están más expuestas a sufrir abusos adicionales, incluyendo violencia física o psicológica y, a menudo, la expropiación de sus ingresos[496]. En el caso de las mujeres inmigrantes esta doble condición se traduce en una mayor exposición a la violencia y en menores posibilidades de denunciar o acceder a una protección eficaz. Las barreras a las que se enfrentan son de diversa índole personal, cultural, social, económica y administrativa, siendo reconocidas por la doctrina como factores de vulnerabilidad:

A) El estatus migratorio irregular, siendo así que muchas mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular temen denunciar la violencia de género por miedo a ser expulsadas del país y ello a pesar de que el artículo 31 bis de la Ley de Extranjería permite la regularización de mujeres víctimas de violencia de género, pero en la práctica existen grandes dificultades para su aplicación, o como afirma la autora Ruiz Sutil, la normativa está creada únicamente para las «víctimas perfectas»[497].

B) La dependencia económica y situación laboral precaria: la falta de empleo estable y la dependencia económica del agresor son factores que perpetúan el ciclo de violencia. Muchas mujeres inmigrantes trabajan en

[496] RODRÍGUEZ PIZARRO, G., "Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos", Naciones Unidas, Nueva York, 2002, p. 12. Concluye la relatora:
«*Por su doble marginación como mujeres y personas que migran, las trabajadoras migratorias pueden encontrarse fácilmente en una situación de vulnerabilidad a la violencia y a los abusos, tanto en el ámbito doméstico como en el laboral*».

[497] RUIZ SUTIL, C., "Las violencias de género en entornos transfronterizos: interconexión de las perspectivas de extranjería, asilo y del derecho internacional privado", ob. cit., pp. 37-39.
La autora considera que la Ley de extranjería diseña «*un sistema articulado para las víctimas perfectas, es decir, para cuando se confirma judicialmente la existencia del delito de violencia de género. Sin embargo, en muchas ocasiones, no se obtiene una sentencia condenatoria por falta de pruebas sólidas o por deficiencias procesales*».

sectores precarizados como el empleo doméstico[498], donde se encuentran en situaciones de abuso y explotación.

C) La falta de redes de apoyo[499]: al estar lejos de su país de origen y sin una red social establecida, muchas mujeres inmigrantes carecen del respaldo necesario para escapar de la violencia.

D) Las barreras culturales e idiomáticas: las diferencias culturales pueden influir en la percepción de la violencia y en la disposición de las mujeres inmigrantes para denunciar. En algunas culturas, la violencia de género es vista como un asunto privado, lo que desincentiva la denuncia y perpetúa la impunidad del agresor. Además, el desconocimiento del idioma dificulta el acceso a información clave sobre recursos de apoyo y procedimientos judiciales, lo que limita la capacidad de las mujeres para ejercer sus derechos, especialmente en el primer momento, el de la denuncia[500].

---

[498]ZURITA BARBER, B., PINAZO DALLENBACH, J., SALINAS CANTO, B., "Violencia de género e inmigración", ob. cit., p. 18.

Con relación a la sobrerrepresentación de las mujeres inmigrantes en las cifras oficiales el estudio constata que las mujeres extranjeras «*no sólo constituyen un porcentaje mayor en las cifras de víctimas, sino también en los "servicios de restauración, personales, protección y vendedores" (39,1%) y "ocupaciones elementales" (42,9%), frente al de "directoras y gerentes", donde las mujeres españolas ocupan un 3,1% de los puestos, frente al 0,8%24 en el caso de ser extranjeras. Sin embargo, tal y como se matiza en el Informe COVID-19: su impacto en las mujeres inmigrantes de la ciudad de València, estos datos "sufren una distorsión relativa a la gran cantidad de mujeres que se encuentran en situación irregular en España y la Comunitat Valenciana", vinculadas al mundo laboral desde la economía sumergida, siendo así infrarrepresentada la cantidad de mujeres dedicadas al sector de los cuidados*».

[499] ÁREA DE MUJER DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ, "Informe Migradas. Mujeres migrantes ante la violencia de género", Madrid, 2024, p. 16.

El proyecto "Migradas: mujeres migrantes ante la violencia", financiado por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones realizado con el propósito de evidenciar los problemas de acceso y garantía de los Derechos Humanos a los cuales se enfrentan las mujeres migradas en España, constata, tras encuestas realizadas a una muestra de 496 mujeres, como factor que incrementa la situación de vulnerabilidad, la falta de redes de apoyo.

[500] ZURITA BARBER, B., PINAZO DALLENBACH, J., SALINAS CANTO, B., "Principales barreras de acceso a los derechos", en TUTISTAR-ROSERO, D.X. (coordinadora), *Violencia de género en mujeres inmigrantes residentes en España: Un acercamiento a la realidad y las barreras de acceso a sus derechos*, Valencia, 2021, p. 30.

A raíz de relatos y casos reales, las autoras identifican como requisitos de una denuncia segura en casos de mujeres extranjeras: «*En primer lugar, la necesidad de que la víctima haga un relato de los hechos lo más claro y coherente posible. En este sentido, la gran mayoría de los casos contienen múltiples sucesos ocurridos a lo largo de mucho tiempo, que cuesta relatar de forma precisa y ordenada. Además, el desgaste psicológico de la mujer puede implicar fuertes dificultades, de ahí la importancia del asesoramiento previo y la especialización de los agentes que recogen el relato de las mujeres, previamente comentado. En segundo lugar, se requiere la concreción de los hechos violentos que revistan un carácter delictivo. Por esta razón, es imprescindible la correcta traducción del idioma y la mediación cultural para las mujeres extranjeras, así como la necesidad de la presencia del abogado/a de oficio y la sensibilización de los agentes, para evitar la victimización secundaria en todas sus formas. En tercer lugar, la necesidad de un relato en orden cronológico para conseguir transmitir a un juzgado que no ha presenciado los hechos y que escuchará a las dos partes, el verdadero escenario de violencia*

E) El acceso limitado a la justicia y protección insuficiente. A pesar de los avances legislativos en materia de protección de las víctimas de violencia de género, las mujeres inmigrantes enfrentan dificultades significativas para acceder a la justicia, como la falta de información sobre los recursos disponibles, desconociendo muchas mujeres que tienen derecho a recibir asistencia jurídica gratuita y protección, independientemente de su situación migratoria[501]. Íntimamente relacionado con el acceso a la justicia y la protección con la que la misma está llamada a dotar a las víctimas, se encuentra el temor a la revictimización, siendo así que la falta de formación en perspectiva de género y migración por parte de algunos operadores administrativos y judiciales puede llevar a que las víctimas se enfrenten a procesos burocráticos largos y desgastantes que revictimizan su situación, o las deficiencias en los servicios de traducción como la falta de intérpretes adecuados en los procedimientos judiciales y administrativos que impide que las víctimas comprendan plenamente sus derechos y las opciones disponibles[502].

En Canarias el incremento del fenómeno migratorio ha planteado desafíos significativos en la atención a mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género.

---

y sufrimiento vivido por la mujer. Por último, aunque la declaración de la víctima en la denuncia puede ser susceptible de prueba suficiente en el proceso, siempre es conveniente la aportación de otras pruebas como puedan ser grabaciones, imágenes o partes médicos, entre otros».

[501] LOZANO MÁRQUEZ, H., CASTELLANOS QUERALES, M., "Mujeres Migrantes como Sujetos Políticos en la Isla de Gran Canaria: Creando Estrategias frente a las Violencias", ACSH Virgen de Coromoto Las Palmas, Cabildo de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2019, p. 79.

Si bien nuestra normativa de extranjería regula una autorización específica por circunstancias excepcionales para la mujer extranjera en situación irregular víctima de violencia de género con el objetivo de que la víctima extranjera no tema una posible expulsión y acuda a denunciar, la protección no es absoluta y como concluye la autora «*debemos seguir profundizando en las deficiencias existentes en la protección jurídica de este colectivo de víctimas, siendo necesaria la interacción entre el género y las migraciones, con miras a erradicar todo tipo de violencia contra las mujeres y niñas*».

[502] *Ibidem*, p. 79.

El documento que recoge el resultado del diagnóstico participativo que se llevó a cabo en la Isla de Gran Canaria, en el marco del Proyecto "Mujeres Migrantes y Derechos Humanos: diagnóstico participativo en la isla de Gran Canaria", financiado por Cabildo de Gran Canaria, señala diversas demandas de las mujeres migrantes como «*la necesidad de simplificar los trámites y mejorar la información que ofrecen al público*», o traslada su percepción sobre «*la actitud de los funcionarios y destacaron la poca sensibilización y solidaridad que demuestran, algunas veces, ante las personas migrantes. Asimismo, intentaron explicar que esa atención "poco afectuosa" tal vez sea el resultado de falta de formación desde un enfoque interseccional para atender al público y hasta de cierto racismo institucional que ellas han podido sentir*». Si lo anterior se refiere a instituciones de carácter estatal, con respecto a Canarias, los participantes hablan de una cierta «*desatención*», «*como parte de la percepción de la abundancia de estereotipos y la criminalización asociado al término migrante; esa discriminación la asocian a las dificultades económicas que presentan algunas mujeres migrantes al acudir a las instituciones públicas; al desconocimiento de la cultura de las mujeres migrantes o a que los funcionarios no tienen claras las necesidades de las migrantes que acuden a las instituciones públicas*».

La insularidad y la falta de suficientes recursos especializados limitan las opciones de protección disponibles. Muchas mujeres llegan a las islas en condiciones de extrema vulnerabilidad, después de haber sufrido violencia tanto en sus países de origen como durante el trayecto migratorio.

La violencia de género afecta específicamente a las mujeres inmigrantes según su situación administrativa en el país receptor, y la tipología de barreras anteriormente evidenciadas se manifiesta con mayor o menor peso. Por ello es fundamental diferenciar entre mujeres inmigrantes en situación regular e irregular, ya que esta condición influye notablemente en su grado de vulnerabilidad, acceso a protección y capacidad de ejercer sus derechos fundamentales.

Las mujeres inmigrantes con situación administrativa regular tienen formalmente acceso a servicios sociales, jurídicos y sanitarios, incluyendo refugios para víctimas de violencia. Sin embargo, en la práctica enfrentan barreras significativas debido a las diferencias culturales, la falta de adaptación de los servicios públicos a sus necesidades específicas y el desconocimiento de sus derechos y recursos disponibles.

Por estos motivos, entendemos oportuno estudiar las cuestiones jurídicas, las políticas públicas y los protocolos de actuación frente a la violencia de género desde una perspectiva diferenciada que considere las diversas realidades administrativas de las mujeres inmigrantes.

1.- La especial vulnerabilidad de las víctimas inmigrantes en situación administrativa irregular

La legislación española sobre violencia de género en el ámbito de la pareja se encuentra entre las más avanzadas y garantistas del contexto europeo. En este marco la normativa de extranjería ha procurado adaptarse a dichos estándares, especialmente a raíz del artículo 17 de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOVG), el cual establece expresamente que todas las mujeres víctimas de violencia de género tienen garantizados los derechos reconocidos por esta Ley, incluyendo específicamente a las mujeres extranjeras, independientemente de su situación administrativa.

En coherencia con lo anterior, la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social contempla la posibilidad

de otorgar autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales a las víctimas extranjeras de violencia de género. Esta medida tiene como objetivo fundamental impedir que la situación administrativa irregular pueda constituir una barrera o disuasión para la denuncia de estas situaciones.

La normativa española de extranjería en cohesión con la Ley integral constituye una vez más un elemento no solo de avanzadas garantías sino también precursor de otras leyes de países europeos que tardaron algunos años más en alinearse.

A título ilustrativo, tal como recordaba Faten Khazaei[503], Reino Unido estableció en el año 2002 la *Domestic Violence Rule*, que permite a las víctimas de violencia doméstica solicitar la residencia permanente sin necesidad de haber completado el período mínimo probatorio de convivencia (dos a cinco años), exigido normalmente por ley.

En Francia no fue hasta 2005, como resultado de las acciones emprendidas, en particular por el Comité de Acción Interasociativo contra la doble violencia fundado en 2003, cuando se modifica el Código de Entrada y Estancia de Extranjeros y del Derecho de Asilo para permitir a las mujeres migrantes llegadas a Francia a través de la reagrupación familiar, tras casarse con un ciudadano francés (artículo L313-2) o un extranjero residente en Francia (artículo L431-2), conservar su permiso de residencia pese a la separación, si esta se debía a violencia conyugal[504].

En Bélgica, el enfoque adoptado fue más bien reexaminar las prácticas administrativas en lugar de modificar la ley en sí por lo que se procedió a flexibilizar la aplicación administrativa, permitiendo que la Oficina de Extranjería otorgue protección caso por caso mediante «*cláusulas de protección*»[505].

Por su parte Suiza, bajo presión de organizaciones como el Centro de Contacto Suizo-Inmigrantes, introdujo en 2008 un «*caso de rigor*» en la Ley Federal sobre Extranjeros, permitiendo mantener la residencia tras separación en casos de violencia. Sin embargo, emitió una reserva al artículo 59 del Convenio de Estambul, lo cual limita la garantía del estatuto de residencia para las víctimas migrantes. Esta decisión ha

[503] KHAZAEI, F., "Les violences conjugales à la marge: le cas des femmes migrantes en Suisse", en *Cahiers du Genre*, núm. 66, 2019, p. 76.
[504] *Ibidem*, p.76.
[505] CARLES, I., "Les politiques de lutte contre les violences de genre en Belgique et les femmes migrantes: entre volonté de protection et contrôle migratoire", en *Droit et société*, núm. 99, 2018, pp. 323-339.

generado críticas y exclusiones prácticas, al dejar la concesión del permiso a discreción de las autoridades, dependiendo del tipo de permiso inicial del cónyuge[506].

La legislación española es por tanto pionera también en este aspecto, no obstante, es importante subrayar que dicha protección no siempre es suficiente, ni absoluta. En numerosas ocasiones, precisamente debido a la situación administrativa irregular de la víctima, se producen cuestionamientos sobre la autenticidad del maltrato denunciado, provenientes tanto del ámbito mediático como, eventualmente, de determinados operadores jurídicos. Es frecuente que durante los interrogatorios a víctimas extranjeras se incluya explícitamente la pregunta sobre su situación administrativa, o que abogados defensores recurran a esta circunstancia para sugerir motivaciones relacionadas con denuncias falsas. Sin embargo, esta práctica se ha ido reduciendo progresivamente gracias al aumento en la especialización y sensibilización sobre esta problemática entre los profesionales del ámbito jurídico.

Titulares periodísticos tales como: «*Cae una red criminal dedicada a regularizar mujeres extranjeras simulando casos de violencia de género en Granada*»[507] o «*Detienen a once inmigrantes por fingir ser víctimas de violencia de género para obtener los papeles en Lleida*»[508], aunque llamativos y mediáticamente impactantes, no reflejan una realidad mayoritaria. Esta conclusión es confirmada tanto por el análisis riguroso de la normativa de extranjería como por los datos estadísticos aportados por organismos públicos oficiales.

Asimismo, la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los Extranjeros en España y su integración social establece varias herramientas enfocadas a eliminar la barrera de la situación irregular para las víctimas de malos tratos. En primer lugar, el artículo 19.2 de la Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social regula la posibilidad de que el cónyuge reagrupado pueda acceder a una autorización de residencia independiente, condicionada a la acreditación de que dispone de medios económicos suficientes para cubrir sus propias necesidades.

---

[506] AMBRUSO, M., BRINA, A., DUARTE, M., "Femmes étrangères victimes de violences conjugales. Obstacles au renouvellement du titre de séjour en cas de séparation", 3.ª ed., Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand), Ginebra, 2016, p. 9.

[507] Artículo de prensa en el periódico "El Mundo", disponible en la web: https://www.elmundo.es/andalucia/2023/07/26/64c11595e85ece566d8b45a8.html (Consultado: 28/03/2025).

[508] Artículo de prensa en el periódico "La Razón", disponible en la web: https://www.larazon.es/cataluna/detienen-once-inmigrantes-fingir-ser-victimas-violencia-genero-obtener-papeles-lleida_20240405660fb9d20999030001d446c8.html (Consultado: 28/03/2025).

No obstante, la misma norma contempla una excepción relevante cuando la cónyuge reagrupada es víctima de violencia de género. En estos casos dicha autorización independiente de residencia y trabajo podrá ser concedida sin que sea exigible el cumplimiento del mencionado requisito económico. Para que esta excepción opere es necesario que exista una resolución judicial que acuerde una orden de protección a favor de la víctima. En ausencia de dicha orden bastará con un informe emitido por el Ministerio Fiscal que establezca la existencia de indicios razonables de violencia de género. De este modo se pretende garantizar la protección efectiva de las víctimas extranjeras de violencia de género, evitando que una situación de dependencia económica o administrativa pueda obstaculizar su protección y acceso a derechos fundamentales.

Por otro lado, el artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, regula específicamente la residencia temporal y el acceso al mercado laboral para mujeres extranjeras víctimas de violencia de género o violencia sexual mediante una autorización de residencia temporal y trabajo de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género o de violencias sexuales[509], desarrollada por los artículos 131 a 134 del Reglamento de Extranjería [510].

En primer lugar, establece que todas las mujeres extranjeras, con independencia de su situación administrativa, gozan de los derechos previstos en la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género cuando sean víctimas de este tipo de violencia, así como los derechos reconocidos en la Ley Orgánica de Garantía Integral de la Libertad Sexual en los casos de violencia sexual[511].

[509] Este régimen se incorporó a la Ley Orgánica sobre derechos y libertades de los extranjeros en España en el año 2009, experimentando posteriormente una reforma en 2011 que aportó al sistema una mayor adecuación a la realidad personal y judicial de las víctimas de estos tipos de violencia. La redacción vigente del artículo data del año 2022, momento en el que la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, introdujo el concepto de "violencia sexual"

[510] Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009 (BOE núm. 103, 30 de abril de 2011).

[511] El artículo 31 bis se modificó con efectos desde 7 de octubre de 2022 por la disposición final 6 de la Ley orgánica 10/2022, de 6 de septiembre de garantía integral de la libertad sexual, englobando en la protección que ofrece la normativa de extranjería a las víctimas de delitos sexuales. Dicha incorporación ha ampliado significativamente el ámbito de protección previsto en la norma, que originalmente se limitaba a la violencia ejercida en contextos de pareja o expareja.
Esta ampliación normativa también ha permitido abarcar supuestos adicionales, tales como la trata de seres humanos y los matrimonios forzados, ofreciendo así una protección más amplia y efectiva a las víctimas. Esto resulta particularmente relevante dado que el régimen previsto en el artículo 59 bis de la Ley Orgánica 4/2000 relativa a la concesión de autorización de residencia por colaboración de las

Estas mujeres también tienen acceso pleno a las medidas de protección y seguridad previstas por la legislación vigente.

El precepto prevé asimismo que, al momento de denunciar una situación de violencia de género o violencia sexual, si se revela que la denunciante se encuentra en situación administrativa irregular, no se iniciará procedimiento administrativo sancionador por infracción del artículo 53.1.a) de la misma ley. De igual modo, en caso de que ya existiera un procedimiento administrativo sancionador abierto o incluso órdenes previas de expulsión o devolución, estas deberán suspenderse inmediatamente.

En cuanto a la situación administrativa derivada de dicha denuncia, la mujer extranjera puede solicitar una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales desde el momento en que se le conceda una orden de protección judicial o, en ausencia de esta, cuando exista un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género o sexual. Esta autorización no será resuelta definitivamente hasta la conclusión del proceso penal. Asimismo, desde el momento de la solicitud y durante el proceso penal, podrá solicitar autorizaciones de residencia o residencia y trabajo, según corresponda, para sus hijos menores o con discapacidad, o para aquellos mayores de dieciséis años que estén en territorio español al momento de la denuncia.

Paralelamente, la autoridad competente puede otorgar provisionalmente una autorización de residencia y trabajo a la mujer extranjera y, en su caso, las autorizaciones provisionales correspondientes para sus hijos, mientras se resuelve la autorización definitiva por circunstancias excepcionales.

Finalmente, una vez concluido el procedimiento penal, si este termina con una sentencia condenatoria o con otra resolución judicial que confirme que la denunciante fue víctima de violencia de género o sexual, o en casos de archivo por desconocimiento del paradero o expulsión del agresor, se procederá automáticamente a otorgar las autorizaciones solicitadas o a informar a la víctima sobre la posibilidad de solicitarlas, otorgándole un plazo para ello, transformándose la autorización de provisional en definitiva, con un plazo de vigencia de cinco años tal como prevé el artículo 134 del

---

victimas con las autoridades en contra de las redes organizadas, es considerado más restrictivo y no parece haber demostrado una eficacia práctica suficiente en su aplicación.

Reglamento de Extranjería. Por el contrario, si el procedimiento penal no confirmara la situación de violencia denunciada, el procedimiento administrativo sancionador previamente suspendido se iniciará o se reanudará, según corresponda. O, dicho de otra manera, la protección definitiva está condicionada al requisito «ideal» de sentencia condenatoria, que no siempre se da en los casos de delitos que en la mayoría de los casos se producen en la intimidad o en un círculo restringido.

Es verdad que tanto en la doctrina como en la jurisprudencia y a la luz del Real Decreto Ley 9/2018 de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género que modifica el artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004 ampliando la acreditación de víctima a «*las situaciones de violencia de género mediante informe de los servicios sociales, de los servicios especializados, o de los servicios de acogida destinados a víctimas de violencia de género de la Administración Pública competente; 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*», se planteó la posibilidad de interpretar de manera extensiva el artículo 31 bis de la Ley de Extranjería y otorgar la autorización definitiva también a esas víctimas que si bien no gozan de una sentencia definitiva que les reconozca la condición de víctima, dicha condición quede acreditada con un informe de Servicios sociales especializados.

No obstante, esta visión ampliada no ha sido abrazada por la jurisprudencia, a excepción de algunas sentencias minoritarias como es el caso de la Sentencia 24/2020 del Juzgado de lo Contencioso Administrativo N.º 2 de Albacete, de 4 de febrero de 2020[512], que reconoce la posibilidad de acreditar la situación de violencia de género con un Informe del Instituto de la Mujer de Castilla la Mancha argumentando que «*La normativa del Reglamento de Extranjería hay que interpretarla de acuerdo con las circunstancias concretas que se dan en este caso y conforme a la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha, pues lo importante para conceder esta autorización es que la interesada acredite la condición de víctima de violencia de género, pudiendo acreditarse esta circunstancia por vías distintas a la orden de protección o informe del Ministerio Fiscal cuando concurren circunstancias especiales como es el caso que nos ocupa*», y abogando por una interpretación flexible de la normativa de extranjería en el caso que nos ocupa: «*el*

[512] SJCA n.º 2 24/2020, 4 de febrero de 2020, de Albacete (VLEX-845390557), dictada por el Juzgado de lo Contencioso Administrativo N.º 2 de Albacete en el Procedimiento Abreviado N.º 303/2019.

artículo 134 del RLOEX, debe interpretarse de forma flexible, conforme a lo previsto en el Artículo 7 de la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género de Castilla-La Mancha, y considerar que la condición de víctima de violencia de género puede acreditarse no solo por orden de protección o informe del Ministerio Fiscal, sino también con informe del Instituto de la Mujer de Castilla La Mancha».

Esta interpretación «*flexible*» no es arbitrariamente argumentada [513] y considerada por la ponente María del Pilar Martínez Martínez, y para entenderla debemos irnos a las circunstancias concretas del caso penal que terminó por sobreseerse por uno de los motivos más habituales en la práctica al acogerse la victima a su derecho de no declarar contra su pareja, y es que, aunque la misma recibió atención médica por presuntas lesiones provocadas por su pareja, rechazó solicitar medidas de protección policial y judicial, además de negarse a declarar y a ser examinada por el Médico Forense, el investigado también hizo uso de su derecho a no declarar por lo

[513] Además de las circunstancias concretas del caso y la sensibilidad por las cuestiones de violencia de género, en Castilla la Mancha se contaba con una regulación regional favorable, además de las circunstancias concretas del caso acreditadas por parte médico. Asimismo, como explica el Fundamento de derecho tercero de la sentencia: «*En este punto conviene traer a colación el Artículo 7.1 de la citada Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una Sociedad Libre de Violencia de Género en Castilla-La Mancha que establece: 'A los efectos de esta Ley, se podrá acceder a las medidas contempladas en la misma mediante: a) Sentencia o resolución judicial que declare la existencia de una situación de violencia de género; b) Informe del Ministerio Fiscal sobre la existencia de indicios de una situación de violencia de género; c) Orden de Protección o resolución que acuerde la adopción de medidas cautelares de protección; demandante) Informe del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha o, en su caso, del organismo competente en materia de igualdad que lo sustituyera'. De este modo para acceder a las medidas que regula la citada Ley, el Artículo 7 equipara la sentencia, el informe del Misterio Fiscal y la orden de protección al informe del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha. La recurrente Sra. Cecilia con la solicitud aporta el Informe de condición de víctima de violencia de género emitido por la Directora Provincial del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha de fecha 27 de marzo de 2019 (folio 33 del Expediente Administrativo), informe que le otorga expresamente la condición de víctima de violencia de género.*

Es por ello, que con la documental aportada, el informe del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, que le otorga la condición de víctima de violencia de género, cabe entender que la parte actora ha acreditado la condición de víctima de violencia de género. Como ya se ha dicho, es cierto que no se aporta orden de protección ni informe del Ministerio Fiscal, no obstante, la condición de víctima de violencia de género puede acreditarse a través de otros medios, como es en este caso, a través del informe del Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, firmado por la Directora de dicho Instituto, que habrá evaluado y tratado a la demandante, concluyendo con la declaración de la demandante como víctima de violencia de género, lo que es de suponer se certifica al presentar síntomas compatibles con una situación de violencia de género. Hay que hacer referencia al informe médico del día 15 de febrero de 2019, en el que se hace constar que Dª Cecilia acudió a Urgencias acompañada de la Guardia Civil tras agresión por su pareja y refiere múltiples puñetazos en cara y empujones múltiples golpeándose secundariamente contra objetos de la habitación, lo que le produjo tumefacción en la región malar derecha, dolor a la palpación en región malar, laceración lineal de unos 5cm de longitud de calota craneal (desviación de la línea hacia la izquierda; siendo el Juicio diagnóstico: Agresión por apaleamiento y maltrato por pareja (folio 30 del expediente administrativo)».

que, ante la insuficiencia de indicios para formular una acusación fundada, el Juzgado de Instrucción n.º 2 de Guadalajara decretó el sobreseimiento provisional del procedimiento penal mediante auto.

Sin embargo, la jurisprudencia mayoritaria abogaba por una aplicación estricta de la normativa de extranjería y alejada de los fines que persigue la normativa de género, a pesar incluso de las críticas que el propio GREVIO realizaba al respecto en el Primer Informe de Evaluación a España en el que recomendaba «*Revisar los umbrales de suficiencia probatoria para la concesión de autorizaciones de residencia temporal para todas las categorías de mujeres migrantes en España (ciudadanas de la UE, ciudadanas del Espacio Económico Europeo, ciudadanas de terceros países y mujeres migrantes en situación irregular) con el fin de eliminar aquellos que sean excesivamente elevados, como, por ejemplo, el requisito de una condena penal del abusador*»[514] y lamenta que la normativa española no reconoce otros medios de acreditación de la condición de víctima como «*denuncias de otras entidades como los servicios sociales, puntos de encuentro familiar, refugios para víctimas de violencia doméstica u oficinas de asistencia a las víctimas*»[515].

El 11 de noviembre de 2021 se aprueba el Acuerdo de la Conferencia Sectorial de Igualdad relativo a la acreditación de las situaciones de violencia de género en aplicación del artículo 23 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que detalla las situaciones en las que cabe la solicitud de la acreditación administrativa de víctima de violencia de género, aprobando un modelo común para la acreditación administrativa, en su anexo número uno, una relación de organismos competentes para emitir la acreditación, en el segundo anexo para Canarias, siendo señalados al efecto los Departamentos con competencia en violencia de género de los Cabildos Insulares previo informe de los Servicios especializados de la Red pública de centros y servicios del Sistema Canario de prevención e intervención integral contra la violencia de género, y un tercer anexo que incluye el modelo de información a la víctima de violencia de género con respecto a sus derechos como el derecho a la información, asistencia jurídica gratuita, derechos laborales y de Seguridad Social etc., sin que se hiciera referencia a derechos

[514] GREVIO (Grupo de Expertos sobre la Acción contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia), "Primer informe de evaluación temática. Generar confianza ofreciendo apoyo, protección y justicia. España", ob. cit., párrafo 283.
[515] *Ibidem*, ob. cit., párrafo 281.

específicos de interés para las mujeres migrantes, como posibilidad de obtener una autorización de residencia y trabajo por las circunstancias excepcionales previstas en el artículo 31 bis de la Ley de Extranjería.

Por su parte el nuevo Reglamento de Extranjería, el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que entra en vigor el 20 de mayo de 2025, para la autorización provisional, además del informe del Ministerio Fiscal o la orden de protección, admite como alternativa el «*documento en el que se acredite su condición de víctima de conformidad con lo previsto en la normativa en materia de protección contra la violencia de género*»; sin embargo, en caso de que la sentencia final no resulta ser condenatoria, las consecuencias previstas por el nuevo Reglamento son las mismas que en la reglamentación anterior, produciéndose la perdida de la autorización provisional y por tanto la imposibilidad de obtener la autorización definitiva. En este sentido, el nuevo Reglamento ha desaprovechado la oportunidad de aproximarse a las recomendaciones formuladas por GREVIO, pues la práctica administrativa y judicial en materia de extranjería continúa mostrando poca flexibilidad en la valoración de estas situaciones.

Es más, en ocasiones la Administración hace una interpretación restrictiva de la normativa que regula este tipo de autorización por circunstancias excepcionales y a título de ejemplo citamos la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias [STSJ ICAN 4479/2023], dictada el 20 de octubre de 2023[516] cuyo objeto fue la denegación de la autorización definitiva de residencia y trabajo por circunstancias

[516] STSJ ICAN 4479/2023, de 20 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TSJICAN:2023:4479), Id Cendoj: 38038330012023100553.
La recurrente, de nacionalidad camerunesa y nacida en 1992, solicitó el 10 de mayo de 2022 una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales como víctima de violencia de género, al amparo de los artículos 132 y 134.1 del Reglamento de Extranjería. Reside en España desde los dos años y es madre de un menor nacido en 2018, hijo de un ciudadano español. Consta que estuvo tutelada por la administración en su minoría de edad, sin haber regularizado su situación al alcanzar la mayoría. Fue reconocida como víctima de un delito leve de injurias en el ámbito de violencia de género, conforme al artículo 171.7 del Código Penal, con condena al agresor dictada el 2 de febrero de 2022. No obstante, la interesada cuenta con múltiples antecedentes penales firmes entre 2015 y 2021 por delitos como robo con violencia, lesiones, acoso, revelación de secretos y hurtos, algunos de ellos constitutivos de causa de expulsión conforme al artículo 57.2 de la Ley Orgánica de Extranjería.
En virtud de estos antecedentes, la solicitud fue denegada el 10 de junio de 2022, y posteriormente desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto. La sentencia del Juzgado N.º 4 de Contencioso Administrativo de Santa Cruz de Tenerife recurrida ante el Tribunal de Justicia de Canarias, consideró que la condición de víctima de violencia de género no exime del cumplimiento del requisito de carecer de antecedentes penales para acceder a la autorización solicitada, argumento que invalida el Tribunal de Justicia de Canarias.

excepcionales del artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, pese a estar acreditada la condición de víctima de violencia de género mediante sentencia condenatoria, debido a que la víctima misma tenía numerosos antecedentes penales, y aunque ni el artículo 31 bis de la Ley de Extranjería ni los artículos 131 a 134 del Reglamento prevén ese requisito para este tipo de autorización, la Administración aprecia la aplicación del artículo 31.5, que sí prevé que «*para autorizar la residencia temporal de un extranjero será preciso que carezca de antecedentes penales en España o en los países anteriores de residencia*». El Juzgado Número Cuatro de lo Contencioso-Administrativo de Santa Cruz de Tenerife había confirmado la denegación de la autorización. Sin embargo el Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sala de lo Contencioso Administrativo, estimó el recurso «*ordenando la retroacción de las actuaciones a fin de que por la administración se proceda a la ponderación de las circunstancias concurrentes*», basando su motivación en los argumentos de la sentencia del Tribunal Supremo n.º 1305/2019 con remisión a la sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de la Unión Europea (T.J.U.E), de 13 de septiembre de 2016, asunto c-165/14, que si bien partía de la premisa que aunque en todas las autorizaciones, según el artículo 31.5 de la Ley Orgánica 4/2000, uno de los requisitos era la carencia de antecedentes penales, a fin de que dicho precepto se adecuara al derecho comunitario, era necesario interpretarlo mediante la aplicación del principio de proporcionalidad, debiéndose sopesar por parte del órgano jurisdiccional «*el conjunto de circunstancias actuales y pertinentes del asunto, a la luz del principio de proporcionalidad, del interés superior del niño y de los derechos fundamentales cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia*», excluyendo por tanto la aplicación automática de la exigencia del artículo 31.5 de la Ley de Extranjería. En el caso concreto el Tribunal de Justicia de Canarias concluye que la resolución administrativa y sentencia impugnada «*efectuaron una aplicación automática del art 31 de la LOEX sin ponderar ni tener en cuenta las demás circunstanciarais concurrentes, víctima de violencia de género, tiempo de residencia en España, progenitora de una menor con el que convive cuya nacionalidad no se ha acreditado y de ese española (sic) debe ser ponderada positivamente, naturaleza de los delitos y su gravedad teniendo en cuenta el orden público y seguridad pública*».

Como se puede observar, el Tribunal de Justicia de Canarias excluyó la aplicación automática tanto en cuanto al requisito de carencia de antecedentes penales, como en cuanto a la definitiva concesión de autorización en caso de víctima de violencia de género, basándose en el principio de proporcionalidad y analizando las

diversas circunstancias concurrentes a favor de la recurrente víctima de violencia de género.

Si bien coincidimos con la interpretación realizada por el Tribunal de Justicia de Canarias, hay que recordar que la jurisprudencia no es pacifica en esta cuestión, motivo por el cual el Tribunal Supremo mediante Auto 3711/2024 de 20 de marzo de 2024[517] admitió el recurso de casación 5238/2023 declarando que la cuestión tiene interés casacional, debiendo por tanto determinar dos cuestiones: *«(i) si concurriendo las circunstancias previstas en el art. 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, es de aplicación también la previsión del artículo 31.5 y debe exigirse además el requisito de ausencia de antecedentes penales; y (ii) si en caso de ser aplicable el requisito de ausencia de antecedentes penales, este debe aplicarse de manera automática o debe realizarse un juicio de ponderación entre los delitos cometidos y su vinculación al orden público o a la seguridad pública y tener en cuenta en su caso, las circunstancias de la víctima de violencia de género solicitante de residencia temporal y trabajo».*

En el caso objeto de recurso de casación, la parte recurrente, conforme a lo recogido en la resolución impugnada, presentaba dos condenas firmes dictadas en los años 2017 y 2018 por delitos relacionados con violencia doméstica y de género, lesiones y maltrato en el ámbito familiar. No obstante, solicitó la concesión de una autorización de residencia temporal y trabajo al amparo del artículo 31 bis de la Ley de Extranjería, en su calidad de mujer víctima de violencia de género, condición que se encontraba acreditada mediante una sentencia de 2020, que declaró que fue víctima de dos delitos de lesiones y uno de vejaciones.

---

[517] ATS 3711/2024, de 20 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3711A). Se trata del Auto dictado por el Tribunal Supremo en el recurso de casación 5283/2023 interpuesto contra la Sentencia del Tribunal de Justicia de Galicia, Sala de lo Contencioso Administrativo de 22 de marzo de 2023.
El auto parte de la premisa de «*que la intención del legislador es no solo otorgar la debida protección a estas mujeres sino también facilitar la denuncia de los hechos, objetivo que podría quedar mermado en el caso de que la víctima tuviera antecedentes penales previos como concurre en el presente caso*», cuestión que unida a interpretaciones diametralmente opuestas en sentencias anteriores, justifica el interés casacional: «*Por ello se considera procedente que por la Sala se profundice en la interpretación de este precepto introducido en el año 2009 y su relación con el artículo 31.5, en el sentido de pronunciarse si es aplicable el artículo 31.5 y debe exigirse además el requisito de ausencia de antecedentes penales, o en caso de exigirse si éste requisito debe aplicarse de manera automática o debe realizarse un juicio de ponderación entre los delitos cometidos y su vinculación al orden público o a la seguridad pública y tener en cuenta en su caso, las circunstancias de la víctima de violencia de género solicitante de residencia temporal y trabajo*», sin que, hasta la fecha de la última consulta del Centro de Documentación del Poder Judicial, conste resolución interpretativa definitiva en el presente caso.

La controversia jurídica se centra, por tanto, en la interpretación del artículo 31 bis; concretamente, en determinar si la concurrencia de los requisitos establecidos en dicho precepto resulta suficiente para acceder a la autorización solicitada, o si, por el contrario, es necesario además el cumplimiento acumulativo de lo dispuesto en el artículo 31, y en particular su apartado quinto, relativo al requisito de ausencia de antecedentes penales.

Otro de los problemas señalados en la práctica ha sido el breve plazo de seis meses para presentar solicitud de autorización definitiva. A este respecto, en Canarias también contamos con una interpretación flexible. En la sentencia 1621/2018 de 11 de junio de 2018[518] el Tribunal Superior de Justicia de Canarias resuelve un recurso de apelación interpuesto por una ciudadana extranjera contra una resolución previa del Juzgado Contencioso-Administrativo Número 2 de Santa Cruz de Tenerife, que había denegado una autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales vinculadas a su condición de víctima de violencia de género.

El Juzgado de Primera Instancia rechazó la solicitud porque consideró que fue presentada fuera del plazo reglamentario, es decir, más de seis meses después de dictada la sentencia condenatoria contra el agresor. Sin embargo, el Tribunal Superior revoca esta decisión por dos razones principales, por un lado la interesada había obtenido inicialmente una autorización provisional de residencia y trabajo por ser víctima de violencia de género, por lo que, tras dictarse sentencia condenatoria firme contra su agresor, la Subdelegación del Gobierno debió concederle automáticamente la autorización definitiva conforme al artículo 134.1-a) del Real Decreto 557/2011 y además el Tribunal sostiene que el plazo de seis meses para presentar la solicitud debe contarse desde que la interesada tuvo conocimiento efectivo de la sentencia condenatoria (agosto de 2016), y no desde su emisión, por lo que su solicitud presentada en diciembre de 2016 sí estaba dentro del plazo. Por estas razones, el Tribunal Superior estima el recurso de apelación, revoca la sentencia del Juzgado inferior y reconoce el derecho de la apelante a obtener la autorización de residencia y trabajo como víctima de violencia de género, conforme al marco normativo vigente, sin imponer costas en ninguna de las instancias judiciales.

Sin embargo, el contenido de la sentencia revela otro dato importante. El artículo 134.1del Reglamento de Extranjería establece la obligación del Ministerio Fiscal de

[518] STSJ ICAN 1621/2018, de 11 de junio de 2018, (ECLI:ES:TSJICAN:2018:1621).

informar a la Autoridad de extranjería sobre la conclusión del procedimiento penal con sentencia condenatoria o a la propia víctima sobre los derechos que le asisten, entre ellos el derecho a solicitar una autorización de residencia temporal y trabajo en plazo máximo de seis meses desde que se dictó la sentencia condenatoria. No obstante, en el supuesto analizado, no se proporcionó esa información, ni por parte del Ministerio Fiscal a quien el Reglamento atribuye expresamente esa obligación, ni por el abogado de la víctima, ni por el Servicio Insular de Atención Integral a las Víctimas de Violencia de Género[519]. Ante esta constatación, y a pesar de haberse sobrepasado el plazo de seis meses desde que se dictó la sentencia condenatoria, el Tribunal opta por realizar una interpretación protectora que garantice una «*aplicación efectiva de los derechos reconocidas a las víctimas de la Violencia de Género*».

Incluso en aquellos supuestos en los que los operadores jurídicos cumplen con el deber de informar a la víctima extranjera en situación administrativa irregular sobre los derechos que le asisten en virtud de la Ley Orgánica 1/2004 y del artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, persiste en muchos casos un temor profundo a la expulsión. Este temor, fundado o no en experiencias previas de inobservancia de las garantías normativas, representa una barrera adicional para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

La experiencia profesional directa permite constatar cómo la aplicación e interpretación práctica de la normativa vigente depende, en gran medida, no solo del cumplimiento formal de los deberes legales por parte de las autoridades competentes, sino también de la existencia de un entorno de confianza y de un acompañamiento jurídico adecuado. Si bien la legislación atribuye la obligación de información principalmente al Ministerio Fiscal y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado,

[519] El Fundamento de derecho quinto de la Sentencia 1621/2018 de 11 de junio de 2018[519] del Tribunal Superior de Justicia de Canarias constata: «*5º.- El motivo subsidiario planteado sobre el cómputo del plazo de seis meses que la sentencia consideró, también procedería estimarlo. La sentencia admite que no consta que el Ministerio Fiscal hubiese informado a la mujer extranjera sobre la posibilidad que le asiste en base al artículo citado de solicitar una autorización de residencia temporal y trabajo dentro del plazo de seis meses desde la fecha en la que le haya sido notificada la sentencia, pese a lo cual, al constar que fue asistida por Letrado en la causa penal y la intervención el Servicio Insular de Atención integral a las víctimas de la violencia de género, considera que estaba debidamente asesorada y no presentó la solicitud dentro del plazo reglamentario. No obstante, considera la Sala que por motivo del asesoramiento a la víctima en la causa penal no cabe presumir que Dª Consuelo fue informada en los términos establecidos en los preceptos citados del Reglamento de Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, conclusión que tampoco se alcanza por su asistencia en el Servicio de Atención integral a las víctimas de la violencia de género, que emite el informe citado el 28/11/2016, una vez había retornado a España. Una interpretación y aplicación de las normas como la propiciada en la vía administrativa no resulta conforme con los principios de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, ni favorecedora de una aplicación efectiva de los derechos reconocidas a las víctimas de la Violencia de Género*».

en la práctica el primer contacto de las víctimas migrantes con el sistema de protección suele producirse a través de profesionales del ámbito jurídico, especialmente abogados, y de organizaciones no gubernamentales. Esta realidad se explica, en gran medida, por la persistente falta de información institucional accesible y por el miedo generalizado a las consecuencias administrativas de la denuncia.

Aun cuando la información ha sido transmitida de manera adecuada, el temor a ser objeto de un procedimiento de expulsión continúa actuando como un factor disuasivo significativo para muchas mujeres en situación irregular. Hasta fechas recientes, concretamente hasta el año 2020, se han documentado numerosos casos en los que ha sido necesario que la representación letrada acompañara a la víctima desde la interposición de la denuncia directamente ante el Juzgado, asistiendo también a diligencias posteriores, como la entrevista con la unidad policial especializada (UFAM) y posterior seguimiento sin que ello sea procedimentalmente exigible, con el objetivo de garantizar que se respetaran plenamente sus derechos y de neutralizar el temor de una posible expulsión, particularmente en ausencia de documentación regular.

Un ejemplo ilustrativo de esta situación se produjo en el marco del Procedimiento Abreviado 18/2015 seguido ante el Juzgado de lo Penal Número 5 de Las Palmas de Gran Canaria dimanante de las Diligencias Previas 2330/2013 y finalizado con sentencia condenatoria, tras la denuncia presentada por una ciudadana brasileña. Cabe destacar que, debido a su situación administrativa irregular y al temor fundado de ser objeto de expulsión, la víctima optó por no presentar denuncia ante la Policía Nacional, sino directamente ante el órgano judicial, a pesar de tratarse de una vía procesal más lenta.

A pesar de que dicha situación de irregularidad quedó acreditada en sede judicial, concretamente a través del interrogatorio de la parte contraria, y fue expresamente reconocida, ello no impidió una valoración favorable de su testimonio ni obstaculizó la posterior solicitud de regularización, conforme al artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000 (LOEX). Esta solicitud fue canalizada por su representación letrada mediante la petición de testimonio de la sentencia condenatoria, lo que permitió activar el correspondiente procedimiento de regularización previsto en el citado precepto legal.

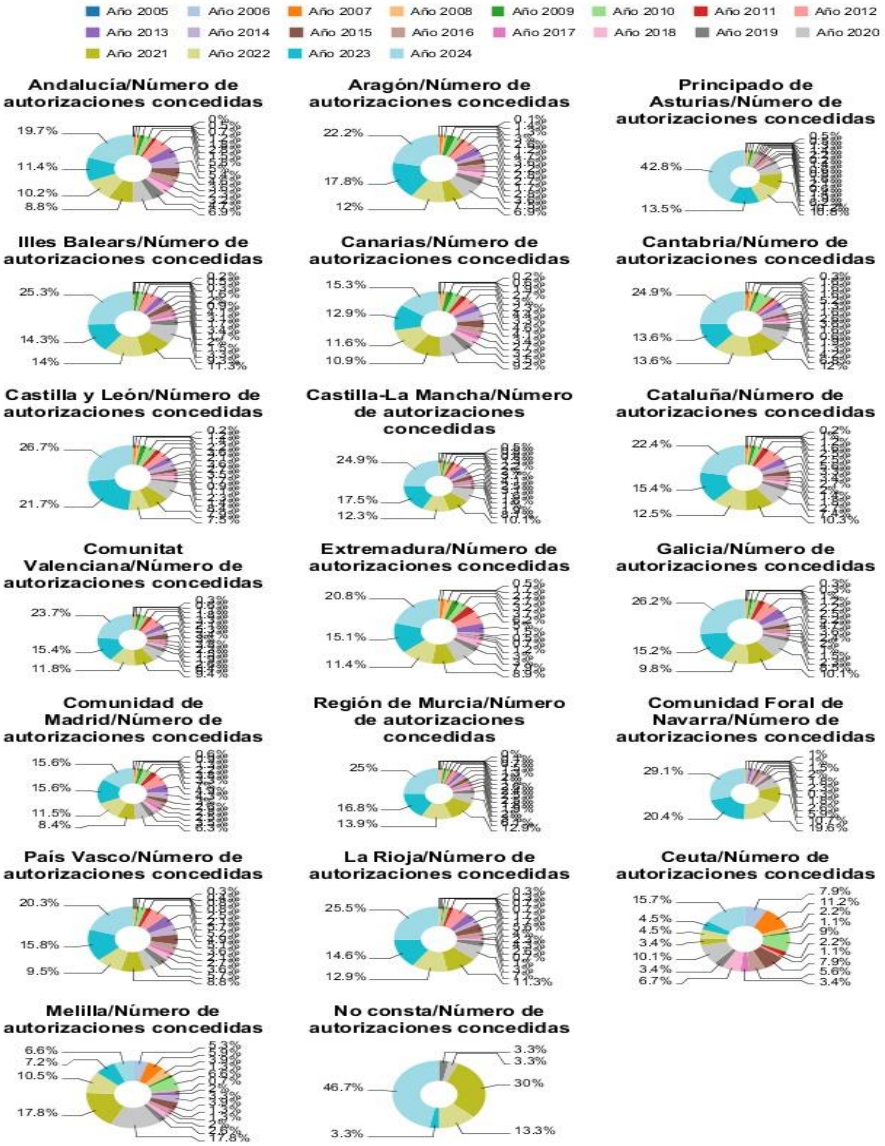
Este caso pone de manifiesto la relevancia de una asistencia jurídica especializada, constante y efectiva, como garantía para la tutela real y efectiva de los derechos reconocidos en el marco jurídico vigente.

El análisis de la escasa jurisprudencia sobre este aspecto en Canarias nos lleva a la conclusión que estamos ante un recurso poco utilizado o infravalorado. La estadística lo confirma también. Asimismo, si bien es verdad que, en Canarias, la mayoría de las autorizaciones solicitadas en base a este beneficio fueron concedidas, si relacionamos las autorizaciones otorgadas por las Subdelegaciones de Gobierno con el número de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, vemos cómo el índice de autorizaciones solicitadas y otorgadas es muy reducido. A título de ejemplo en el año 2024, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de Canarias han recibido 11503 denuncias, siendo 3.045 de ellas presentadas por extranjeras[520]. Al mismo tiempo y según las estadísticas de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género, en el año 2024 se otorgaron 196 autorizaciones a mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos, siendo en el año 2024 cuando más autorizaciones de este tipo se han otorgado. De hecho, en las últimas dos décadas en Canarias se han otorgado solamente un total de 1313 autorizaciones, en las que se incluyen hasta 2011, no solamente las de violencia de género sino también las correspondientes a violencia doméstica, y además están incluidos los hijos e hijas de víctimas de violencia de género.

De hecho, a nivel nacional es a partir del año 2019-2020 que observamos cierto incremento en la concesión de este tipo de autorizaciones, incremento que se puede observar visualmente en los siguientes gráficos comparativos entre Comunidades Autónomas y la suma a nivel nacional.

[520] Se trata de datos estadísticos recopilados por el Observatorio de violencia de Género, publicados por el Consejo General del Poder Judicial, utilizando la opción “Datos -Comunidades - 2024-Canarias”: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Violencia-sobre-la-Mujer/, (Consultado: 03/04/2025).

Gráfico 4.- Evolución comparativa de autorizaciones de residencia y trabajo a mujeres víctimas de violencia, por comunidades autónomas en el periodo 2005-2024



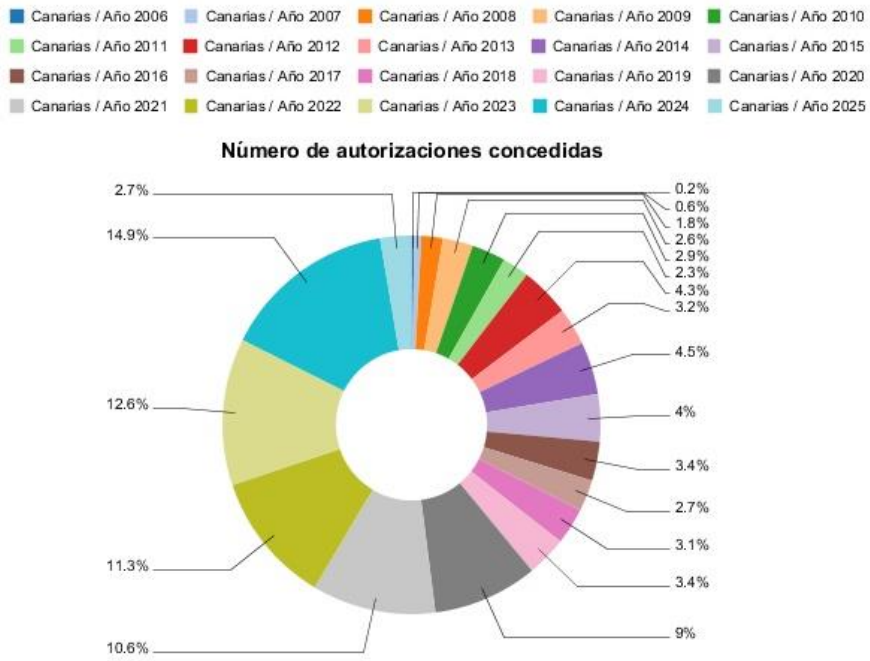
Fuente: Delegación del Gobierno para la Violencia de Género[521]

[521] Las diferentes estadísticas se pueden consultar en el Portal Estadístico de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género: https://estadisticasviolenciagenero.igualdad.gob.es/ (Consultado: 05/05/2025).
Para acotar la búsqueda y emisión del gráfico, se utilizaron como indicadores: «Ámbito de análisis», se eligió el código 100 correspondiente a «Concesiones de autorización de residencia y trabajo a mujeres víctimas de violencia», y en las «Variables del análisis» se eligió como estructura territorial todas las Comunidades Autónomas, y como estructura temporal años 2005-2024 (modo «pastel»), no estando aún disponibles los datos de 2025 para todas las comunidades, procediéndose a la exportación en formato jpg.

La evolución en Canarias, si bien respeta la tendencia marcada a nivel nacional, es menos pronunciada. Por otro lado, hay que especificar que los gráficos que presentamos utilizando el portal de estadística de la Delegación de Gobierno para la Violencia de Género se refieren a las autorizaciones concedidas. Pero de todas las solicitudes presentadas cada año no todas se resolvieron en el mismo año, y no todas fueron concedidas, el porcentaje entre concedidas y denegadas varía de una Comunidad a otra, tal como se puede comprobar analizando el XVII Informe Anual de Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2023. Asimismo, en el capítulo undécimo de este informe dedicado a las concesiones de autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales a mujeres extranjeras víctimas de delitos de violencia en la pareja o expareja y autorizaciones de residencia a sus hijos, desde 1 de enero de 2005 a 31 de diciembre de 2023, se aborda el enfoque comparativo dentro de las solicitudes presentadas, entre las acordadas y las denegadas, tomando como periodo de referencia 2011-2023, ocupando Canarias el mejor puesto con un porcentaje de aprobación de las solicitudes de 88,8%, aspecto que explica la escasa jurisprudencia encontrada, ya que la mayoría de las solicitudes se resolvieron en vía administrativa, encontrándose en el extremo opuesto Galicia con un porcentaje de concesión sobre presentados de 63,9% durante el mismo periodo de referencia[522]. Cabe resaltar que, según información ofrecida por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer a partir del análisis de los datos registrados por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, a nivel nacional el año con el mayor porcentaje de autorizaciones de residencia y trabajo concedidas sobre el total de solicitudes que tuvieron entrada fue 2014 (en concreto 84,1%).

[522] OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER, "XVII Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2023", Madrid, 2025, pp. 299-305, disponible en: https://cpage.mpr.gob.es (Consultado: 05/04/2025).
El porcentaje indicado es una media de los años analizados, en concreto 2011-2023. En 2023, en Ceuta se concedieron el cien por cien, en Canarias se concedieron 91,9% de las solicitudes resueltas, mientras que en Galicia se concedieron el 59,9%.

Gráfico 5.- Autorizaciones de residencia y trabajo a mujeres víctimas de violencia en Canarias durante el periodo 2005-2025



Fuente: Delegación del Gobierno para la violencia de Género[523]

La evolución coincide parcialmente con la adopción en noviembre de 2021 de la Instrucción SEM 2/2021 sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género[524] que viene a responder a las divergencias de interpretación que se habían constatado tras la adopción del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Asimismo, se constató que, si bien el artículo 31 bis de la Ley de Extranjería y su desarrollo

[523] Las diferentes estadísticas se pueden consultar en el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género:
https://estadisticasviolenciagenero.igualdad.gob.es/ (Consultado: 06/04/2025).
Para acotar la búsqueda y emisión del gráfico, se utilizaron como indicadores: «ámbito de análisis» se eligió el código 100 correspondiente a «Concesiones de autorización de residencia y trabajo a mujeres víctimas de violencia», en las variables del análisis se eligió estructura territorial Canarias, y temporal años 2005-2025, (modo «pastel»), procediéndose a la exportación en formato jpg.

[524] Publicada el 25 de noviembre de 2021 por la Secretaría de Estado de Migraciones, disponible en: https://www.inclusion.gob.es/documents/410169/2181659/21124_Instruccion_violenciadegenero.pdf/4e6f809a-c122-d84a-add1-82147556ef86?t=1677241706956 (Consultado: 6/04/2025).

reglamentario no exigen expresamente la situación administrativa irregular como requisito previo a la presentación de la denuncia, en la práctica, debido a la ubicación sistemática de dicha autorización en el Reglamento, se interpreta que esta prerrogativa está dirigida exclusivamente a mujeres extranjeras víctimas de violencia de género que se encuentran en situación irregular en el momento de interponer la denuncia. Esta interpretación excluye supuestos que, sin duda, no fueron previstos ni deseados por la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Se citan como ejemplo los casos de familiares de estudiantes o investigadores, personas en situación de estancia, familiares de titulares de autorizaciones reguladas por la Ley 14/2013, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, o mujeres extranjeras en situación regular cuya autorización de residencia no lucrativa depende del cónyuge agresor, al ser este la fuente acreditada de medios económicos suficientes.

Por ello, la Secretaría de Estado de Migraciones recuerda que la autorización del artículo 31 bis no se puede desvincular de su título habilitante principal que es la Ley Orgánica 1/2004, tratándose de una «*autorización sui generis con una entidad propia*». Y como consecuencia, la Secretaria de Estado aclara que la autorización del artículo 31 bis de residencia y trabajo por cinco años, será de aplicación «*con independencia de cuál sea su situación administrativa en España, las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género que cumplan con los requisitos allí establecidos y que así lo soliciten*», y advierte que aquellas víctimas sujetas al régimen de libre circulación, podrán mantener su residencia como familiar de ciudadano de la Unión Europea, de manera incondicionada.

Una mayor información también contribuyó al incremento de las autorizaciones de residencia y trabajo para las mujeres víctimas de violencia de género, prueba de ello lo relatado en La Memoria de la Fiscalía General del Estado 2024[525] sobre las actuaciones con respecto a las víctimas en situación administrativa irregular realizadas desde la Fiscalía durante los últimos años. En particular, relata la Memoria, la

[525] Se trata de la Memoria anual que la Fiscalía General del Estado realiza en relación con el ejercicio anterior y eleva al Gobierno. En el presente caso se trata de la Memoria del año 2024 relativa al ejercicio 2023, que hace una referencia especifica a las víctimas de violencia de género extranjeras en su capítulo tercero «*Fiscales Coordinadores/as y delegados/delegadas para materias específicas*», subcapítulo primero, punto 5 «*Evolución de la Criminalidad y Actividad del Ministerio Fiscal*» disponible en la web: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2024/FISCALIA_SITE/index.html (Consultado: 08/04/2025).

Delegación del Gobierno en Madrid[526] ha informado que, durante el año 2023, en aquellos supuestos en los que las víctimas se encontraban en situación irregular y obtuvieron una sentencia condenatoria favorable, se emitieron un total de 441 notificaciones en las que se les informó expresamente sobre su derecho a solicitar una autorización de residencia en España en el plazo de seis meses. Esta cifra representó un aumento significativo respecto a las 232 notificaciones registradas en el año anterior. Sin embargo cabe destacar que en el mismo informe se relata que con el objetivo de garantizar la seguridad y la protección efectiva de las víctimas extranjeras en situación administrativa irregular, así como la de sus hijos e hijas, las Fiscalías expiden, previa solicitud, y siempre que se cumplan los requisitos legales, certificados que acreditan la existencia de violencia de género, en el marco del artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, de este modo, procurando dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 134 del Reglamento de Extranjería, si bien, tal como hemos indicado, consideramos que las víctimas deberían ser informadas de oficio, de forma fehaciente y clara, acorde con sus circunstancias, obligación de información que no debería recaer únicamente en el Ministerio Fiscal, sino en los demás operadores jurídicos y administrativos y a ello es necesario sumar una buena coordinación interinstitucional.

Llegados a este punto, es importante señalar la importancia de fuentes jerárquicamente inferiores a la Ley y el Reglamento, que en la práctica aseguran una mejor interpretación y puesta en práctica de la normativa, como lo son las diversas instrucciones, circulares o protocolos de actuación.

En este sentido cabe mencionar el Protocolo de Coordinación Interinstitucional para la atención de las víctimas de violencia de género en la Comunidad Autónoma de Canarias de 18 de marzo de 2009[527], que dedica un subcapítulo, en concreto el 3.9, a la atención y asistencia a mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, partiendo desde el reconocimiento en el caso de las mujeres inmigrantes del «*mayor riesgo*» o las «*mayores dificultades*» para acceder a los servicios previstos en la Ley

[526] El informe de la Fiscalía no ofrece datos desglosados de Canarias u otras Comunidades Autónomas.
[527] El protocolo interinstitucional suscrito por las administraciones estatal y autonómica canaria en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Integral para la prevención y persecución de los delitos de violencia machista, si bien tardó cuatro años en ver la luz, fue el segundo en adoptarse a nivel nacional tras el vasco. Disponible en la web: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Relaciones-institucionales/Convenios/Protocolo-de-coordinacion-interinstitucional-para-la-atencion-de-las-victimas-de-Violencia-de-genero-en-la-Comunidad-Autonoma-de-Canarias
(Consultado: 08/04/2025).

integral de violencia de género. Dicho Protocolo que hace referencia a la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad n.º 14/2005, sobre actuación de dependencias policiales en relación con mujeres extranjeras víctimas de violencia doméstica o de género en situación administrativa irregular, recogía una serie de actuaciones que debían iniciarse por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado desde que la mujer víctima extranjera se presentaba en dependencias policiales para denunciar. El Protocolo de 2009 se refiere explícita y exclusivamente a las actuaciones a realizar en caso de mujeres «*en situación administrativa irregular en España*», estableciéndose entre otras actuaciones la de informar sobre la posibilidad de autorización de residencia temporal en nuestro territorio por circunstancias excepcionales, y sobre la procedencia de suspender la apertura y tramitación del expediente sancionador por situación administrativa irregular, en tanto se dicta la resolución de orden de protección, y seguía explicando de forma pormenorizada todas las gestiones y actuaciones con respecto al expediente sancionador y la petición de residencia temporal.

El Protocolo anterior fue reemplazado en 2018 por uno nuevo[528], suscrito con el objetivo de actualizar y adecuar su contenido a las reformas legislativas más recientes. Este instrumento, que continúa vigente en la actualidad, incluye además un apartado específico dedicado a la *Actuación, intervención y coordinación con mujeres en situación de especial vulnerabilidad*, dentro del cual se contempla expresamente al colectivo de mujeres migrantes.

El nuevo Protocolo aclara que la especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes hay que relacionarla con «*la capacidad de incidencia del Estado receptor, con sus normas, políticas y actitudes culturales, así como con la capacidad de protección de los derechos humanos*», exigiendo a los agentes sociales e instituciones intervinientes, actuar siempre bajo el paraguas del principio de no discriminación e igualdad, y ello con independencia de la situación administrativa de la víctima.

Aunque el presente Protocolo fue aprobado varios años después de la reforma en materia de extranjería, y a pesar de que menciona la Instrucción DGI/SGRJ/2/2011, la cual se limita a enumerar las circulares e instrucciones previas que quedan derogadas o continúan vigentes tras dicha reforma, se considera que su redacción carece de la claridad y proximidad que cabría esperar de un documento de esta naturaleza,

[528] Disponible en la página web de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/Canarias_Protocolo.pdf (Consultado: 08/04/2025).

cualidades que sí estaban presentes en el Protocolo de 2009. No obstante, la versión de 2018 también contempla la necesidad de que los agentes sociales, en particular, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado durante la tramitación de diligencias policiales, informen sobre la posibilidad de solicitar una autorización de residencia temporal en territorio español por circunstancias excepcionales. Asimismo, se prevé la entrega de documentos esenciales, como la *Guía de derechos de las mujeres víctimas de violencia de género* del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, disponible en nueve idiomas[529].

El nuevo Protocolo también establece la necesidad de prestar una atención especial en lo relativo al acompañamiento y seguimiento individualizado de los casos en que las mujeres se encuentren en situación administrativa irregular. Sin embargo, no se detallan de forma expresa las fórmulas concretas de colaboración ni los mecanismos específicos de coordinación interinstitucional. Es cierto que el Protocolo de 2018 presenta un enfoque más amplio respecto a su versión anterior, incorporando actualizaciones derivadas de las sucesivas reformas legislativas e incluyendo nuevas categorías de colectivos especialmente vulnerables, como las mujeres mayores o aquellas con diversidad funcional. No obstante, tampoco en estos casos se describen con precisión las actuaciones específicas a desarrollar. Esta omisión puede considerarse comprensible, en la medida en que se trata de un Protocolo general de actuación dirigido al conjunto de mujeres víctimas de violencia de género en el ámbito del archipiélago, por lo que resulta complejo establecer, en un único documento, todas las intervenciones concretas que requiere la aplicación práctica de los principios y objetivos de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral. Tales intervenciones, por su naturaleza, podrían ser objeto de desarrollo en protocolos específicos y diferenciados para cada uno de los colectivos en situación de especial vulnerabilidad.

Un ejemplo ilustrativo, aunque actualmente desfasado debido a las reformas introducidas en la normativa de extranjería en 2011, es el *Protocolo Interinstitucional de Intervención con Víctimas de Violencia de Género Extranjeras* del Ayuntamiento de Santa Cruz de Tenerife. Este instrumento establece un itinerario específico y detalladamente estructurado para la tramitación de expedientes relacionados con

[529] En la actualidad además de la variante en español y de las lenguas cooficiales de España, la guía está disponible en once idiomas extranjeros: inglés, francés, alemán, árabe, búlgaro, chino, italiano, portugués, húngaro, placo, rumano y ruso. La guía mismo ha sufrido actualizaciones y ampliaciones a lo largo de estos últimos años, la última actualización datando del año 2022 y estando disponible en https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacion-3/derechos/ (Consultado: 07/04/2025).

situaciones de violencia de género, en el marco del convenio de colaboración suscrito entre las distintas entidades implicadas.

A pesar de la brevedad del itinerario[530], el Protocolo ofrece una descripción clara y precisa de las fases del procedimiento. Este se inicia con la recogida y preparación del expediente por parte de la Unidad Orgánica de Violencia de Género del Instituto de Atención Social y Sociosanitaria (IASS) o, subsidiariamente, por el Área de Mujer del Ayuntamiento correspondiente. A continuación se prevé la comparecencia personal de la mujer interesada ante la Unidad contra la Violencia sobre la Mujer, previa concertación mediante comunicación telefónica o electrónica, a fin de asegurar una adecuada recepción por parte del personal funcionario designado, garantizándose en todo momento la confidencialidad de los datos incorporados al expediente. Una vez formalizada la comparecencia, el expediente se remite físicamente a la Oficina de Extranjería para su registro y posterior tramitación. Esta entrega se realiza de manera personal por parte del personal de la Unidad contra la Violencia sobre la Mujer, directamente a los funcionarios o funcionarias expresamente habilitados por dicha Oficina. Corresponde a la Oficina de Extranjería la tramitación del expediente conforme a la normativa vigente en materia de extranjería y protección de las víctimas de violencia de género. Emitida la resolución correspondiente, esta se comunica nuevamente a la Unidad contra la Violencia sobre la Mujer, cuyos profesionales se encargan de recogerla y presentarla ante el Subdelegado del Gobierno para su firma. Una vez firmada la resolución, la Unidad acuerda una cita con la persona extranjera interesada, ya sea directamente o a través de la entidad promotora del procedimiento, con el objeto de efectuar la notificación formal de la resolución adoptada. Finalmente, concluido el procedimiento, la Unidad procede al archivo de la documentación confidencial que acredita la situación de violencia, mientras que el resto del expediente se remite a la Oficina de Extranjería para su archivo definitivo, incorporando una referencia que permita mantener la trazabilidad entre los registros de ambas unidades.

Este itinerario operativo refleja una estructura institucional rigurosa, orientada a garantizar la protección integral de las víctimas y la adecuada coordinación interadministrativa en el ámbito de la violencia de género.

Si bien el Protocolo requiere una actualización, se reconoce que ha logrado transmitir con claridad su propósito, constituyéndose en un ejemplo destacable tanto

[530] El itinerario descrito ocupa un único folio, el folio 9 y lo acompaña un anexo final, el anexo II disponible en el folio 36 que presenta el itinerario del expediente bajo la fórmula de un esquema.

por su redacción como por su enfoque práctico. Su objetivo declarado, la articulación de un cauce interinstitucional de colaboración y coordinación, se orienta a garantizar la identificación y denuncia de situaciones de violencia, facilitar la regularización de la situación administrativa de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género, y asegurar su protección integral. Todo ello bajo una perspectiva centrada en la defensa y realización efectiva de los derechos humanos, con independencia de la condición administrativa en la que dichas mujeres se encuentren.

En síntesis, la figura contemplada en el artículo 31 bis de la Ley Orgánica de Extranjería (LOEX) representa, sin duda, un avance normativo significativo en la protección de las mujeres migrantes víctimas de violencia de género, configurándose en un instrumento legal relevante para la protección de las mujeres extranjeras al establecer un mecanismo específico que permite su regularización administrativa mediante autorizaciones de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales. Su incorporación al ordenamiento jurídico evidencia una voluntad normativa de atender situaciones de especial vulnerabilidad desde una perspectiva de protección integral.

No obstante, el análisis de su aplicación práctica ha evidenciado un conjunto de problemáticas que pueden obstaculizar el acceso efectivo a los derechos que dicha norma garantiza.

Uno de los aspectos que aún presenta margen de mejora es la difusión y accesibilidad de la información relativa a esta vía de regularización, tanto entre las potenciales beneficiarias como entre algunos de los profesionales que intervienen en su atención. Si bien la normativa vigente establece el deber de informar a las víctimas sobre la posibilidad de acceder a una autorización de residencia conforme al artículo 31 bis, en la práctica se han identificado situaciones en las que dicha información no se transmite de forma sistemática o en los momentos procesales más oportunos**,** hecho constatado en la jurisprudencia anteriormente citada.

La exigencia normativa de presentar una orden de protección o un informe del Ministerio Fiscal para obtener la autorización provisional, y una sentencia condenatoria para la definitiva, establece un umbral probatorio excesivo que excluye a muchas mujeres de esta protección.

Además, la exigencia de solicitar la autorización definitiva en un plazo máximo de seis meses desde la sentencia condenatoria resulta desproporcionada, teniendo en cuenta los tiempos requeridos para la recuperación física, emocional y social de las víctimas. La jurisprudencia ha comenzado a cuestionar esta rigidez, defendiendo una

interpretación del plazo que contemple el momento efectivo en que la mujer fue informada de sus derechos. Sin embargo, esta visión aún no está consolidada en la práctica administrativa.

Junto a las cuestiones constatadas en la jurisprudencia, estadísticas y doctrina, consideramos necesario hacer una breve referencia a la labor de los juristas y otros profesionales en directo contacto con las realidades conformadas en diversos informes presentados en estos últimos años. Asimismo, destacamos el informe de 2022 intitulado *Violencias machistas y mujeres migrantes: obstáculos para su regularización* [531] que, tras identificar diversas barreras, realiza una serie de recomendaciones como:

a. Sensibilización y formación de actores clave: Se recomienda una estrategia integral de formación y sensibilización dirigida a todos los agentes implicados en la atención a mujeres migrantes víctimas de violencia. Esta debe incluir a fuerzas de seguridad, personal de asistencia, profesionales jurídicos y penitenciarios. Asimismo, debe asegurarse la difusión multilingüe y culturalmente accesible de los derechos previstos en la normativa de extranjería, incluyendo el artículo 31bis LOEX, el artículo 19 LOEX y el Real Decreto 240/2007.

b. Cumplimiento de la obligación de informar: Debe garantizarse el cumplimiento estricto de la obligación legal de informar a las mujeres víctimas por parte de las autoridades competentes, conforme a los artículos 131 y 134 RLOEX. Se propone la entrega de documentación escrita en distintos idiomas, en momentos clave del proceso penal. Además, es necesario que el Ministerio Fiscal comunique de oficio a la Oficina de Extranjería tanto la sentencia

[531] DIEZ VELASCO, I., TORRES LÓPEZ, P., "Violencias machistas y mujeres migrantes: obstáculos para su regularización", Asociación Progestión (Asociación para la Promoción y Gestión de Servicios Sociales Generales y Especializados) (editor), Madrid, 2022, pp.58-68. https://progestion.org/presentamos-nuestro-informe-violencias-machistas-y-mujeres-migrantes-obstaculos-para-su-regularizacion/ (Consultado: 08/04/2025).
El informe titulado «Violencias machistas y mujeres migrantes: obstáculos para su regularización», elaborado por el área jurídica de la Asociación Progestión, constituye el resultado de una investigación desarrollada a lo largo del año 2022, centrada en analizar la situación de especial vulnerabilidad que enfrentan las mujeres migrantes víctimas de violencia de género en el marco de sus procesos de regularización administrativa.
A partir de un riguroso trabajo de investigación documental y la realización de numerosas entrevistas tanto a profesionales del ámbito jurídico y social como a mujeres directamente afectadas, el informe expone con detalle las conclusiones obtenidas. En ellas se evidencian los múltiples riesgos y dificultades que derivan de la doble condición de migrantes y víctimas de violencia, y que inciden de forma directa en el ejercicio efectivo de sus derechos.

condenatoria como la existencia de órdenes de protección o informes de indicios, para activar la tramitación de las autorizaciones de residencia.

c. Coordinación institucional: Es imperativa la creación de espacios de coordinación entre Fiscalías, oficinas de extranjería, servicios jurídicos y entidades sociales. También se recomienda fortalecer mecanismos de derivación entre los turnos de oficio de violencia de género y extranjería, así como entre servicios de asistencia a víctimas y atención a personas extranjeras.

d. Reconocimiento de la acreditación administrativa: Se urge a que la acreditación administrativa de la condición de víctima de violencia de género sea reconocida como medio válido para acceder a las autorizaciones de residencia del artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000 de 11 de enero, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social (LOEX), del artículo 19 LOEX y del Real Decreto 240/2007, sin necesidad de procedimiento judicial previo. Esta interpretación resulta coherente con la Ley 1/2004 y el Convenio de Estambul.

e. Eliminación de requisitos temporales: El requisito de solicitar la autorización definitiva en el plazo de seis meses desde la sentencia debe eliminarse por su carácter arbitrario y contrario al principio de protección. En su defecto, se sugiere que el plazo se compute desde que la mujer es informada fehacientemente de sus derechos. Además, se propone que la Oficina de Extranjería gestione de oficio la renovación de autorizaciones provisionales y la concesión de las definitivas.

f. Inaplicabilidad de los antecedentes penales: Debe establecerse normativamente la inaplicabilidad del requisito de carecer de antecedentes penales para acceder a las autorizaciones de residencia por violencia de género, en consonancia con la jurisprudencia existente y el principio de no revictimización.

g. Inclusión de mujeres en situación regular: Es necesario recoger expresamente en la normativa la posibilidad de que mujeres migrantes en situación administrativa regular puedan acceder a las autorizaciones del artículo 31 bis LOEX, conforme a la Instrucción SEM 2/2021 de la Secretaría de Estado de Migraciones, sobre autorización de residencia temporal y trabajo por circunstancias excepcionales de mujeres extranjeras víctimas de violencia de género.

h. Extensión a otras formas de violencia machista: Se insta a una reforma legal que amplíe la definición de violencia de género para incluir otras manifestaciones de violencia machista, en línea con el Convenio de Estambul, permitiendo a sus víctimas acceder a la protección del artículo 31 bis LOEX.

i. Compatibilidad con protección internacional: Debe reconocerse explícitamente la compatibilidad entre la solicitud de protección internacional y la tramitación de autorizaciones de residencia por violencia de género, evitando la exigencia indebida de renuncia a uno de los procedimientos.

j. Protección para hijos e hijas: Se debe facilitar el acceso de los hijos e hijas a la protección derivada del estatus de sus madres, flexibilizando la documentación exigida y promoviendo la coordinación con las autoridades consulares para evitar trabas burocráticas que perpetúan la violencia institucional.

Estas recomendaciones demandaban una reformulación normativa y práctica de la visión existente, en aras de una respuesta institucional coherente con los estándares internacionales en materia de derechos humanos, igualdad y no discriminación.

Algunas de las deficiencias constatadas se intentaron remediar en el nuevo Reglamento de Extranjería aprobado en el Real Decreto 1155/2024, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social que entra en vigor el 20 de mayo de 2025.

El nuevo Reglamento de Extranjería introduce modificaciones significativas que amplían y refuerzan la protección de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, así como de sus familiares. Estas modificaciones reflejan un avance hacia una mayor inclusión y reconocimiento de las diversas realidades familiares y personales, facilitando el acceso a derechos fundamentales y mejorando las condiciones de integración en la sociedad española.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo que resume las principales diferencias entre ambos reglamentos.

Tabla 3.- Comparación entre en RD 557/2011 y RD 1155/2024

Criterio	**Reglamento Anterior** (RD 557/2011)	**Nuevo Reglamento** (RD 1155/2024)
Base Legal	Artículos 131 a 134 del Reglamento aprobado por Real Decreto 557/2011. Art. 53.1.a) LOEX y LO 1/2004	Artículos 133 a 136 del Reglamento aprobado por Real Decreto 1155/2024 Art. 31 bis LOEX, Art. 53.1.a) LOEX y LO 1/2004(Art. 133.1)
Acreditación de la Condición de Víctima	Requiere orden de protección o informe del Ministerio Fiscal. (Art. 132.1 y Art. 133.1)	Además de la orden de protección o informe del Ministerio Fiscal, se admite cualquier documento que acredite la condición de víctima según la normativa en materia de violencia de género (Art. 135.1.c)
Familiares Beneficiarios	Hijos menores de edad o mayores de 16 años con discapacidad. (Art. 132.2, 133.1 y 134.1.a)	Se amplía a hijos menores de edad, hijos tutelados, mayores de edad con discapacidad que requieran apoyo o que no sean capaces de proveer a sus necesidades debido a su estado de salud, y ascendientes en primer grado. (Art. 134.2 y 136.1)
Tipo de Autorización para Familiares	Residencia o residencia y trabajo para hijos mayores de 16 años. (Art. 133.1 y 134.1.a)	Residencia por razones humanitarias para ascendientes; residencia y trabajo para hijos mayores de 16 años. (Art. 134.2)
Notificación a la Autoridad Judicial	Inmediata tras la concesión de la autorización provisional. (Art. 133.5)	Si la acreditación es mediante documento distinto a la orden de protección o informe fiscal, la notificación se realiza al presentar la primera renovación de la TIE, adjuntando copia de la denuncia. (Art. 135.5)
Consecuencias de la Denegación de la Autorización	Pérdida de eficacia de la autorización provisional y posible inicio o continuación del procedimiento sancionador. (Art. 134.2.b)	Se especifica que la titularidad de la autorización provisional denegada no podrá ser alegada para la obtención de la condición de residente de larga duración o de la nacionalidad española (Art. 136.2.b)
Documentación Requerida	Copia del pasaporte, documento que otorgue representación legal, orden de protección o informe fiscal. (Art. 132.3)	Se añade la documentación acreditativa del vínculo familiar para los familiares beneficiarios. (Art. 135.1)
Terminología	Enfoque técnico y tradicional; términos como "hijos menores de edad" y "mujer extranjera". (Artículos 131-134)	Introduce redacción inclusiva y enfoque transversal de derechos Utiliza términos como "hijos e hijas" y "persona solicitante". (Artículos 133-136)

El nuevo Reglamento supone un avance técnico y normativo significativo en la protección de las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género. Entre sus principales aportaciones destaca la ampliación del concepto de unidad familiar protegida, al incluir no solo a los hijos menores o con discapacidad, sino también a los ascendientes en primer grado. Asimismo, introduce una mayor flexibilidad en los medios de acreditación de la condición de víctima, permitiendo utilizar documentos distintos a la orden de protección o al informe del Ministerio Fiscal, en consonancia con la normativa específica en materia de violencia de género. Otro aspecto relevante es el fortalecimiento del marco jurídico mediante la incorporación expresa del artículo 31 bis de la Ley Orgánica de Extranjería, lo que refuerza la base legal de estas autorizaciones.

No obstante los avances introducidos por la nueva regulación, no se ha aprovechado plenamente la oportunidad para dar respuesta a otras deficiencias señaladas tanto en la práctica administrativa como en la jurisprudencia. Un ejemplo ilustrativo de ello es la cuestión relativa al requisito de ausencia de antecedentes penales en el marco específico de la autorización de residencia regulada en el artículo 31 bis de la Ley Orgánica 4/2000.

Sobre este aspecto será necesario esperar al pronunciamiento del Tribunal Supremo en relación con la cuestión de interés casacional admitida a trámite en el recurso de casación núm. 5238/2023, en el que se abordará la interpretación de dicho requisito en este contexto.

Superado el análisis de la extrema vulnerabilidad que caracteriza a las mujeres inmigrantes en situación administrativa irregular, una problemática especialmente sensible en el contexto socio jurídico de la Comunidad Autónoma de Canarias, dada su condición de territorio fronterizo y receptor de flujos migratorios, se impone ahora examinar aquellas situaciones de vulnerabilidad estructural que afectan de manera transversal a todas las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, con independencia de su situación documental. Esta perspectiva más amplia permite identificar retos de vulnerabilidad interseccional que requieren respuestas jurídicas integrales y adaptadas al contexto específico del archipiélago canario.

2.- Desafíos jurídicos e institucionales en la protección de mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género en Canarias

Más allá de las particularidades asociadas a la situación administrativa, existen factores de vulnerabilidad que afectan de forma transversal a la totalidad de mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género, con independencia de su estatus legal. En el contexto específico de la Comunidad Autónoma de Canarias, territorio caracterizado por su posición geográfica estratégica como frontera sur de Europa y su diversidad sociocultural, estas condiciones adquieren dimensiones particulares que demandan una atención institucional diferenciada. El análisis de estas vulnerabilidades comunes, desde una perspectiva jurídico-institucional, permite identificar los principales desafíos en materia de acceso a derechos, protección efectiva y adecuación de los recursos públicos, en el marco de los instrumentos normativos y de coordinación autonómicos vigentes.

Las mujeres inmigrantes en situación regular si bien disponen formalmente de mecanismos de protección y acceso a recursos sociales y judiciales previstos por la legislación española, tales como el acceso al sistema sanitario, servicios jurídicos, apoyo psicológico y casas de acogida para víctimas de violencia de género, sin embargo, en la práctica, muchas enfrentan dificultades vinculadas a diferencias culturales, falta de adaptación de los servicios públicos a sus necesidades lingüísticas y culturales específicas, y un conocimiento limitado de sus derechos y recursos disponibles, siendo necesario realizar un correcto análisis de la interacción entre las migraciones y el género[532]. Estas barreras no solo dificultan la identificación temprana de las situaciones de violencia, sino que también complican significativamente el acceso efectivo a la justicia y a medidas adecuadas de protección dentro de los procedimientos judiciales.

Los casos «*perfectos*» de violencia de género son aquellos que se denuncian a tiempo, cuyo procedimiento es ágil y que terminan con una sentencia condenatoria. Gracias a la legislación protectora que tenemos tras la Ley integral, la especialidad de los Tribunales y la especialización de los profesionales, en la mayoría de los casos los juicios rápidos por violencia de género acaban con sentencia en un intervalo muy corto de entre veinticuatro y setenta y dos horas desde la interposición de la denuncia, con

[532] RUIZ SUTIL, C., "Las violencias de género en entornos transfronterizos: interconexión de las perspectivas de extranjería, asilo y del derecho internacional privado", ob. cit., p. 39.

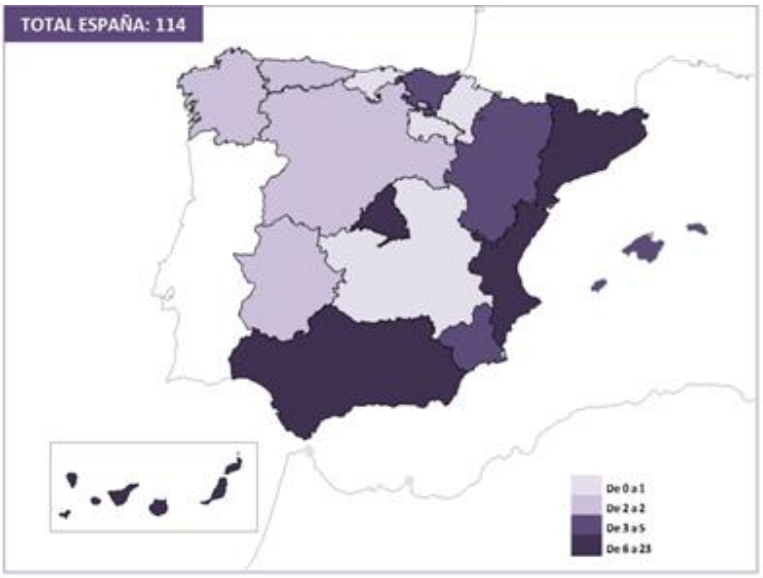
establecimiento de medidas civiles urgentes del articulo 544 ter Ley Enjuiciamiento Criminal y su prórroga en el caso de presentación de la demanda civil en un plazo de un mes desde su adopción ante el mismo Juzgado especializado de Violencia sobre la Mujer y con tramitación preferente.

Esa celeridad puede variar según si los hechos ocurren durante la semana o el fin de semana o en función del lugar en donde se hayan cometido y de las características particulares de cada partido judicial, que podrían verse influenciadas próximamente por la reorganización de la planta judicial introducida por la Ley Orgánica 1/2025.

2.1- Organización de la planta judicial en Canarias

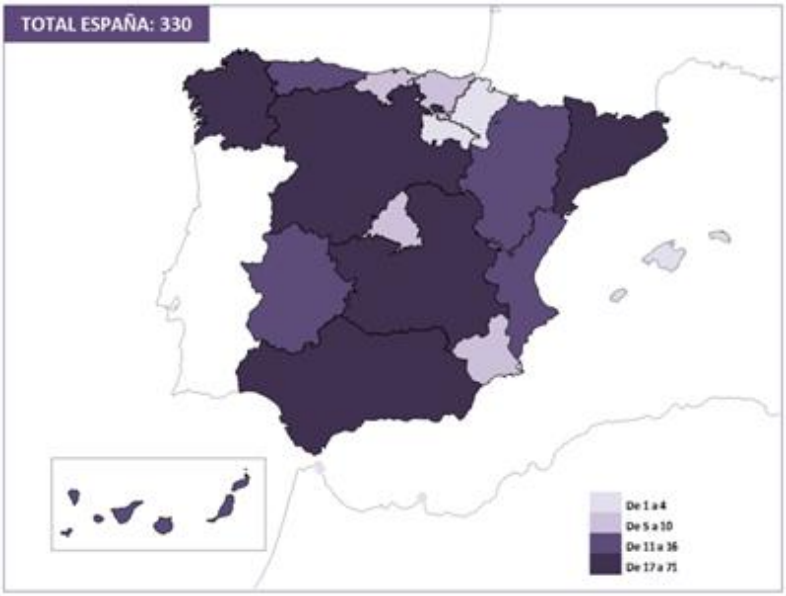
Desde el punto de vista del lugar de los hechos y de la organización de la planta judicial Canarias es una de las Comunidades Autónomas con mayor especialización a nivel nacional. Conforme al último Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2023, a fecha 31 de diciembre de 2023 el número total de Juzgados con competencia en Violencia sobre la Mujer en el Estado español asciende a 451 órganos jurisdiccionales, distribuidos entre 121 Juzgados exclusivos (especializados de forma íntegra en esta materia, seis más que en 2022) y 330 Juzgados compatibles (esto es, que compatibilizan esta materia con otras del orden penal, cifra que supone una reducción de 18 Juzgados respecto al ejercicio anterior). Esta estructuración deriva de lo dispuesto en el Anexo XIII de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial.

Gráfico 6.- Juzgados exclusivos de Violencia sobre la Mujer en funcionamiento, por comunidad autónoma a 31 de diciembre de 2023.



Fuente: XVII Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2023, p. 138 a partir de los datos facilitados por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes

Gráfico 7.- Juzgados compatibles de Violencia sobre la Mujer en funcionamiento, por comunidad autónoma a 31 de diciembre de 2023.



Fuente: XVII Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2023, p. 138 a partir de los datos facilitados por el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes

Durante el año 2023 se ha procedido a la creación de seis nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer con competencia exclusiva, entre ellos el número 3 de Las Palmas de Gran Canaria, conforme al Real Decreto 1170/2023, de 27 de diciembre, por el que se establece la creación de setenta nuevas unidades judiciales. No obstante, ninguno de los órganos jurisdiccionales creados durante dicho año ha iniciado su funcionamiento efectivo antes del cierre del ejercicio, excepción hecha del Juzgado n.º 3 de La Palma, creado en 2022 e inaugurado en junio de 2023.

A raíz de la reforma operada por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, sobre la Ley Orgánica 6/1985, del Poder Judicial (LOPJ), se ha habilitado al Gobierno para extender la jurisdicción de estos Juzgados a varios Partidos judiciales con el propósito de garantizar un equilibrio entre la especialización en el tratamiento de la violencia de género y la cercanía geográfica con las víctimas. Esta medida responde también al cumplimiento del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, particularmente en lo relativo a la Medida 105, que aboga por mantener la extensión territorial de estos juzgados únicamente cuando ello implique una mejora sustantiva en la calidad del servicio judicial prestado[533].

En este contexto, se ha configurado en la Comunidad Autónoma de Canarias una Agrupación judicial de Partidos para la atención de los casos de violencia de género, concretamente entre los Partidos de Las Palmas de Gran Canaria, Arucas, Santa María de Guía de Gran Canaria y Telde. Esta Agrupación conforma el nuevo Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 3 de Las Palmas de Gran Canaria, cuyo establecimiento fue formalizado mediante el Real Decreto 1170/2023, de 27 de diciembre, pero cuyo funcionamiento se hizo efectivo el 30 de junio de 2024, teniendo como objetivo que un mayor número de víctimas puedan acudir a Juzgados especializados, dotados de recursos técnicos y humanos adecuados, sin suprimir órganos jurisdiccionales ya existentes. Esta medida responde a lo establecido en el artículo 87 bis.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, reformado por la Ley Orgánica 7/2015, que permite extender la jurisdicción de estos Juzgados a varios Partidos dentro de la misma provincia, siempre que ello suponga una mejora efectiva en la atención a las víctimas y optimización de recursos judiciales. La Agrupación de Las Palas de Gran Canaria fue precedida por otras dos configuradas en la Isla de Santa Cruz de Tenerife: la

[533] OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER, "XVII Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2023", ob. cit., p. 135.

Agrupación de Santa Cruz de Tenerife, San Cristóbal de La Laguna, Güimar y la Agrupación de Arona, Granadilla de Abona[534].

En el caso de la isla de Gran Canaria, al igual que en el de Tenerife, esta reorganización tuvo por objeto una mejor optimización de la planta judicial, incrementando la especialización, la agilidad procesal y la calidad del servicio, al tiempo que se libera a los Juzgados de Instrucción y de Primera Instancia e Instrucción de competencias concurrentes en violencia de género.

En cuanto a los recursos disponibles, es preciso señalar que las instalaciones del Palacio de Justicia de Las Palmas de Gran Canaria presentan una dotación superior en comparación con los Juzgados absorbidos, al contar con medios específicos para la atención integral a las víctimas de violencia de género. Entre ellos destaca la existencia de un espacio reservado, en concreto una sala de espera especialmente habilitada, destinada a evitar el contacto directo entre las víctimas y los presuntos agresores, contribuyendo así a la reducción del impacto emocional derivado del procedimiento judicial. No obstante, dicha sala ha resultado insuficiente tras la entrada en vigor de la comarcalización, dado que en la misma confluyen todas las víctimas, frecuentemente acompañadas de menores, trabajadores sociales, traductores intérpretes y otros profesionales jurídicos, lo cual compromete parcialmente su funcionalidad y la confidencialidad de las entrevistas. Conscientes de esta limitación, ya se encuentra en curso la adecuación de un segundo espacio destinado a mejorar las condiciones de atención y garantizar una mayor protección de la intimidad de las personas usuarias.

Dado que ha transcurrido menos de un año desde la implementación del proceso de comarcalización, consideramos difícil realizar una evaluación definitiva sobre el cumplimiento de sus objetivos y sobre si los beneficios derivados de la especialización resultarán suficientes para contrarrestar los perjuicios señalados por diversos operadores jurídicos. Entre estos últimos señalamos la posible afectación del principio de accesibilidad a la justicia para las mujeres víctimas de violencia de género residentes en municipios como Telde, Valsequillo, Tejeda, Artenara, Firgas, Valleseco, Arucas, Gáldar o Guía, así como un previsible incremento en la carga de trabajo[535] de los juzgados centralizados.

[534] En virtud del artículo 1.c) del Real Decreto 954/2022, de 15 de noviembre, de creación de setenta unidades judiciales correspondientes a la programación de 2022 y adecuación de la planta judicial.

[535] La sobrecarga de trabajo en los juzgados de Canarias constituye una problemática reiterada en los últimos años. Tal como recordó el presidente del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Juan Luis Lorenzo Bragado, durante su comparecencia ante el Parlamento, esta Comunidad Autónoma registra la

Asimismo, conviene advertir un posible impacto negativo en la celeridad procesal de determinados asuntos. A modo ilustrativo, bajo la configuración anterior, cuando un caso de violencia de género ocurría durante uno de cada tres fines de semana en el que el Juzgado de Instrucción Número 2 de Telde, con competencia en violencia sobre la mujer, se encontraba de guardia, no era necesaria la inhibición, ya que en la mayoría de los supuestos el procedimiento concluía con sentencia en el mismo día, aun tratándose de días festivos o fines de semana.

En consecuencia, la centralización implementada no abarca los fines de semana ni los días festivos, durante los cuales la puesta a disposición judicial de las personas detenidas y la adopción de medidas cautelares continúan siendo competencia de los Juzgados de guardia correspondientes a cada Municipio. Estos Juzgados, a su vez, proceden a inhibirse en favor de uno de los tres Juzgados de Violencia sobre la Mujer de Las Palmas de Gran Canaria en el primer día hábil, sin que exista una asignación fija, pudiendo corresponder dicha inhibición a cualquiera de los tres órganos especializados.

En lo que respecta a la fase de enjuiciamiento de los delitos de violencia de género, en ausencia de conformidad por parte del acusado, la competencia sigue residiendo en el Juzgado de lo Penal n.º 5 de Las Palmas de Gran Canaria, así como en la Sección Segunda de la Audiencia Provincial de Las Palmas, según la naturaleza y gravedad del delito.

Por otro lado, los procedimientos de naturaleza civil vinculados a situaciones de violencia de género, como los relativos a divorcio, guarda y custodia, y pensiones alimenticias, serán tramitados ante uno de los tres Juzgados de Violencia sobre la Mujer de Las Palmas, en virtud de la competencia especializada atribuida a dichos órganos jurisdiccionales.

En resumen, entre los profesionales existen posturas tanto críticas como favorables respecto al traslado de la competencia en materia de violencia de género desde los municipios de Santa María de Guía, Arucas y Telde hacia una sede centralizada en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 3 de Las Palmas de Gran

---

mayor tasa del país en cuanto al número de sentencias dictadas por juez, con una media de 322 resoluciones, cifra que supera ampliamente la media nacional, situada en 277. Además, por cuarto año consecutivo, Canarias se posiciona como la Comunidad con el índice de litigiosidad más elevado del Estado, alcanzando una tasa de 188,6 nuevos asuntos judiciales por cada mil habitantes. https://www.eldia.es/sociedad/2024/06/11/atasco-judicial-duplica-asuntos-pendientes-103615634.html (Consultado: 18/04/2025).

Canaria. Por una parte se señala el impacto emocional y las dificultades logísticas que supone para las víctimas desplazarse a mayores distancias para resolver sus conflictos judiciales, así como la sobrecarga de trabajo que podría recaer sobre el órgano judicial receptor, especialmente si no se refuerza su dotación de personal. No obstante, también se destaca como aspecto positivo la posibilidad de ofrecer una atención más especializada y una resolución integral de los casos.

Respecto a la especialización de otros órganos jurisdiccionales (apartado 4.2), se constata que, en virtud de la disposición adicional décima, apartado tres bis, de la Ley Orgánica 1/2004, se ha previsto la posibilidad de especializar en violencia de género determinados Juzgados de lo Penal.

Asimismo, en aplicación de los artículos 82.1.3.º y 82.2.4.º de la LOPJ, se ha establecido que determinadas Secciones de las Audiencias Provinciales asuman de forma exclusiva el conocimiento de recursos y asuntos en materia penal y civil vinculados a la violencia de género.

En Canarias funcionan también dos Juzgados de lo Penal especializados en violencia de género, uno en Las Palmas de Gran Canaria y otro en Santa Cruz de Tenerife, conforme al artículo 89 bis de la LOPJ. En cuanto a los Juzgados de instrucción con competencia en violencia sobre la mujer, la provincia de Las Palmas cuenta con: Juzgados de Violencia sobre la Mujer nº. 1 a 3 de Las Palmas de Gran Canaria, Sección de Violencia sobre la Mujer del Tribunal de Instancia de San Bartolomé de Tirajana (plaza 1), Juzgado de Instrucción n.º 1 de Arrecife, Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Puerto del Rosario; por su parte la provincia de Santa Cruz de Tenerife cuenta con un mayor número de juzgados competentes en la materia: Sección de Violencia sobre la Mujer del Tribunal de Instancia de Arona (plazas 1 y 2). Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Icod de los Vinos (plaza 1), Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de La Orotava (plaza 2), Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Los Llanos de Aridane, Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de San Sebastián de La Gomera (plaza 1), Juzgado de 1ª Instancia e Instrucción nº 1 de Santa Cruz de la Palma, Juzgados de Violencia sobre la Mujer nº 1 y 2 de Santa Cruz de Tenerife, Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Valverde (plaza 1), Sección Civil y de Instrucción del Tribunal de Instancia de Puerto de laCcruz (plaza 3).

Desde una perspectiva cuantitativa, estos órganos judiciales en Canarias atienden un volumen relevante de casos, lo que justifica su especialización. Además,

el modelo de agrupación judicial vigente permitirá mejorar el acceso a la justicia especializada para víctimas que residen fuera de las principales capitales, sin perjuicio de la necesaria cercanía geográfica.

En definitiva, la estructura judicial en materia de violencia de género en Canarias tras el Real Decreto 1170/2023, de 27 de diciembre, de creación de setenta unidades judiciales correspondientes a la programación de 2023 y de adecuación de la planta judicial, refleja una evolución hacia un modelo más cohesionado y especializado, en línea con los compromisos adquiridos en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género, especialmente la medida 105, y en cumplimiento del mandato de protección integral establecido por la legislación orgánica vigente, objetivos que en la práctica no están exentos de efectos contra productivos.

Este recién redimensionamiento de la planta judicial enfocado a una mejor distribución territorial de la competencia en violencia de género se vio nuevamente afectado por la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia que supuso la redistribución generalizada de la justicia en las que los Juzgados pasan a ser secciones en los Tribunales de instancia.

Ante las deficiencias ya identificadas y las nuevas modificaciones introducidas por la llamada Ley de Eficiencia, la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia de Canarias (TSJC) no tardó en reaccionar, habiendo solicitado recientemente la creación de diez nuevas plazas judiciales, con el objetivo de reforzar la respuesta del sistema judicial frente a la violencia sobre la mujer y la violencia ejercida contra la infancia y la adolescencia. De estas, seis estarían destinadas específicamente a los órganos con competencia en violencia de género.

Asimismo, en su sesión del 28 de marzo, la Sala aprobó el informe elaborado por la Comisión de Estudio para la implantación de la Ley de Eficiencia Organizativa[536], norma que contempla la creación progresiva de los nuevos Tribunales de Instancia entre julio y diciembre de 2025, proponiendo al Consejo General del Poder Judicial, al Ministerio de Justicia y al Gobierno de Canarias la creación de varias plazas judiciales en este ámbito.

[536] Según la comunicación del Poder Judicial disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunales-Superiores-de-Justicia/TSJ-Canarias/En-Portada/El-TSJC-pide-10-nuevas-plazas-judiciales-para-combatir-la-violencia-sobre-la-mujer-y-contra-la-infancia-en-Canarias (Consultado: 18/04/2025).

En particular, se solicita una cuarta plaza judicial[537] en la Sección de Violencia sobre la Mujer del futuro Tribunal de Instancia de Las Palmas de Gran Canaria; una tercera en la correspondiente Sección del Tribunal de Instancia de Santa Cruz de Tenerife; una segunda plaza en Arona; y una nueva plaza en el Tribunal de Instancia de Arrecife, en Lanzarote.

Asimismo, se propone la creación de una nueva Sección de Violencia sobre la Mujer en La Orotava, dotada con una plaza judicial adicional y con jurisdicción extendida al Partido judicial de Icod de los Vinos, lo que permitiría completar el proceso de comarcalización de esta materia en la isla de Tenerife.

En cuanto al Partido judicial de Puerto del Rosario (Fuerteventura), la Sala de Gobierno reitera la urgencia de que el Ministerio de Justicia dicte el Real Decreto que permita la separación de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, señalando que ello constituye un «*presupuesto indispensable*» para adaptar dicha demarcación a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2025. Esta medida permitiría además la creación de una Sección especializada en violencia sobre la mujer en el Tribunal de Instancia de esa localidad.

La Sala de Gobierno del Tribunal de Justicia de Canarias califica la situación actual de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en Santa Cruz de Tenerife como «*especialmente grave y deficiente*», subrayando que «*debe actuarse inmediatamente*». En este sentido se plantea al Gobierno de Canarias, en su calidad de administración prestacional, la necesidad urgente de dotar a estas sedes judiciales de recursos materiales y humanos adecuados. Entre las medidas solicitadas se encuentran la adaptación de las oficinas judiciales, el incremento de efectivos, la creación de oficinas de atención a las víctimas y la dotación de equipos psicosociales que puedan prestar asistencia «*inmediata y preferente*» en esta materia.

En igual medida se insiste en la importancia de adoptar medidas que eviten la confrontación entre la víctima y el presunto agresor en sede judicial, así como en garantizar instalaciones suficientes para el correcto funcionamiento de las nuevas Secciones y Plazas propuestas. La Sala solicita además que se facilite el transporte

[537] En virtud del Real Decreto 422/2025, de 3 de junio, por el que se dotan nuevas plazas en Secciones de Violencia sobre la Mujer, se crean Secciones de Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, y se amplía y modifica la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal (BOE de 4 de junio de 2025), Las Palmas de Gran Canaria contará con una cuarta de la Sección de Violencia sobre la Mujer del Tribunal de Instancia de Las Palmas de Gran Canaria.

para el traslado de víctimas a otros Partidos judiciales, en aquellos supuestos en los que se haya producido la comarcalización de competencias.

Aunque el presente acuerdo también contempla propuestas relacionadas con la creación de Secciones especializadas en Violencia contra la Infancia y la Adolescencia, el Tribunal de Justicia de Canarias advierte sobre la necesidad de que exista una coordinación efectiva entre dichas secciones y las ya existentes en materia de violencia de género, particularmente en aquellas demarcaciones donde una misma plaza judicial deba asumir competencias «*de forma exclusiva pero no excluyente*» sobre ambas materias.

Finalmente, la Sala de Gobierno del Tribunal de Justicia de Canarias acuerda dirigir una comunicación al Ministerio de Justicia solicitando expresamente la dotación de plazas de letrados de la Administración de Justicia que resulten necesarias para la adecuada operatividad de las nuevas secciones y plazas propuestas.

2.2.- Incidencia de la violencia de género en mujeres inmigrantes en Canarias

Los datos estadísticos sobre violencia de género en España presentan múltiples complejidades metodológicas. Proceden de diversas fuentes institucionales (como el Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía del Estado, el Ministerio de Sanidad, el Instituto Nacional de Estadística, Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género), las cuales utilizan criterios distintos y recogen fenómenos no siempre homogéneos. Esta diversidad dificulta tanto la comparación sincrónica entre datos como su interpretación conceptual y cualitativa.

Una de las principales limitaciones es la falta de desagregación por nacionalidad en muchas de las fuentes estadísticas al igual que en las bases de datos jurisprudenciales públicas como CENDOJ o privadas, como Vlex o Tiran lo Blanch, lo que impide un análisis específico del impacto de la violencia de género en la población femenina extranjera. Incluso cuando se identifican víctimas extranjeras ello no permite determinar la incidencia real del fenómeno si no se relaciona con el total de mujeres extranjeras residentes o no se diferencia con las no residentes. Para una aproximación más precisa, es necesario calcular tasas comparativas a partir del número de mujeres mayores de quince años con residencia legal en España.

Adicionalmente existe una distorsión estadística derivada de los procesos de nacionalización: las mujeres extranjeras que han adquirido la nacionalidad española

dejan de contabilizarse como extranjeras en los registros de violencia de género, aunque siguen siendo migrantes. Esta omisión afecta de forma significativa al análisis del fenómeno en clave de origen o procedencia cultural[538].

Otro límite importante se refiere a la definición legal de violencia de género en el ordenamiento español, circunscrita en gran parte a la violencia ejercida en el ámbito de la pareja o expareja, conforme a la Ley Orgánica 1/2004. Quedan así fuera de esta estadística otras manifestaciones de violencia machista (como la trata, la violencia sexual fuera de la pareja o los matrimonios forzados) que afectan con especial intensidad a mujeres migrantes.

En lo que respecta a la aplicación territorial se enfrenta una doble dificultad si se desea realizar un desglose estadístico a nivel autonómico, como en el caso de Canarias. A la ya compleja estructura y heterogeneidad de los datos a nivel estatal se suma la escasa disponibilidad de información desagregada territorialmente, lo que impide una adecuada caracterización del fenómeno en regiones concretas. Esta limitación restringe la capacidad de análisis y planificación de políticas públicas específicas y adaptadas al contexto local.

En definitiva, aunque los datos existentes permiten esbozar un panorama general sobre la violencia de género que sufren las mujeres migrantes, deben ser interpretados con precaución. Las lagunas estadísticas y conceptuales que persisten deben invitar a una revisión crítica y a una mejora en los sistemas de recogida y análisis de información, especialmente cuando se pretende desarrollar políticas basadas en evidencia y con enfoque interseccional.

Por todo ello cuando hablamos de la violencia contra las mujeres inmigrantes, al igual que en el caso de violencia de género en general, hay que tener muy en cuenta la llamada «*zona gris*»[539] que solo se puede revelar datos mediante el relato de las propias víctimas o de los profesionales que las atienden en diversas etapas del proceso.

---

[538] Si analizamos las cifras de feminicidios cometidos por la pareja o expareja, el portal estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género indica que el 68,4 % de las víctimas eran españolas, el 30,3 % extranjeras y en el 1,3 % de los casos no consta esta información. No obstante, al aplicar como filtro el "país de nacimiento de la víctima", los porcentajes varían: el 64,4 % de las víctimas habían nacido en España, el 34,2 % en el extranjero y en el 1,4 % de los casos no consta el dato. Esta diferencia refleja el porcentaje de mujeres inmigrantes que han adquirido la nacionalidad española. Estadística disponible en la web: https://estadisticasviolenciagenero.igualdad.gob.es/ (Consultado: 23/04/2025).

[539] DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO, "El Estado de la cuestión en el estudio de la violencia de género", Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Centro de Publicaciones, Madrid, 2013, p. 78, disponible en: http://www.publicacionesoficiales.boe.es (Consultado: 22/05/2025)

A modo ilustrativo, en las estadísticas publicadas por el portal de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, de los quince ámbitos de análisis disponibles [540], si bien todos permiten seleccionar un nivel territorial concreto (nacional, autonómico o provincial), únicamente tres de ellos ofrecen la posibilidad de desagregar los datos según la nacionalidad de las víctimas (españolas o extranjeras) y/o de los agresores (españoles o extranjeros). En concreto se trata de los apartados relativos a los feminicidios en el ámbito de la pareja o expareja, a las menores víctimas mortales, y al uso del servicio telefónico 016, este último diferenciando las llamadas según el idioma utilizado. Existe además una cuarta categoría centrada exclusivamente en víctimas extranjeras, referida a la concesión de autorizaciones de residencia y trabajo a mujeres extranjeras víctimas de violencia de género y a sus hijos.

Asimismo, observamos que, a partir de los datos estadísticos disponibles sobre los feminicidios perpetrados por la pareja o expareja, información que se recopila desde el año 2013, la Comunidad Autónoma de Canarias presenta una cierta desviación respecto al resto del territorio nacional en lo que se refiere a la incidencia de la violencia de género en mujeres extranjeras, tomando como criterio de análisis la nacionalidad.

Sin embargo, si optamos por diferenciar en función del país de nacimiento de la víctima, se constata la misma variación a nivel estatal, siendo así que resultan menos victimas extranjeras utilizando el criterio nacionalidad que si utilizamos el criterio país de nacimiento, muy probablemente por cuestión de nacionalización.

Asimismo, y en relación con la llamada «*zona gris*» el estudio constata que «*los instrumentos de medición cuantitativos, los únicos que pueden hablar de magnitudes, no son totalmente adecuados para captar y medir un fenómeno con una gran "zona gris", gradual, secreto, nada dicotómico. Y que además debe ser reconocido y narrado por sus víctimas, cuando uno de los rasgos de la violencia de género es manipular y deformar el sentido de las acciones (el sentido común) en el que viven las mujeres. A pesar de estas limitaciones, la medición es una de las líneas de análisis de mayor éxito, ya sea a través de encuestas, estudios epidemiológicos o análisis de los indicadores. Lo que el estado de la cuestión ha determinado es la necesidad de mejorar estas herramientas, no solo haciéndolas más finas metodológicamente, sino, sobre todo, orientándolas hacia las preguntas para las cuales no tenemos respuesta*».

[540] Los quince ámbitos con sus correspondientes códigos son: "010 Femicidios en la pareja o expareja", "020 Femicidios fuera de la pareja o expareja", "030 Menores víctimas mortales", "040 Servicio 016", "050 Usuarias de ATENPRO", "060 Dispositivos electrónicos de seguimiento", "070 Ayudas del artículo 27 – Ley Orgánica 1/2004", "080 VioGén: Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género", "090 Licencias y autorizaciones de residencia y trabajo a mujeres extranjeras víctimas de violencia", "100 Denuncias por violencia en la pareja o expareja", "110 Órdenes de protección", "120 Recursos de acogida", "130 Fondos para asistencia social", "140 Contratos bonificados y de sustitución","150 Ayuda para cambio de residencia".

Tabla 4.- Víctimas mortales por violencia de género en Canarias

Comunidad autónoma (As)	VM España u otro país	Feminicidios pareja o expareja
Canarias	España	54
	Otro país	31
Comunidad autónoma (As)	**VM española o extranjera**	**Feminicidios pareja o expareja**
Canarias	Española	57
	Extranjera	28

Fuente: Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad[541]

Por otro lado, cabe mencionar que, si bien el porcentaje de mujeres extranjeras residentes asesinadas es ligeramente superior a la media nacional, el porcentaje de agresores de nacionalidad extranjera (30,6%) se sitúa levemente por debajo de dicha media. Esta circunstancia, sin embargo, no altera la conclusión respecto a la sobrerrepresentación de las mujeres migrantes en los casos de violencia de género, lo que evidencia la necesidad de profundizar en el análisis de los factores de vulnerabilidad que las afectan de manera desproporcionada.

Si bien la estadística constituye un punto de partida valioso para la identificación de problemáticas específicas que afectan a determinados grupos vulnerables, la insuficiencia de datos exhaustivos y desagregados en el ámbito de la violencia de género, especialmente en lo relativo a sus factores de incidencia y a su impacto en el colectivo de mujeres extranjeras, plantea importantes limitaciones para el análisis cuantitativo. En este contexto se hace necesario recurrir a metodologías complementarias de investigación, entre las cuales destaca el estudio de la jurisprudencia, así como el análisis de la experiencia empírica de los operadores jurídicos, las propias víctimas y la doctrina científica especializada. Estas fuentes permiten aproximarse a una comprensión más profunda y cualitativa de la realidad que enfrentan las mujeres extranjeras en situación de violencia de género, aportando

[541] Según el portal de estadística de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género la última actualización y fecha de referencia es el 21.04.2025, disponible en https://estadisticasviolenciagenero.igualdad.gob.es/ (Consultado:23/04/2025).

elementos fundamentales para el diseño de políticas públicas más eficaces y sensibles a la diversidad de factores que inciden en su victimización.

Para extraer las principales dificultades de las mujeres inmigrantes que expondremos a continuación, además de las diferentes estadísticas y casos empíricos, hemos analizado en la base de datos CENDOJ diferentes sentencias dictadas en Canarias, y a efecto de acotarlas, a falta de filtros específicos de dicha base, hemos utilizado como criterio las que contengan las palabras «*traductor-intérprete*» o «*traducción*», seleccionando a la vez el criterio de localización «*Canarias*», el criterio jurisdicción «*penal*», y en cuanto al tipo de órgano los de Violencia sobre la Mujer, Juzgado de lo Penal, Audiencia Provincial, Tribunal Superior de Justicia y Tribunal Supremo, arrojando la búsqueda un total de treinta y cuatro resultados de los que extraeremos las resoluciones más relevantes.

2.3- El derecho a la tutela judicial efectiva y la barrera idiomática

No es casualidad que hemos comenzado con este factor, a pesar de que evidentemente no lo vamos a encontrar en aquellos casos de mujeres víctimas originarias de países hispano-hablantes, pero sí de todas las demás, pues para que se pueda activar la maquinaria del sistema de protección de la justicia, es imprescindible que la víctima se pueda comunicar con todos los operadores estatales de tal manera que pueda hacer valer todos los demás derechos.

El derecho a contar con un traductor o intérprete para la víctima de violencia de género encuentra su fundamento jurídico implícito en el derecho a la tutela judicial efectiva y a ser informado debidamente, ambos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución Española. Este precepto consagra, entre otros, el derecho de todas las personas a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión[542].

En el contexto específico de las víctimas de violencia de género que no comprenden o no se expresan adecuadamente en castellano o en la lengua cooficial correspondiente, el acceso a un traductor o intérprete resulta imprescindible para garantizar su derecho a ser oída, a participar de forma plena en el proceso y a comprender la información relevante que afecta a sus derechos. La ausencia de estos

[542] PONCE GONZALEZ, S., "El derecho a la interpretación y a la traducción en el proceso penal: la Directiva 2010/64/UE" [Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir], Valencia, 2020, p. 35.

servicios podría constituir una vulneración del derecho a la defensa y a un proceso con todas las garantías, pilares esenciales de la tutela judicial efectiva.

Asimismo, la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, refuerza este mandato constitucional al reconocer expresamente el derecho de la víctima a utilizar un idioma que comprenda durante todo el procedimiento, facilitándose los servicios de traducción e interpretación necesarios, sin coste para la persona afectada. El artículo 123 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal también prevé el derecho a la asistencia de intérprete durante las diligencias y en el juicio, si bien con respecto al investigado o acusado.

De este modo el derecho a un traductor o intérprete no solo forma parte del derecho de información, sino que constituye un instrumento esencial para la realización efectiva de la tutela judicial, evitando situaciones de indefensión y asegurando un acceso real y efectivo a la justicia para todas las víctimas.

En el marco de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Víctima del Delito, se reconoce de manera expresa el derecho de las víctimas a la traducción e interpretación, en garantía de su efectiva participación en el proceso penal y del pleno ejercicio de sus derechos. Este derecho se configura como una manifestación del principio de tutela judicial efectiva y del respeto a la dignidad de las personas, pilares esenciales del Estado social y democrático de Derecho.

Desde el primer contacto de la víctima con las autoridades competentes, conforme al artículo 5.1.f) del Estatuto, se establece el deber de informarle de manera clara y accesible sobre la disponibilidad de servicios de interpretación y traducción. Este derecho informativo tiene la finalidad de eliminar cualquier barrera lingüística que pudiera obstaculizar su adecuada comprensión del procedimiento penal y, por ende, la materialización de los demás derechos que le asisten[543].

En el momento de la interposición de la denuncia el artículo 6.b) garantiza a toda víctima que no comprenda o no se exprese en ninguna de las lenguas oficiales del lugar de los hechos, el derecho a la asistencia lingüística gratuita, así como a recibir, igualmente de manera gratuita, la traducción escrita de la copia de la denuncia presentada. Se refuerza de este modo la accesibilidad al sistema judicial y se asegura que la víctima pueda desarrollar una participación consciente e informada desde la fase inicial del procedimiento.

[543] *Ibidem*, p. 500.

La regulación más extensa y específica de este derecho se encuentra en el artículo 9 del Estatuto de la Víctima del Delito. Esta disposición reconoce el derecho de toda víctima que no hable o no entienda el castellano o la lengua cooficial correspondiente, a ser asistida gratuitamente por un intérprete durante su declaración en la fase de investigación, ya sea ante el juez, el fiscal o funcionarios de policía, así como durante su intervención como testigo en el juicio o en cualquier otra vista oral. Asimismo, se extiende esta protección a las personas con limitaciones auditivas o de expresión oral, reforzando los principios de igualdad y no discriminación.

En materia de traducción escrita, el derecho comprende la recepción gratuita de las resoluciones esenciales para el proceso, en particular aquellas referidas a la decisión de no iniciar el procedimiento penal, la sentencia que lo ponga fin y las resoluciones que afecten a la seguridad de la víctima. Esta traducción incluirá, además, un breve resumen de los fundamentos de la resolución cuando lo solicite la víctima, garantizando así una comprensión efectiva de su contenido y consecuencias jurídicas.

El Estatuto prevé mecanismos para la prestación de los servicios de interpretación mediante videoconferencia u otros medios de comunicación a distancia, salvo que el Juez o Tribunal determine que, en aras de una mejor salvaguarda de los derechos de la víctima, sea necesaria la presencia física del intérprete. Asimismo, en determinados supuestos, la traducción escrita podrá ser sustituida por un resumen oral, siempre que de este modo se garantice adecuadamente la equidad del procedimiento.

Finalmente, tanto en el ámbito policial como judicial, la decisión de no facilitar interpretación o traducción puede ser objeto de recurso ante el Juez de Instrucción o mediante recurso de apelación, respectivamente, lo que constituye una garantía adicional del respeto a este derecho fundamental.

En conclusión, el Estatuto de la Víctima del Delito configura el derecho a la traducción e interpretación como un instrumento indispensable para la efectiva tutela de los derechos procesales de las víctimas, asegurando que puedan participar en condiciones de igualdad en los procedimientos penales, y estableciendo un marco legal que responde tanto a los estándares del Derecho interno como a los compromisos derivados del Derecho de la Unión Europea, en particular, de la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012.

Del mismo derecho a un traductor intérprete gozan también los investigados, detenidos y los testigos en base al mismo derecho constitucional de tutela judicial efectiva y a los artículos 398, 440 y 520.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y la

ausencia de dicho profesional o una prestación defectuosa perjudicaría no solo a los directamente interesados sino indirectamente a las víctimas que podrían sufrir los efectos de una posible nulidad de las actuaciones, especialmente por la dilación que supondrá la retroacción de las actuaciones[544].

La jurisprudencia estudiada nos ha permitido identificar los momentos o trámites más importantes en los que la actuación de un traductor intérprete es esencial, y los efectos de su inexistencia o de la calidad del servicio sobre la tutela judicial efectiva.

2.3.1.- Tutela judicial efectiva versus sobreseimiento provisional

La jurisprudencia consultada arroja un importante número de sentencia dictadas en segunda instancia, tras recurso de apelación contra auto de sobreseimiento provisional directamente relacionado con la barrera idiomática reflejada en la falta de traducción o interpretación como diligencia de investigación. La base legal utilizada por los juzgadores *a quo* para dictar el sobreseimiento provisional en la mayoría de los casos es el 641.1 de la Ley Enjuiciamiento Criminal que permite dicha solución cuando «*no resulte debidamente justificada la perpetración del delito que haya dado motivo a la formación de la causa*».

Si bien la finalización del procedimiento, tras la realización de las oportunas diligencias de averiguación, mediante auto de archivo, no es contraria al derecho de tutela judicial efectiva, conforme a doctrina jurisprudencial pacifica, no obstante, la falta de traducción de documentación acreditativa del delito denunciado no puede ser considerada como falta probatoria.

Asimismo, en el recurso de apelación 567/2007 interpuesto ante la Audiencia Provincial de Las Palmas[545] por la representación procesal de la víctima contra el auto dictado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de San Bartolomé de Tirajana que confirmaba un previo sobreseimiento provisional, se solicitó la continuación de la tramitación de las diligencias previas, así como la admisión de nuevas diligencias de investigación que habían sido previamente rechazadas por la instructora. En concreto,

[544] DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., "El artículo 24 de la Constitución y la aplicación del Derecho Procesal: breve reflexión sobre algunas cuestiones pendientes en la interpretación de un precepto capital", en *La Constitución y la práctica del Derecho*, Sopec, Pamplona, 1998, pp. 345-346.

[545] AAP GC 1932/2007, de 21 de diciembre de 2007 (ECLI:ES:APGC:2007:1932A), Id Cendoj: 35016370022007200582, Auto dictado por la Audiencia Provincial de Las Palmas en apelación de autos 567/2007 contra el auto de fecha 24 de octubre de 2007, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número 1 de los de San Bartolomé de Tirajana, por el que se confirmaba el de sobreseimiento provisional de fecha 6 de septiembre de 2007.

se instaba la traducción al castellano de determinados documentos redactados en alemán y holandés, así como la declaración testifical de un testigo, vecino de la víctima y también de nacionalidad extranjera, cuya testificación podría acreditar la existencia de un delito de amenazas. Tanto el Ministerio Fiscal como el resto de las partes personadas se opusieron a la estimación del recurso.

La Audiencia Provincial recuerda que el sobreseimiento provisional, conforme al artículo 641.1 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, solo puede acordarse una vez concluida la instrucción, y siempre que no esté debidamente justificada la perpetración del delito investigado. Sin embargo, en el caso enjuiciado el Tribunal consideró que la instrucción no se encontraba agotada, ya que se rechazaron diligencias relevantes sin una valoración adecuada. En particular, no se tuvo en cuenta que los documentos obrantes en las actuaciones carecían de traducción oficial, lo que impedía una adecuada comprensión y análisis de su contenido. Asimismo, se prescindió sin motivación suficiente de la declaración del testigo propuesto, vecino de ambas partes, cuya testifical podría aportar elementos relevantes en relación con las amenazas presuntamente proferidas por el denunciado, aun cuando estas no fueran objeto directo de la denuncia inicial, constituyendo indicios periféricos de corroboración del relato de la denunciante. Además, se desestimó injustificadamente el valor de la testifical previamente practicada, aludiendo a su relación con el matrimonio, lo cual reforzaba la necesidad de proseguir la instrucción con nuevas diligencias.

Por todo lo anterior, la Sala acordó revocar el auto de sobreseimiento provisional, ordenando la práctica de las diligencias indicadas en el Fundamento jurídico segundo, esto es, la traducción de los documentos y la recepción de la prueba testifical, dejando a discreción de la instructora la valoración sobre la pertinencia de citar a otros testigos, como la hija de la denunciante, así como la posibilidad de tomar nueva declaración a la víctima.

Cabe destacar que, aunque la resolución es anterior a la entrada en vigor del Estatuto de la Víctima del Delito, evidencia ya la relevancia procesal de la adecuada traducción documental y de la correcta interpretación de declaraciones testificales, considerándolas elementos esenciales para evitar decisiones de sobreseimiento prematuras o carentes de una instrucción completa.

La Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, en su Auto n.º 502/2018[546], estima el recurso de apelación interpuesto por la parte denunciante contra el Auto de sobreseimiento provisional dictado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de dicha ciudad, en el marco de las diligencias urgentes n.º 175/2018. La resolución objeto de impugnación había acordado el archivo provisional de la causa, fundamentando tal decisión en la ausencia de elementos incriminatorios que vincularan al investigado con los mensajes enviados a través de su madre, considerada inicialmente como persona interpuesta, pero sin prueba clara de actuar por encargo de aquel.

No obstante, el Tribunal de Apelación revoca el sobreseimiento, y lo hace sobre la base de una lectura e interpretación jurídica más rigurosa de las pruebas obrantes en Autos, en particular, de la transcripción de los mensajes intercambiados entre la madre del investigado y la denunciante. En uno de los mensajes relevantes, la madre manifiesta explícitamente que el denunciado está al tanto de los mensajes enviados: *«He tells me»*, lo cual sugiere conocimiento y posible consentimiento o instigación por parte de aquel.

El elemento central y decisivo en la revocación del sobreseimiento es el reconocimiento de la trascendental relevancia procesal de la traducción oficial de las comunicaciones como medio de prueba. La Sala subraya que la mera comprensión del idioma por parte de los operadores jurídicos no exime de la necesidad de una traducción certificada por intérprete jurado, que garantice la validez procesal, fidelidad semántica y exactitud interpretativa del contenido probatorio. Así, se ordena expresamente la traducción oficial del acta de transcripción elaborada por la Letrada de la Administración de Justicia.

En cuanto a la dimensión indiciaria del caso el Tribunal advierte que los mensajes podrían constituir no solo un indicio de acoso en el contexto de la relación afectiva previa, sino también de un posible quebrantamiento de medida cautelar, al estar mediando una tercera persona, la madre del investigado, con conocimiento y eventual instrucción de este. A fin de esclarecer tal extremo, se ordena además la

[546] AAP TF 552/2018, de 28 de junio de 2018 (ECLI:ES:APTF:2018:552ª), Id Cendoj: 38038370052018200328. Se trata del Auto 502/2018, dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en Apelación de autos N.º Rollo: 0000582/2018 contra el auto de fecha 17 de mayo de 2018, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número 1 de Santa Cruz de Tenerife que dictaba el sobreseimiento provisional de la causa.

práctica de diligencias adicionales, incluida la declaración testifical del padre de la denunciante, al que el investigado presuntamente habría contactado para influir en la víctima.

El Auto constituye un ejemplo paradigmático de la función garantista del órgano de apelación en la fase preliminar del proceso penal, y pone de relieve el papel fundamental que cumple la traducción oficial en el ámbito probatorio cuando los elementos de convicción se expresan en lengua extranjera. La resolución reafirma que el derecho a una tutela judicial efectiva, articulado con el principio de contradicción y el de inmediación, exige no solo la aportación de pruebas, sino su legítima incorporación y evaluación formal mediante medios procesalmente válidos, como lo es la traducción certificada.

Por tanto, el Tribunal no solo anula el sobreseimiento, sino que restablece la actividad instructora en aras de asegurar un proceso con todas las garantías, recordando que la interpretación judicial no puede descansar sobre impresiones subjetivas o intuiciones idiomáticas, sino sobre instrumentos técnicos y probatorios plenamente reconocidos en Derecho.

Otro caso de sobreseimiento provisional directamente vinculado a la barrera idiomática es el solucionado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, mediante Auto n.º 128/2021 [547], en el recurso de apelación interpuesto por la representación procesal de la perjudicada contra la resolución dictada el 23 de septiembre de 2020 por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de Arona, la cual había acordado el archivo de las diligencias urgentes seguidas contra el investigado.

El recurso se articuló en torno a la existencia de indicios suficientes de criminalidad derivados de una conducta reiterada de carácter vejatorio, insultante y presuntamente amenazante, desplegada por el investigado a través de mensajes de texto enviados por la aplicación WhatsApp. A juicio de la parte apelante dicha conducta sería susceptible de ser subsumida en tipos penales como los malos tratos habituales, el acoso y, particularmente, el delito de *stalking* previsto en el artículo 172 ter del Código Penal. Entre los hechos relatados resalta el envío de un mensaje en

[547] AAP TF 68/2021, de 12 de febrero de 2021 (ECLI:ES:APTF:2021:68A), Id Cendoj: 38038370052021200053. Se trata del Auto 128/2021 dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en apelación de autos N.º Rollo: 0001217/2020 contra el Auto de fecha 23 de diciembre de 2020, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número 1 de Arona que dictaba el sobreseimiento provisional de la causa.

idioma italiano, fechado el 21 de septiembre, en el que se profiere la expresión *«te arrepentirás»*, cuya carga intimidatoria, según la recurrente, no fue valorada adecuadamente por el órgano instructor.

El elemento nuclear de la revocación parcial del sobreseimiento acordado radica en el valor otorgado por el Tribunal a la traducción oficial al castellano de los mensajes redactados en lengua extranjera, entre los cuales se encuentran expresiones de gran dureza verbal como *«me bloqueas para hacer la puta»*, *«falsa de mierda»* o *«vas al Tatanka a chupar polla»*. Dicha traducción, incorporada a la causa, permitió al órgano de apelación rebatir el criterio desestimatorio inicial, al entender que los mensajes sí constituían indicios objetivos y suficientes de una posible infracción penal, concretamente de un delito leve de injurias o vejaciones injustas conforme al artículo 173.4 del Código Penal.

Desde una perspectiva jurídico-procesal resulta particularmente reseñable el reconocimiento expreso del valor autónomo de la traducción oficial como presupuesto de validez probatoria. No se trata de un mero recurso lingüístico auxiliar, sino de una herramienta esencial de acceso a la verdad procesal, que permite al juzgador interactuar con el contenido lesivo de la comunicación de forma directa, fidedigna y objetiva. En este sentido, el Tribunal deja entrever que la ausencia de traducción puede conducir a interpretaciones subjetivas o equívocas, vulnerando los principios de inmediación, contradicción y derecho a un proceso con todas las garantías.

Además, esta traducción opera como mecanismo de eliminación de la barrera idiomática, garantizando el pleno ejercicio del derecho de defensa y la igualdad de armas procesales, especialmente en contextos de violencia de género donde las partes pueden ser de distinta nacionalidad o lengua. Al dotar de contenido comprensible y jurídicamente utilizable a las comunicaciones en idioma extranjero se asegura el respeto al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva, tal como ha sido configurado por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

En consecuencia, el Tribunal estima parcialmente el recurso y ordena la revocación del sobreseimiento exclusivamente en lo relativo a los mensajes insultantes y vejatorios, disponiendo que las actuaciones se adecúen al procedimiento previsto para el enjuiciamiento de delitos leves. No obstante, mantiene el archivo respecto de las demás imputaciones, amenazas, acoso y coacciones, al no haber quedado objetivamente acreditadas por medios de prueba independientes o indiciarios

suficientes. En este caso la declaración de la víctima, sin respaldo documental o testifical, se estimó insuficiente para sostener la continuidad del proceso respecto de tales hechos.

El referido Auto evidencia por tanto la importancia de la traducción no solo como medio de prueba en sentido estricto, sino como garantía estructural de un proceso penal equitativo, accesible y ajustado a Derecho.

Sin embargo, no siempre la barrera idiomática o la falta o deficiencia de traducción o interpretación conllevan a una reapertura del procedimiento. La jurisprudencia canaria analizada considera que la mera existencia de una barrera idiomática, una traducción deficiente o incluso la ausencia de una traducción literal y adecuada en una diligencia, como por ejemplo una pericial, no constituye por sí solo motivo suficiente para dejar sin efecto un Auto de sobreseimiento provisional firme, salvo que ello refleje un verdadero nuevo elemento de comprobación que altere sustancialmente el panorama probatorio previamente valorado.

En este sentido la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, en el Auto AAP TF 102/2022[548], reconoce que la traducción en la pericial original presentaba dificultades, pero subraya que la nueva pericia, aun con mejor calidad lingüística, no introduce hechos nuevos, ni evidencia distinta, ni pruebas objetivamente sobrevenidas. En otras palabras, la corrección de un defecto técnico-lingüístico no equivale, per se, a un dato probatorio nuevo que justifique la reapertura del procedimiento conforme al artículo 641.1 y 779.1.1ª de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Por tanto, desde la perspectiva jurisprudencial vigente, la deficiencia en la traducción solo alcanzará relevancia procesal suficiente si genera una nueva perspectiva fáctica o probatoria con aptitud para modificar la base de la decisión archivadora. De no ser así, la garantía del principio de seguridad jurídica y la firmeza de las resoluciones prevalecen.

En otras ocasiones la barrera lingüística es fácticamente imposible de superar por los traductores-intérpretes. En este sentido se pronuncia en el Auto n.º 240/2019, de 14 de marzo[549], la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, Sección Quinta,

[548] AAP TF 102/2022, de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:APTF:2022:102A), Id Cendoj: 3803837005202220007 3, Auto 000069/2022 dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en Apelación de Autos N.º Rollo: 0001317/2021 contra el Auto de fecha 5 de julio de 2021, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número 1 de Arona que dictaba el sobreseimiento provisional de la causa.

[549] AAP TF 155/2019, de 14 de marzo de 2019 (ECLI:ES:APTF:2019:155A), , Id Cendoj: 38038370052019200121, Auto 240/2019 dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife

desestima el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de sobreseimiento provisional dictado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de Arona, en el marco de un procedimiento por presuntos delitos de malos tratos y amenazas. La parte apelante solicitó diversas diligencias, entre ellas una pericial psicológica sobre credibilidad, un informe de valoración de riesgo, y especialmente una diligencia de traducción de amenazas vertidas en alemán, que, según la denunciante, fueron escuchadas por una testigo que no comprendía el idioma, pero a quien se las habría referido verbalmente la propia víctima.

El Tribunal rechaza la relevancia procesal de la diligencia de traducción solicitada, al considerar que no existe una amenaza cuya existencia material o verbal haya sido presenciada o registrada directamente por testigos, más allá de la afirmación subjetiva de la denunciante. La testigo manifiesta haber escuchado al investigado hablar en alemán, pero sin entender el contenido y sin constancia de grabación o transcripción que permitiera someter las expresiones a análisis. En este contexto el órgano judicial califica de «*extraña*» la diligencia de traducción solicitada por carecer de soporte empírico verificable.

Así, en este caso la traducción no tiene incidencia real en el fallo, ya que el Tribunal considera que no existe un material lingüístico identificable y verificable cuya interpretación pueda influir de manera sustancial en la resolución del recurso. En otras palabras, no hay base lingüística objetivable cuya traducción pudiera alterar el cuadro indiciario valorado.

El Auto concluye que la denuncia carece de corroboración objetiva, ni parte médico, ni testigos directos de la agresión o amenazas y que las diligencias interesadas no aportan elementos que justifiquen la reapertura o continuación del procedimiento, que presumiblemente desembocaría en una sentencia absolutoria.

Por tanto, en este asunto concreto la traducción aparece como una pretensión procesal irrelevante por falta de soporte material concreto, considerando el Tribunal implícitamente que la traducción, para tener eficacia jurídica, requiere la existencia de un contenido lingüístico determinable y objetivable, susceptible de evaluación, porque

---

en Apelación de Autos N.º Rollo: 0000236/2019 contra el Auto de fecha 11 de febrero de 2019, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número 1 de Arona que dictaba el sobreseimiento provisional de la causa.

sin ello la inicial barrera idiomática no termina por constituir un obstáculo ni justifica la continuación del proceso.

En otros procedimientos, una vez superada la barrera lingüística mediante la debida y correcta traducción, no se refleja contenido incriminatorio, y por tanto no se condena por violencia de género.

Es el caso del Auto n.º 694/2018 dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife [550], que desestima el recurso de apelación interpuesto por la denunciante, contra el Auto dictado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de Arona que había acordado el sobreseimiento provisional de las diligencias previas n.º 599/2017, iniciadas por un presunto delito de quebrantamiento de medida cautelar de prohibición de comunicación**.**

El recurso se centraba en la supuesta vulneración de la orden de alejamiento, a raíz del envío de mensajes dirigidos a la madre de la víctima, que habrían servido, según la recurrente, como vía indirecta de contacto con la protegida. Uno de los elementos considerados fue precisamente la traducción de dichos mensajes, redactados originalmente en idioma extranjero.

En cuanto al valor y función de la traducción en la resolución del recurso hay que partir del análisis del contenido de los mensajes que la Sala realiza, incluyendo su traducción, que se considera debidamente efectuada. En estas circunstancias la traducción sí fue practicada y formó parte del acervo probatorio valorado por el juzgado, sin embargo, la Audiencia concluye que el contenido traducido de los mensajes no revela intención dolosa del investigado ni propósito alguno de burlar la medida judicial. Los mensajes se limitan a exposiciones personales sin mandato comunicacional expreso o implícito, lo cual desactiva el elemento subjetivo típico del delito imputado.

Así, la traducción fue procesalmente pertinente y correctamente practicada, pero su contenido no resultó incriminatorio o relevante para la causa enjuiciada. La Sala subraya que no basta con la existencia de un mensaje traducido que aluda a la víctima,

[550] AAP TF 540/2018, de 4 de octubre de 2018, (ECLI:ES:APTF:2018:540A), Id Cendoj: 3803837005201820031 7, Auto 694/2018dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en Apelación de Autos N.º Rollo: 0000862/2018 contra el Auto de fecha 19 de febrero de 2018, del Juzgado de Violencia sobre la Mujer Número 1 de Arona que dictaba el sobreseimiento provisional de la causa.

sino que debe concurrir un dolo directo de quebrantamiento, lo que aquí no se desprende ni del lenguaje ni del contexto.

A pesar de la conclusión desestimatoria del recurso y perjudicial para la recurrente, esta resolución permite ilustrar una función esencial de la traducción en el proceso penal: su papel como instrumento de acceso al contenido semántico del acto comunicativo, cuya relevancia jurídica se delimita no por su mera existencia, sino por su valor incriminatorio en relación con el tipo penal. Es decir, la traducción no convierte automáticamente un mensaje en prueba de delito; debe conectar, como es lógico, con los elementos objetivos y subjetivos del tipo.

Esta argumentación coincide con la doctrina garantista de Ferrajoli que distingue entre prueba existente, prueba válida y prueba suficiente[551]. La traducción cumple con el primer y segundo requisito (existencia y validez), pero no alcanza la suficiencia probatoria, o sea, la traducción en este procedimiento fue realizada, valorada y descartada como prueba incriminatoria, sin que la parte apelante aportara elementos que desvirtuaran dicha conclusión. La Audiencia Provincial de Tenerife reafirma que la relevancia de la traducción en el proceso penal es instrumental y no automática, siendo indispensable que el contenido traducido se integre dentro de una estructura indiciaria potente y jurídicamente pertinente.

En otras ocasiones, si bien no se produce el sobreseimiento de la causa, los Juzgados proceden a la continuación precipitada de la causa, con la posible afección del resultado.

Así el Auto n.º 497/2019[552] de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife estima el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal y revoca la resolución del Juzgado de Instrucción n.º 4 de Granadilla de Abona que, indebidamente, había denegado la práctica de diversas diligencias de investigación en

[551] FERRAJOLI, L., "Derecho y razón: teoría del garantismo penal", Editorial Trotta, Madrid, 1995, p. 151.
Luigi Ferrajoli distingue entre prueba existente, la que ha sido aportada al proceso, prueba válida: aquella obtenida y practicada conforme a las garantías procesales y prueba suficiente: la que genera una convicción más allá de toda duda razonable. Esta clasificación es coherente con el enfoque garantista que Ferrajoli promueve, en el cual se busca limitar el poder punitivo del Estado y proteger los derechos fundamentales del imputado.

[552] AAP TF 685/2019, de 6 de junio de 2019 (ECLI:ES:APTF:2019:685A), Id Cendoj: 38038370052019200423, Auto 497/2019 dictado por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en Apelación de Autos N.º Rollo: 0000573/2019 contra el Auto de fecha 13 de diciembre de 2018, del Juzgado de Instrucción N.º 4 de los de Granadilla de Abona que dictaba la continuación del procedimiento por los trámites del Procedimiento Abreviado, sin haberse practicado la totalidad de las diligencias solicitadas por el Ministerio Fiscal.

una causa por presunto delito de quebrantamiento de condena. Entre las diligencias rechazadas, el Fiscal había solicitado expresamente la traducción de varios mensajes de texto remitidos a la víctima, redactados en idioma italiano, cuyo contenido resultaba fundamental para valorar la posible comisión del delito.

La Sala considera que la omisión de estas diligencias, y en particular de la traducción, compromete la plenitud de la instrucción, por tanto, revoca el Auto de continuación del procedimiento abreviado, ordenando la retroacción de las actuaciones al momento inmediatamente anterior a su dictado.

A diferencia de otros pronunciamientos donde la traducción aparece como elemento probatorio secundario o accesorio, en el presente caso la traducción es concebida como una diligencia de instrucción con capacidad para generar indicios relevantes. Junto a otras diligencias solicitadas por el Fiscal, la traducción de los mensajes redactados en italiano resulta determinante para analizar si las expresiones vertidas pudieran ser constitutivas, además de un quebrantamiento de condena, de otro posible delito. En consecuencia, su práctica no puede considerarse prescindible, ya que sobre su resultado reposa parte de la subsunción típica de la conducta investigada.

La traducción permite que operadores jurídicos, incluido el Ministerio Fiscal y el propio Juez Instructor, puedan acceder, comprender y valorar correctamente el material comunicativo en juego, evitando que la ignorancia lingüística derive en decisiones arbitrarias o en el archivo prematuro de la causa. En definitiva, se trata de un instrumento imprescindible para evitar situaciones de indefensión derivadas del desconocimiento del idioma utilizado en los hechos.

Al igual que las anteriores sentencias analizadas, esta resolución concibe la traducción no solo como un mecanismo de comprensión semántica, sino como puente probatorio entre el hecho lingüístico y su valoración jurídica. En el marco del proceso penal, especialmente en materias sensibles como la violencia de género, los mensajes escritos, frecuentemente emitidos a través de redes sociales o mensajería instantánea y en diversos idiomas, se han convertido en elementos nucleares de investigación.

Negarse a traducirlos con el argumento de haber precluido el plazo procesal, que tampoco ocurrió en el caso, supondría frustrar la finalidad de la instrucción. Por ello, la Audiencia recuerda que la resolución que pone fin a la fase instructora no puede dictarse válidamente mientras existan diligencias pertinentes pendientes de práctica, como era el caso de la traducción.

Este Auto refuerza la doctrina conforme a la cual la traducción en sede penal no debe entenderse como un formalismo documental, sino como una diligencia de investigación indispensable, especialmente cuando de su práctica depende determinar la existencia, alcance y contenido de una conducta penalmente relevante.

Por otro lado, resalta el valor procesal de la traducción como instrumento eficaz para eliminar barreras idiomáticas que podrían vulnerar el derecho a la defensa y a un proceso con todas las garantías, conforme al artículo 24 de la Constitución Española y al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

La estimación del recurso del Fiscal y la consiguiente retroacción del procedimiento no solo obedecen a un criterio técnico de exhaustividad procesal, sino que reflejan un compromiso con la efectividad del proceso penal frente a la creciente pluralidad lingüística de los justiciables. En este sentido la traducción se consagra como una herramienta clave para el acceso a la justicia y la protección real de las víctimas.

2.3.2.- Error en la valoración de la prueba

La traducción-interpretación, en tanto diligencia de investigación destinada a superar la barrera idiomática y garantizar un proceso conforme a los principios del debido proceso y la tutela judicial efectiva, reviste una importancia fundamental tanto para la validez formal de la prueba como para su adecuada valoración. De ello se deriva, en sede de impugnación, la posibilidad de alegar error en la valoración probatoria cuando dicha diligencia haya sido defectuosa. En tal supuesto lo que se somete a examen no es la inexistencia de la traducción o de la interpretación sino la calidad de la traducción practicada, en tanto factor determinante para la formación de un juicio de culpabilidad cierto y jurídicamente fundado.

En este sentido la Sentencia núm. 451/2015 de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife, Sección 5ª, de 23 de julio de 2015[553], resuelve el recurso de apelación interpuesto por el condenado contra la sentencia dictada en su contra por un delito de amenazas leves en el ámbito de la violencia de género (artículo 171.4 del Código

[553] Sentencia SAP TF 2005/2015, de 23 de julio de 2015 (ECLI:ES:APTF:2015:2005), Id Cendoj: 38038370052015100430, dictada por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en Rollo: Apelación, sentencia delito N.º 0000232/2015, contra la Sentencia de 3 de febrero de 2015, dictada por el Juzgado de lo Penal Número 3 de Santa Cruz de Tenerife.

Penal), con la particularidad de que uno de los ejes del recurso fue el alegado error en la valoración de la prueba, concretamente por cuestiones de traducción.

El recurrente alegó, dentro del motivo de error en la apreciación de la prueba, que el contenido de ciertos mensajes amenazantes enviados por *WhatsApp* en idioma ruso había sido incorrectamente valorado por el juzgador de instancia, por haberse basado únicamente en la traducción ofrecida por la denunciante y no en una traducción jurada que, según la defensa, reflejaba un contenido distinto o matizable.

Asimismo, se cuestionó la objetividad de la traducción realizada por la intérprete judicial, por coincidir esta con la versión aportada por la víctima, y se denunció que no se permitió incorporar una traducción jurada como medio de contraste en el juicio, lo que, a juicio del recurrente, vulneró su derecho de defensa reconocido en artículo 24 de la Constitución Española.

Sin embargo, la Audiencia argumenta que la defensa intentó introducir la traducción jurada en el acto del juicio sin haberla anunciado previamente, lo que contraviene las exigencias procesales sobre la proposición de prueba documental. El órgano de instancia abrió un debate al respecto, recogido en el soporte digital del juicio, y la defensa no formuló protesta expresa en ese mismo momento de la vista oral ante la negativa del Juzgado a admitir dicha prueba, lo cual debilita su queja en apelación[554].

El Tribunal *a quem* considera que el documento de traducción jurada fue presentado *in extremis*, sin que se haya podido verificar la fuente del texto traducido ni la presencia del traductor en el juicio para someterlo a contradicción, impidiendo esta circunstancia poderle dotar de valor probatorio.

Por otro lado, la sentencia subraya que la condena no se basó exclusivamente en el contenido traducido de los mensajes, sino que se apoyó principalmente en la declaración directa de la víctima, en la propia confesión parcial del acusado, quien reconoció haber enviado «*cosas malas*» a su expareja y en otras pruebas debidamente practicadas.

La Sala establece que la traducción de un documento extranjero (en este caso, mensajes en ruso) no puede adquirir valor probatorio suficiente sin cumplir las

[554] Así el Fundamento Jurídico segundo argumento: «*la eventual indebida denegación de tal prueba documental no quedaría subsanada con la mera aportación de este documento como prueba en segunda instancia, al margen de que deba considerarse acertada la decisión del Juzgado de lo Penal al denegar la aportación de este documento*».

garantías procesales mínimas: anuncio previo, posibilidad de contradicción y claridad sobre su origen. Además, el documento traducido no puede ser considerado de forma aislada, obviando las demás pruebas practicadas, especialmente cuando la base de la condena son pruebas directas, como la declaración de la víctima y la propia declaración auto- incriminatoria del propio acusado.

2.3.3.- El derecho del acusado a un traductor intérprete

En determinados casos la barrera idiomática no recae exclusivamente ni necesariamente sobre la víctima, sino que puede igualmente afectar al investigado o acusado. En este contexto, la ausencia de un servicio adecuado de traducción o interpretación no solo vulnera los derechos fundamentales del imputado, sino que además compromete la capacidad del sistema penal para ofrecer una respuesta adecuada, eficaz y rápida a la víctima, particularmente en casos de violencia de género.

En el ámbito del proceso penal el derecho del investigado o acusado que no comprende o no se expresa en lengua española a contar con asistencia lingüística tiene un claro fundamento jurídico. En el ordenamiento interno este derecho se sustenta en el artículo 24 de la Constitución Española, en tanto garantía de la tutela judicial efectiva y del derecho a un proceso con todas las garantías. Asimismo, se encuentra regulado de forma específica en los artículos 123 y 124 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

En esta línea el Tribunal Supremo ha sostenido de forma reiterada que el derecho a ser asistido por un intérprete no constituye una mera formalidad procesal, sino que debe considerarse un derecho fundamental, vinculado directamente con el derecho de defensa y enmarcado dentro del derecho a un proceso justo, conforme al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Esta interpretación ha sido reforzada por la Ley Orgánica 5/2015, de 27 de abril, que modificó la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, incorporando al derecho interno las Directivas 2010/64/UE, relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales, y 2012/13/UE, relativa al derecho a la información en los procedimientos penales. En su Exposición de Motivos esta norma recalca que el derecho a la interpretación y traducción para aquellas personas que no comprenden o no se expresan en la lengua del procedimiento constituye una garantía esencial del derecho a un juicio justo,

conforme al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, según ha sido interpretado por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Las reformas introducidas en la Ley de Enjuiciamiento Criminal tienen como objetivo asegurar la efectividad de este derecho, reforzando así las garantías procesales del imputado o acusado. No obstante, la vulneración de este derecho fundamental, cuando se trata del presunto agresor, repercute negativamente también en la situación de la víctima, ya que distorsiona la integridad del proceso y puede debilitar la respuesta judicial frente a la violencia de género.

A título de ejemplo, citamos la Sentencia de la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife N.º 81/2019, de 28 de febrero[555], que analiza el caso de un ciudadano extranjero condenado por un delito de violencia de género, al que además se le impuso la pena accesoria de prohibición de acercarse a la víctima y de comunicarse con ella. Tras ser requerido al respecto, el condenado incumplió en repetidas ocasiones dicha prohibición, tanto por vía *WhatsApp* como acercándose a su domicilio. Sin embargo, consta en el procedimiento que ni la sentencia cuyo quebrantamiento se perseguía fue traducida, ni el requerimiento se le realizó con la asistencia de un intérprete de alemán.

Si bien en primera instancia fue condenado, la Audiencia Provincial, ante la duda suscitada sobre la efectiva traducción de la sentencia y del requerimiento, optó por la absolución. Dicha decisión se basó en la legislación constitucional y procesal vigente, así como en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (casos *Kamasinski c. Austria*, *Cuscani c. Reino Unido* y *Hermi c. Italia*, entre otros), la cual establece que la obligación de los Estados en materia de interpretación no se agota con la simple designación de un intérprete, sino que incluye el deber de garantizar un nivel mínimo de control sobre la calidad y adecuación del servicio prestado. Es decir, los intérpretes o traductores deben estar debidamente cualificados para asegurar una interpretación fiel y eficaz, exigencia recogida actualmente en el artículo 124 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

El derecho a un proceso con todas las garantías abarca, por tanto, no solo la posibilidad de ser entendido por el Tribunal, sino también la capacidad del acusado para comprender plenamente el desarrollo del proceso. La Audiencia Provincial se

[555] Sentencia SAP TF 458/2019, de 28 de febrero de 2019 (ECLI:ES:APTF:2019:458), Id Cendoj: 38038370052019100104, dictada por la Audiencia Provincial de Santa Cruz de Tenerife en Rollo: Apelación sentencia delito, N.º 0000190/2019 contra la sentencia de 18 de diciembre de 2018 dictada por el Juzgado de lo Penal Número 6 de Santa Cruz de Tenerife.

apoya, además, en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que en su sentencia de 26 de enero de 2016 establece que, a efectos de estimar un motivo de recurso por vulneración del derecho fundamental a un proceso con todas las garantías debido a un defecto de traducción, no basta con acreditar una mera inexactitud o error genérico en la interpretación, los cuales son frecuentes e incluso inevitables en cierta medida. Lo relevante es que la parte recurrente demuestre que dicho error ha tenido una incidencia efectiva en su derecho de defensa, ya sea porque indujo a error al Tribunal, o porque le impidió exponer correctamente su versión de los hechos o articular adecuadamente su estrategia de defensa.

De este razonamiento se desprende que cualquier duda sobre la relevancia de un defecto de traducción debe resolverse atendiendo a su impacto material en las garantías procesales del acusado.

En el caso analizado la falta de traducción o interpretación de la sentencia condenatoria inicial y del requerimiento correspondiente condujo, no solo a la absolución del acusado por un nuevo delito de quebrantamiento, sino también a una ineficacia implícita del sistema penal y a una falta de protección real para la víctima.

En suma, la barrera idiomática representa un obstáculo real y significativo para el ejercicio efectivo del derecho a la tutela judicial, especialmente en contextos de violencia de género que involucran a víctimas, acusados o testigos que no dominan el idioma del proceso. El derecho a la traducción e interpretación, reconocido por el artículo 24 de la Constitución Española y desarrollado tanto en la legislación procesal como en normativa europea, se configura no solo como una garantía individual, sino también como un instrumento estructural del proceso penal.

La ausencia o deficiencia de estos servicios puede derivar, como hemos podido constatar, en consecuencias procesales graves, como el sobreseimiento indebido de causas, errores en la valoración de la prueba o la nulidad de actuaciones, afectando de forma directa tanto al derecho de defensa del acusado como a la adecuada protección de la víctima. La jurisprudencia analizada confirma que la traducción no debe entenderse como una formalidad, sino como una herramienta esencial para asegurar la validez, comprensión y eficacia de las actuaciones procesales.

Asimismo, la traducción debe reunir requisitos de calidad y fidelidad, y su contenido solo adquiere valor incriminatorio si se integra en una estructura probatoria jurídicamente pertinente. De su correcta práctica depende no solo la sustanciación

adecuada del procedimiento, sino también la legitimidad de las resoluciones judiciales adoptadas.

En este sentido la traducción se configura como una diligencia de investigación imprescindible cuya omisión injustificada puede vulnerar el principio de contradicción y generar indefensión, con afectación indirecta a la propia víctima, aun no siendo ella la impedida por la barrera idiomática. Por tanto, en una sociedad cada vez más diversa desde el punto de vista lingüístico asegurar la prestación efectiva de servicios de traducción e interpretación no solo responde a mandatos legales, sino que constituye una condición ineludible para garantizar el acceso real a la justicia y la protección efectiva frente a la violencia de género y así equilibrar la balanza ante una vulnerabilidad previa inequívoca.

IV.- TURISMO Y VIOLENCIA DE GÉNERO

Al tratar el fenómeno de la violencia contra las mujeres se constata que nos enfrentamos a una realidad global profundamente arraigada y estructural, cuya presencia no se limita a contextos específicos ni a determinadas culturas o sistemas jurídicos[556]. Se trata de una problemática de carácter global, que atraviesa todas las sociedades y que persiste con independencia de las fronteras geográficas, de las diferencias culturales, religiosas o económicas, y del grado de desarrollo legislativo de los Estados.

A pesar de que el turismo suele asociarse con el ocio, la relajación y la evasión del entorno cotidiano, la violencia de género no desaparece en estos contextos. Por el contrario, puede manifestarse con características particulares que, muchas veces, permanecen invisibilizadas bajo la imagen idealizada del destino vacacional. Este fenómeno adquiere especial relevancia en regiones de alta afluencia turística como el archipiélago canario, cuya economía y estructura social están profundamente vinculadas al sector turístico.

Canarias, como destino internacional consolidado, no está exenta de las dinámicas estructurales que favorecen la reproducción de la violencia de género en entornos turísticos. En primer lugar, la elevada movilidad poblacional, marcada por la

[556] CHOCRÓN GIRALDEZ, A. M., "Víctimas extranjeras de violencia de género: derechos y medidas de protección", en *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía*, Granada, 2011, p. 2159.

constante llegada y salida de turistas, dificulta no solo la denuncia de los hechos, sino también el seguimiento de los procesos penales. Esta circunstancia se agrava cuando tanto la víctima como el agresor no residen en el territorio, lo que plantea desafíos evidentes para las autoridades judiciales y policiales.

Desde una perspectiva jurídica, es indispensable analizar las barreras que enfrentan las víctimas extranjeras turistas, siendo algunos obstáculos los mismos que para las víctimas extranjeras residentes, otros sin embargo son más específicos.

Entre esas barreras comunes podrían considerarse el desconocimiento del idioma y del sistema legal local y la carencia de redes de apoyo, estas tres además con más intensidad incluso que en el caso de las residentes, la limitada presencia de intérpretes en dependencias policiales y judiciales, y de manera particular la imposibilidad de permanecer en el territorio para participar activamente en el proceso penal. Todo ello pone en evidencia la necesidad de diseñar mecanismos de asistencia legal adaptados a este perfil de víctima.

La violencia de género en contextos turísticos no puede ser considerada como un fenómeno anecdótico o residual, sino como una manifestación más, si bien con especificidades propias, de una problemática estructural que requiere respuestas jurídicas adecuadas, eficaces y sensibles a las condiciones particulares del entorno en el que se produce.

La Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, decíamos, contempla expresamente la situación particular de las mujeres extranjeras dentro de su ámbito de protección, así el artículo 17 de la norma establece que los derechos reconocidos en ella se garantizan a todas las mujeres víctimas de violencia de género, sin distinción de nacionalidad, religión u otras circunstancias personales o sociales, pero sin evidentemente distinguir entre la situación de estancia de la víctima en nuestro país.

Cabe recordar el contenido del Título II de la Ley, que articula un conjunto de derechos fundamentales divididos en tres bloques esenciales: en primer lugar, el derecho a recibir información, tanto sobre su situación personal como sobre las medidas de protección disponibles; en segundo término, el derecho a una asistencia social integral, que implica un acompañamiento multidisciplinar; y, por último, el derecho a la asistencia jurídica gratuita, aplicable en todos los procedimientos judiciales y administrativos derivados, directa o indirectamente, de la violencia sufrida.

Estos derechos específicos reconocidos a las mujeres víctimas de violencia se complementan con las garantías constitucionales que el ordenamiento español reconoce a las personas extranjeras, entre las que reviste especial relevancia el derecho a la tutela judicial efectiva, garantía que impone a los poderes públicos el deber de eliminar cualquier obstáculo que dificulte que una mujer en situación de violencia pueda denunciar los hechos y ejercer su derecho a la protección frente al maltrato[557].

1.- Jurisdicción y competencia territorial

El principio de territorialidad constituye uno de los pilares fundamentales del ejercicio del ius puniendi por parte del Estado. En aplicación del principio *locus regit actum*, la ley penal de un Estado se aplica a los delitos cometidos dentro de su territorio, con independencia de la nacionalidad del autor o de la víctima[558]. Este principio se encuentra positivizado en el artículo 8 del Código Penal, que establece que «*los delitos cometidos en territorio español se juzgarán con arreglo a las leyes penales españolas*», sin perjuicio de lo dispuesto en Tratados internacionales ratificados por España.

Desde una perspectiva sistemática, dicho precepto se complementa con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que atribuye a la jurisdicción penal española la competencia para conocer de los delitos cometidos en el territorio nacional, lo que refuerza el carácter estructural del principio territorial en la determinación de la competencia judicial penal.

Doctrinalmente, el principio de territorialidad se justifica en la soberanía estatal sobre su espacio geográfico, lo que implica la titularidad del poder punitivo respecto de cualquier conducta delictiva que se verifique dentro de sus fronteras[559]. Este fundamento ha sido ampliamente aceptado tanto en el Derecho interno como en el Derecho internacional penal, en tanto refleja el derecho de todo Estado a mantener el orden público y sancionar las infracciones que alteren la paz social dentro de su jurisdicción.

Desde el punto de vista doctrinal el principio de territorialidad goza de reconocimiento general y no es objeto de controversia, y desde el punto de vista

[557] *Ibidem*, p. 2160.
[558] MUÑOZ CONDE, F., GARCÍA ARÁN, M., "Derecho penal. Parte general", Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, p. 153.
[559] *Ibidem*, pp. 153-154.

procesal, encuentra su justificación en una mayor eficacia en la investigación de los hechos delictivos, ya que permite una más fácil localización de pruebas, testigos y demás elementos necesarios para la instrucción del proceso. No obstante, este criterio puede verse excepcionalmente desplazado por otros criterios competenciales establecidos por normas especiales, como de hecho ocurre en el ámbito de los delitos de violencia de género, donde el artículo 15 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal introduce un fuero especial basado en el domicilio de la víctima, en aras de garantizar su protección efectiva.

La determinación de la competencia territorial de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer reviste una especial relevancia en el ámbito de los delitos de violencia de género, particularmente en aquellos supuestos en que los hechos se producen durante una estancia vacacional, en un lugar desvinculado del domicilio habitual de las partes.

Tradicionalmente, en el proceso penal español rige como criterio general el del lugar de comisión del delito (*forum delicti comissi*), conforme al artículo 14 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por cuanto se considera que el Estado en cuyo territorio se ha producido el hecho delictivo posee el poder punitivo sobre el mismo[560], e implícitamente la competencia preferente debe atribuirse al órgano judicial del lugar en el que se ha cometido el delito, ya que es allí donde existe una mayor proximidad entre los hechos y el proceso penal, facilitándose así la investigación, la recogida de pruebas, vestigios materiales, declaraciones de testigos, diligencias policiales, etc.[561].

La investigación a distancia presenta serias dificultades prácticas. La alternativa que sería determinar el foro en función del domicilio de la víctima, desde una óptica protectora, podría interpretarse como una medida favorable, pero al mismo tiempo generaría una carga excesiva para terceros, como los testigos que residen en el lugar de los hechos, quienes se verían obligados a desplazarse para comparecer ante un órgano judicial distinto[562]. A ello se suma que el lugar de comisión del delito es un

---

[560] *Ibidem*, p. 155.

[561] PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A.-J., "Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Un balance decepcionante en la efectiva tutela en casos de violencia sobre la mujer", en *Diario La Ley*, núm. 10158 (Sección Tribuna), 2022, pp. 20-21.
Disponible en versión online: https://diariolaley.laleynext.es/dll/2022/10/26/los-juzgados-de-violencia-sobre-la-mujer-un-balance-decepcionante-en-la-efectiva-tutela-en-casos-de-violencia-sobre-la-mujer (Consultado: 05/05/2025).

[562] *Ibidem*. P. 21. En este sentido advierte el autor en el "Capitulo V. Competencia territorial" del artículo que «*la investigación a distancia es más complicada (…) Y lo que puede suponer un favorecimiento de la víctima, puede suponer una carga excesiva para terceros*».

elemento objetivo e inalterable por la voluntad de las partes, mientras que el domicilio de la víctima, por el contrario, puede verse modificado voluntariamente, incluso de forma estratégica, lo que podría desvirtuar el espíritu de la norma. Así, un eventual cambio de domicilio posterior a la interposición de la denuncia podría afectar a la seguridad jurídica y a la eficacia procesal, a pesar de que la *perpetuatio iurisdictionis* impide, en principio, una modificación de la competencia una vez iniciadas las actuaciones.

A pesar de las estas consideraciones, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, ha introducido una alteración sustancial del criterio tradicional al establecer en su artículo 59[563], mediante la incorporación del artículo 15 bis a la LECrim, que la competencia territorial en estos delitos corresponde al Juzgado de Violencia sobre la Mujer del domicilio de la víctima, sin perjuicio de que, de forma provisional, el juez del lugar de los hechos pueda adoptar las medidas urgentes penales y civiles previstas en los artículos 13 y 544 ter de la LECrim.

Este nuevo criterio competencial que altera la competencia tradicional responde sin lugar a duda a una finalidad claramente protectora: facilitar a la víctima el acceso a la tutela judicial efectiva, aproximando la sede del órgano jurisdiccional a su entorno de residencia, en línea con el propósito de «*acercar la justicia a las necesidades de la víctima*». Sin embargo, esta modificación ha generado en un principio críticas doctrinales y disfunciones en la práctica judicial, al introducir un modelo que, si bien mejora la accesibilidad, puede afectar la inmediatez de la instrucción y la disponibilidad de medios de prueba en el lugar de los hechos.

En los supuestos de turismo interno, cuando los hechos suceden en una localidad distinta al domicilio habitual de la víctima, la denuncia y la solicitud de orden de protección pueden presentarse ante el Juzgado de Instrucción de Guardia o Juzgado de Violencia sobre la Mujer del lugar donde se produjeron los hechos, pero una vez adoptadas las medidas urgentes necesarias se inhibirá al Juzgado competente del domicilio de la víctima. En este sentido se pronunció el Tribunal Supremo en su Auto

[563] Artículo 59 de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, es decir, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre: «*En el caso de que se trate de algunos de los delitos o faltas cuya instrucción o conocimiento corresponda al Juez de Violencia sobre la Mujer, la competencia territorial vendrá determinada por el lugar del domicilio de la víctima, sin perjuicio de la adopción de la orden de protección, o de medidas urgentes del art. 13 de la presente Ley que pudiera adoptar el Juez del lugar de comisión de los hechos*».

de fecha 19 de mayo de 2021[564] al dirimir la cuestión de competencia entre el Juzgado de Palma de Mallorca, del domicilio de la víctima y el de Estepona, donde ocurrieron los hechos encontrándose la victima de vacaciones, a favor del primero, justificando su decisión en la aplicación del artículo 15 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y resoluciones anteriores como el Auto del Tribunal Supremo de fecha 3 de febrero de 2006, argumentando al efecto que «*Se establece en este caso un fuero principal distinto del que ha venido siendo tradicional del lugar de comisión del delito. Así, se determina que con relación a estos delitos -enumerados en el art. 14.5 a)- la competencia territorial vendrá determinada por el lugar del domicilio de la víctima. Es evidente que con ello se ha pretendido otorgar a ésta una protección más intensa, en el sentido de facilitarle su relación con el órgano jurisdiccional, con los profesionales que hayan de asumir su representación y defensa, etc*». En el mismo sentido se pronuncia más recientemente el Tribunal Supremo en Auto núm. 20.229/2025 citando sentencias anteriores y matizando que «*en los casos de coexistencia de varios lugares de residencia más o menos obligados por las circunstancias, debe darse primacía, por suponer el fuero que responde con más fidelidad a la finalidad que buscaba el legislador al introducir el artículo 15 bis, a aquel lugar en que la víctima tenía su arraigo*».

Por su parte en el ámbito del turismo internacional, cuando la víctima es una persona extranjera que se encuentra en España de forma transitoria, habitualmente por motivos vacacionales, se ha establecido, como criterio interpretativo, que a efectos de competencia territorial debe entenderse como domicilio el lugar donde la víctima se encuentre circunstancialmente residiendo, ya sea un hotel, apartamento turístico, bungalow u otro tipo de alojamiento[565]. Esta posición fue consensuada por los Magistrados especializados en violencia de género en el marco del seminario del Consejo General del Poder Judicial celebrado en noviembre de 2005. Por tanto, cuando no se puede determinar el domicilio de la víctima, se considerará competente el Juzgado correspondiente a la residencia accidental[566]. De hecho, la Fiscalía del Estado,

[564] ATS 6693/2021, de 19 de mayo de 2021 (ECLI: ES:TS:2021:6693A), Id Cendoj: 28079120012021200782, dictado por el Tribunal Supremo, Sala de lo Penal en el procedimiento número 20907/2020, relativo a una cuestión de competencia.

[565] ÁLAMO GONZÁLEZ, D. P., SÁNCHEZ VILLALBA, A., "La instrucción de la violencia de género. El equilibrio entre la persecución del delito y las garantías del proceso", 1.ª ed., Wolters Kluwer-La Ley, Madrid, 2018, p. 126.

[566] GONZÁLEZ PILLADO, E., "La competencia penal de los juzgados de violencia sobre la mujer. Estudio jurisprudencial", en *Estudios penales y criminológicos*, núm. 27, 2007, p. 221.

en su circular 4/2005, se refiere expresamente a las víctimas con domicilio en el extranjero, considerando que en este caso procede tener en cuenta el «*lugar en que se encuentre residiendo aun con carácter accidental*»[567]. Durante el seminario de formación del Consejo General del Poder Judicial, celebrado en noviembre de 2005, en el marco de los denominados «*73 criterios adoptados por los magistrados de las Audiencias Provinciales con competencias exclusivas en materia de violencia de género*», también se decidió que en los casos en que las víctimas sean extranjeras o residan habitualmente fuera del territorio nacional, debe considerarse, a efectos de competencia, el lugar en el que se encuentren residiendo en España en el momento en que se produzcan los hechos.

Otra de las problemáticas planteadas en la práctica es sobre el momento al que tiene que vincularse el domicilio, y entre el momento de presentar la denuncia y el momento de comisión de los hechos[568]; la jurisprudencia[569] y la doctrina[570] se decantaron por el último. El Tribunal Supremo en el pleno no jurisdiccional de 31 de enero de 2006 precisó que el «*domicilio*» a efectos del artículo 15 bis debe entenderse el que ostentaba la víctima en el momento de comisión de los hechos, criterio que ha sido confirmado por diversos Autos del Tribunal Supremo[571]. En consecuencia, aunque el fuero del lugar de los hechos subsiste como criterio, especialmente para la adopción de medidas cautelares y órdenes de protección, el domicilio de la víctima se erige como fuero preferente en el marco de la violencia de género, desplazando la lógica territorial tradicional, si bien cuando la víctima tiene el domicilio en el

[567] CIRCULAR N.º 4 /2005 relativa a los criterios de aplicación de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, punto VI A-5: «*En los supuestos excepcionales en que no se pueda determinar el Juez territorialmente competente por no haber podido concretarse el domicilio de la víctima, ya por encontrarse domiciliada en el extranjero, ya por carecer de domicilio conocido, se estará al lugar en que se encuentre residiendo aún con carácter accidental y, en su defecto, a los fueros generales previstos en los arts. 14 y 15 LECrim, con carácter subsidiario*», disponible en: https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=FIS-C-2005-00004 (Consultado: 05/06/2025).

[568] JIMENO BULNES, M., "Jurisdicción y competencia en materia de violencia de género: los juzgados de violencia sobre la mujer. Problemática a la luz de su experiencia", en *Justicia: Revista de Derecho Procesal*, núm. 2, 2012, p. 191.

[569] ATS de 3 de marzo de 2006, JUR 2006/203649.

[570] ARMENTEROS LEÓN, M., "Algunas cuestiones que plantea la competencia de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer", en *Diario La Ley*, núm. 6399, 2006, p. 4.

[571] En este sentido citamos los Autos del Tribunal Supremo, Sala 2ª, de 2 de febrero de 2006 (Roj.: ATS 4220/2006), de 8 de junio de 2017 —Roj.: ATS 5561/2017—, 21 de junio de 2017 —Roj.: ATS 6369/2017—, 28 de febrero de 2018 —Roj.: ATS 1721/2018.

extranjero, se entenderá como domicilio a efecto de fuero territorial el domicilio accidental en el que se encuentre por razón de vacaciones[572].

La competencia territorial vinculada al domicilio accidental en el caso de víctimas extranjeras fue recordada también en las jornadas del Consejo General del Poder Judicial celebradas en Madrid en octubre de 2017 y las conclusiones posteriormente publicadas, prueba de la peculiaridad de la solución competencial [573].

La consideración como Juzgado competente del del domicilio de la víctima en el momento de comisión de los hechos, que en el caso de víctimas extranjeras turistas no es otro que el «*domicilio accidental*» correspondiente al lugar donde se encuentre puntualmente con motivo de sus vacaciones, no excluye examinar el balance entre la operatividad de este criterio y el principio de protección de la víctima[574].

De hecho, en la práctica, se han dado casos más específicos en los que el lugar de comisión de los hechos no coincide con el domicilio accidental de la víctima. Para una mejor comprensión citamos el caso planteado ante el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en la cuestión de competencia núm. 24/2024[575]. Los hechos objeto de Autos se centran en una supuesta agresión cometida por un ciudadano británico, identificado como Thiago, en perjuicio de otra ciudadana de la misma nacionalidad, Nadia, con quien mantenía una relación sentimental estable en régimen de convivencia *more uxorio* y con quien compartía domicilio en su país de origen. El incidente que motivó la apertura de un procedimiento por violencia de género tuvo lugar en la madrugada del 29 de febrero de 2024, cuando el Sr. Thiago y la Sra. Nadia, quienes se encontraban temporalmente hospedados en un hotel de Lloret de Mar durante una visita turística a Barcelona, tuvieron una acalorada discusión, y el Sr. Thiago presuntamente propinó un golpe con el antebrazo en el cuello de la Sra. Nadia, lo que provocó su caída al suelo, agresión que fue presenciada por un tercero, quien procedió a alertar a la Policía. La disputa entre los Juzgados en conflicto se centra, en esencia,

---

[572] NIETO MORALES, C., CALDERÓN LOZANO, A., DOMÍNGUEZ CASTELLANO, F., TORRES REVIRIEGO, M. R., "Guía de intervención judicial sobre violencia de género", Dykinson, Madrid, 2015, p. 50.

[573] Jornadas de unificación de criterios en materia de violencia de género Organizadas por el observatorio contra la violencia de género en la formación continua en violencia de género del CGPJ, celebradas en Madrid, del 4 al 6 de octubre de 2017, CGPJ, p. 10.
Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Actividad-del-Observatorio/Formacion/Jornadas-Unificacion-de-criterios-en-materia-de-Violencia-de-Genero--4-al-6-de-octubre-de-2017- (Consultado: 24/05/2025).

[574] GUTIÉRREZ ROMERO, F. M., "*Violencia de género: fundamentos y práctica procesal"*, Sepin, Madrid, 2007, pp. 1-128.

[575] ATSJ Cataluña 49/2024, 13 de mayo de 2024, Id. vLex: VLEX-1044208005

en determinar si, ante la ausencia de un domicilio o residencia habitual en territorio español, puede considerarse el alojamiento temporal en un hotel por parte de la ciudadana británica presuntamente agredida por su pareja como un criterio válido de competencia conforme a lo dispuesto en el artículo 15 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Ello, teniendo en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha equiparado las habitaciones de hotel a los domicilios, postura que sostiene el Juzgado de Instrucción de Guardia de Barcelona, o por el contrario, si se parte de la premisa de que dicho alojamiento no constituye un verdadero domicilio por no implicar una intención de residencia con cierta estabilidad, entonces, según la tesis del Juzgado de Instrucción de Guardia de Blanes, no cabría sino aplicar la regla general del *forum delicti commissi* prevista en el artículo 14.2 de la misma Ley, atribuyendo así la competencia al órgano judicial del lugar donde presuntamente se produjo el delito.

El Tribunal de Justicia soluciona la controversia competencial planteada a favor del Juzgado del lugar de comisión de los hechos, argumentando que «*en un supuesto como el presente en que ni la víctima ni el presunto agresor tienen su domicilio o residencia permanente en España, sino en el extranjero -que no puede ser tomada en consideración (ATS 26/11/2015 [JUR 2015\292625]), de manera que no puede advertirse una relación mínimamente consistente de arraigo entre el hotel escogido por razones de turismo para pasar unos días y la presunta víctima de los hechos, frente a la relación que sí puede advertirse con el lugar en que estos fueron cometidos, en el que permanecen las pruebas de los hechos -el testigo presencial, los policías intervinientes-, debe optarse por el del fórum delicti comissi que además de atender mejor al criterio del juez predeterminado y al de la facilidad probatoria, no se olvide, constituye el factor básico por excelencia para fijar la competencia territorial, frente al carácter excepcional y de interés de mera de política criminal que cabe atribuir al fijado en el art. 15 bis LECrim*».

Es evidente que la resolución prioriza la operatividad procesal, aunque de esta manera la opción adoptada se aparta del espíritu que inspira la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, la cual establece como criterio preferente el domicilio de la víctima con la finalidad de «*acercar la Administración de Justicia a la víctima y evitar, por razones de comodidad y seguridad, que sea ella quien deba desplazarse a dicha Administración*», tal como recuerda expresamente el propio Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en el

Fundamento jurídico primero de la resolución. Sin embargo, en el presente caso, ante la ausencia de declaración testifical de la presunta víctima, quien negó los hechos, y la existencia de testigos presenciales objetivos, como un transeúnte y los agentes policiales actuantes, la aplicación del *forum delicti commissi* se presenta como la opción más razonable y ajustada a derecho.

Por tanto, en los supuestos analizados en este subcapítulo, en los que tanto la víctima como el presunto agresor son personas extranjeras que se encuentran en España de forma temporal, generalmente por motivos turísticos, resulta plenamente aplicable el principio de territorialidad, conforme al cual corresponde a los Tribunales españoles ejercer jurisdicción penal sobre los delitos cometidos dentro del territorio nacional, con independencia de la nacionalidad de las personas implicadas. En este contexto, la competencia territorial suele atribuirse atendiendo al domicilio accidental o circunstancial de la víctima, en consonancia con el espíritu protector de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. No obstante, la jurisprudencia, en función de las particularidades del caso concreto, ha considerado en ocasiones oportuno retornar a la aplicación del principio del *forum commissi delicti*, privilegiando el lugar de comisión del delito como criterio determinante de competencia.

2.- Incidencia estadística

Una vez constatado que los Juzgados de Violencia sobre la Mujer del lugar correspondiente al domicilio accidental de la víctima ostentan tanto jurisdicción como competencia en estos supuestos, resulta pertinente analizar el impacto específico que estos casos pueden tener en determinados Partidos judiciales de la Comunidad Autónoma de Canarias.

A tal fin constituye un punto de partida útil la información estadística proporcionada por el Consejo General del Poder Judicial, concretamente en su Boletín de Información Estadística n.º 111 de mayo de 2024 donde, en el marco del análisis de las características de los partidos judiciales, se toman en cuenta variables como la población extranjera o la oferta de plazas turísticas. Dicho Boletín mantiene un sistema de información detallado relativo a los factores socioeconómicos de los partidos judiciales.

En particular, y en lo que respecta a la oferta turística dentro del ámbito de competencia de los Tribunales Superiores de Justicia, se destaca que en Canarias existen dos Partidos judiciales que superan las 100.000 plazas turísticas ofertadas[576], lo que evidencia la incidencia significativa del turismo internacional en estos territorios y su eventual repercusión en la carga jurisdiccional de los Juzgados especializados.

Una vez claro que los Juzgados de género del lugar del domicilio accidental de la víctima tienen jurisdicción y competencia, cabría verificar la incidencia concreta de estos casos.

Por otro lado, según los datos proporcionados por el Gobierno de Canarias[577], cada mes visitan el archipiélago más de un millón de turistas extranjeros, cifra que se encuentra en constante aumento. De hecho, en marzo de 2025 se registraron aproximadamente 1,5 millones de visitantes internacionales, consolidando a Canarias como la Comunidad Autónoma española con el mayor número de llegadas procedentes del extranjero en dicho mes.

Los turistas más numerosos proceden del Reino Unido (casi medio millón mensual), seguidos por los alemanes (en torno a 300.000). También destacan las llegadas desde Francia, Italia, Países Bajos, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Finlandia, entre otros países europeos.

[576] Circunstancia igualada sólo por las Islas Baleares, tal como se hace constar en el Boletín de Información Estadística, p. 10, disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estudios-e-Informes/Datos-de-Justicia/ (Consultado: 23/05/2025).

[577] La Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias actualiza mensualmente los datos de los pasajeros procedentes del extranjero según país de origen en base a los datos facilitados por AENA, remontándose el histórico al año 1990. Disponible en la página: https://www.gobiernodecanarias.org/turismo/estadisticas_y_estudios/Pasajeros_procedentes_del_extranjero_segxn_Pais_de_origen_/index.html (Consulado: 23/05/2025).

Tabla 5.- Turistas Extranjeros en Canarias

Nacionalidad	Turistas marzo 2025
Reino Unido	574,583
Alemania	342,651
Italia	86,951
Irlanda	75,810
Francia	63,803
Holanda	61,330
Otros	55,904
Noruega	53,748
Dinamarca	45,745
Polonia	45,723
Bélgica	43,383
Suecia	42,797
Finlandia	29,607
Suiza	28,838
Austria	21,052
Rep. Checa	6,290
Portugal	4,683
Total	**1,582,898**

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos proporcionados por la Consejería de Turismo y Empleo del Gobierno de Canarias

Teniendo en cuenta que la mayoría de las plazas turísticas ofertadas en Canarias se concentran en el sur de Gran Canaria y en el sur de Tenerife, resulta pertinente remitirnos a la jurisprudencia y práctica jurisdiccional de los Juzgados con competencia en violencia de género de San Bartolomé de Tirajana y Arona, que son los órganos judiciales con mayor exposición a este tipo de supuestos vinculados al turismo internacional.

Sin embargo, las estadísticas elaboradas por diversas fuentes estatales como el Observatorio contra la Violencia de Género, el Consejo General del Poder Judicial o la Fiscalía General del Estado no distinguen entre personas extranjeras residentes y no residentes en territorio nacional.

Los datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial en el marco de la *Operación 3009 del Plan Nacional de Estadística Judicial*[578], basados en la

[578] Estadística desglosada anualmente por el Consejo General del Poder Judicial, siendo el último año de referencia el año 2023, disponible en el capítulo «Estadística por temas», tema: «Aspectos internacionales», subtema «Actividad de los órganos judiciales», disponible en la página: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Actividad-de-

información facilitada por las administraciones con competencias en medios al servicio de la Administración de Justicia, evidencian cierta correlación entre el origen de los turistas extranjeros y el uso de servicios de traducción e interpretación, predominantemente en idiomas como el inglés, el alemán, entre otros. No obstante, tales estadísticas tampoco diferencian si los usuarios de estos servicios son residentes o no residentes, ni especifican el tipo de delito implicado.

En el ámbito de la actividad judicial desarrollada en Canarias durante el año 2023, y conforme a los datos extraídos de la Operación 3009 del Plan Nacional de Estadística Judicial, el volumen de traducciones escritas refleja igualmente la diversidad lingüística derivada de la presencia de población extranjera, ya sea residente o transitoria.

El idioma con mayor volumen de traducción escrita fue el inglés, con un total de 91.522 palabras traducidas en 14 servicios, lo que corrobora su posición como lengua predominante tanto en los procedimientos orales como escritos.

Le siguen el italiano, con 61.402 palabras traducidas[579] en nueve servicios, y el francés, con 15.565 palabras en diez servicios, lo que evidencia una presencia significativa de usuarios de estas lenguas en el sistema judicial. Por su parte, el alemán registró cerca de 12.000 palabras traducidas y 329 servicios de interpretación oral, consolidándose también como uno de los idiomas más demandados en ambas modalidades de asistencia lingüística.

En conjunto estos datos permiten identificar con claridad los idiomas más frecuentemente utilizados en el contexto judicial canario, aportando una base objetiva para el análisis de la incidencia de usuarios extranjeros en la actividad jurisdiccional.

Teniendo en cuenta el carácter atemporal y no limitado territorialmente de los delitos de violencia de género, así como la elevada presión turística que experimentan las Islas Canarias, resulta razonable afirmar que la casuística vinculada a la violencia de género en zonas altamente turísticas se ve directamente condicionada por esta

---

los-organos-judiciales/Actividades-de-apoyo-a-los-organos-judiciales/Actividad-de-los-Traductores/ (Consultado: 23/05/2025).

[579] Solo tomando como referencia el idioma desde el que se traduce. Según Estadística del General del Poder Judicial para el año 2023, disponible en la página: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Actividad-de-los-organos-judiciales/Actividades-de-apoyo-a-los-organos-judiciales/Actividad-de-los-Traductores/ (Consultado: 23/05/2025).

circunstancia, aun cuando los datos estadísticos disponibles no permitan establecer con exactitud una incidencia cuantificable.

No obstante, el análisis jurisprudencial, así como la experiencia práctica de los operadores jurídicos que desempeñan sus funciones en los partidos judiciales con mayor volumen de plazas turísticas y afluencia de visitantes extranjeros, confirman una incidencia significativa de estos casos, acompañada de dificultades específicas en su tratamiento procesal.

3.- Casuística y dificultades especificas

En las últimas décadas, los órganos judiciales especializados en violencia sobre la mujer ubicados en zonas de alta densidad turística del archipiélago canario han constatado una progresiva intensificación de procedimientos penales relacionados con hechos de violencia de género protagonizados por personas extranjeras en situación de turismo temporal. Esta realidad, advertida tanto por operadores judiciales como por representantes del Ministerio Fiscal, carece de un tratamiento diferenciado en las estadísticas oficiales, mientras que los datos provenientes de organismos no gubernamentales resultan igualmente escasos[580]. Esta insuficiencia estadística limita la visibilidad institucional de una problemática que presenta características procesales y sociales singulares.

Con el objetivo de identificar patrones de factores y circunstancias, las barreras específicas, los tipos delictivos más frecuentes en esta categoría y su evolución procesal, la búsqueda de jurisprudencia en la base de datos del Centro de Documentación Judicial arroja un número reducido de resoluciones relevantes. Este fenómeno encuentra explicación en el elevado porcentaje de sentencias de conformidad que se dictan habitualmente; en este sentido, Canarias ocupa el séptimo lugar a nivel nacional, con un 64,25 % del total de resoluciones, según se desprende de la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2024 (ejercicio 2023). Este porcentaje es aun mayor en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer en comparación con las instancias superiores, a lo que se suman las sentencias absolutorias. Todo ello

[580] Según la prensa local del sur de Gran Canaria basándose en un estudio de la Asociación para la Prevención, Reinserción y Atención a las Víctimas de Violencia de Género (APREM), un 20% de las mujeres que sufren violencia de género en el sur de la isla son turistas: https://maspalomas24h.com/art/5783/el-20-de-la-violencia-de-genero-en-maspalomas-es-entre-turistas (Consultado: 24/05/2025).

contribuye a que el volumen de sentencias condenatorias disponibles en el Centro de Documentación Judicial u otras bases de datos, las cuales suelen incorporarse solo en caso de recurso, algo poco frecuente debido a las breves estancias de las personas turistas y a las circunstancias particulares en que se producen estos hechos, sea limitado.

En consecuencia, el presente análisis se fundamenta en el examen de resoluciones judiciales localizadas en la base de datos del del Centro de Documentación Judicial, para lo cual se emplearon como criterios de búsqueda términos específicos tales como «*extranjero/a», «turista», «pasaporte*» o «*traductor-intérprete*». Esta revisión se complementa con la inclusión de experiencias extraídas de la práctica profesional, escogiendo casos relativos a turistas extranjeros de distintas nacionalidades[581].

a) En cuanto a las circunstancias en las que se producen este tipo de hechos existe la percepción general que este tipo de violencia se produce, con frecuencia, en contextos asociados al ocio turístico, donde el consumo de alcohol y otras sustancias psicoactivas actúa como factor facilitador del delito. Sin embargo, las sentencias analizadas no confirman esta teoría en tanto solo en dos de las ocasiones se refiere consumo de alcohol por ambas partes.

b) Lo que sí comparten la mayoría de los casos es que los hechos se desarrollan en un ámbito de intimidad, característica común en los supuestos de violencia de género. No obstante, a diferencia de lo que ocurre normalmente, donde el escenario suele ser el domicilio habitual, en estos casos el lugar de los hechos es una habitación de hotel. Las conductas denunciadas se enmarcan, principalmente, en episodios de violencia física.

Asimismo, tal como recoge la sentencia SAP TF 954/2021[582] en relación con unos hechos constitutivos de un delito de malos tratos en el ámbito familiar en relación con una pareja de turistas de Reino Unido, la agresión ocurre en la habitación del hotel, domicilio temporal de la pareja[583].

[581] Siempre con pleno respeto a la confidencialidad de los casos y a la protección de los datos personales de las partes, procediéndose a la omisión u anonimización de sus nombres.

[582] Se trata de la Sentencia 000116/2021, SAP TF 954/2021, de 23 de marzo de 2021 (ECLI:ES:APTF:2021:954), Id Cendoj: 38038370052021100111, dictada por el la Audiencia Provincial de Tenerife en el recurso de apelación N.º Rollo: 0000146/2021 procedente del juicio rápido n.º 275/2020 del Juzgado de lo Penal N.º 1 de los de Santa Cruz de Tenerife.

[583] Tenerife cuenta con la peculiaridad que además de la zona sur, altamente turística, la zona norte, en concreto Puerto de la Cruz también cuenta con una importante oferta alojativa turística.

La misma intimidad de la habitación de unos Apartamentos de Maspalomas, es el espacio en el que se produce el maltrato a una mujer alemana a mano de su esposo, delito que forma objeto del Juicio Rápido 540/2017 tramitado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de San Bartolomé de Tirajana[584]: «*Que sobre los hechos que motivan las presentes manifiesta que en la noche de ayer ambos salieron de fiesta, bebiendo su marido en exceso, estando muy ebrio, motivo por el cual ella quería regresar al hotel a dormir, tirándole el la llave de la habitación para que se fuera ella sola. Que tras entrar ella en la habitación él empieza a golpear fuertemente la puerta por lo que ella abre la misma, recibiendo en este momento por parte de Fabio[585] un puñetazo en la nariz comenzando ella a sangrar abundantemente*».

La habitación de un hotel, en este caso de Mogán, es el escenario también de un presunto[586] delito de maltrato en el ámbito familiar en el caso[587] de una joven pareja de turistas irlandeses, con la agravante de que, en este caso, concurra la intención de escapar de su agresor escalando el balcón de la habitación contigua.

También en el Juicio rápido 539/2017[588] los hechos cometidos por un turista francés contra su pareja de origen polaco ocurren en la habitación de un hotel de Maspalomas, refiriendo la víctima «*haber recibido un empujón y una patada, cayendo en la cama mientras su pareja seguía propinándole patadas de las que esta se protegía con sus manos tapaba su rostro para que ningún golpe le alcanzara la cara*».

En los hechos probados de la sentencia del juzgado a quo se detalla: «*que sobre las 00:17 horas del día 12 de noviembre de 2020, el acusado Pedro Miguel, mayor de edad, natural de Reino Unido, con pasaporte NUM000 y sin antecedentes penales, se encontraba con su pareja sentimental, Pura, en la habitación n.º NUM001 del Hotel Masaru sito en Puerto de La Cruz, cuando discutió con ella y le propinó un puñetazo en el rostro, siendo vista la agresión por Gabino. Pura ha rehusado ser examinada por un médico, prestar declaración en el Juzgado y ejercitar acciones civiles o penales. Sin embargo, los agentes de la Policía Local de Puerto de la Cruz con carnet profesional número NUM002 y NUM003 pudieron observar las marcas que tenía en el rostro, así como se iba hinchando la zona agredida mientras se entrevistaban con ella; igualmente, observaron como el acusado tenía rozadura en los nudillos de la mano*».

[584] Conforme al atestado de la Policía Nacional de Maspalomas de fecha 12 de julio de 2017.

[585] La sentencia forma parte de nuestra base de datos, procediendo a anonimizar los datos personales de las partes, mediante utilización de nombres españoles.

[586] Optamos por incluir la palabra «*presunto*» en tanto en cuanto el caso concreto terminó mediante sobreseimiento provisional, y no por sentencia condenatoria

[587] Juicio rápido 541/2017 tramitado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de San Bartolomé de Tirajana.

[588] Se eligieron tres casos del mismo día de guardia en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de San Bartolomé de Tirajana que prueban la importante incidencia en esta zona de los casos de violencia de género cuyas partes son turistas.

En el Juicio rápido 629/2019, la víctima turista escocesa también relata hechos constitutivos de maltrato en el ámbito familiar ocurridos en la habitación de un Hotel de Mogán en la que se alojaba junto a su pareja por un breve periodo vacacional [589].

No obstante, en otros supuestos el ámbito de intimidad que puede ofrecer una habitación de hotel es reemplazado por espacios marcados por la clandestinidad, como las calles poco transitadas durante la madrugada, que facilitan el ocultamiento de la conducta violenta y dificultan la intervención de terceros o testigos. Así se refleja, por ejemplo, en el Juicio Rápido 473/2021 seguido ante el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de San Bartolomé de Tirajana, en el que las partes son un matrimonio de turistas de nacionalidad rumana, ocurriendo los hechos en una calle de San Bartolomé de Tirajana entre las 2.30 y las 3.00 horas[590].

El lugar de comisión de los hechos guarda una importante correlación con la celeridad y eficacia del procedimiento, siendo así que, en el caso de los hechos cometidos en la intimidad del domicilio, a falta de otras pruebas la declaración de la víctima deviene esencial. Por el contrario, en contextos públicos la existencia de testigos o grabaciones facilita el proceso y puede hacer innecesaria la participación activa de la víctima en juicio[591].

c) Otra característica de estas agresiones es que suelen detectarse gracias a la intervención de personal de recepción de los alojamientos turísticos, vigilantes de seguridad u otros turistas de habitaciones contiguas, siendo muy pocas veces la víctima la que alerta o denuncia ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. De hecho, según datos de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género en su portal estadístico[592], de las 64.203 llamadas pertinentes[593] realizadas al teléfono 016, que

[589] En su declaración en la fase de instrucción, la victima refiere: «*que cuando la declarante llegó a la habitación (…) este le arrojó sobre el sofá, ella se incorporó agarrándola por el pelo y arrastrándola a la habitación para tirarla sobre la cama, agarrándola con las manos en el cuello y la mantuvo presa encima de la cama con todo su cuerpo encima presionándola con la pierna encima del antebrazo*».

[590] En este caso, si bien los hechos ocurren de madrugada, la intervención de un viandante, testigo directo de los hechos, facilitó el posterior procesamiento.

[591] ZULOAGA LOJO, L., ALEMÁN SALCEDO, E., "Judicialización de los casos de violencia de género y construcción del sentido de justicia: factores y agentes institucionales intervinientes", en *Revista Española de Investigación Criminológica*, vol. 20, núm. extra-2, 2022, pp. 7-8.

[592] Disponible en la web: https://estadisticasviolenciagenero.igualdad.gob.es/ (Consultado: 27/05/2025).

[593] Según la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad, en el proceso de validación de los datos relativos al idioma empleado en las llamadas al 016, únicamente ha sido posible disponer de información con un nivel de calidad suficiente a partir del año 2014, siendo por ello que los datos ofrecidos comienzan en dicho año. Asimismo, a partir de marzo de 2021, el servicio 016 amplió su cobertura para incluir llamadas relacionadas con otras formas de violencia contra las mujeres, además de aquellas específicamente vinculadas a la violencia de género en el ámbito de la

como sabemos proporciona servicios a las víctimas de violencia de género en 53 idiomas, solo 136 se realizaron en inglés y 53 en otros idiomas.

Asimismo, la intervención de la Policía Nacional en el Juicio rápido 540/2017 fue posible gracias a uno de los recepcionistas que percatándose de los ruidos de «bronca» en uno de los apartamentos, envió a uno de los compañeros para luego llamar al servicio de urgencia que comisionó de inmediato mediante el Centro de Coordinación Operativa de la Policía Nacional 091 a los agentes más cercanos al lugar.

Alertado por la propia víctima, el personal del hotel fue también el que avisó a las fuerzas de seguridad en el caso tramitado por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer n.º 1 de San Bartolomé de Tirajana en el marco de la diligencia de Juicio rápido 539/2017.

En el caso de los autos del Juicio Rápido 629/2019 son los vigilantes del hotel quienes llaman a la Policía tras ser alertados por la propia víctima.

En cuanto al Juicio rápido, el atestado de la Guardia Civil de Puerto Rico refleja que las Fuerzas de Seguridad fueron alertadas mediante una llamada realizada por la vecina de la habitación contigua del hotel, donde la víctima se refugió en su intento de huir del agresor. Un viandante, testigo imparcial por tanto, fue también el que alertó las fuerzas de seguridad, según consta en el Juicio rápido 473/2021.

d) Otra constante procesal en estos casos es la reticencia inicial o continuada de la víctima a presentar denuncia, lo que obliga a la intervención de oficio tanto por parte de las autoridades policiales, conforme al artículo 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, como de las judiciales. El proceso penal puede iniciarse sin denuncia de la víctima, tratándose de delitos públicos como los de violencia de género, pudiendo las posibles conductas procesales de la víctima variar desde el más absoluto de los silencios [594] hasta una posición procesalmente activa, pudiéndose reunir en tres principales categorías: la negativa a denunciar por sí misma, denuncia sin personación como parte acusadora y ejercicio de la acusación particular, si bien la terminación exitosa podría verse influenciada por esa conducta..

pareja o expareja. Por otra parte, según el referido portal estadístico los registros de violencia ejercida por la pareja o expareja comprenden también los casos de violencia sexual ocurridos en dicho contexto.

[594] SERRANO HOYO, G., "Sobre las posibles conductas procesales de la mujer víctima de delitos de violencia de género", en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 28, 2010, p. 20.
Disponible: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3433999&info=resumen&idioma=SPA (Consultado: 27/05/2025).

Asimismo, en los casos analizados y a pesar de la evidencia de las lesiones comprobadas en el momento o inmediatamente después de haber ocurrido los hechos, por testigos o agentes policiales, cuatro de la seis víctimas se niegan a formular denuncia ante la policía, optan por acogerse a la dispensa de no declarar del artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a excepción de una de ellas que decide declarar ante el Juez Instructor, motivando su reticencia inicial por miedo y barrera idiomática: «*que no presentó denuncia porque estaba muy angustiada en el hospital y nadie le hablaba en su idioma y por eso decidió no presentar denuncia*».

El artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal reconoce el derecho de dispensa de la obligación de declarar a los parientes más próximos del acusado o investigado. Esta prerrogativa procesal permite a determinados familiares como el cónyuge, ascendientes, descendientes, hermanos o personas con una relación de afectividad análoga a la conyugal, abstenerse de testificar en el proceso penal cuando su declaración pudiera perjudicar al investigado con quien mantienen dicho vínculo familiar.

Ante el deber constitucional y la obligación legal del artículo 410 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal que impone a cualquier persona que presencia un delito declarar en el proceso penal, la dispensa de no declarar del artículo 416 se configura como una excepción y un instrumento jurídico destinado a prevenir el conflicto de intereses que puede surgir en los familiares de una persona investigada en un proceso penal, al verse enfrentados entre su deber cívico de declarar sobre hechos posiblemente delictivos y el vínculo de afecto y lealtad que mantienen con su allegado[595].

La dispensa de la obligación de declarar prevista en el artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal constituye una institución que ha sido objeto de numerosas interpretaciones jurisprudenciales y reformas legislativas. Su aplicación reviste especial trascendencia en los procedimientos por violencia de género en los que, si la víctima decide acogerse a dicha dispensa, ello conduce en muchos casos al sobreseimiento de la causa, lo que impide al sistema judicial brindar la protección efectiva que exige este tipo de delitos.

[595] REY HUIDOBRO, L. F., "Las dispensas de la obligación de declarar contenidas en el artículo 416 de la LECrim., tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia", en *Diario La Ley*, núm. 10526, 2024, p. 1. En opinión de Rey Huidobro, «*La dispensa queda plenamente justificada, tanto por los vínculos de solidaridad entre testigo y acusado, lo que resulta acorde con la protección de las relaciones familiares que proclama el artículo 39 CE (LA LEY 2500/1978), así como por el derecho a proteger la intimidad del ámbito familiar*».

Asimismo, a raíz de los Acuerdos del Pleno no jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de los años 2013[596] y 2018[597], y en desarrollo de dicha doctrina, la Sentencia del Alto Tribunal dictada en 2020 establece, con el propósito de reducir los supuestos de impunidad, que la persona que ha interpuesto denuncia y se ha constituido en acusación particular no puede con posterioridad acogerse a la dispensa de la obligación de declarar prevista en el artículo 416 LECrim. El Tribunal razona que el acto de denunciar, que de por sí implica una decisión compleja y significativa para cualquier víctima, refleja que esta ha superado el conflicto interno entre el vínculo afectivo con el investigado y el deber cívico de colaborar con la Administración de Justicia.

Por su parte, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, recogió la doctrina jurisprudencial previamente consolidada, incorporando nuevos supuestos en los que no procede la dispensa de la obligación de declarar. En particular, se excluye dicha posibilidad cuando la víctima es menor de edad o persona con discapacidad necesitada de especial protección.

Tanto la doctrina jurisprudencial como la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2021 tenían como finalidad reducir los amplios márgenes de impunidad que afectaban tanto a víctimas de nacionalidad española como, de forma especialmente significativa, a víctimas extranjeras. A modo ilustrativo, y según los datos proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial[598], en el año 2019 en los

---

[596] Acuerdo del Pleno de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 24 DE ABRIL DE 2013: «*Asunto: Interpretación del artículo 416 LECRIM Acuerdo: La exención de la obligación de declarar prevista en el artículo 416.1 LECRIM alcanza a las personas que están o han estado unidas por alguno de los vínculos a que se refiere el precepto. Se exceptúan: a) La declaración por hechos acaecidos con posterioridad a la disolución del matrimonio o cese definitivo de la situación análoga de afecto. b) Supuestos en que el testigo esté personado como acusación en el proceso*».
Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Jurisprudencia-/Acuerdos-de-Sala/?vgnextlocale=es&startAt=30&pag01=4 (Consultado: 30/05/2025).

[597] Acuerdo del Pleno No Jurisdiccional de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 23-01-2018, sobre el alcance de la dispensa del artículo 416 LECrim: «*Asunto: Alcance de la dispensa del artículo 416 LECRIM. Acuerdo: 1.- El acogimiento, en el momento del juicio oral, a la dispensa del deber de declarar establecida en el artículo 416 de la LECRIM, impide rescatar o valorar anteriores declaraciones del familiar-testigo aunque se hubieran efectuado con contradicción o se hubiesen efectuado con el carácter de prueba preconstituida. 2.- No queda excluido de la posibilidad de acogerse a tal dispensa (416 LECRIM) quien, habiendo estado constituido como acusación particular, ha cesado en esa condición*».
Disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Poder-Judicial/Tribunal-Supremo/Jurisprudencia-/Acuerdos-de-Sala/?vgnextlocale=es&startAt=30&pag01=4 (Consultado: 30/05/2025).

[598] Elaborados por la Sección de Estadística del Consejo General del Poder Judicial a partir de los datos de los boletines trimestrales recogidos en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer; Juzgados de

Juzgados de Violencia sobre la Mujer de Canarias se registraron 1.403 renuncias al testimonio amparadas en el artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de las cuales 452 correspondían a mujeres extranjeras.

Pues bien, tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2021, lejos de producirse una reducción generalizada en la utilización de la dispensa prevista en el artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, su aplicación ha experimentado un incremento en términos absolutos, habiéndose registrado, según la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2023[599], únicamente un descenso del 23 % en el ámbito de los Juzgados de lo Penal. A pesar de las finalidades legítimas y bienintencionadas de la norma, la Fiscalía advierte que, en los supuestos en que las víctimas no pueden acogerse a la dispensa, estas suelen adoptar una actitud reticente frente a la declaración, manifestándose mediante respuestas vagas, imprecisas o incluso autoinculpatorias, lo cual ha llevado al Ministerio Público a recomendar un tratamiento más riguroso de la prueba, así como una investigación más profunda sobre las causas que explican dicha actitud, que suelen estar asociadas a factores como la presión del entorno, la dependencia emocional o económica[600], a los que, en el caso de víctimas extranjeras o turistas, deben añadirse elementos específicos como las barreras idiomáticas y culturales. Asimismo, tal como refiere Torres Reviriego, entre los factores sociodemográficos relativos a víctimas extranjeras se encuentra la procedencia de la víctima como un factor determinante en su situación de vulnerabilidad, especialmente cuando se trata de mujeres originarias de contextos socioculturales fuertemente patriarcales, en los que los mandatos de género profundamente interiorizados pueden generar sentimientos de culpa que inciden en su

---

Instrucción y de Primera Instancia e Instrucción; Juzgados de lo Penal; Juzgados de menores; y Audiencias Provinciales; disponible en: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Datos-penales--civiles-y-laborales/Violencia-domestica-y-Violencia-de-genero/Datos-sobre-Violencia-sobre-la-mujer-en-la-estadistica-del-CGPJ/
(Consultado: 30/05/2025).

[599] FISCALIA GENERAL DEL ESTADO, "Memoria ejercicio 2023", 2024, p. 543, disponible en: https://www.fiscal.es/memorias/memoria2023/FISCALIA_SITE/index.html
(Consultado: 30/05/2025).

[600] *Ibidem*, p. 542. La Fiscalía General del Estado constata una paradójica tesitura consistente en que «*una reforma legal realizada con el objeto de otorgar protección a las víctimas de violencia de género y erradicar los espacios de impunidad derivados de la dispensa, puede volverse en su contra si no se hace un adecuado tratamiento de la prueba y se investigan las causas que han llevado a la víctima a adoptar esa postura. Es preciso entender que detrás de estos comportamientos, muchas veces subyace temor a su agresor, presión de su entorno o dependencia emocional de él, razón por la cual, en las Jornadas de fiscales especialistas de los últimos años, se haya incidido en la necesidad de que se realicen interrogatorios no revictimizantes y que las deducciones de testimonio se valoren tras el dictado de la sentencia, teniendo en cuenta todas las circunstancias de la víctima, salvo en los casos de flagrante falta a la verdad*».

decisión de renunciar a ejercer acciones penales, a lo que se suma, en muchos casos, el desconocimiento del idioma español, que dificulta la comprensión del complejo proceso judicial y refuerza su inclinación a no continuar con la denuncia[601].

Si bien es cierto que, desde un punto de vista doctrinal, se ha vinculado el acogimiento a la dispensa de la obligación de declarar con la finalización del procedimiento mediante el sobreseimiento de la causa, lo cierto es que dicho desenlace no constituye una consecuencia automática. Con independencia de la nacionalidad de la víctima y de su disposición a colaborar o no con la Administración de Justicia, existen otros elementos determinantes, como la existencia de pruebas objetivas y suficientes, que pueden resultar idóneos para desvirtuar la presunción de inocencia y conducir, en su caso, a una sentencia condenatoria, incluso sin necesidad de una conformidad previa del acusado.

e) Dadas las características de los hechos investigados, normalmente lesiones encuadrables en el artículo 153.1 y 3, el carácter temporal de la estancia de las partes y la imposibilidad desde el punto de vista de la jurisdicción de investigar otros hechos anteriores en su país de origen y por tanto la falta de jurisdicción sobre un posible maltrato habitual ocurrido en el país de procedencia de los turistas, los procedimientos se tramitan mediante juicio rápido (arts. 795 y ss. de la Ley de Enjuiciamiento Criminal), modalidad prevista para delitos menos graves que permite una respuesta judicial eficaz y ajustada al contexto. Asimismo tras la investigación de los hechos realizada por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer, a menos que sea posible una conformidad en esta fase, en base a los criterios de competencia objetiva que establece la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el enjuiciamiento le corresponderá a los Juzgados de lo Penal en cuanto el enjuiciamiento de los delitos considerados menos graves, a la Sección Penal de la Audiencia Provincial para los delitos graves y al Tribunal del Jurado si se trata de alguno de los delitos de los enumerados en el artículo 1.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Jurado.

Como se ha señalado, atendiendo a los hechos denunciados y a la brevedad de la estancia en territorio nacional de las personas extranjeras en calidad de turistas, los Juzgados de Instrucción procuran impulsar con celeridad la investigación y resolución del procedimiento, priorizando, en los casos en que ello no sea posible, la adopción

[601] TORRES REVIRIEGO, M. DEL R., "La víctima de violencia de género", en Nieto Cabrera, M. E., Nieto-Morales, C. (Eds.), *Víctimas sociales y víctimas de delitos: La promoción personal y social a través de la intervención*, Dykinson, Madrid, 2022, p. 289.

inmediata de medidas de protección a favor de la víctima a través de la Audiencia regulada en el artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Dicha actuación permite, aun cuando no puedan practicarse todas las diligencias de investigación durante la permanencia de la víctima y del investigado en el país, garantizar al menos su seguridad hasta el momento de su salida del territorio nacional.

Un factor determinante en la celeridad y eficacia del juicio rápido lo constituye la calidad y amplitud del atestado y de las investigaciones policiales previas.

Llegados a este punto, hay que resaltar el profesionalismo de las Fuerzas de Seguridad actuantes en los casos analizados en los que se procedió a una identificación pormenorizada y citación a juicio rápido de las víctimas, de los testigos directos o indirectos (viandantes, vecinos de habitaciones contiguas, recepcionistas, agentes policiales actuantes que no siempre coinciden con el Instructor y el Secretario del atestado), incluso inspecciones oculares con vestigios fotográficos.

Asimismo, en el Juicio rápido 541/2017, los agentes de la Guardia Civil de Puerto Rico realizan e incorporan al atestado la diligencia de Inspección ocular en la que figuran varias imágenes donde se pueden observar los daños en las puertas, mobiliario y desorden dentro de la habitación del hotel donde ocurrieron los hechos, y fotos del balcón que la víctima utilizó como vía de escape.

Conscientes de la dificultad que supone la circunstancia de que los hechos ocurren en la intimidad de una habitación del hotel y de que en muchas ocasiones la victima opta por no denunciar, en los atestados los agentes actuantes describen con muchos detalles los indicios de los delitos, tanto en cuanto a la descripción del lugar como de la apariencia, actitud y conversación que mantienen en un primer momento con las parejas. Así en el atestado del que dimana el Juicio rápido 541/2017 se indica que «*una vez llamado a la puerta, abre una mujer llorando, con síntomas evidentes de nerviosismo y de haber sido agredida, ya que se le puede ver sangre seca en el labio inferior y marca de golpes en los brazos, así como tener la camiseta rota. Junto a ella se encuentra un hombre joven el cual está en disposición de abandonar el apartamento, portando una maleta y con gestos en el rostro que indican el consumo de alguna sustancia estupefaciente (tics, pupilas dilatadas). (…) Mientras se espera la asistencia sanitaria, la víctima no hace más que disculparse en inglés y español y expresa dolor por los golpes en los brazos y en la parte baja de la espalda*». Se observa por parte de los agentes cómo tiene golpes en los brazos, así como evidencias de pelea en el apartamento, como daños en puertas y enseres de este.

En la Sentencia de la Audiencia Provincial de Tenerife 954/2021, a pesar de que la víctima había rehusado ser examinada por un médico y denunciar, en el atestado se recoge: «*los agentes de la Policía Local de Puerto de la Cruz con carnet profesional número NUM002 y NUM003 pudieron observar las marcas que tenía en el rostro, así como se iba hinchando la zona agredida mientras se entrevistaban con ella; igualmente, observaron cómo el acusado tenía rozadura en los nudillos de la mano*».

f) En cuanto a la terminación de los procedimientos, estadísticamente las conformidades son habituales[602], pero la gravedad y evidencia del delito se ve reflejada en las lesiones visibles de las víctimas, en algunos casos sumándose la testifical de otros turistas o personal del alojamiento que, habida cuenta la falta de vínculo con las partes, gozan de una credibilidad de peso.

Asimismo, el Juicio rápido 540/2017 finaliza mediante sentencia de conformidad, siendo esencial a tal resultado la declaración de la víctima y las conclusiones del informe médico-forense realizado el mismo día por el médico forense en ejercicio de guardia. Las mismas circunstancias y resultado se evidencian en él al igual que en el Juicio rápido 539/2017. En cuanto al Juicio rápido 473/2021, a pesar de la negativa de la víctima a ser valorada por médico forense y a pesar de acogerse a la dispensa del artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, debido a la citación, comparecencia y testifical del viandante, se logró sentencia de conformidad en el mismo Juzgado de Violencia sobre la Mujer. En el caso del Juicio rápido 541/2017, a pesar de la labor de los agentes actuantes que realizaron incluso una diligencia de inspección ocular, la víctima se acogió a la dispensa del articulo 416 y rehusó ser valorada por el médico forense, dictándose por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer auto de sobreseimiento provisional.

En el caso de los hechos relatados en la Sentencia de La Audiencia Provincial de Tenerife 954/2021 no hubo conformidad, pero sí condena por el Juzgado de lo Penal n.º 1 de Santa Cruz de Tenerife, sentencia confirmada por la Audiencia Provincial, a pesar de que la víctima utilizó la dispensa del artículo 461.

Sin embargo y paradójicamente, pero de manera no inusual, en el caso de las Diligencias Previas 629/20219 en las que las lesiones denunciadas eran de mayor

[602] FISCALIA GENERAL DEL ESTADO, "Memoria ejercicio 2023", ob. cit., p. 537. Conforme a la Memoria de la Fiscalía en el ejercicio 2023, la media de conformidades en España ha sido de 62,3%, con diferencias importantes de una comunidad a otra (Murcia arroja un 93,02% de conformidades, mientras que Navarra (705 de 492) con un 41,1 %). Por su parte Canarias, se sitúa levente por encima de la media nacional con un 64,25 %.

gravedad que en los otros casos, precisamente por ello al no haberse alcanzado la curación, se citó a la víctima nuevamente dentro de dos meses en el Instituto de Medicina Legal, y ante su lógica incomparecencia (estamos hablando de turismo de corta estancia), el procedimiento terminó dos meses después de la interposición de la denuncia mediante Auto de sobreseimiento provisional. No obstante, se procedió a la celebración de la comparecencia del articulo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal con el correspondiente establecimiento cautelar de una orden de protección a favor de la víctima, que permitió su adecuada protección por lo menos hasta la salida del territorio nacional.

A pesar de las múltiples herramientas légales de cooperación internacional, la pasividad inicial o sobrevenida de la víctima, el desconocimiento o la carga de trabajo de los operadores jurídicos, conducen a estos paradójicos resultados que se basan en una relación inversamente proporcional entre la gravedad de los hechos y la eficacia protectora del procedimiento penal.

En cuanto a la celeridad, hay que decir que por regla general y particularmente atendiendo las circunstancias de la estancia tan reducida en el caso de los turistas, los procedimientos suelen tardar menos de 48 horas en solucionarse. Pero una vez más no contamos con estadísticas oficiales desgranadas, sin embargo, hay que decir que Canarias es la Comunidad Autónoma con los mejores datos de celeridad en asuntos de violencia de género. Particularmente en cuanto a los Juicios rápidos, Canarias goza de una media de 1,1 mes, mientras Casilla La mancha se sitúa en unos 3,9 meses[603] conforme a los datos proporcionados por el Consejo General del Poder Judicial[604].

En conclusión, esta tipología de violencia de género ejercida en el seno de parejas de turistas extranjeras plantea importantes retos institucionales en lo que respecta a la organización judicial, la atención a las víctimas y la disponibilidad de servicios de traducción. Si bien, como se ha observado, los operadores policiales y jurídicos han demostrado cierta capacidad de adaptación, la ausencia de un protocolo específico para abordar estos casos en contextos turísticos compromete la eficacia de la tutela judicial y limita la adecuada protección de los derechos de las afectadas. Entre

[603] En ambos casos nos reportamos al año 2023, siendo el último año sobre el que se disponen de datos según la página del Consejo General del Poder Judicial

[604] Disponible en la página: https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Estadistica-Judicial/Estadistica-por-temas/Actividad-de-los-organos-judiciales/Estimacion-de-los-tiempos-medios-de-los-asuntos-terminados/ (Consultado: 30/05/2025).

los principales desafíos se encuentran la barrera idiomática, la barrera cultural y la brevedad de la estancia de las víctimas, lo que impone la necesidad de articular mecanismos de protección inmediatos y eficaces.

CAPITULO IV.- RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE LA VIOLENCIA DE GENERO CON ELEMENTOS EXTRANJEROS EN CANARIAS

En los procedimientos relacionados con la violencia de género los operadores jurídicos e institucionales habituales: jueces, abogados, cuerpos y fuerzas de seguridad, trabajadoras sociales, personal sanitario y forenses etc, actúan conforme a la Ley Integral y demás normativa aplicable, conforme a protocolos homogéneos, sin que la nacionalidad de las partes modifique sustancialmente sus competencias o funciones desde el punto de vista formal. Sin embargo, cuando las personas implicadas son extranjeras y además concurren barreras idiomáticas, culturales o de desconocimiento del sistema jurídico, se hace necesaria la intervención de operadores específicos directamente relacionados con los servicios lingüísticos y cuya participación resulta esencial[605] para garantizar la equidad procesal, el derecho a la defensa y el acceso efectivo a la justicia.

Asimismo, cuando hablamos de barrera idiomática hay que considerar ambas partes o lados de la barrera ya que no solamente las víctimas extranjeras podrían ver reducido su acceso a la plena protección, sino que las propias autoridades y funcionarios, si bien dispuestos a cumplir con sus funciones y mandato, se pueden ver imposibilitados [606] , siendo fundamental que los profesionales puedan recibir adecuadamente el relato de la víctima[607] y así valorar las medidas proporcionales a cada caso.

---

[605] LUCERO GARCÍA, M., "Interseccionalidad y Feminist-Relational Approach: nuevos enfoques para la formación y actuación de intérpretes en contextos de violencia de género/ Intersectionality and Feminist-Relational Approach: New Approaches for the Training and Intervention of Interpreters in Situations of Gender-Based Violence", en *Asparkía. Investigació Feminista*, núm. 26, 2015, p. 93.
Refiriéndose a la figura del traductor-intérprete y citando estudios llevados a cabo anteriormente por Michael Cronin, Cecilia Wadensjö y Sonja Pöllabauer, la autora destaca su «situación central» y que no se limita a ser únicamente un intermediario que transmite los mensajes.

[606] WALLACE, M., NEBOT, E. M., "La traducció i la interpretació jurídiques en els serveis públics: definició de qüestions clau, revisió de polítiques i delimitació del públic de la traducció i la interpretació jurídiques en els serveis públics", en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 71, 2019, p. 4.
En palabras de los autores, la traducción-interpretación en los Servicios Públicos tiene una doble función «*por un lado proporciona los medios para que el funcionariado pueda ejercer su propio derecho a ofrecer un acceso efectivo a los servicios básicos; y, por otro, garantiza los derechos de las personas a acceder a dichos servicios y a hacer efectiva su ciudadanía (entendida en un sentido amplio)*».

[607] ANTÓN GARCÍA, L., "Barrera idiomática y derecho a la información de las víctimas de violencia de género", en *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho*, núm. 2, 2014, p. 4.
En este sentido, la autora recuerda que la barrera idiomática no solo «*dificulta la recepción de información por parte de las víctimas*» sino que a la vez dificulta «*la comprensión del relato de la víctima por parte de los profesionales, obstaculizando la evaluación precisa del alcance de la situación de violencia que sufren las mujeres y mermando la eficacia de su trabajo*».

En este contexto los traductores-intérpretes desempeñan un papel técnico crucial [608], asegurando la correcta comprensión lingüística de las actuaciones judiciales, policiales o administrativas.

Por su parte, los Consulados, si bien no operan directamente dentro de los procedimientos, ejercen una función de puente institucional entre el Estado de acogida y que investiga el caso y el Estado de proveniencia de la persona extranjera víctima u acusado. A través de dicha función facilitan el acceso a servicios consulares directa o indirectamente relacionados con los procesos, ofrecen asistencia y orientación, y en algunos casos intervienen en la articulación de medidas de protección, repatriación o acompañamiento institucional.

El presente capítulo tiene por objeto analizar la organización, las atribuciones y el alcance de la actuación de traductores-intérpretes y Consulados en el abordaje de casos de violencia de género entre personas extranjeras en el contexto específico del Archipiélago Canario, donde la realidad turística y la presencia constante de población extranjera residente o temporal acentúan la necesidad de una respuesta institucional coordinada, especializada y culturalmente sensible.

I.- TRADUCTORES INTÉRPRETES

Tal como se expuso en el capítulo anterior, la figura del traductor-intérprete constituye un elemento común en los procedimientos penales en los que la víctima, e incluso el agresor, carecen de competencia lingüística en lengua española. Su intervención resulta esencial para garantizar el derecho a ser informado, el principio de contradicción, el derecho de defensa, en términos generales, para lograr un proceso con todas las garantías, su ausencia o la calidad de la interpretación durante la vista o traducción de documentos aportados en el expediente judicial pudiendo dar lugar a nulidades procesales o sobreseimientos precipitados y no deseados, tal como lo pudimos comprobar en el anterior capítulo y como la propia doctrina ya venía advirtiendo[609].

[608] MOJICA LÓPEZ, E., "Análisis de la situación de la traducción y la interpretación en el ámbito judicial en España en casos específicos de violencia de género", en *FITISPos International Journal: Public Service Interpreting and Translation,* vol. 1, 2014, p. 170.
Según Mojica, el traductor o intérprete constituye uno de los tres vértices de la tríada, integrada además por el proveedor de servicios y la usuaria.
[609] BORJA ALBI, A., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Diálogo multidisciplinar en violencia de género: profesionales de la justicia e intérpretes", en *Revista de Llengua i Dret,* núm. 69, 2018, p. 105.

Sin embargo, la violencia de género no se limita al ámbito estrictamente penal, y, en consecuencia, la respuesta institucional tampoco puede circunscribirse únicamente al proceso judicial si lo que se persigue es garantizar y hacer efectivos[610] los derechos de la víctima de violencia de género y su plena recuperación. Por ello ya desde la Ley 1/2024 se entendió que era necesario adoptar una perspectiva más amplia e integral que contemple todos los espacios y momentos en los que la víctima interactúa con la Administración Pública: desde la atención sanitaria[611], psicosocial[612], en la fase inicial, los servicios de urgencia o los recursos especializados, hasta la tramitación de medidas de protección, procedimientos administrativos vinculados (como la regularización de la situación administrativa o la solicitud de prestaciones) o civiles relacionados con los menores e incluso durante las fases posteriores a la intervención judicial.

El papel del traductor-intérprete no se agota en el entorno judicial o policial, aunque evidentemente es allí donde mayor relevancia cobra, sino que se proyecta sobre diversos escenarios institucionales, en los cuales la accesibilidad lingüística constituye una condición indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos de la víctima. La ausencia, insuficiencia de servicios de interpretación en cualquiera de los ámbitos mencionados o la falta de profesionalidad pueden obstaculizar la comprensión de los procedimientos, limitar la capacidad de tomar decisiones informadas y, en última instancia, acentuar situaciones de vulnerabilidad, generar desconfianza hacia las instituciones o incluso revictimizar[613] y dificultar los procesos de recuperación y restablecimiento personal, a la vez que podría ser constitutiva de una en definitiva

[610] GONZÁLEZ NAVARRO, A., "El derecho de la víctima a traducción e interpretación: Su necesaria humanización en el marco de la Agenda 2030", en *La humanización del proceso: homenaje al profesor Manuel Morón Palomino,* Dykinson, Madrid ,2023, p. 286.

[611] VALERO GARCÉS, C., LÁZARO GUTIÉRREZ, R., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretar en casos de violencia de género en el ámbito médico", en TOLEDANO BUENDÍA, C. Y DEL POZO TRIVIÑO, M. (editoras), *Interpretación en contextos de violencia de género,* Tirant Humanidades, Valencia, 2015, pp. 186-229.

[612] ARUMÍ RIBAS, M., GIL BARDAJÍ, A., VARGAS URPÍ, M., AGUILERA ÁVILA, L., "Interpretar en casos de violencia de género en el ámbito psicosocial", EN TOLEDANO BUENDÍA, C. Y DEL POZO TRIVIÑO, M. (editoras), *Interpretación en contextos de violencia de género, 2015,* Tirant Humanidades, Valencia, 2015, pp. 230-271.

[613] ABRIL MARTÍ, M. I., "La interpretación en contextos de violencia de género con referencia al caso español", en *TRANS. Revista de Traductología*, núm. 1 (19), 2015, p. 77. Abril Marti entiende que la falta de cualificación y profesionalidad de los intérpretes utilizados por los Servicios Públicos llevaría a una indeseable doble victimización cuyo causante seria el propio sistema creado para protegerlas: «*Sin la debida cualificación de los/las intérpretes y la profesionalización de los servicios lingüísticos para víctimas extranjeras de VG, estas pueden verse doblemente victimizadas por el mismo sistema previsto para protegerlas con independencia de su nacionalidad, origen, raza, religión o cualquier otra condición*».

vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española[614].

Desde esta perspectiva resulta pertinente abordar la figura del traductor-intérprete no como un recurso accesorio, sino como un actor transversal en el sistema de atención a las víctimas de violencia de género en contextos marcados por la diversidad lingüística y cultural, y su intervención debe considerarse parte estructural del entramado institucional que conforma la respuesta pública a este fenómeno, tanto en el ámbito judicial como en el conjunto de los servicios asistenciales y administrativos que acompañan a la víctima, y que finalmente contribuyen a la igualdad real y la justicia social[615].

Cabe por tanto preguntarse si la evidente importancia de los traductores intérpretes se ve respaldada por la normativa y si los servicios lingüísticos de los que disponemos en el Archipiélago Canario responden adecuadamente al especifico contexto de violencia de género, para lo cual es necesario analizar la organización, atribuciones y alcance de esos servicios, especialmente de los que le competen a la Administración de Justicia canaria por el reparto de las competencias autonómicas[616]. Se trata de examinar el modo en que dichos servicios responden a las necesidades de comunicación de las víctimas extranjeras a lo largo del proceso tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, y cómo su estructura actual contribuye o no a una atención eficaz, accesible y respetuosa con los principios de igualdad y no discriminación que deben guiar toda intervención pública en esta materia.

---

[614] GONZÁLEZ NAVARRO, A., "El derecho de la víctima a traducción e interpretación: Su necesaria humanización en el marco de la Agenda 2030", ob. cit., p. 293.
Esta circunstancia, según la autora, abriría la puerta a un posible recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

[615] WALLACE, M., NEBOT, E. M., "La traducció i la interpretació jurídiques en els serveis públics: definició de qüestions clau, revisió de polítiques i delimitació del públic de la traducció i la interpretació jurídiques en els serveis públics", ob. cit., p. 4.
Las autoras recuerdan las teorías que consideran la función de traductor intérprete como tradicionalmente arraigada en la justicia social y la igualdad, pero sin idealizarla y considerando su principal objetivo el de permitir a todos el acceso y efectividad de sus derechos.

[616] Se trata del término "administración de justicia" lato sensu como la encargada de poner a disposición de la Administración de Justicia en sentido estricto que está reservada al Poder Judicial, los medios materiales y personales necesarios para su funcionamiento, y que depende del desarrollo que en cada comunidad haya adquisición de competencias en la materia, en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias siendo competencia autonómica conforme a los reales decretos de traspaso e materia de Administración de justicia que se pueden consultar en la web: https://www.administraciondejusticia.gob.es/comunidades-autonomas-con-competencias-en-justicia (Consultado: 23/07/2025).

1.- Marco legal del derecho a la asistencia de traductor intérprete

Junto con los efectos de la globalización, la creciente diversidad lingüística derivada de la ampliación de la Unión Europea y la transformación de España, en las últimas décadas, en un país receptor de flujos migratorios, ha emergido con fuerza la necesidad de articular respuestas investigadoras[617] e institucionales eficaces frente a los desafíos idiomáticos que plantea la relación entre las personas y la Administración Pública, muy particularmente, con el sistema de justicia penal y en relación a la violencia de género.

En este contexto, la asistencia lingüística en los procesos judiciales se configura hoy como una garantía básica en sociedades caracterizadas por el pluralismo cultural y lingüístico. No obstante, la consagración jurídica del derecho a intérprete no ha sido uniforme para todos los sujetos procesales. Históricamente[618], fue el acusado o investigado quien primero obtuvo este reconocimiento tanto a nivel internacional como en la legislación española en tanto parte esencial del derecho de defensa[619]. En cambio, las víctimas quedaron excluidas durante décadas de esta garantía, o bien fueron incluidas de manera secundaria, limitada o condicionada.

Esta asimetría refleja una concepción tradicional del proceso penal centrada exclusivamente en los derechos del imputado, relegando a un segundo plano la situación de especial vulnerabilidad que afrontan muchas víctimas, particularmente aquellas extranjeras o no hispanohablantes, al enfrentarse al sistema judicial. No fue sino hasta fechas recientes, especialmente a partir de 2010, que el derecho penal europeo comenzó a integrar de forma más clara y firme el reconocimiento de derechos

[617] TOLEDANO BUENDÍA, C., ABRIL MARTÍ, M. I., POZO TRIVIÑO, M. DEL, AGUILERA ÁVILA, L., "Hacia una especialización en interpretación en el ámbito de la violencia de género: investigación, formación y profesionalización", en *MonTI. Monografías de Traducción e Interpretación*, núm. 2, 2015, p. 145. Precisamente ante este problema con el que se enfrentan las sociedades receptoras de inmigración, las autoras citan diversos proyectos provisión de intérpretes profesionalizados y especializados en Estados Unidos (Resource Guide for Advocates & Attorneys on Interpretation Services for Domestic Violence Victims), Australia (Using Interpreters in Domestic Violence and Sexual Assault Matters) y Canada ((Language Interpreters Service).

[618] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", Peter Lang AG, Berna, 2021, pp. 13-74. A lo largo de tres capítulos, la autora realiza un exhaustivo repaso histórico del marco legal del derecho a la asistencia de un traductor o intérprete, desde su reconocimiento implícito en el ámbito internacional hasta su configuración en la legislación vigente.

[619] GONZÁLEZ NAVARRO, A., "El derecho de la víctima a traducción e interpretación: Su necesaria humanización en el marco de la Agenda 2030", ob. cit., pp. 277-278. Incluso la doctrina que analizó a lo largo de los años el derecho a traductor interprete se ha concentrado principalmente en la figura del sujeto pasivo, precisamente, tal como constata la autora, debido a que la normativa misma concentraba hacia esa dirección su contenido.

lingüísticos para las víctimas, con una orientación más equitativa e inclusiva, reconocimiento tardío que evidentemente retrasó también la provisión de servicios de calidad.

1.1.- Marco jurídico internacional

La evolución del derecho a la asistencia de intérprete en el ámbito penal refleja una transformación profunda en la comprensión del conjunto de garantías procesales fundamentales. Asimismo, aunque en la actualidad dicho derecho se encuentra sólidamente reconocido por instrumentos internacionales y regionales, su origen normativo puede rastrearse hasta formulaciones generales presentes en textos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). A pesar de no reconocer de forma expresa el derecho a la traducción o interpretación, la Declaración contiene principios como la igualdad ante la ley, la no discriminación por lengua y el derecho a un juicio justo, que permiten deducir implícitamente la necesidad de garantizar asistencia lingüística como condición indispensable para el ejercicio efectivo de los derechos procesales y la tutela judicial.

En la misma línea que otros autores[620], Fernández de Casadevante considera el derecho a traductor intérprete como implícitamente reconocido en la Declaración y la asistencia de dicho profesional ineludible cuando no se habla el idioma del Tribunal, y lo fundamenta en el principio de no discriminación por razón de lengua, el derecho a la igualdad ante la ley, al recurso judicial efectivo, a un juicio justo y público ante un Tribunal imparcial, y a la presunción de inocencia, todos ellos consagrados en los artículos 2, 7, 8, 10 y 11.1, razonando que en la medida en que una persona sometida a un procedimiento penal debe comprender el desarrollo del proceso, conocer con claridad las acusaciones que se le imputan, participar activamente en las audiencias y comunicarse eficazmente con su defensa letrada, la asistencia de un intérprete resulta ineludible cuando no domina la lengua empleada por el Tribunal. De este modo, la figura del intérprete judicial puede considerarse presente en el espíritu de la Declaración Universal de Derechos Humanos, aunque no aparezca mencionada de manera expresa, añadiendo Fernández de Casadevante a su argumentación el valor normativo programático de la Declaración que además actuó como fuente de

[620] ORTEGA HERRÁEZ, J. M., "Interpretar para la justicia", Editorial Comares, Granada, 2011, p.18. Juan Miguel Ortega Herráez es uno de los primeros autores españoles que concentra su investigación en la interpretación judicial como subgénero de la interpretación en los servicios públicos.

inspiración para instrumentos internacionales posteriores que han positivizado de forma expresa el derecho a la asistencia lingüística[621].

Años más tarde y de forma ya más directa, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos (1996), respaldada por la UNESCO[622], subraya el vínculo entre lengua, identidad y derechos fundamentales. Su artículo 11 reconoce el derecho de las comunidades lingüísticas a contar con medios de traducción que garanticen el ejercicio pleno de los derechos reconocidos en la Declaración. Aunque carente de fuerza vinculante, este texto representó un importante avance en la afirmación del principio de pluralismo lingüístico como factor estructural de justicia.

El reconocimiento formal y vinculante del derecho a intérprete se consolida en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)[623]. El artículo 14.3.f) consagra el derecho de toda persona acusada de un delito a ser asistida gratuitamente por un intérprete si no comprende el idioma del Tribunal. Complementariamente, el artículo 14.3.a) garantiza que toda persona imputada debe ser informada sin demora, en una lengua que comprenda, de la naturaleza y causas de la acusación, con la consiguiente obligación positiva por parte de los Estados que implica adoptar medidas para garantizar dicha comprensión, lo que incluye necesariamente servicios de traducción e interpretación judicial.

Por su parte, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998) introduce una regulación detallada de este derecho, reconociendo su artículo 55.1.c) el derecho de toda persona sometida a interrogatorio, durante la fase de investigación, a contar con servicios gratuitos de un intérprete competente, así como con traducciones necesarias para garantizar la equidad del procedimiento., mientras que el artículo 67.1.f), reconoce el derecho del acusado a ser asistido gratuitamente por un intérprete durante el juicio y a recibir traducciones de los documentos procesales esenciales.

Un aporte relevante en cuanto a la calidad e imparcialidad del servicio de interpretación lo ofrece el Protocolo de Estambul de 2000, adoptado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos[624] en relación

[621] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 14.
[622] La Declaración fue aprobada durante la Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos en Barcelona, en junio de 1996, disponible en: https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000104267_spa (Consultado: 21/06/2025).
[623] Ratificado por España el 27 de abril de 1977, disponible en: https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights (Consultado: 21/06/2025).
[624] NACIONES UNIDAS, "Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", Nueva York y Ginebra,

con la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Asimismo, el Protocolo alerta sobre los riesgos de emplear intérpretes no profesionales, enfatizando en sus párrafos 150 a 153 que ello puede derivar en la pérdida de control de la entrevista, distorsiones del contenido, prejuicios o influencia indebida en las respuestas del entrevistado. El párrafo 274, propone dos posibles estrategias, por un lado, la traducción literal y por otro lado un modelo de interpretación bicultural, en el que el intérprete actúa también como mediador cultural, social y religioso, sin dejar de lado su neutralidad, a la vez que prohíbe expresamente la interpretación ad hoc por medio de familiares, funcionarios públicos o «*agentes de la ley*», con el fin de preservar la imparcialidad y proteger la intimidad de la víctima[625].

1.2.- Marco jurídico regional

En el ámbito regional europeo, el Consejo de Europa ha desempeñado un papel clave en la consolidación del derecho a la asistencia de intérprete en los procesos judiciales, especialmente a través del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950. Este instrumento establece, en su artículo 6.3.e), el derecho de toda persona acusada a ser asistida gratuitamente por un intérprete si no comprende o no habla el idioma del tribunal. Además, el artículo 5.2 del mismo texto garantiza que cualquier persona detenida debe ser informada en un idioma que entienda de los motivos de su detención.

Por su parte, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) ha desarrollado una interpretación garantista de este derecho mediante su jurisprudencia como mediante el caso *Luedicke, Belkacem y Koç c. Alemania* (1978)[626], en el que el TEDH afirmó que el derecho a un intérprete debe ser plenamente gratuito. Posteriormente, en el caso *Kamasinski c. Austria* (1989)[627], el Tribunal matizó que el

---

2004. Disponible en*: https://www.ohchr.org/documents/publications/training8rev1sp.pdf* (Consultado: 23/06/2025).

[625] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., pp. 15-18.

[626] STEDH de 28 de noviembre de 1978, demanda n.º 6210/73, Caso Luedicke, Belkacem y Koç en la web de TEDH: https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22languageisocode%22:[%22SPA%22],%22appno%22:[%226210/73%22,%226877/75%22,%227132/75%22],%22documentcollectionid2%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-165152%22]} (Consultado: 15/07/2025).

[627] STEDH de 19 de diciembre de 1989, demanda n.º 9783/82, Caso Kamasinski contra Austria, disponible en la web de TEDH:

derecho a la traducción no implica necesariamente una traducción escrita de todos los documentos procesales, sino únicamente de aquellos esenciales para garantizar una defensa efectiva. Además, en *Brozicek c. Italia* (1989)[628] y *Lagerblom c. Suecia* (2003)[629], el Tribunal Europeo de Derechos Humanos profundizó en la necesidad de asegurar que los acusados comprendan cabalmente el proceso, subrayando el deber de los Estados de adoptar medidas activas para garantizar la calidad y suficiencia de la interpretación, más allá de su mera provisión formal.

Estas decisiones reflejan una evolución doctrinal hacia estándares más exigentes, en los que no solo se reconoce el derecho a un intérprete, sino que se sube un escalón más y se requiere que la interpretación sea efectiva, adecuada y de calidad, obligando a los Estados a supervisar activamente su cumplimiento. No obstante, el reconocimiento del derecho a la asistencia de traductor-intérprete se vincula en la jurisprudencia citada exclusivamente a la garantía de juicio justo[630] (*fair trial*) en condiciones de igualdad procesal, conforme al principio de contradicción. En este marco las víctimas no son contempladas como posibles beneficiarias de dicho derecho.

En resumen, tanto la normativa del Consejo de Europa como la jurisprudencia inicial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se centran exclusivamente en el acusado, al subrayar el carácter gratuito, suficiente y funcional de la asistencia lingüística como garantía del derecho de defensa, sin extender dicho reconocimiento a testigos, perjudicados ni víctimas.

No obstante, el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica supone un punto de inflexión en el reconocimiento del derecho a la asistencia lingüística, al constituir el primer instrumento jurídicamente vinculante a nivel europeo que extiende este derecho a las

---

https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22languageisocode%22:[%22SPA%22],%22appno%22:[%229783/82%22],%22documentcollectionid2%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-164728%22]} (Consultado: 15/07/2025).

[628] STEDH de 19 de diciembre de 1989, demanda n.º 10964/84, caso Brozicek contra Italia, disponible en la web de TEDH: https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22languageisocode%22:[%22SPA%22],%22appno%22:[%2210964/84%22],%22documentcollectionid2%22:[%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-164727%22]} (Consultado: 15/07/2025).

[629] STEDH, de 14 de abril de 2003, demanda n.º 26891/95, Caso Lagerblom contra Suecia, versión en inglés disponible en la web de TEDH: https://hudoc.echr.coe.int/spa#{%22fulltext%22:[%22Lagerblom%22],%22documentcollectionid2%22:[%22GRANDCHAMBER%22,%22CHAMBER%22],%22itemid%22:[%22001-65442%22]} (Consultado: 15/07/2025).

[630] GREER, S. C., "The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects", Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 136-192.

víctimas de violencia de género imponiendo a los Estados tomar todas las medidas para «*proteger los derechos e intereses de las víctimas, incluidas sus necesidades especiales como testigos en todas las etapas del proceso*», como bien observa la magistrada Maribel Hernando Vallejo [631]. Asimismo, el Convenio establece la obligación de proporcionar a las víctimas información y servicios en una lengua que comprendan, viéndose los Estados firmantes obligados en virtud del artículo 19 a tomar «*las medidas legislativas u otras necesarias para que las víctimas reciban una información adecuada y en el momento oportuno sobre los servicios de apoyo y las medidas legales disponibles en una lengua que comprendan*», consolidándose así un enfoque centrado en la víctima y sensible a sus necesidades lingüísticas que deberían garantizar su derecho a «*entender y hacerse entender*» del que habla la autora Toledano-Buendia[632]. Pero, es más, el artículo 56, letra h), no se limita a reconocer el derecho a la interpretación, sino que exige expresamente que ésta sea realizada por intérpretes «*independientes y competentes*», con el fin de garantizar una participación efectiva de las víctimas en el proceso judicial y su acceso real a la justicia.

Por su parte, la Unión Europea ha desarrollado un sistema jurídico propio que incorpora de forma progresiva los derechos fundamentales en materia penal, incluyendo el derecho a la interpretación y traducción, vinculado directamente al principio de tutela judicial efectiva, que en un principio se reconoció en favor de los acusados y sospechosos de manera indirecta conforme al artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y, posteriormente, a través de instrumentos propios del derecho comunitario, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), en cuyo artículo 47 se recoge el derecho a un proceso equitativo, y el artículo 21 prohíbe la discriminación por razón de lengua.

El Libro Verde sobre garantías procesales de 2003 de la Comisión Europea[633] marcó un primer paso hacia la armonización normativa, identificando el acceso a servicios de interpretación y traducción de calidad como condición esencial para garantizar los derechos procesales de los acusados en un contexto de creciente

[631] HERNANDO VALLEJO, M. I., "¿Qué convence -de verdad- a un juez del interrogatorio de la parte y del testimonio? una triple visión judicial", en MUNNÉ CATARINA, F., MIRANDA VÁSQUEZ, C. (Eds.), *Estrategias procesales en materia probatoria: la prueba en acción (II)*, J.M. Bosch, Barcelona, 2022, p. 131.
[632] TOLEDANO-BUENDÍA, C., "Barrera lingüística y victimización secundaria", en *Verba Hispanica*, núm. 29 (1), 2021, p. 176.
[633] Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52003DC0075 (Consultado: 16/07/2025),

movilidad y diversidad lingüística[634]. Dicho documento sirvió de base para la posterior Directiva 2010/64/UE relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales [635], primera norma vinculante en esta materia, que establece estándares mínimos comunes en la Unión Europea para asegurar la equidad del proceso penal. Así, la Directiva obliga a los Estados miembros a proporcionar interpretación gratuita durante todas las fases del proceso penal y la traducción de los documentos esenciales, asegurando además la calidad del servicio prestado. A través de los artículos 2, 3 y 5, la Directiva introduce principios como la competencia profesional del intérprete, la necesidad de establecer registros nacionales y la posibilidad de impugnación cuando la calidad del servicio no sea suficiente para garantizar la defensa. Asimismo, contempla el derecho de los acusados a comunicarse con su abogado con la asistencia de un intérprete, ampliando el alcance de este derecho más allá del estricto acto judicial.

El derecho de las víctimas a la interpretación y traducción ha sido consagrado de forma más clara y autónoma en la Directiva 2012/29/UE, relativa a los derechos de las víctimas de delitos, con el propósito de asegurar que las víctimas puedan participar activamente en los procedimientos penales [636], en consonancia con la creciente conciencia en el seno de la Unión Europea sobre la importancia de otorgar a las víctimas un papel central dentro del sistema de justicia penal europeo. Esta norma reconoce expresamente el derecho de la víctima a ser informada en una lengua que comprenda y a ser asistida por intérpretes durante el procedimiento. Así, la protección lingüística gratuita se extiende no solo a los imputados, sino también a las víctimas, si bien con matices y ciertas limitaciones en el caso de estas últimas, tal como aclara el punto 34 del Preámbulo «*durante el interrogatorio y para facilitarle su participación activa en las vistas judiciales (…) Solo es preciso ofrecer interpretación y traducción para estos otros casos en la medida necesaria para que las víctimas ejerzan sus derechos*», configurándose en un derecho «*renunciable*» en palabras de González

[634] GALLEGO-CASILDA GRAU, Y., "El libro verde de la Comisión Europea sobre las garantías procesales para sospechosos e inculpados en procesos penales en la Unión Europea", en GALGO PECO, A. (editor), *Cuadernos de derecho judicial (Ejemplar dedicado a Derecho penal supranacional y cooperación jurídica internacional),* Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003, pp. 235-256.
[635] La Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales de 26 de octubre de 2010, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea se encuentra disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex:32010L0064 (Consultado: 07/07/2025)
[636] AGUDO FERNÁNDEZ, E., VALLEJO, M. J., PERRINO PÉREZ, A. L., "La víctima en la justicia penal. El estatuto jurídico de la víctima del delito", Dykinson, Madrid, 2016, p. 59.

Navarro[637], avanzándose por tanto hacia un modelo más inclusivo y equitativo del proceso penal, aunque todavía con un peso predominante en la protección del imputado.

En definitiva, el marco normativo de la Unión Europea en materia de interpretación y traducción judicial ha experimentado un desarrollo progresivo, que ha pasado de centrarse exclusivamente en los derechos del acusado a integrar, de manera más reciente, la perspectiva de las víctimas. La evolución de este derecho refleja un compromiso creciente con la equidad procesal, la calidad de la justicia y el respeto a la diversidad lingüística en el espacio común europeo.

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta especialmente criticable que la reciente Directiva (UE) 2024/1385 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, pese a reconocer en su Considerando 6 que la violencia contra las mujeres puede verse agravada por situaciones de discriminación interseccional[638], incluida la relacionada con la lengua, no incorpora previsiones normativas específicas que garanticen el derecho de las víctimas extranjeras con barrera lingüística a recibir información y asistencia en una lengua que comprendan, mediante servicios de interpretación o traducción adecuados. Consideramos que esta omisión podría limitar gravemente el acceso efectivo a la justicia y a los mecanismos de protección previstos en la norma, a menos que, ante este vacío, se asuma la posibilidad de aplicar la interpretación sistemática y así suplir la carencia mediante el uso coordinado de instrumentos jurídicos previamente vigentes, como el artículo 7 de la Directiva 2012/29/UE, que consagra el derecho de las víctimas a la interpretación y traducción gratuitas, y el artículo 56.h del Convenio de Estambul, que exige la provisión de intérpretes independientes y competentes cuando las víctimas participen en el procedimiento o aporten elementos de prueba.

1.3.- Marco jurídico nacional

En cuanto al derecho español, la tendencia ha seguido la misma línea que a nivel internacional y regional, centrando inicialmente la normativa en el derecho a la

[637] GONZÁLEZ NAVARRO, A., "El derecho de la víctima a traducción e interpretación: Su necesaria humanización en el marco de la Agenda 2030", ob. cit., p. 284.
[638] AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., "Violencia contra las mujeres y extranjería en la Directiva (UE) 2024/1385 ¿Novedades desde Europa?", en *La Ley.Unión Europea*, núm. 131, *(Ejemplar Dedicado a: Retos Pendientes de La Unión Europea Sobre Violencia de Género)*, 2024, p. 2.

traducción e interpretación reconocido al investigado o acusado, siendo en tiempos más recientes cuando dicho derecho se ha extendido expresamente también a la víctima, en gran medida como resultado de la necesaria armonización con la normativa supranacional derivada de compromisos internacionalmente asumidos por España. Si bien España hace décadas que es un país receptor de inmigración con la consiguiente interacción entre autoridades e inmigrantes, esa realidad social ha seguido un ritmo más lento en la adaptación y profesionalización de la traducción e interpretación en los servicios públicos en general y la Administración de Justicia en especial.

Asimismo, la Constitución Española**,** si bien no recoge expresamente el derecho a la traducción o interpretación, ni hace referencia explícita a los traductores intérpretes, sienta las bases para su reconocimiento a través del artículo 96.1, que permite la incorporación de Tratados internacionales, algunos de los cuales vimos que consagran dicho derecho, al derecho interno. Además, el artículo 17.3 establece que toda persona detenida debe ser informada, de manera comprensible, de sus derechos y de las razones de su detención, lo que presupone un nivel de comunicación lingüística que solo puede garantizarse mediante la intervención de un intérprete cuando exista una barrera idiomática. Por su parte, los artículos 24.1 y 24.2 de la Constitución refuerzan esta necesidad al garantizar la tutela judicial efectiva y el derecho a la defensa, derechos cuya efectividad depende de que el individuo pueda comprender y participar adecuadamente en el proceso judicial.

A su vez la Ley Orgánica del Poder Judicial regula en su artículo 231 y de forma limitada el uso de lenguas en el ámbito judicial estableciendo la obligación de traducir al castellano los documentos procesales redactados en lenguas cooficiales cuando deban surtir efecto fuera de su territorio lingüístico y con un marcado propósito de evitar la indefensión del investigado[639]. En cuanto a los criterios de profesionalidad del traductor-intérprete, el artículo 231.5 en su versión anterior a la reforma de 2015 contemplaba la posibilidad de habilitar en actuaciones orales a cualquier persona, previa promesa de fidelidad, sin necesidad de acreditar formación especializada, redacción que además de su laxitud, encerraba una tarea imposible ya que, como bien señalaba Fernández de Casadevante Mayordomo, a falta de criterios normativamente

[639] ARIZA COLMENAREJO, M. J., "El derecho de acceso a la información vinculado a la traducción: especial referencia a la víctima de delitos", en ARIZA COLMENAREJO, M.J. (Coord.), *Traducción, interpretación e información para la tutela judicial efectiva en el proceso penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, p. 133.

determinados sería imposible que un Juez ajeno al ámbito de la traducción interpretación pudiera seleccionar al intérprete más adecuado[640].

Esta potestad fue eliminada en la nueva redacción del artículo 231.5 introducida por la Ley Orgánica 5/2015 que retira al Juez la facultad de designar discrecionalmente a los intérpretes. Sin embargo, la ausencia de criterios uniformes o retrógrados en los distintos órdenes jurisdiccionales continuó dificultando la profesionalización efectiva del servicio de interpretación judicial, con consecuencias directas sobre la calidad de la justicia y el respeto a los derechos fundamentales de las personas extranjeras inmersas en procesos judiciales en los que no comprenden el idioma oficial, situación que determinó al abogado Gascón Nasarre a afirmar en el año 2012 que «*nuestras normas procesales nunca llegaron a desarrollar adecuadamente los aspectos inherentes al trabajo de los intérpretes judiciales y siguen, todavía hoy, estancadas en una regulación decimonónica, impropia del siglo XXI*»[641], afirmación que, tras más de una década y ciertas reformas, sigue vigente.

En cuanto a la Ley de Enjuiciamiento Criminal promulgada en 1882 y objeto de múltiples reformas, reconoce desde sus orígenes el derecho del detenido, del procesado y del testigo a la asistencia lingüística en el proceso penal. A través de diversos artículos, esta norma establece disposiciones fundamentales en materia de interpretación, especialmente cuando el procesado desconoce el idioma español o presenta discapacidades sensoriales.

Asimismo, el artículo 520.2.e) prevé el derecho de los detenidos a ser asistidos de forma gratuita por un intérprete. Por su parte, los artículos 440 a 442 ubicados en el Libro II dedicado al Procedimiento sumario en fase de instrucción, regulan la actuación de los intérpretes en las declaraciones de testigos, mientras que el artículo 398, referido a los procesados, envía expresamente a las mismas normas de los artículos 440 a 442 relativas a los testigos. Lo mismo ocurre con el artículo 711 ubicado en el libro III relativo al juicio oral que establece para la testifical en la vista de los testigos que no hablan el idioma español la aplicación de las mismas normas previstas en los artículos 440 a 442.

[640] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 51.
[641] GASCÓN NASARRE, F. A., "La interpretación judicial en España.", en *Asetrad, La Linterna Del Traductor*, núm. 6, 2012, p. 31.

El artículo 440, concebido como un marco común aplicable a diversas categorías procesales, prevé la obligatoriedad del juramento por parte del intérprete, quien debe garantizar una actuación fiel y diligente. No obstante, dicho precepto constituye, al mismo tiempo, un claro ejemplo de desactualización normativa y de la falta de coherencia entre la teoría jurídica y la práctica forense.

En particular, el artículo dispone: «*Por este medio se harán al testigo las preguntas y se recibirán sus contestaciones, que éste podrá dictar por su conducto. En este caso, la declaración deberá consignarse en el proceso en el idioma empleado por el testigo y traducido a continuación al español*». Sin embargo, en la práctica judicial contemporánea esta previsión nunca se ha aplicado literalmente, ni siquiera cuando las vistas no se grababan. Las declaraciones de los testigos no se consignan por escrito en su idioma original, sin embargo, se recurre sistemáticamente a la interpretación consecutiva, consignándose por escrito por parte del funcionario correspondiente únicamente las respuestas del testigo en lengua española. Alternativamente, cuando se trata de vistas o de pruebas anticipadas, en particular, cuando existe el riesgo de que el testigo no pueda comparecer en juicio, lo cual es frecuente tratándose de testigos extranjeros no residentes, la declaración se registra en soporte audiovisual.

En cuanto a los criterios de profesionalidad, el artículo 441 establece un orden de prelación en la designación de intérpretes, prevaleciendo quienes posean título oficial y en su defecto, un maestro del idioma correspondiente y, si ello tampoco fuera posible, cualquier persona que acredite conocimientos lingüísticos suficientes. Finalmente, en caso de que tampoco esta última opción resulte viable, se prevé la posibilidad de remitir un pliego de preguntas por escrito a la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Estado, a fin de que, «*con preferencia a todo otro trabajo*», dichas preguntas sean traducidas al idioma que hable el testigo. Estas previsiones, si bien avanzadas para su época, ponen de relieve las limitaciones históricas en relación con la profesionalización de la figura del intérprete judicial. A nuestro juicio, dejando de lado la redacción arcaica propia de la época, el precepto resulta coherente y revela un esfuerzo por equilibrar la exigencia de profesionalidad con las realidades prácticas del momento. Ello es particularmente relevante si se tiene en cuenta que, tanto entonces como ahora, pese a la existencia de traductores e intérpretes oficiales, pueden presentarse combinaciones lingüísticas no cubiertas por

profesionales y que exijan soluciones alternativas, tal como ha señalado reiteradamente la doctrina[642] o la jurisprudencia[643].

Otro precepto que alude expresamente al derecho a contar con un traductor o intérprete es el artículo 762.8 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, ubicado en el Libro IV, relativo a los procedimientos especiales, concretamente en el capítulo II dedicado al procedimiento abreviado. Dicho artículo remite nuevamente a las previsiones contenidas en los artículos 398, 440 y 441, y subraya expresamente que «*no será preciso que el intérprete designado tenga título oficial*». Esta regulación, en la práctica, ha contribuido a consolidar una tendencia preocupante mediante la progresiva normalización del recurso a personas no cualificadas para ejercer funciones de interpretación, convirtiendo lo que debería ser una excepción en una regla general de actuación. Tal situación ha sido señalada críticamente por diversos autores[644] y asociaciones profesionales[645] quienes advertían del riesgo que ello implicaba para las garantías procesales de las personas que no dominan el idioma oficial del proceso.

Además, tal como se constata en el *Libro Blanco de la Traducción y la Interpretación Institucional* [646], esta redacción que flexibiliza aun más la designación de intérpretes, con las correspondientes consecuencias negativas en términos de garantías procesales, lo hace precisamente en el ámbito del procedimiento abreviado, que estadísticamente es el más utilizado en la práctica penal.

---

[642] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 61.

[643] A título ilustrativo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de diciembre de 2000 (ROJ: STS 9143/2000) considera ajustado a derecho el recurso a un intérprete práctico para la traducción de conversaciones mantenidas en un dialecto africano, subrayando que «*dada la peculiaridad del dialecto en que se mantienen las conversaciones parece evidente la ausencia de titulación oficial al respecto*».

[644] DEL POZO TREVIÑO, M., "El camino hacia la profesionalización de los intérpretes en los servicios públicos y asistenciales españoles en el siglo XXI", en *Cuadernos de Aldeeu*, núm. *25*, 2013, p. 120. En la práctica, constataba la autora, "no se sigue el orden de prelación que la Ley establece, sino que la excepción se convierte en la regla general y se contrata literalmente "a cualquier persona" que diga saber la lengua, con las consecuencias que ello acarrea".

[645] GARRIDO, R., PLAZA BLÁZQUEZ, S., "Traducción contra la exclusión: los traductores e intérpretes de las Administraciones Públicas y el Libro Blanco de la traducción e interpretación institucional", en GONZÁLEZ VALLVÉ, L., DE LAS HERAS, C. (eds.), *Traducción contra exclusión social*, Centro Virtual Cervantes. Madrid, 2010, p. 11.

Destacan entre las más activas a favor de la profesionalización de los servicios lingüísticos la Asociación Profesional de Traductores e Intérpretes Judiciales y Jurados (APTIJ), European Union Legal Interpreters and Translators Association (EULITA)y la Red de Intérpretes y Traductores de la Administración Pública (RITAP).

[646] RED DE INTÉRPRETES Y TRADUCTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RITAP), "Libro blanco de la traducción y la interpretación institucional*"*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2011, p. 19.

Disponible en https://cpage.mpr.gob.es/producto/libro-blanco-de-la-traduccion-y-la-interpretacion-institucional-2/ (Consultado: 15/07/2025).

Con la finalidad de adaptar la legislación interna a la Directiva 2010/64/UE relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales y a la Directiva 2012/13/UE referida al derecho a la información, se promulgó la Ley Orgánica 5/2015 que, entre otras reformas, incorporó nuevos artículos, del 123 al 127 en Capítulo II del Título V, desarrollando el derecho de los imputados o acusados a contar con un traductor o intérprete durante el procedimiento penal.

Asimismo, mediante el artículo 123 se extiende el derecho a la asistencia de traductor-intérprete a todas las fases procesales, incluyendo interrogatorios policiales, vistas orales y comunicaciones con la defensa, permitiendo incluso, en ciertos casos, sustituir la traducción escrita por un resumen oral si no se vulneran las garantías procesales. En cuanto a los criterios de selección de los traductores intérpretes, el artículo 124 regula la designación de intérpretes judiciales, priorizando a los incluidos en listados oficiales, pero sigue permitiendo excepciones por razones de urgencia. Asimismo, impone obligaciones de confidencialidad y otorga al juez la facultad de verificar la calidad del servicio prestado, que en la práctica difícilmente se puede llevar a cabo a excepción de situaciones obvias. A pesar de la nueva redacción en lenguaje más adaptado a la actualidad inclusiva[647] y evidentemente más técnico[648], persisten deficiencias significativas, entre ellas la pervivencia del artículo 441, con una redacción anacrónica y criterios de designación que siguen siendo excesivamente laxos.

En cuanto al derecho de las víctimas a la asistencia de traductor-intérprete, si bien reconocido de manera implícita como contenido del derecho a la información que a su vez garantiza la tutela judicial efectiva[649] o mediante la regulación analizada en relación con los testigos, no es hasta la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del Delito, cuando por fin surge como una respuesta normativa explicita. En línea con los compromisos adquiridos por España a nivel europeo, esta Ley transpone varias Directivas comunitarias, entre ellas la Directiva 2012/29/UE[650], que establecía normas

[647] A título de ejemplo el articulo 127 habla del derecho a intérprete, para las personas con «*discapacidad sensorial*».

[648] ARCOS ÁLVAREZ, L., "Antología de la legislación sobre la traducción y la interpretación en contextos jurídicos con aplicación en España", en *FITISPos International Journal: Public Service Interpreting and Translation,* núm. 3, 2016, p. 24. Como bien remarca la autora, es por primera vez que la legislación española incorpora términos del ámbito específico de la traducción y la interpretación, como «*interpretación simultánea*», «*interpretación consecutiva*», «*traducción escrita*».

[649] MARTÍN RÍOS, M.P., "Víctima y justicia penal: reparación, intervención y protección de la víctima en el proceso penal", Atelier, Barcelona, 2012, pp. 57-63.

[650] DE HOYOS SANCHO, M., "Principales avances en derechos, garantías y protección de víctimas", en Diario La Ley, núm. 8955, Sección Tribuna, 2017, p. 1. De Hoyos denomina 2015 como «el año de

mínimas en materia de derechos, apoyo y protección de las víctimas de delitos y que en su articulado reconocía expresamente y trataba de manera sistemática[651] el derecho de las víctimas a ser asistidas por un intérprete cuando no comprendían la lengua del proceso.

El Estatuto parte de una concepción extensiva del término «*víctima*», incluyendo tanto a las personas directamente afectadas por el delito como a las víctimas indirectas, según se recoge en el artículo 2, reconociendo esa bidireccionalidad, ese derecho a la comprensión mutua como uno de los pilares de la intervención pública con víctimas. Aunque la ley no menciona de forma reiterada la traducción e interpretación como tales en todos los artículos, el artículo 4 establece lo que Fernández de Casadevante Mayordomo denomina el derecho a «*entender y ser entendida*»[652] como principio rector, lo que, aplicado a víctimas que no dominan el idioma oficial, implica necesariamente el acceso a servicios profesionales de interpretación y traducción.

El artículo 5 complementa esta disposición al consagrar el derecho de la víctima a recibir información comprensible desde el primer contacto con las autoridades, lo cual incluye, lógicamente, la necesidad de asistencia lingüística expresamente contemplada en el artículo 5.f), completado por el artículo 6 que recoge de manera expresa el derecho de las víctimas denunciantes a recibir traducción gratuita de la denuncia presentada.

Particularmente relevante es el artículo 9, dedicado íntegramente a la asistencia lingüística, que configura la designación gratuita de un intérprete para víctimas que no comprendan el castellano o la lengua oficial de la actuación, tanto durante la fase de instrucción como en juicio y en otras vistas orales; igualmente se prevé la traducción de las resoluciones más relevantes como pudieran ser la que acuerda no iniciar el procedimiento penal, la que acuerda la entrada en prisión o la libertad del infractor o su fuga, la sentencia, la adopción de medidas cautelares, etc. Asimismo, se admite el uso de medios telemáticos, como videoconferencia, para prestar el servicio, salvo que el tribunal considere necesaria la presencia física del intérprete para proteger adecuadamente los derechos de la víctima. De forma excepcional, se contempla que la

las víctimas», en alusión a la transposición de la Directiva 2012/29/UE mediante la Ley 4/2015, del Estatuto de la Víctima del Delito.

[651]ANTÓN GARCÍA, L., "Barrera idiomática y derecho a la información de las víctimas de violencia de género", ob. cit., p. 11.

[652] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 67.

traducción escrita podrá ser sustituida por un resumen oral, siempre que se preserve la equidad procesal.

Finalmente, la Ley dispone mecanismos de control judicial sobre posibles denegaciones de estos servicios, estableciendo el apartado cuarto del artículo 9 en el caso de que la negativa provenga de las autoridades policiales que la víctima puede recurrir directamente ante el Juez de Instrucción si ha manifestado su disconformidad cuando se le haya denegado este servicio, si bien a nivel práctico este recurso difícilmente se podría utilizar ya que si la víctima no va acompañada de abogado en sede judicial y no entiende el idioma ni conoce el derecho no activaría este recurso. Para el caso de que la decisión denegatoria de traductor-intérprete emana de un órgano jurisdiccional, el apartado quinto menciona que esta circunstancia se reflejaría en el recurso de apelación.

Estas garantías procesales subrayan el compromiso del legislador con la tutela efectiva de los derechos de las víctimas incluso de aquellas en situación de vulnerabilidad lingüística, y un cambio de paradigma hacia una participación activa de la víctima en el proceso, a la vez que un compromiso por parte de los poderes públicos, tal como el propio Preámbulo de la Ley lo anuncia, en ofrecer «*una respuesta lo más amplia posible, no solo jurídica sino también social*», reparar el daño y evitar o minimizar la revictimización.

1.4.- Provisión y profesionalización de los traductores intérpretes judiciales/Registro de traductores, traductoras e intérpretes judiciales

Una vez reconocido formalmente el derecho a la traducción e interpretación, tanto para los presuntos responsables como para las víctimas, el paso lógico siguiente o incluso simultáneo debió consistir en garantizar su prestación con pleno respeto a las garantías procesales, a cargo de profesionales debidamente cualificados en la materia.

Con este objetivo de profesionalizar y adecuar la tarea de los traductores intérpretes y en aras a transponer la Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, la Ley Orgánica 5/2015, en su Disposición final primera, preveía la creación en el plazo máximo de un año del llamado Registro Oficial

de Traductores e Intérpretes Judiciales[653], cuya inscripción sería obligatoria para el ejercicio profesional por designación judicial o policial, salvo en los supuestos excepcionales que se determinasen. La norma facultaba al Ministerio de Justicia para establecer requisitos complementarios, siempre que fuesen proporcionados y no discriminatorios, relacionados con la experiencia profesional, el conocimiento de aspectos jurídicos y el cumplimiento de obligaciones deontológicas.

No obstante, a pesar del marco normativo y del mandato legal prescrito tanto en la Directiva en su artículo 5[654] como en la Ley Orgánica 5/2015, dicho registro cuya razón de ser no era otra que garantizar unos servicios lingüísticos cualificados nunca ha sido realmente implementado, cuestión que en parte se debe a la fórmula más bien programática en ese aspecto de la Directiva, que, como bien observaba Sancho Durán, esperaba de los Estados únicamente «e*sforzarse*» en establecer estos registros[655] que aseguren en términos de la Directiva una «*calidad suficiente*», que algunos autores consideran que solo se podría garantizar exigiendo al menos una cualificación universitaria superior para los traductores e intérpretes judiciales. Como consecuencia, quince años después del vencimiento del plazo de transposición, el registro no ha sido creado, y tanto las sedes judiciales como las policiales carecen de registros oficiales de intérpretes habilitados, operando bajo condiciones de profunda inseguridad jurídica[656].

Otro aspecto criticado por la doctrina es la ambigüedad terminológica de la Ley Orgánica 5/2015 entre los conceptos de «*registro*» y «*listado*» que ha dificultado su

---

[653] No confundirse con los traductores jurados que son aquellos que en base al Real Decreto 2002/2009, de 23 de diciembre, por el que se modifica el Reglamento de la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores, aprobado por Real Decreto 2555/1977, de 27 de agosto son *«quienes superen los exámenes convocados por la Oficina de Interpretación de Lenguas de traducción e interpretación al castellano y viceversa de las lenguas extranjeras determinadas en cada convocatoria*», pudiendo certificar con su firma y sello la fidelidad y exactitud de sus actuaciones, pudiendo llevarse a cabo su actuación en cualquier ámbito (administrativo, sanitario, científico etc.), sin estar limitada por tanto al ámbito judicial. Teniendo en cuenta que para multitud de trámites se prevé la obligatoriedad de presentación de una traducción jurada, el Ministerio de Asuntos Exteriores actualiza permanentemente la lista oficial de traductores-intérpretes jurados, disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/ServiciosAlCiudadano/Paginas/Buscador-STIJ.aspx (Consultado: 18/07/2025).

[654] La propia Directiva en su artículo 5 impone la creación de estos registros a fin de garantizar la calidad y confidencialidad de la traducción y de la interpretación e impone un plazo máximo de cinco años para su transposición.

[655] GARRIDO, R., PLAZA BLÁZQUEZ, S., "Traducción contra la exclusión: los traductores e intérpretes de las Administraciones Públicas y el Libro Blanco de la traducción e interpretación institucional", ob. cit., pp. 47–56.

[656] *Ibidem,* p. 11.

correcta aplicación y ha favorecido un modelo carente de rigor técnico y control de calidad.

Lo cierto es que a pesar de que la Disposición final primera decía claramente «*El Gobierno presentará, en el plazo máximo de un año desde la publicación de esta Ley, un Proyecto de ley de creación de un Registro Oficial de Traductores e Intérpretes*» que cuenten con «*la debida habilitación y cualificación*», al no aprobarse con posterioridad ningún Proyecto de Ley que cree ese registro, de facto, se han mantenido el mismo modelo y criterios que vimos con anterioridad. Por ello evidentemente, la ausencia de requisitos como la superación de pruebas de acceso o la acreditación de formación específica ha promovido críticas generalizadas en el ámbito académico y profesional.

A ello se suma una limitación de índole presupuestaria: conforme a la Disposición adicional primera de la misma Ley, la creación del registro no puede implicar aumento de personal ni de gasto público, lo que ha obstaculizado su desarrollo. En consecuencia, muchas sedes judiciales y policiales continúan funcionando sin listas fiables de profesionales habilitados, generando una preocupante inseguridad jurídica, al igual que la posibilidad de recurrir a intérpretes eventuales, sin acreditación.

Lo cierto es que la vía elegida fue la subcontratación o externalización mediante licitación pública a personas jurídicas con el argumento de fomentar la competitividad, la inmediatez y reducir el gasto público, situación prácticamente generalizada a fecha de hoy en el territorio español. Esta realidad ha sido duramente criticada por entidades como Red Vértice o APTIJ, que alertan sobre la perpetuación de la subcontratación de personal no cualificado, precisamente uno de los problemas que la Directiva europea pretendía erradicar.

También es verdad que en países que ya contaban incluso con anterioridad a la Directiva con registros y organismos públicos que gestionaban la admisión de intérpretes cualificados e independientes y garantizan la calidad de los servicios lingüísticos, como es el caso del prestigioso registro británico NRPSI (*National Register of Public Service Interpreters*) al que acudían directamente los Juzgados hasta 2011, habida cuenta la crisis económica que atravesaba toda Europa, se ha optado también por el mismo modelo de externalización[657] que ha llevado allí también a las

[657] En un principio con la empresa Applied Language Solutions Ltd (ALS) y a partir de 2012 con Capita, una empresa grande, pero sin previa experiencia en el sector y luego por la empresa Thebigword.

mismas críticas[658] y a la misma inseguridad en cuanto a la calidad de los servicios realizados por los intérpretes subcontratados, la precariedad de sus honorarios, llegando inclusive a no comparecer y a suspenderse en muchas ocasiones los procedimientos. Tras la transposición de la Directiva, que en Reino Unido, al igual que en España, se realizó fuera de plazo, se mantuvo el modelo de externalización, y los estudios han demostrado que además de que menos la mitad de los traductores intérpretes utilizados tenían estudios específicos[659], este modelo tampoco había cumplido las expectativas en cuanto a la mayor disponibilidad, ya que no llegaban a cubrir toda la demanda[660], con las correspondientes consecuencias en el marco procedimental, como puede ser dilaciones indebidas ni tampoco las expectativas económicas, ya que no sólo no supuso un ahorro sino que prácticamente se han doblado los costes para la Administración[661].

Volviendo a la Ley Orgánica 5/2015, es cierto que no impide expresamente que se utilice la subcontratación mediante personas jurídicas, sin embargo consideramos que la interpretación que en la práctica se ha ido generalizando contradice ya no solo el espíritu de la Directiva sino su propia literalidad, puesto que el artículo 5 habla de traductores intérpretes «*independientes debidamente cualificados*», frase que entendemos que excluye claramente la utilización de personas jurídicas, y mucho menos la prestación final del servicio por personas no cualificadas, habiendo en el mercado traductores jurados para dicha combinación lingüística.

Si bien uno de los motivos esgrimidos para la no creación del registro ha sido precisamente la falta de recursos, en base a modelos de otros Estados europeos ampliamente presentados en el informe de la Comisión de la Conferencia de Centros y Departamentos universitarios o por *Eulita* en un estudio comparativo, entendemos que ello no tiene justificación real cuando España ya cuenta con un listado de

[658] MANIAR, A., "The ongoing fiasco of privatised court interpreting services", Institute of Race Relations", Londres, 2015, disponible en: https://irr.org.uk/article/the-ongoing-fiasco-of-privatised-court-interpreting-services/ (Consultado: 28/07/2025).

[659] *Ibidem*.

Conforme al informe de auditoría presentado en noviembre de 2014 a solicitud del Ministerio de Justicia británico, por el grupo OptimityMatrix, menos de la mitad de los traductores de Capita TI contaban con estudios y generalmente se trataba de una certificación de un organismo de interpretación o un título universitario.

[660] *Ibidem*.

Según la autora si bien con el paso de los años mejoraron en cuestión de cobertura, nunca se llegó a cubrir el 98 % de los servicios conforme al acuerdo con el Ministerio de Justicia.

[661] DRURY, I., "Court translator costs double in a year", en *Daily Mail Online*, Londres, 2014, disponible en: https://www.dailymail.co.uk/news/article-2634484/Court-translator-costs-double-year-Taxpayers-bill-15million-service-outsourced-branded-shambolic-MPs.html (Consultado: 28/07/2025).

traductores jurados para múltiples combinaciones lingüísticas como es caso del listado gestionado por Ministerio de Asuntos Exteriores.

Ciertamente, no hay que confundir los dos conceptos de traductor judicial y traductor jurado, pero dado que la traducción e interpretación judicial es una subcategoría y habida cuenta que la adquisición del título de traductor jurado supone un examen parcialmente de terminología jurídica, ello constituye una importante garantía.

A título de ejemplo y comparativa citaremos el caso de Rumanía, que incluso antes de la trasposición de la Directiva que se realizó mediante la Ley nr. 76 de 28 de abril de 2016[662] que vino a modificar mínimamente la anterior Ley 178/1997, contaba con un registro de traductores «*autorizados*», parecido al español, con la diferencia que su gestión dependía y sigue dependiendo del Ministerio de Justicia y no del Ministerio de Asuntos Exteriores. Ya existiendo este registro prácticamente la Directiva no supuso sino modificaciones mínimas que no estaban en la anterior Ley como las referidas a la confidencialidad[663]. Si bien la legislación rumana, al igual que la española, mantiene aún algún articulado contradictorio, a título de ejemplo el artículo 12 del Código de Enjuiciamiento Criminal establece que en los procedimientos judiciales solo se utilizaran traductores «*autorizados*», o sea, «*jurados*», mientras que el artículo 329.4 permite que cuando no exista traductor autorizado se utilice un intérprete «*que pueda comunicar con el investigado*», en la práctica, y a diferencia del caso español, la excepción «*no exista*» se ha aplicado literal, por lo que siempre se acude a traductores jurados, a menos que realmente no existan. Otra garantía legal es que los honorarios[664] están establecidos mediante ley y se

[662] Ley n.º 76 de 28 de abril de 2016 sobre la modificación y complementación de la Ley n.º 178/1997 relativa a la autorización y el pago de los intérpretes y traductores utilizados por el Consejo Superior de la Magistratura, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía adscrita al Alto Tribunal de Casación y Justicia, la Fiscalía Nacional Anticorrupción, los órganos de investigación penal, los tribunales judiciales, las notarías públicas, los abogados y los agentes judiciales de ejecución, publicado en el Monitorul Oficial (Boletín Oficial de Rumania) núm. 334 de 29 de abril de 2025 disponible en: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocument/178073 C8 (Consultado: 25/07/2025).

[663] Ley 76/2016 introduce un segundo apartado al anterior articulo 6 y prevé la obligación de guardar confidencialidad incluso después de ostentar el cargo de traductor intérprete, a excepción de los casos previstos por otras leyes o tras ser eximidos por las propias partes.

[664] Conforme al artículo 7 de la Ley 178/1997, con las modificaciones operadas por la Ley 76/2016 y las actualizaciones introducidas por la Orden **n**.º 2.907/C/2.340/2020, relativa al establecimiento de las tarifas para el pago de los intérpretes y traductores autorizados utilizados por el Consejo Superior de la Magistratura, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía adscrita al Alto Tribunal de Casación y Justicia, la Dirección Nacional Anticorrupción, los órganos de instrucción penal, los tribunales judiciales, las notarías públicas, los abogados y los agentes judiciales de ejecución disponible en la página: https://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/229263 (Consultado: 27/07/2025).

actualizan anualmente según el IPC y además tienen en cuenta diversos aspectos de la particularidad de este trabajo: en primer lugar tienen en cuenta las combinaciones menos frecuentes que se pueden facturar con una subida de 100% con respecto a las más comunes, tienen en cuenta los servicios prestados en régimen de urgencia (24 a 48 horas), honorarios de desplazamiento, al igual que en días festivos, interpretación simultánea en casco y para Juzgados, Órganos de Instrucción y Fiscales que igualmente supone una subida de honorarios del 100%, criterios que a fecha de hoy en España no se aplican. La Ley prevé además de los derechos generales y económicos de los traductores intérpretes también obligaciones y sanciones, como podría ser la eliminación de la lista en el caso de existencia de investigación penal o el rechazo de varios servicios consecutivos[665], sanciones que la normativa española no prevé.

Dado que el traductor-intérprete «*autorizado*» por el Ministerio de Justicia de Rumanía, es el equivalente al traductor e intérprete jurado del Ministerio de Asuntos Exteriores español, con algunas diferencias en cuanto autorización y organización o a cuestiones de firma tal como queda reflejado en el estudio comparativo[666] realizado por la Dirección de estudios y documentación legislativa de la Cámara de los Diputados de Rumanía en 2023, pero con la semejanza de que tanto uno como el otro a efecto de acreditarse deben aprobar unos exámenes con especialidad jurídica, entendemos que nada impediría que el mismo listado del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación sea el que se utilice en el sentido de la Directiva.

Otra problemática que se ha debatido en España es la que tiene en cuenta la especificidad del Estado autonómico, habida cuenta que hay Comunidades que han asumido la gestión de la Administración de Justicia y otras que no, por lo tanto, dependen directamente del Ministerio de Justicia. En nuestra opinión, esta peculiaridad tampoco debería de ser un impedimento toda vez que la propia Directiva hablaba de la constitución de un registro o varios registros, por lo que nada impediría la existencia de un Registro Nacional y otros autonómicos. De hecho, un posible

---

[665] Conforme al artículo 5, en la redacción de la Ley 76/2016, el traductor-interprete quedaría suspendido en caso de rechazar injustificadamente dos servicios consecutivos a lo largo de un año.

[666] DEPARTAMENTUL DE STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE, Direcția Studii și Documentare Legislativă, "*Aspecte legale privind traducătorii și interpreții autorizați în România și Spania: studiu documentar"* [Aspectos legales sobre traductores e intérpretes jurados en Rumanía y España: estudio documental], Trănescu, A. (documentación y síntesis, Camera Deputaților, Bucarest, 2023. Disponible en: http://www.cdep.ro/infoparl/dip.studii?par1=2021 (Consultado: 20/07/2025)
Una de las diferencias más destacadas es la validez de la firma del traductor-intérprete, mientras en España es válida por sí misma, la legislación rumana exige su legalización por Notario o Consulado donde el intérprete haya dejado previamente su espécimen de firma.

modelo a seguir podría ser el alemán que antes de la aprobación de la Directiva ya constaba de varios registros por cada uno de los Estados federales (*länder*), como se refleja em el Informe comparativo[667] presentado por la Comisión de la Conferencia de Centros y Departamentos Universitarios de Traducción e Interpretación (CCDUTI) para el Ministerio de Justicia en 2013.

Tras la pandemia, se retoma el interés del poder legislativo en mejorar la transposición de las Directivas 2010/64/UE y 2012/13/UE mediante el Real Decreto 724/2020, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Oficina de Interpretación de Lenguas del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, acto normativo que aportó como novedad la separación profesional entre traductores e intérpretes, al efecto de mejorar el reconocimiento de cualificaciones profesionales obtenidas en otros países de la Unión Europea, y aunque se nombra en su Preámbulo el Registro de Traductores e Intérpretes judiciales, lo cierto es que nuevamente se desaprovecha la ocasión y tampoco se procede a su constitución.

Sin embargo a principios del año 2022 se lanza la consulta pública sobre el Anteproyecto de ley por el que se regula el Registro Oficial de Traductores, Traductoras e Intérpretes en el ámbito de la Administración de Justicia[668], entendiendo la necesidad del Registro Oficial de Traductores/as e Intérpretes en el Ámbito de la Administración de Justicia en el contexto multilingüe y en aras a respetar los compromisos adquiridos por España en el contexto europeo, todo ello con el objetivo de «*la profesionalización y perfeccionamiento de la calidad de las traducciones e interpretaciones, evitando el intrusismo profesional y la devaluación laboral*».

El contenido íntegro del Anteproyecto no se ha hecho público, a pesar de haberse solicitado en varios expedientes argumentando el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en resolución de 30 de octubre de 2023 y en apoyo a la negativa del Ministerio de Justicia[669] que su publicación no es posible dado que «*la información se*

---

[667] BLASCO MAYOR, M. J., DEL POZO TRIVIÑO, M., GIAMBRUNO, C., MARTIN, A., "Informe sobre la transposición de la Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales", Comisión de la Conferencia de Centros y Departamentos Universitarios de Traducción e Interpretación (CCDUTI), Ministerio de Justicia de España (editor), Madrid, 2013, p. 34.

[668] CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, "Anteproyecto de Ley por el que se regula el Registro Oficial de Traductores, Traductoras e Intérpretes en el ámbito de la Administración de Justicia", Madrid, 2022, pp. 1-28.

[669] En el expediente 1420/2023 de reclamación en virtud del art 24 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno cuya resolución se puede consultar en la página:

encuentra en fase de elaboración, de modo que el anteproyecto solicitado aún no ha adquirido la condición de tal, al no existir un texto definitivo para su elevación en primera vuelta al Consejo de Ministros».

Aun así, algunos indicios sobre la futura ley se pueden sacar del acuerdo[670] que emitió el 27 de diciembre de 2022 el Consejo General del Poder Judicial ante el informe solicitado el 27 de julio de 2022 por la Secretaría de Estado de Justicia del Ministerio de Justicia sobre el Anteproyecto de Ley que regula el Registro Oficial de Traductores, Traductoras e Intérpretes en el ámbito de la Administración de Justicia.

El acuerdo señala que, a pesar de que la Directiva no impone la creación obligatoria de un registro (y en apoyo de esta interpretación se cita jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea) sí exige adoptar medidas para asegurar la idoneidad del servicio de traducción e interpretación en procesos penales, por lo que se apoya la creación del registro, pero se plantean objeciones sobre aspectos técnicos, competencia normativa y lagunas jurídicas del Anteproyecto.

Asimismo, según se deduce del acuerdo del Consejo General del Poder Judicial, el Anteproyecto presentado consta de 29 artículos agrupados en un Título preliminar, otros tres Títulos más, además de una Disposición transitoria, otra derogatoria y cinco finales.

En primer lugar, desde el artículo 2 del Anteproyecto se deja claro que el Registro será único para todo el territorio nacional y dependerá del Ministerio de Justicia, si bien del artículo 16 se infiere la existencia de «*secciones*» del Registro en aquellas Comunidades Autónomas con lengua cooficial.

En cuanto a la inscripción, el Anteproyecto permite el acceso al registro no solo a personas físicas, sino también a persona jurídicas, si bien, tal como señala el Consejo General del Poder Judicial, los requisitos en este caso quedan poco detallados, ya que no se especifica si deben ser sociedades profesionales o cualquier tipo de persona jurídica. El Anteproyecto tampoco detalla cuáles serán «*las autoridades competentes*» nombradas en el artículo 9 al efecto de verificar los requisitos de «*aptitud*» y

---

https://www.consejodetransparencia.es/ct_Home/dam/jcr:b122b67c-0292-42b0-886c-0e2407ade626/R%20CTBG%202023-0903%20%5BResoluci%EF%BF%BDn%20expte.%201420-2023%5D.pdf (Consultado: 27/07/2025).

[670] El acuerdo se puede consultar la página del CGPJ: https://www.poderjudicial.es/portal/site/cgpj/menuitem.65d2c4456b6ddb628e635fc1dc432ea0/?vgnextoid=d476cd4a9a175810VgnVCM1000004648ac0aRCRD&vgnextchannel=3548f0433c33b510VgnVCM1000006f48ac0aRCRD&vgnextfmt=default&vgnextlocale=es_ES&perfil=0 (Consultado: 27/07/2025).

«c*apacitación*» en la inscripción o los términos de las evaluaciones continuas y periódicas de los inscritos previstas en el artículo 10, usándose excesivamente el envío al desarrollo reglamentario tanto en cuanto a la determinación de la experiencia profesional como a la acreditación de los conocimientos jurídicos o al requisito de póliza individual o colectiva de responsabilidad civil, entendiendo en este último caso el Consejo General del Poder Judicial que debería incluirse una «*garantía equivalente*» y concretarse el contenido de la obligación como la suma asegurada y los conceptos de la cobertura. En el caso de los traductores e intérpretes jurados del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación el Anteproyecto prevé su inscripción sin requisito adicional alguno. Por otro lado, el artículo 15 deja la posibilidad de inscripción para idiomas «*de carácter minoritario*» a personas conocedoras del idioma en cuestión, sin tampoco recoger criterio o parámetro alguno para determinar el conocimiento del idioma, tal como constata el Consejo General del Poder Judicial. A ello añadiríamos que nos parecería conveniente concretar también lo que se entiende por idiomas de carácter minoritario, al igual que entendemos que nuevamente esta reglamentación favorece el intrusismo a favor del ahorro de gasto público y en perjuicio de la calidad del servicio, cuando existen otros modelos europeos[671] que prevén bonificaciones para profesionales de estos idiomas «*minoritarios*».

El articulo 8 mejora las garantías de profesionalización en tanto en cuanto prevé que únicamente cuando no pueda intervenir un traductor o intérprete inscrito en el registro, «*ni siquiera mediante el uso de las tecnologías de la comunicación*», es cuando se podrá habilitar a otra persona conocedora del idioma, si bien existen dudas sobre qué se entiende en este caso por autoridades competentes, si serían los propios órganos judiciales o los encargados del registro. En cuanto a las tecnologías de la comunicación se prevé en el artículo 15 que se utilizan cuando la presencia del intérprete sea urgente, no se pueda desplazar y no se cause perjuicio alguno al procedimiento o a los derechos de las partes.

En cuanto a los derechos y deberes, el articulo 17 hace referencia al derecho de no ser discriminado, mientras que el articulo 18 recoge la obligación de actuar con

[671] A título de ejemplo el artículo 7.3.a) de la Ley rumana n.º 178 de 4 de noviembre de 1997 (actualizada) sobre la autorización y remuneración de los intérpretes y traductores utilizados por el Consejo Superior de la Magistratura, el Ministerio de Justicia, la Fiscalía adscrita al Tribunal Supremo de Casación y Justicia, la Fiscalía Nacional Anticorrupción, los órganos de instrucción penal, los tribunales de justicia, las notarías públicas, los abogados y los procuradores judiciales, prevé una bonificación del 50% para «*los idiomas orientales (japonés, chino, etc.) o los "raramente utilizados»*.

confidencialidad, independencia e imparcialidad, añadiendo la posibilidad de que a los traductores e intérpretes judiciales, tanto personas físicas como jurídicas, se les aplique el régimen de abstención y recusación propio de los peritos judiciales.

El Anteproyecto en su Título III prevé un régimen sancionador dividido en tres capítulos referidos al procedimiento sancionador, las infracciones que se tipifican con leves, graves y muy graves y otro referido a las sanciones. El Consejo General del Poder Judicial advierte sobre posible vulneración del principio *non bis in idem* o de proporcionalidad y sugiere concretar algunos aspectos como los órganos con potestad de imposición de las sanciones.

Las Disposiciones finales se dedican a la necesaria modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil en sus artículos 142 y 143 y La Ley de Enjuiciamiento criminal en sus artículos 441 y 124 para cohonestar las diferentes normas.

En cuanto a la técnica normativa el Consejo General del Poder Judicial sugiere la revisión gramatical y ortográfica del texto, o de terminología jurídica, como es el caso del uso de la nomenclatura de «*secretario judicial*» en vez de «*letrado de la Administración de Justicia*», y recomienda revisar el «*desdoblamiento indiscriminado del sustantivo en su forma masculina y femenina*» en aras del principio de económica del lenguaje y para evitar complicar de manera innecesaria la lectura.

A pesar de valorar positivamente la creación del Registro Oficial de Traductores, Traductoras e Intérpretes, el Consejo General del Poder Judicial, en el acuerdo adoptado por el Pleno, critica que muchos aspectos centrales de su funcionamiento, como los requisitos, la designación, la evaluación o el régimen disciplinario, se remiten a un posterior desarrollo reglamentario, lo que supondría una «*deslegalización normativa*», a lo que se suma la falta de concreción respecto de los requisitos aplicables a las personas jurídicas, así como la ausencia de precisión en cuanto a las responsabilidades y al papel de las autoridades encargadas de gestionar las inscripciones, sanciones o habilitaciones excepcionales. En consecuencia, el Consejo concluye de manera contundente que el Anteproyecto «*adolece de numerosas incongruencias y de una gran indefinición, además de presentar defectos de técnica legislativa, gramatical y ortográfica*».

A falta de conocer la versión final que será aprobada, a pesar de las consultas públicas [672] y de los estudios y advertencias manifestados por investigadores y asociaciones profesionales como APTIJ[673], Red Vértice o EULITA, el Anteproyecto desaprovecha esa amplia e informada aportación previa. Si bien toma en consideración la especificidad de las Comunidades con idiomas cooficiales, posibilitando la existencia de secciones dentro del Registro Oficial nacional, al mismo tiempo desatiende la especificidad fragmentada del territorio canario, que ya cuenta con una gestión de los servicios lingüísticos en la Administración de Justicia distinta a la peninsular y valorada positivamente por la doctrina. Dado que el Anteproyecto prevé la inclusión en el Registro también de personas jurídicas, parece que se continúa apostando por el mismo sistema generalizado de externalización de los servicios de traducción e interpretación judicial y policial mediante empresas, sin una mejora significativa en la garantía de profesionalidad, salvo que las disposiciones relativas a la experiencia específica en el ámbito jurídico, así como a la formación y evaluación continua y periódica, se apliquen de manera adecuada.

2.- La especificidad de la traducción-interpretación en contextos de violencia de género

A la luz del panorama actual sobre la evolución del derecho a contar con servicios de traducción e interpretación, y del camino que aún resta por recorrer para garantizar, como recordaba el Consejo General del Poder Judicial en su acuerdo de 27 de diciembre de 2022, «*la calidad de la interpretación y de la traducción facilitadas, fomentando la idoneidad de tales servicios y un acceso eficaz a estos*», cabe

[672] SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, "Consulta pública sobre el anteproyecto de Ley por el que se regula el Registro Oficial de Traductores/as e Intérpretes de la Administración de Justicia", Madrid, 20 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.mjusticia.gob.es/es/AreaTematica/ActividadLegislativa/Documents/Consulta%20p%C3%BAblica%20sobre%20el%20Anteproyecto%20de%20Ley%20por%20el%20que%20se%20regula%20el%20Registro%20oficial%20de%20Traduc.pdf (Consultado: 25/07/2025)

[673] Cabe destacar, entre otras acciones, la reclamación presentada en 2016 por APTIJ ante el Defensor del Pueblo, la cual contó con el respaldo de catorce asociaciones de traductores e intérpretes integradas en la Red Vértice, así como de entidades internacionales como la Federación Internacional de Intérpretes (FIT), la Federación Española de Intérpretes de Lengua de Signos y Guías-Intérpretes (FILSE), la Asociación Europea de Traductores e Intérpretes Jurídicos (EULITA) y la Asociación Nacional de Intérpretes y Traductores Jurídicos de Estados Unidos (NAJIT). Dicha queja también fue apoyada por veinticinco Universidades españolas que imparten estudios en Traducción e Interpretación (CCDUTI), y en ella se recogen de manera integral las principales deficiencias del sistema y propuestas. Disponible en: https://www.aptij.es/wp-content/uploads/Queja-Defensor-del-Pueblo_web.pdf (Consultado: 27/07/2025).

preguntarse si, dado que la traducción e interpretación en contextos judiciales y policiales constituye una subcategoría que requiere preparación y formación específicas con obligación para los Estados de adoptar a tal efecto las medidas legislativas adecuadas, la intervención en contextos marcados por cuestiones de género no demandaría, asimismo, una especialización necesaria y diferenciada.

Pese a su enfoque multidisciplinar, a la apuesta por la atención integral a las víctimas y a contar con uno de los marcos normativos más avanzados y pioneros en la materia, la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, no incluyó a los traductores e intérpretes dentro de su estrategia de protección y por tanto tampoco hace referencia a condiciones de formación de los mismos, omitiendo así un componente esencial para garantizar el acceso efectivo a la justicia de las víctimas que no dominan el idioma oficial del procedimiento[674].

La Ley Orgánica 1/2004, aunque no establece de manera expresa el derecho a la asistencia lingüística para mujeres extranjeras que no dominan las lenguas oficiales del Estado, permite inferir dicho derecho a partir de los principios generales que rigen su contenido. En particular, los artículos 17.1 y 17.2 proclaman que todas las mujeres víctimas de violencia de género, con independencia de su origen, religión u otras circunstancias personales o sociales, gozan de los derechos reconocidos en la norma, garantizándose, además, una asistencia integral y una garantía de información destinadas a hacer efectivos sus derechos, al tiempo que el articulo 17.3 prevé que en caso de que concurra «*cualquier situación que dificulte el acceso o la prestación de tales servicios»*, las Administraciones Publicas vienen obligadas a tomar las medidas de adecuación a las necesidades de la víctimas, entre las cuales la barrera idiomática tiene perfecta cabida.

En este sentido, diversos autores sostienen que la garantía de no discriminación exige, necesariamente, que la víctima extranjera cuente con servicios de mediación lingüística adecuados, sin los cuales los derechos consagrados quedarían desprovistos de eficacia real[675]. La exclusión de la dimensión idiomática supondría, en efecto, una limitación material en el acceso a los derechos fundamentales o ineficacia del derecho

[674] DEL POZO-TRIVIÑO, M. I., FERNANDES-DEL POZO, M. D., "What public-service agents think interpreters should know to work with gender violence victims. The 'Speak Out for Support' (SOS-VICS) project", en *Sendebar*, núm. 29, 2018, p. 11.

[675] DEL POZO TRIVIÑO, M. I., BAIGORRI JALÓN, J., "El trabajo con intérpretes: aspectos comunes", en Borja Albi, A, Del Pozo Triviño, M. (eds.), *La comunicación mediada por intérpretes en contextos de violencia de género (Guía de buenas prácticas para trabajar con intérpretes),* Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 25.

a la información reconocido en el artículo 18. Por otro lado, el apartado segundo contempla medidas específicas para mujeres con discapacidad auditiva, disponiendo que la información se proporcione en formatos accesibles, como lengua de signos o sistemas alternativos de comunicación. Aunque esta previsión no se refiere a la barrera idiomática en sentido estricto, sí evidencia una preocupación normativa por garantizar la comprensión plena de la información como elemento esencial del acceso a derechos.

Finalmente, el artículo 18.3 contiene la disposición más cercana al reconocimiento implícito del derecho a la interpretación, al establecer que deben preverse los medios necesarios para asegurar el acceso a la información por parte de mujeres que, por sus circunstancias personales o sociales, presenten mayores dificultades en dicho acceso. Esta cláusula habilita una interpretación extensiva que puede y debe incluir dentro del derecho a la información la asistencia lingüística para mujeres que no comprenden el idioma oficial en aras de un enfoque inclusivo y no discriminatorio en la atención a víctimas de violencia de género, pues de lo contrario, como afirma Antón García, la barrera lingüística dificultaría el acceso a la información[676].

Otro de los objetivos de la Ley integral es que todos los profesionales tengan preparación específica en violencia de género, tanto es así que por ejemplo en el caso de los abogados de oficio que asisten a víctimas de violencia de género se exige la superación de una formación especializada en la materia[677]. Sin embargo, no ocurre lo mismo con los traductores e intérpretes judiciales que intervienen en estos casos, quienes, por lo general, son designados por las empresas adjudicatarias o figuran en listas de la Administración de Justicia, sin requerirse una formación específica en este ámbito en contra de la recomendación, recurriéndose incluso intérpretes *ad hoc* que, si bien conocen el idioma, carecen no solo de formación específica en violencia de género, sino también de conocimientos jurídicos generales o sobre técnicas de interpretación[678].

---

[676]ANTÓN GARCÍA, L., "Violencia de género y mujeres inmigrantes", ob. cit., p. 180.

[677] A título de ejemplo el Colegio de Abogados de Las Palmas impartió en octubre de 2024 el V Curso de Formación Especializada en Asistencia Jurídica en el Ámbito de la Violencia de Género, Violencias Sexuales, curso gratuito y con una duración aproximada de 13 horas, teniendo la asistencia a las ponencias carácter obligado para los colegiados/as que necesiten obtener la certificación acreditativa imprescindible de acceso al turno en la especialidad de violencia de género. Disponible en: https://www.icalpa.es/colegiados/actualidad/las-palmas-de-gc-v-curso-de-formacion-especializada-en-asistencia-juridica-en (Consultado: 15/07/2025).

[678] En este sentido se pronuncian varios autores como: TOLEDANO BUENDÍA, C., ABRIL MARTÍ, M. I., POZO TRIVIÑO, M. DEL, AGUILERA ÁVILA, L., "Hacia una especialización en interpretación en el ámbito de la violencia de género: investigación, formación y profesionalización",

La especificidad sin embargo de la traducción-interpretación en contextos de violencia de género ha sido ampliamente abordada y acreditada por la literatura de la especialidad, dentro de la cual destaca el proyecto piloto europeo *Speak Out for Support (SOS-VICS)*[679] para la formación de intérpretes con especialización en el trabajo con mujeres víctimas de violencia de género y cuyas mayores aportaciones se aglutinan en un compendio exhaustivo[680] para mayor comprensión de la materia y estrategias de formación y una página web interactiva [681] con información exhaustivamente elaborada para los ámbitos policial, judicial, médico y psicosocial.

Dicho estudio define la interpretación en contextos de violencia de género como «*la práctica de interpretación que se realiza en todos aquellos servicios que una comunidad o sociedad pone a disposición de las víctimas de VG con el fin de ayudarlas a salir de la situación de maltrato en la que viven*» y entiende que presenta una serie de tres principales particularidades[682]: multidisciplinariedad, perspectiva de género y un componente emocional, peculiaridades que exigen y justifican un enfoque profesional altamente especializado.

En primer lugar, se trata de un entorno multidisciplinar, ya que la intervención en violencia de género implica a profesionales de tres ámbitos policial-judicial, sanitario, y psicosocial, se desarrolla en distintos escenarios y con planteamientos comunicativos diversos y altamente complejos.

---

ob. cit., p. 148; LUCERO GARCÍA, M., "Interseccionalidad y Feminist-Relational Approach: nuevos enfoques para la formación y actuación de intérpretes en contextos de violencia de género", ob. cit., p. 9; ANTÓN GARCÍA, L., "Barrera idiomática y derecho a la información de las víctimas de violencia de género", ob. cit., p. 25.

[679] DEL POZO-TRIVIÑO, M. I., FERNANDES-DEL POZO, M. D., "What public-service agents think interpreters should know to work with gender violence victims. The 'Speak Out for Support' (SOS-VICS) project", ob. cit., p. 11 y DEL POZO TRIVIÑO, y otros, "Comunicación entre profesionales de la atención en violencia de género y víctimas/supervivientes que no hablan el idioma", Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, Vigo, 2014, p. 106.

El proyecto "Speak Out for Support" (SOS-VICS), liderado por la Universidad de Vigo pero en el que participan investigadores de otras Universidades entre ellas La Laguna-Tenerife, nació en 2011 gracias a la cofinanciación del Programa de Justicia Penal de la Unión Europea. El objetivo del proyecto SOS-VICS fue abordar este problema en el ámbito de la Unión Europea, y más específicamente en España. Sus tres objetivos principales fueron: crear materiales de formación especializados para intérpretes en el ámbito de la violencia de género, elaborar una guía de buenas prácticas para los profesionales que trabajan con intérpretes, y producir material audiovisual para informar a las víctimas sobre sus derechos, incluido el derecho a una interpretación y traducción de alta calidad.

Para ello, se realizó un exhaustivo trabajo de campo basado en entrevistas con víctimas de violencia de género, encuestas a profesionales e intérpretes, así como grupos focales y entrevistas con agentes.

[680] TOLEDANO BUENDÍA, C., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretación en contextos de violencia de género", Tirant lo Blanch, Tirant Humanidades, Valencia, 2015.

[681] Página web de SOS-VICS: https://sosvics.eintegra.es/ (Consultado: 18/07/2025).

[682] ABRIL MARTÍ, M. I., "La interpretación en contextos de violencia de género con referencia al caso español", ob. cit., p. 86.

Asimismo, el profesional de la interpretación puede verse expuesto, incluso en el transcurso de una misma jornada laboral[683], a situaciones comunicativas sumamente diversas. Estas pueden incluir, por ejemplo, la asistencia en la presentación de una denuncia y la correspondiente valoración del riesgo ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Policía Nacional, Policía Autonómica, Policía Local o Guardia Civil); la intervención en un interrogatorio judicial, prestando servicio tanto a la víctima como, en ocasiones, al investigado o a testigos, en un entorno caracterizado por su rigidez formal y jerarquía procesal[684]; o bien la participación en entrevistas de carácter asistencial o psicosocial, de naturaleza más horizontal y flexible.

También puede ser requerida su intervención en contextos sanitarios o médico-forenses, los cuales exigen un dominio preciso de terminología especializada, dado que esta resulta de vital importancia para la tipificación del delito y la cuantificación de los daños, además de implicar una considerable carga emocional.

En consecuencia, el intérprete debe estar capacitado para traducir con fidelidad tanto un lenguaje técnico-jurídico o forense, como expresiones de índole coloquial o incluso vulgar, sin alterar el contenido ni la intención del discurso original.

Otro de los aspectos más relevantes destacados por los investigadores de *SOS-VICS* es la necesidad de formación específica en género y violencia machista por parte de los y las intérpretes. Al igual que el resto de los profesionales que intervienen en estos procedimientos, deben conocer la legislación aplicable, los protocolos de actuación, así como adoptar una perspectiva de género [685] fundamentada en la concepción del género como un constructo social.

Y, por último, se advierte que los intérpretes que actúan en contextos de violencia de género deben ser capaces de gestionar el doble componente emocional inherente a estas situaciones. En primer lugar, se debe tener en cuenta que los

---

[683] ANTÓN GARCÍA, L., "Barrera idiomática y derecho a la información de las víctimas de violencia de género", ob. cit., p. 25.
En la práctica, los intérpretes que prestan servicios en la Policía, los Juzgados y Servicios sociales no suelen ser los mismos, a pesar de que los estudios han indicado que ello sería positivo para crear un clima de confianza para la víctima y evitar la doble victimización, como indica la autora.

[684] TOLEDANO BUENDÍA, C., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretación en contextos de violencia de género", ob. cit., p. 65.

[685] ABRIL MARTÍ, M. I., "La interpretación en contextos de violencia de género con referencia al caso español", ob. cit., p. 87 y TOLEDANO BUENDÍA, C., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretación en contextos de violencia de género", ob. cit., p. 65.
Las autoras destacan la importancia de conocer el ciclo de la violencia de género y revisar sus propios prejuicios, valores y creencias, ya que incluso de manera inconsciente, el no tener en cuenta la perspectiva de género podría «*afectar negativamente la precisión traductológica*» al igual que *a «la objetividad e imparcialidad»*.

encuentros comunicativos se caracterizan por una elevada carga emocional, derivada principalmente del estado de vulnerabilidad en que se encuentran las víctimas, especialmente las mujeres extranjeras, circunstancia que en muchas ocasiones propicia que los relatos de las víctimas sean incoherentes o interrumpidos, dejando claro la doctrina de la especialidad que un intérprete no experimentado puede verse tentado a suplir esos vacíos, cuando lo adecuado para averiguar los hechos y el estado de la víctima, es ser fiel al relato original[686]. En segundo lugar, hay que tener en cuenta que, sin una preparación específica, el estado emocional de la víctima puede afectar el estado emocional y de salud del propio intérprete, como se indica en el libro resultado de la investigación *SOS-VICS*[687].

Otro aspecto relevante a tener en cuenta es que la actuación del o de la intérprete debe regirse por los principios éticos fundamentales recogidos en los distintos Códigos deontológicos del sector, que, aunque no son uniformes a nivel internacional, coinciden en señalar tres pilares esenciales: la confidencialidad, la imparcialidad y precisión, las primeras dos, incluidas además como obligación legal en el Anteproyecto de ley. No obstante, el alcance de estas normas deontológicas es limitado frente a la complejidad y diversidad de las situaciones reales a las que puede enfrentarse el profesional, especialmente en una intervención en contextos de género, ya que en muchos casos, el intérprete puede verse obligado a asistir tanto a la víctima como al presunto agresor o a testigos de ambas partes, participando incluso en entrevistas confidenciales separadas con cada una de ellas y sus respectivas representaciones legales. En tales circunstancias, es indispensable una elevada destreza profesional para evitar, incluso de manera imprudente, la divulgación de información tratada en privado y que, por razones de estrategia procesal, no haya sido incorporada al procedimiento. De la misma manera, el mandato de una interpretación fiel o precisa se vuelve aun más importante en contextos de género, en los que la vulgaridad y dureza de los mensajes originales deben ser trasmitidos con la misma

[686] ABRIL MARTÍ, M. I., "La interpretación en contextos de violencia de género con referencia al caso español", ob. cit., p. 88.
Abril Martí le otorga una especial importancia de ciertas destrezas, como identificar la importancia de los silencios, distinguiendo «*los que se han de respetar de los que se pueden aprovechar para interpretar*».
[687] TOLEDANO BUENDÍA, C., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretación en contextos de violencia de género", ob. cit., p. 66.

fuerza, dejando de lado posibles reticencias personales o culturales[688], ya que de esa precisión puede depender la tipificación de un delito u otro[689].

En cuanto al rol del intérprete, la doctrina ha superado la concepción tradicional del intérprete como mero «*transcodificador*» neutral (*conduit*), abogando por una posición más realista y contextualizada. Hoy se reconoce que el intérprete no es un sujeto pasivo, sino un agente activo en la comunicación, responsable de gestionar turnos [690], resolver malentendidos culturales y, en algunos casos, intervenir mínimamente cuando las circunstancias lo justifican. Esta postura equilibrada es especialmente importante en contextos de violencia de género, donde los objetivos comunicativos pueden variar significativamente y las dinámicas de la intervención exigen sensibilidad, profesionalismo y adaptación constante.

A pesar de la evidente necesidad de formación y especialización en el ámbito de la traducción e interpretación en contextos de violencia de género, circunstancia ampliamente reconocida por la literatura científica[691] y avalada por diversos estudios, la realidad es que, al igual que no existe un registro oficial de intérpretes que garantice estándares mínimos de calidad, tampoco contamos actualmente con un marco normativo que exija una formación y certificación específicas para quienes prestan este servicio en intervenciones con víctimas.

No obstante, iniciativas investigadoras y formativas, como el proyecto *SOS-VICS*, han permitido que algunos traductores e intérpretes adquieran voluntariamente dicha especialización, ya sea de forma autodidacta o mediante formación no reglada. De hecho, la participación en el proyecto *SOS-VICS* de académicos de distintas Universidades del territorio nacional ha permitido una amplia difusión de esta

---

[688] *Ibidem*, ob. cit., p. 81.
Se advierte expresamente sobre la tendencia natural de las personas, ante hechos violentos o lenguaje vulgar, de rebajar la fuerza, mediante la interpretación, cuestión que un buen profesional, debe evitar.
[689] LUNA Y JIMÉNEZ DE PARGA, P., "El intérprete judicial: ese interlocutor emocional entre el acusado y el juez", en *Diario La Ley*, núm. 7368, 2010, p. 2.
Al mismo tiempo la magistrada Pilar de Luna, destacaba la importancia de la precisión, ofreciendo algunos ejemplos de la práctica judicial en la que la confusión del intérprete entre «*tocamientos*» y la palabra «*acariciar*», o entre «*puñetazo*» y «*puñalada*», incidiría en la culpabilidad o grado de responsabilidad del culpable.
[690] A título de ejemplo en una declaración o vista en los Juzgados, el intérprete podría solicitar reducir o interrumpir el turno de palabra a fin de que pueda interpretar sin omisiones.
[691] GIL RUIZ, J. M., "La traducción en el ámbito de la violencia doméstica y de género: necesidades de formación del estudiantado universitario", en GIL RUIZ, J. M. (editor), *El Convenio de Estambul como marco de derecho antisubordiscriminatorio*, Dykinson, Madrid, 2018, pp. 303-324.
Tras un estudio con alumnado de la Universidad de Granada, la autora concluye que es imprescindible incorporar formación universitaria específica en violencia de género para los estudiantes del Grado en Traducción e Interpretación.

problemática, de la necesaria regulación y formación específica que deberían garantizar que el traductor e intérprete profesional domine el concepto de violencia de género desde el punto de vista jurídico y todas sus facetas, comprenda la complejidad del entorno multidisciplinar del sistema y esté dotado de las herramientas psicológicas necesarias para enfrentarse al importante impacto emocional que caracteriza este contexto[692].

Un ejemplo de acción formativa en el marco de las políticas públicas orientadas a la protección y atención integral a las víctimas de violencia de género en la materia de la traducción e interpretación lo constituye el *Curso de Especialización en Interpretación con Víctimas de Violencia de Género en los Ámbitos Policial y Judicial*[693], promovido por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Gobierno de Canarias y organizado en el año 2021 por la Universidad de La Laguna.

No obstante, estas experiencias, aunque encomiables, no sustituyen la necesidad de establecer requisitos profesionales obligatorios y con reconocimiento legal, que aseguren una actuación cualificada, ética y eficaz en un ámbito tan sensible como el de la violencia de género. Podrían considerarse una vía adecuada, siempre que su carácter fuera obligatorio, en línea con la formación específica exigida a otros colectivos, como los abogados del turno de oficio en materia de violencia de género. Alcanzar este objetivo sigue siendo una tarea pendiente e impostergable para la consolidación de un sistema de justicia verdaderamente garantista y comprometido con el enfoque de género, capaz de superar toda barrera, incluida la lingüística.

3.- El modelo de gestión de la traducción- interpretación institucional en Canarias

La prestación de servicios de traducción e interpretación en los servicios públicos de Canarias, como la Policía, los Juzgados, los Hospitales o los Servicios sociales, se ve cada vez más condicionada por el creciente volumen de demanda, derivado fundamentalmente del aumento de la inmigración, el turismo y otros factores

[692] CABEZA-PEREIRO, C., PÉREZ-FREIRE, S., CASADO-NEIRA, D., LONGA-ALONSO, B., & DEL-POZO-TRIVIÑO, M., "Situación y necesidades de las y los intérpretes que trabajan con víctimas de violencia de género sordas, migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en el contexto español", en *Cadernos de Tradução*, núm. 44 (esp. 1), 2024, p. 3.

[693] Información sobre el curso disponible en: https://sede.fg.ull.es/es/curso/detalle/a21030287/curso-de-especializacion-en-interpretacion-con-victimas-de-violencia-de-genero-en-los-ambitos-policial-y-judicial (Consultado: 27/07/2025).

asociados a la movilidad internacional. A esta situación se suma la particular configuración geográfica del archipiélago, caracterizada por la fragmentación territorial[694], lo que representa un desafío adicional en comparación con otras regiones de la península. Además, la gestión de estos servicios es dispersa, al no existir un modelo unificado de coordinación pues cada ámbito aplica criterios y procedimientos distintos, lo que dificulta una respuesta coherente y eficaz a las necesidades de comunicación intercultural.

A estas dificultades estructurales se suma la ausencia de un registro oficial de traductores e intérpretes en el ámbito público, así como la inexistencia de criterios homogéneos de acreditación o verificación de su cualificación profesional. Esta carencia es especialmente preocupante en ámbitos sensibles como la violencia de género, donde no se exige una formación específica ni se aplican estándares que garanticen la idoneidad de los profesionales que intervienen. Asimismo, las condiciones económicas de contratación de estos servicios son muy dispares, y la gestión depende de distintas autoridades en función del ámbito (sanitario, judicial, policial o social), lo que contribuye a una fragmentación operativa.

Todo ello impide, en la práctica, que una misma víctima sea acompañada por el mismo traductor o intérprete a lo largo de todo el proceso, entendido este en un sentido amplio, que incluye tanto las actuaciones penales y eventualmente civiles relacionadas con el divorcio o las medidas paternofiliales, al igual que la comunicación con los servicios sanitarios, psicológicos y asistenciales. Según numerosos estudios, esta continuidad profesional resulta altamente recomendable para prevenir situaciones de revictimización[695] y garantizar una atención integral, coherente y respetuosa con los derechos de las personas usuarias de estos servicios.

Por ello, a continuación, se procederá a analizar los rasgos distintivos que caracterizan la prestación de servicios de traducción e interpretación en cada uno de los ámbitos públicos en Canarias. Este análisis se fundamentará en estudios académicos previos, información disponible de carácter público, así como en entrevistas realizadas a profesionales del sector (abogados y traductores intérpretes) y a otros operadores jurídicos, con el fin de ofrecer una visión lo más completa y rigurosa

[694] TOLEDANO BUENDÍA, C., FUMERO PÉREZ, M. DEL C., & DÍAZ GALÁN, A., "Traducción e interpretación en los servicios públicos: situación en la Comunidad Autónoma Canaria", en *Resla, Revista Española de Lingüística Aplicada*, núm. 19, 2006, p. 201.
[695] MOJICA LÓPEZ, E., "Análisis de la situación de la traducción y la interpretación en el ámbito judicial en España en casos específicos de violencia de género", ob. cit., p. 176.

posible de la situación actual, al menos desde el punto de vista de la cualificación de los profesionales, remuneración y formación específica y continua.

3.1.- Ámbito policial

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado entre las que se incluyen la Policía Nacional, Guardia Civil y Policía Local/Autonómica suelen ser las primeras instituciones en tener contacto con las víctimas de violencia de género, al recibir denuncias, intervenir en situaciones de riesgo o actuar de forma preventiva, si bien existen ciertas diferencias en cuanto al modo de contratar y proporcionar los servicios lingüísticos[696].

A diferencia de otros países, que comparten o suelen utilizar el mismo listado de traductores e intérpretes oficiales que el de los órganos judiciales como es el caso de Francia o Rumanía, la Policía Nacional cuenta con un sistema propio extendido en todo el territorio nacional. Desde el punto de vista de la gestión y control de calidad de los traductores intérpretes, hay que distinguir dos etapas fundamentales, divididas por la Resolución de la Dirección General de la Policía de 13 de febrero de 2023[697] por la que se crea la Oficina de Traducción e interpretación de Lenguas de la Policía Nacional (OTIL).

Tal como la referida resolución recuerda, ya desde el año 1958 debido a la apertura de España en cuanto a las relaciones internacionales, la Policía contaba con un Servicio de Traducción dependiendo de la Dirección General de Seguridad. A posteriori, debido al auge del turismo, la globalización y la inmigración, las necesidades en la gestión de la barrera lingüística fueron aumentando. Estas necesidades se responden mediante un sistema conformado por tres pilares: el cuerpo de los traductores intérpretes integrados en el Gabinete Técnico que prestan asistencia a los servicios centrales y a los órganos superiores y directivos de la Dirección General de la Policía, un segundo grupo de traductores e intérpretes en plantilla distribuidos a nivel central y territorial y por ultimo los traductores e intérpretes facilitados por una

[696] FOULQUIÉ RUBIO, A.I., VARGAS URPÍ, M., FERNÁNDEZ PÉREZ, M. M., "Introducción 2006-2016: una década de cambios", en Foulquié Rubio, A.I.., Vargas Urpí, M., Fernández Pérez, M. M. (Coords.), *Panorama de la traducción y la interpretación en los servicios públicos españoles: una década de cambios, retos y oportunidades*, Editorial Comares, Granada, 2018, p. 8.

[697] La Resolución de la Dirección General de la Policía de 13 de febrero de 2023 por la que se crea la Oficina de Traducción e interpretación de Lenguas de la Policía Nacional (OTIL): https://academia-geopol.es/wp-content/uploads/2023/02/otil-1.pdf?srsltid=AfmBOoqJ8ITbnSe0qpAxiKGUmkOvJ-rHzuUJ_q8yEchAHK_qo6SK2QeC (Consultado: 01/08/2025).

empresa externa, siendo este último caso el que mayor peso a partir del año 2008[698] ha tenido a pesar de las críticas, aunque como se recuerda en la resolución, en los últimos años se ha intentado dar respuesta directa, aumentando los procesos selectivos para ingresar en el Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Estado.

Con el propósito de una mayor coordinación en el año 2023 mediante la resolución referida y dando cumplimiento a una orden dictada diez años antes por el Ministerio del Interior, la orden INT/28/2013[699], se crea la Oficina de Traducción e interpretación de Lenguas de la Policía Nacional con el objetivo de coordinar y gestionar con eficiencia a nivel central todos los traductores e intérpretes adscritos.

Entre las funciones de la nueva Oficina de Traducción e interpretación de Lenguas de la Policía Nacional, la resolución distingue en su artículo tercero diversas funciones relacionadas con la traducción, interpretación y asistencia lingüística en el ámbito de la Policía Nacional como: la traducción oficial al castellano y, cuando proceda, a otras lenguas extranjeras de Tratados y Convenios internacionales en los que España sea parte y que afecten a la Policía Nacional, así como de otros documentos extranjeros cuya versión en español sea exigida por la normativa vigente o necesaria para la actuación policial, la traducción de documentos reservados que, en cumplimiento de compromisos internacionales, deban remitirse a otros Estados, el cotejo y revisión de traducciones tanto de Tratados como de otros textos extranjeros relevantes, incluidos aquellos enviados por autoridades judiciales o de especial relevancia para el trabajo policial, la interpretación en actos oficiales con participación de altos cargos de la Dirección General de la Policía, tanto en España como en el extranjero, cuando sea requerido. Además, se prevé la asistencia lingüística a unidades operativas y la atención a ciudadanos extranjeros, así como la fijación y supervisión de criterios para la selección de traductores e intérpretes en procedimientos de contratación externa.

A pesar de la incorporación cada vez mayor de traductores e intérpretes en plantilla de la Policía Nacional y la concienciación de la profesionalización, vemos cómo la externalización sigue contemplándose si bien la resolución de 2023 pretende que el control de calidad sea realizado con mayores garantías habida cuenta que el director de la nueva oficina será funcionario o funcionaria del grupo A1. Además, será

[698]FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 135.
[699] Disponible en: https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-662 (Consultado: 01.08.2025).

la Oficina de Traducción e interpretación de Lenguas de la Policía Nacional la que no solo fijará los criterios de selección de traductores e intérpretes, sino que también revisará su cumplimiento en los procesos de selección de las empresas externas.

La resolución prevé en su artículo quinto también un protocolo u orden de prevalencia, en base al cual los servicios de traducción e interpretación se cubrirán por el traductor disponible en su plantilla, en segundo lugar y si ello no fuera posible, se solicitará el criterio de la Oficina de Traducción e Interpretación de Lenguas de la Policía Nacional quien determinará la forma de proceder, y sólo en tercer lugar se deberá solicitar la prestación del servicio por la empresa externa adjudicataria.

La resolución incluye también un anexo que detalla el número y la distribución territorial de los traductores e intérpretes en plantilla a la fecha de su emisión. Este anexo pone de manifiesto dos datos esenciales: en primer lugar, la evidente escasez tanto en cuanto a las combinaciones lingüísticas disponibles como al número de profesionales asignados a los distintos idiomas; y, en segundo lugar, la especial relevancia de estos servicios en la Comunidad Autónoma de Canarias, que ya en 2023 contaba con el mayor número de traductores e intérpretes en plantilla después de la Comunidad de Madrid.

En cuanto a la distribución, el Anexo I de la resolución distingue entre el personal de traducción e interpretación adscrito a la Dirección General de la Policía y el perteneciente al Cuerpo de Traductores e Intérpretes del Estado. En el primer grupo, los idiomas cubiertos son: árabe, francés, inglés, turco, italiano, alemán, ruso, chino, serbio, búlgaro, euskera, darya, chehua, marroquí, broken y poular, con un total de 102 profesionales. En el segundo, los idiomas contemplados incluyen: árabe, francés, inglés, rumano, ruso, chino, alemán, catalán, italiano, portugués, tamazight, así como los dialectos levantino y magrebí, con un total de cuarenta profesionales. Según el citado anexo, sumando los profesionales en plantilla de ambas categorías, la Comunidad Autónoma de Canarias contaba en 2023 con un total de dieciséis traductores e intérpretes, la mayoría de ellos en la provincia de Las Palmas. Aunque esta cifra está lejos de los cincuenta y tres profesionales destinados en Madrid, representa una diferencia significativa si se compara con otras regiones como la Comunidad Valenciana, que solo contaba con cinco, lo que evidencia la importancia estratégica del servicio en el archipiélago.

Lo cierto es que en la actualidad la mayoría de los servicios lingüísticos en las Comisarías de la Policía Nacional de Canarias siguen prestándose por empresas

externas que cubren dos lotes distintos, en concreto Seprotec S.L. en cuanto a la traducción de escuchas telefónicas y transcripción de cintas de audio u otros soportes grabados en idiomas distintos del castellano, en el marco de las actuaciones policiales, ámbito nacional, y Ofilingua S.L. en cuanto al servicio de interpretación de declaraciones orales y traducciones escritas en lenguas distintas del idioma castellano, tanto de forma directa como inversa, en el marco de las actuaciones policiales, en el ámbito de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Extremadura y Canarias, así como las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla [700].

Desde el punto de vista de la acreditación de la titulación de los intérpretes hay que decir que los pliegos contienen requisitos que son verificados por la mesa de contratación, incluso revisados por las otras empresas adjudicatarias mediante concurso, pero su exigencia depende de los tres tipos de grupos de idiomas[701] en concreto se exige titulación de Grado o Licenciatura en Traducción e Interpretación, o bien Grado o Licenciatura en cualquier otra especialidad o Nombramiento de traductor-intérprete jurado del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) y experiencia de uno o dos años según el caso y en caso de que no se disponga de titulación, la Administración solicita certificados académicos de nivel C2 o C1 e incluso se permite a la Administración la realización para los intérpretes de los idiomas B y C, de una prueba de conocimiento del idioma castellano sustitutiva de las acreditaciones C2 o C1 correspondiente. También hay que decir que ya los propios pliegos hacen una división en tres categorías de idiomas, siendo exigentes únicamente en cuanto al primer grupo, al que se le exige: Grado o Licenciatura en Traducción e

[700] A lo largo de los años las principales empresas que se han presentado a las licitaciones y adjudicatarias han sido Seprotec Traducción e Interpretación, S.L., Ofilingua S.L.,y Oncall Europa, S.L., o incluso bajo la forma de una UTE, en el caso de Seprotec y Ofilingua. Por regla general las licitaciones se dividen en esas dos categorías y luego en lotes. En el caso de Canarias, según la última licitación con Número de Expediente Z25CO001/050, forma parte del lote 3 (junto a Andalucía, Extremadura, Ceuta y Melilla) de cuatro por un importe total ofertado en el lote 3 (con impuestos) de 2.400.000 euros y un plazo de ejecución de 24 meses a partir de abril de 2025. En algunos de los lotes se han interpuesto recursos, principalmente alegándose cuestiones de solvencia o no justificación de cualificación de los intérpretes, según información disponible en el Portal de Transparencia del Ministerio de Hacienda:
https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQj88szDMrzvEOC_fITU5I8jJ0riwNLA21t9Qtycx0BSWVXOA!!/ (Consultado: 02/08/2025).

[701] Por regla general los pliegos contienen un tipo a en el que se incluye: inglés, francés, alemán y árabe estándar, el tipo B en el que se incluye chino, japonés, ruso, portugués, rumano, italiano, polaco y neerlandés., y el tipo C otros idiomas, dialectos árabes y lenguas cooficiales de España.
Véase los distintos pliegos en expedientes como: Z25CO001/050, Z22CO002/050 en el portal de transparencia del Ministerio de Hacienda: https://contrataciondelestado.es/wps/portal/licitaciones (Consultado: 02/08/2025).

Interpretación, o bien Grado o Licenciatura en cualquier otra especialidad o Nombramiento de traductor-intérprete jurado del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC)[702].

De allí se deduce que a priori las empresas cuentan con profesionales en la materia, a pesar de que en ocasiones son las propias empresas licitadoras las que ponen en duda la acreditación[703]. Sin embargo, no se puede descartar que tras la adjudicación esos requisitos se desvirtúen puesto que en la práctica no se comprueba que el intérprete que realiza el servicio es el mismo cuyos títulos se presentaron en el expediente de la licitación. De hecho, un indicio en este sentido lo constituye la circunstancia que algunos traductores jurados de combinaciones lingüísticas de las incluidas en el tipo B consultados no prestan servicio en las Comisarías de Canarias, si bien se encuentras en activo y prestan servicios tanto a clientes particulares como en los Juzgados de Canaria para la Dirección General de la Administración de Justicia.

El mayor impedimento que alegan los traductores jurados o titulados en traducción e interpretación son las condiciones económicas, consideradas, y con razón, insuficientes. Asimismo, algunos de los que realizan servicios en las Comisarías de Canarias, especialmente en capitales y zonas turísticas de Tenerife y Gran Canaria, manifiestan tener un contrato de obra y servicio de media jornada o de jornada completa con un salario que oscila entre 600 y 1200 euros y más común para el caso de la traducción de escuchas telefónicas y transcripción de cintas de audio, mientras que las interpretaciones en las Comisarías se facturan por un importe de 12 € brutos/ hora[704], habiendo intérpretes que cobran incluso menos, dependiendo del idioma,

[702] Véase a título de ejemplo el Pliego de Prescripciones técnicas del expediente Z23CO004/050 en el portal de transparencia del Ministerio de Hacienda.

[703] A título de ejemplo en el recurso interpuesto en el expediente recurso N.º 1729/2024 del expediente Z25CO001/050 para la contratación de un servicio de interpretación de declaraciones orales y traducciones escritas se alega la falta de acreditación de la formación de los intérpretes y que en el acto en el que se le da vista del expediente no se le facilitó a la recurrente acceso a los títulos acreditativos presentados por la empresa adjudicataria , informando el órgano de contratación que ello se debe a cuestiones de datos personales siendo imposible anonimizar los datos personales que figuran en la misma, argumento ese que fue estimado por la resolución N.º 202/2025 del Tribunal Administrativo Central.

[704] Se trata del importe que la empresa adjudicataria suele pagar al intérprete, si bien la empresa como es lógico tiene un margen de beneficio, facturando a la administración más del doble. De todos modos, ya de por sí los pliegos establecen importes máximos relativamente bajos en concreto 38 euros en el lote 3 (Canarias), expediente Z25CO001/050. Información disponible en el portal de Transparencia del Ministerio de Hcie3nda: https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQj88szDMrzvEOC_fITU5I8jJ0riwNLA21t9Qtycx0BSWVXOA!!/ (Consultado: 02/08/2025).

confirmando por tanto que se trata de los mismos importes irrisorios desde 2008 hasta ahora, como relata Fernández de Casadevante Mayordomo[705].

En cuanto a la formación continua, en los pliegos figura un apartado dedicado a este aspecto que se puntúa con 21 puntos consistentes en: «*a impartir al menos un curso de formación a los trabajadores adscritos al contrato en materias que tengan que ver con el ámbito de técnicas y estrategias de traducción, así como en ofimática aplicada a la traducción. Dichos cursos, deberán tener una carga lectiva de al menos 20 horas y se deben impartir en el primer semestre de ejecución del contrato. Se deberá presentar un certificado de la impartición de estos ante el Órgano Responsable del Contrato*»[706].

En lo relativo al protocolo concreto de activación de los servicios lingüísticos hay que decir que desde el primer memento que se identifica la necesidad, los agentes solicitan a la empresa adjudicataria la asistencia de intérprete, a pesar de que desde la resolución de 2023 de creación de la OTIL el protocolo previsto en el artículo quinto establece la verificación previa de recursos internos, pudiendo ser citado tanto para la Comisaría como en el lugar que sea necesario como puedes ser el domicilio de la víctima, hotel, hospital para luego continuar en la Comisaría. Los intérpretes encuestados manifiestan que, por regla general en situaciones de violencia de género, el servicio se realiza de forma presencial a insistencia o bien de los agentes de la UFAM o del propio intérprete, aunque algunos de los abogados encuestados manifiestan que en ocasiones no ha sido posible la identificación de intérprete en vía policial, como por ejemplo para el idioma ucraniano.

Una vez personado el intérprete se procede a su identificación, se le informa brevemente y de forma oral sobre el asunto y se le explica si el encargo supone interpretación para la víctima, agresor o testigos, en caso de coincidencia de idioma, utilizándose el mismo intérprete. En una primera fase de la actuación, al intérprete se le suele solicitar la ayuda al efecto de una correcta identificación de las partes, especialmente cuando los nombres de madre y padre de los interrogados no figuran en

[705] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE, ob. cit., pp. 144, 146.

[706] Ministerio del Interior. (2024). Anuncio de licitación Número de Expediente Z25CO001/050. Plataforma de Contratación del Sector Público. Recuperado de: https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPykssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNzMpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQj88szDMrzvEOC_fITU5I8jJ0riwNLA21t9Qtycx0BSWVXOA!!/ (Consultado: 01/08/2025).

el documento de identidad. En cuanto a las técnicas utilizadas por regla general son la de enlace o la consecutiva, aunque solamente algunos de los entrevistados la identifican utilizando esta terminología, siendo necesario en ocasiones la traducción de pruebas como puede ser mensajes escritos de WhatsApp o transcripción de mensajes vocales. El orden en el que se atiende mediante el uso de intérprete es primero a la víctima que, aunque tiene derecho a ser asesorada previamente por abogado, lo habitual es que la víctima rechace este servicio en este primer momento, en algunos casos porque no quiere denunciar y en otros para evitar más tiempo de espera. En cuanto a la información de los derechos previstos en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal al detenido, en el momento de su detención es habitual darle una copia impresa en su idioma, si bien posteriormente y ya en presencia del abogado y del intérprete, se leen nuevamente, normalmente mediante traducción a la vista realizada por el intérprete.

En cuanto a la valoración del riesgo, al intérprete se le proporcionan las preguntas en español, encargándose el agente de recoger en el sistema las respuestas trasladadas con la ayuda del profesional. Para realizar la solicitud de la orden de protección, la víctima responderá por escrito en su idioma en el formulario proporcionado con ayuda del intérprete.

Con respecto a la información de derechos, hay que decir que la labor de los intérpretes se encuentra apoyada por la inclusión en el sistema policial SIDENPOL, de un díptico informativo de derechos en diversos idiomas[707].

Además de interpretar las respuestas que formarán parte de la denuncia de la víctima o la declaración del detenido, si bien lo habitual es que no declare en esta fase, las entrevistas con los abogados, tras la trascripción de mensajes o grabaciones, los intérpretes encuestados confirman que se suele realizar una «*traducción a la vista*»[708] antes de que se proceda a la firma por parte de la víctima, detenido o testigo.

[707] Esta iniciativa se remonta al año 2017, tras una reunión del Cuerpo Consular de Madrid con la UFAM. En una primera fase, se elaboró una versión disponible en rumano. En los años 2022 y 2023, el Consulado General de Rumanía en Madrid propuso una actualización de la guía, modelo que posteriormente fue adoptado por otras representaciones consulares de Madrid. Actualmente, el díptico puede consultarse en los idiomas inglés, francés, árabe, rumano y ruso en la página: https://www.policia.es/_es/colabora_ufam.php (Consultado: 25/07/2025).
En el año 2022 y 2023 el Consulado General de Madrid propuso una actualización de la guía, iniciativa posteriormente apoyada también por otras representaciones consulares de Madrid.

[708] DEL POZO TRIVIÑO, M. I., BAIGORRI JALÓN, J., "El trabajo con intérpretes: aspectos comunes", ob. cit., p. 39.

En cuanto a las dificultades desde el punto de vista de la interpretación, los intérpretes encuestados confirman las que la propia doctrina advierte, en primer lugar las de naturaleza emocional, manifestando tras actuaciones en casos de violencia de género una particular forma de estrés que la doctrina identifica como fenómeno de «*transferencia-cotratrasferencia*»[709] o del conocido llamado «*trauma del vicario*»[710] que Valero Garcés identifica también como muy habitual entre los intérpretes en estos contextos. En segundo lugar, se identifica la dificultad relacionada con la terminología de especialidad necesariamente adquirida en ambos sistemas jurídicos[711], si bien los intérpretes encuestados con experiencia tanto en interpretación policial como judicial manifiestan una menor exigencia en fase policial.

Por otro lado, los intérpretes consultados manifiestan las dificultades de naturaleza cultural que enfrentan, especialmente en contextos de violencia de género. Señalan que el dominio de la cultura y la comprensión de ciertos matices terminológicos pueden estar reservados, en muchos casos, a hablantes nativos. Si bien procuran realizar una interpretación lo más fiel y literal posible, reconocen que existen expresiones cuyo significado no se traslada con la misma fuerza al traducirse literalmente. En estos casos, consideran necesario añadir una breve explicación para preservar la intención original del mensaje.

A modo de ejemplo, una de las intérpretes mencionó la expresión inglesa «*fucking cunt*» cuya traducción directa al español podría no transmitir el mismo nivel de agresividad. No obstante, explicó que se trata de una injuria extremadamente ofensiva en inglés, con una connotación marcadamente misógina y vulgar. Su equivalente más aproximado en español sería *«puta de mierda»* o *«maldita zorra»*, aunque el matiz puede variar en función del contexto y del tono empleado. En cualquier caso, es una de las expresiones más insultantes que pueden dirigirse a una mujer en lengua inglesa. El término «*cunt*» resulta particularmente agresivo y se

[709] VALERO GARCÉS, C., "El impacto psicológico y emocional en los intérpretes y traductores de los servicios públicos: un factor a tener en cuenta", en *Quaderns: Revista de Traducció,* núm. 13, 2006, p. 145. Se define el fenómeno de transferencia-cotratrasferencia, por analogía con la medicina, como aquel «*impacto emocional de experimentar el terror, el dolor y la angustia de otra persona; y la exposición constante a los aspectos más oscuros de la condición humana pueden producir síntomas sorprendentemente similares a los síntomas postraumáticos de sus propios pacientes*».

[710] BLAIR, D. T., RAMONES, V. A., "Understanding Vicarious Traumatization", en *Journal of Psychosocial Nursing and Mental Health Services*, núm.34(11), 1996, p. 24.

[711] OLALLA FERNÁNDEZ, P., "El intérprete en la investigación policial", en *Revista Española de Lingüística Aplicada,* Vol. Extra1*(Ejemplar Dedicado a: Retos Del Siglo XXI En Comunicación Intercultural: Nuevo Mapa Lingüístico y Cultural de España*), 2006, p. 241.

considera tabú incluso en contextos donde otras formas de lenguaje soez están socialmente aceptadas.

Este tipo de casos son los que, según la intérprete, requieren una aclaración, ya que la comprensión profunda del insulto puede darse solo si el profesional cuenta con un conocimiento arraigado de la lengua y cultura de origen. Así, un intérprete nativo podría percibir automáticamente el impacto de la expresión, pero también un intérprete no nativo con formación universitaria en traducción e interpretación debería estar capacitado para ello, especialmente si ha recibido preparación especializada en traducción jurídica, social o penal. De hecho, la formación universitaria en esta disciplina suele incluir asignaturas de pragmática, registro lingüístico y sociolingüística, donde se abordan cuestiones como la carga cultural, el contexto, el lenguaje ofensivo y las expresiones tabú, con especial atención en áreas como la traducción audiovisual, jurídica o comunitaria.

Ahora bien, tanto el dominio cultural como el conocimiento lingüístico deben ir acompañados de una comprensión mínima del derecho y de la perspectiva de género, para poder captar la relevancia jurídica que puede tener una correcta interpretación. Como recordaba la Magistrada De Luna respecto del papel del intérprete: «*la importancia que tiene conocer el verdadero significado de una cosa o equivocarlo. Interpretar correctamente un gesto o desfigurarlo, transmitir o cambiar su sentido, y saber dar o no el correcto significado a las palabras, actitudes y gestos*», para concluir con una afirmación fundamental: *«traducir palabras es traducir culturas».*

Esta situación confirma la advertencia formulada por Borja Albi y Del Pozo Triviño en relación con el concepto de «*lost in translation*», que en este contexto refleja el riesgo al que se enfrentan las víctimas extranjeras al verse aun más desorientadas dentro de los complejos laberintos traductológicos, generados por los matices idiomáticos, los falsos amigos, los juegos lingüísticos, los elementos culturales, los conceptos jurídicos y la comunicación no verbal[712].

Y por último, y en cuanto a la necesaria formación, hay que decir que, a pesar de la inclusión de la formación continua en los pliegos de las licitaciones, los intérpretes preguntados, algunos de ellos colaboradores externos de las empresas adjudicatarias e incluso en algunos momentos vinculados mediante contratos

[712] BORJA ALBI, A., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Diálogo multidisciplinar en violencia de género: profesionales de la justicia e intérpretes", ob. cit., p. 106.

eventuales, reconocen nunca haber sido convocados para realizar algún tipo de curso formativo, si bien algunos pocos comentan que han realizado por su cuenta y coste algunos cursos relativos a derecho penal y el curso en violencia de género realizado en 2021 por la Universidad de la Laguna, pero a invitación de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia al formar parte también de la lista de traductores jurados de los Jugados, sin que en ningún momento, se le haya solicitado en más de diez años de colaboración tampoco justificante formativo alguno.

Ello contrasta con la valoración que en los pliegos administrativos se le da a la formación, a título de ejemplo en el referido *Pliego de Prescripciones Técnicas para la Contratación del Servicio de Interpretación de Declaraciones Orales y Traducciones Escritas en Lenguas Distintas del Idioma Castellano [...] (Z25CO001/050)* uno de los criterios de valoración en el punto 12.2.2 lo puntúa la formación con veintiún puntos de cien. Asimismo, se establece que podrán obtenerse hasta 21 puntos por la impartición de al menos un curso de formación a los trabajadores adscritos al contrato, siempre que dicho curso tenga relación con técnicas y estrategias de traducción o con la ofimática aplicada a la traducción, y que cuente con una duración mínima de 20 horas, impartiéndose en el primer semestre de ejecución contractual. Ahora bien, en la medida en la que la mayoría de los servicios se realizan mediante colaboradores externos que intervienen directamente en la prestación del servicio, entendemos que la formación a impartir debería incluir tanto a los trabajadores en plantilla como a los autónomos. Cabe señalar que la inclusión de este compromiso formativo no constituye una obligación imperativa, sino un criterio de mejora técnica que puede valorarse en la adjudicación. No obstante, en caso de que la empresa se comprometa voluntariamente a impartir dicha formación para obtener la puntuación adicional, dicho compromiso adquiere carácter vinculante que además contribuiría a la mejora efectiva del servicio, mediante la capacitación de todo el personal que interviene en su ejecución.

3.2.- La interpretación judicial en Canarias

Debido a los mismos factores, principalmente turismo, flujos migratorios, globalización, el sistema judicial español se ha confrontado, al igual que el policial, con dificultades cada vez más acentuadas para garantizar el derecho a la interpretación y traducción en procedimientos penales, a las que a lo largo de las últimas décadas se

ha intentado responder mediante la creación de plazas laborales para intérpretes en Partidos judiciales con alta demanda pero en número siempre por debajo de las necesidades lingüísticas crecientes y sin cobertura en diversas combinaciones lingüísticas, mediante listas propias informales y por último, y el más extendido a pesar de las críticas, mediante la externalización del servicio.

Sin embargo, la Comunidad Autónoma de Canarias mantiene desde hace dos décadas un sistema de gestión, excepcional dentro del panorama nacional, que ha sido reiteradamente señalado por especialistas y profesionales de la interpretación como un modelo de referencia tanto a nivel nacional como europeo[713] en cuanto a la gestión de los servicios de interpretación judicial. Esto se debe a que es la propia Administración autonómica quien asume directamente la organización del servicio, permitiendo así evitar muchos de los efectos negativos derivados de la externalización, en particular la precarización de las condiciones laborales de los intérpretes, fenómeno que a su vez contribuye a la pérdida de profesionalidad y al deterioro del prestigio de la profesión[714].

Las necesidades lingüísticas en los tribunales de Canarias son gestionadas directamente por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, con algunas diferencias organizativas entre las dos provincias, habiéndose implementado en primer momento en la provincia de Las Palmas, sistema que hemos analizado a partir del *Libro blanco de la traducción e interpretación (2011)*[715] en cuyo capitulo VII intitulado *Un modelo de gestión ajustado a los principios de la Directiva 2010/64/UE* el propio coordinador de traductores intérpretes explica el funcionamiento del servicio, complementado con una entrevista de actualización realizada en 2024 al mismo coordinador, artículos académicos y testimonios de traductores e intérpretes colaboradores, con el fin de garantizar la objetividad del análisis.

El origen del servicio de coordinación de intérpretes en la provincia de Las Palmas se remonta a principios de los años noventa, cuando la demanda de traductores

---

[713] GOBIERNO DE CANARIAS, Presidencia, Justicia e Igualdad, *"*El Servicio de Coordinación de traductores e intérpretes en Canarias es un referente para Europa*",* 2012. Disponible en: https://www3.gobiernodecanarias.org/noticias/hemeroteca/hernandez-spinola-servicio-coordinacion-traductores-interpretes-canarias-referente-europa/ (Consultado: 02/08/2025).

[714] PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., FERNÁNDEZ PÉREZ, M. M., "La provisión de la traducción y la interpretación en los servicios públicos de Canarias: retos de un territorio insular", en Foulquié Rubio, A.I.., Vargas Urpí, M., Fernández Pérez, M. M. (Coords.), *Panorama de la traducción y la interpretación en los servicios públicos españoles: una década de cambios, retos y oportunidades*, Editorial Comares, Granada, 2018, p. 74.

[715] RED DE INTÉRPRETES Y TRADUCTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RITAP), "Libro blanco de la traducción y la interpretación institucional, ob. cit., pp. 90-98.

e intérpretes en el ámbito judicial era significativamente menor que en la actualidad. Sin embargo, aprovechando la salida de las primeras promociones universitarias en Traducción e Interpretación, entre ellas la de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, se firmó un convenio entre dicha Universidad y la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (DGRAJ) para ofrecer prácticas profesionales a estudiantes del último año y recién titulados, dando lugar a la creación de un servicio de traducción destinado a cubrir las necesidades de los órganos judiciales, colaboración que se extinguió en 1997[716].

En el año 1999 se creó en Gran Canaria el Servicio de Coordinación de Intérpretes Externos de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (DGRAJ), que pasó a ser dirigido por el traductor en plantilla Miguel Ángel González Reyes, no en calidad de nuevo cargo, sino asumiendo estas funciones adicionales mediante horas extraordinarias y en régimen de comisión de servicios. Bajo su dirección se impulsó la profesionalización del servicio mediante la definición de criterios de acceso y la implementación de diversas medidas estructurales, anticipándose en cierta medida a los principios que más tarde recogería la Directiva 2010/64/UE. A partir de 2008 dicho servicio comenzó a cubrir también las necesidades lingüísticas de los órganos judiciales de Lanzarote y Fuerteventura. En cuanto a la provincia de Santa Cruz de Tenerife, aunque la gestión del servicio también se realiza de forma directa por parte de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia, no existe una figura equivalente al coordinador de intérpretes externos. En su lugar, la asignación de encargos a los profesionales recae en distintos funcionarios de la Dirección General[717], lo que ha dado lugar a una aplicación menos uniforme de los criterios de calidad, disponibilidad y planificación. No obstante, las resoluciones autonómicas adoptadas desde Tenerife son supervisadas desde Las Palmas, lo que ha permitido mantener un cierto grado de homogeneidad en la prestación del servicio[718].

Los aspectos más destacados de este modelo de gestión y coordinación pueden sintetizarse en tres pilares fundamentales: el rigor en los criterios de selección, la

[716] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 112.
[717] PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., FERNÁNDEZ PÉREZ, M. M., "La provisión de la traducción y la interpretación en los servicios públicos de Canarias: retos de un territorio insular", ob. cit., p. 75.
[718] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 114.

eficiencia en la gestión tanto de los recursos públicos de la Administración como de los recursos personales, representados por los colaboradores externos y la dignificación de las condiciones retributivas de los traductores e intérpretes.

En relación con el primer pilar, tal como explica el propio González Reyes, la incorporación de un nuevo colaborador externo a la lista que coordina requiere la acreditación de la formación académica, la presentación de un currículum vitae y la realización de una entrevista personal. En cuanto a los requisitos formativos, González Reyes establece tres niveles diferenciados. En primer lugar, se otorga prioridad a quienes poseen el título de traductor-intérprete jurado o una licenciatura/máster en Traducción e Interpretación. En segundo término, se valoran titulaciones en Derecho, Filología u otras áreas, acompañadas de certificados oficiales de español o formación específica. Finalmente, en tercer lugar, se contempla la valoración del conocimiento como lengua materna con competencias lingüísticas adecuadas en ambos idiomas de trabajo, limitada a determinadas combinaciones lingüísticas clasificadas como minoritarias o de difícil cobertura, como los idiomas escandinavos, bálticos o ciertos dialectos africanos. La entrevista cumple, además de su función de verificación de los requisitos formativos, la finalidad de proporcionar a los nuevos colaboradores pautas para el desarrollo de su labor, tanto en el plano técnico como en el deontológico, incluyendo también orientaciones relacionadas con la redacción y presentación de las facturas[719]. Destaca también la flexibilidad y la continua capacidad de adaptación de este sistema a las necesidades del entorno sociolingüístico, ya que el listado incluye más de cincuenta idiomas y dialectos, habiéndose incorporado en los últimos años lenguas como el albanés, el bengalí, el letón o el lituano.

En lo que respecta a la gestión de los recursos económicos y personales las funciones del coordinador incluyen la elaboración de los cuadrantes de guardia, la adjudicación de cada servicio concreto en función de criterios técnicos, de disponibilidad y de fidelización, el control del gasto, la resolución de incidencias, el asesoramiento lingüístico al personal funcionario y el seguimiento cualitativo del servicio.

Asimismo, cuando para una misma combinación lingüística se cuenta con varios traductores e intérpretes en la lista, la asignación de un encargo específico se realiza

[719] RED DE INTÉRPRETES Y TRADUCTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RITAP), "Libro blanco de la traducción y la interpretación institucional, ob. cit., pp. 91-93.

procurando adecuar la complejidad del servicio al perfil y la preparación del profesional. Así, por ejemplo, se puede encomendar a un traductor-intérprete jurado la traducción de una comisión rogatoria o la interpretación en un juicio relacionado con un delito de trata de personas, mientras que encargos de menor complejidad, como la asistencia en una vista por un delito leve, se asignan a otros profesionales. En todo caso, se procura mantener una distribución equitativa de los encargos, con el fin de garantizar la continuidad, la implicación y la fidelización de los colaboradores al servicio.

Por otro lado, se procura evitar la traducción repetida de un mismo texto, así como la de formularios que ya se encuentran disponibles en versiones oficiales traducidas, por ejemplo, en portales institucionales como el de la Unión Europea. En casos con múltiples detenidos o víctimas que hablen distintas lenguas, pero con combinaciones lingüísticas frecuentes como francés/wólof o árabe/francés, se optimiza el servicio asignando, siempre que sea posible, a un intérprete que domine ambos idiomas, con el fin de rentabilizar los recursos disponibles[720].

La tercera característica valorada positivamente por el *Libro blanco de la traducción y la interpretación institucional* es la dignificación[721] de las condiciones retributivas de los traductores e intérpretes, habida cuenta que, gracias a este sistema directo, los traductores e intérpretes colaboradores cobran unas cantidades prefijadas por la Administración y, al no existir intermediarios, su cobro es íntegro, siendo por regla general más del doble que en el sistema externalizado, o sea 36 euros/ hora actualmente frente a 12 euros en caso de traductores e intérpretes colaboradores de empresas adjudicatarias.

Antes del año 2011, los intérpretes percibían una remuneración de 44 euros por hora, condiciones económicas establecidas mediante la Resolución 67 de 3 de febrero de 2006 de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Gobierno de Canarias. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos realizados para mantener o mejorar dicha cuantía, entre ellos, la presentación de un informe detallado de 29 páginas y 72 anexos elaborados por el coordinador del servicio, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia (DGRAJ) acordó en 2011 una reducción sustancial de los importes. A partir de esa fecha, las dos primeras horas de interpretación se retribuían a razón de 36 euros por hora (0,60 euros por minuto),

[720] *Ibidem*, p. 96.
[721] *Ibidem*, p. 85.

mientras que, a partir de la tercera hora, el precio descendía a 20 euros por hora (0,33 euros por minuto). En el caso de traducción de intervenciones telefónicas ordenadas por la autoridad judicial, la tarifa establecida fue de 22 euros por hora y 0,35 euros por minuto. Para los tiempos de espera superiores a una hora en dependencias judiciales sin que se prestara servicio efectivo y siempre que se tratara de circunstancias excepcionales, se fijó un pago de 12 euros por hora o 0,20 euros por minuto.

Como consecuencia de la creciente negativa de numerosos profesionales a aceptar servicios en las condiciones retributivas impuestas hasta entonces, la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia aprobó la Resolución de 7 de abril de 2014, que entró en vigor el 1 de mayo del mismo año y actualizó el sistema de remuneración. A partir de ese momento, la tarifa general para los servicios de interpretación y cotejo se fijó en 36 euros por hora, con una retribución de 0,60 euros por minuto a partir de los 45 minutos de comparecencia. Para intervenciones de menor duración, se estableció un pago fijo de 27 euros. En lo que respecta al cotejo de intervenciones telefónicas realizadas en sede judicial, la remuneración se fijó en 22 euros por hora y 0,35 euros por minuto.

En lo que respecta a la traducción escrita, se determinó una tarifa de 0,07 euros por palabra, con un mínimo de 25 euros por documento. No obstante, en situaciones excepcionales en las que la disponibilidad de traductores para una lengua concreta fuera especialmente limitada, y previa justificación por parte de los responsables de coordinación, se autorizó un incremento de hasta un 30% sobre dicha tarifa, permitiendo así alcanzar los 0,09 euros por palabra.

Por último, cuando resulta necesario el desplazamiento del intérprete a otra isla se contempla el abono de los gastos de desplazamiento, alojamiento y manutención, conforme al régimen de dietas previsto para los empleados públicos del Gobierno de Canarias en comisión de servicio.

Aunque las condiciones actuales son, en general, más favorables que las ofrecidas por las empresas adjudicatarias, siguen considerándose insuficientes para garantizar una verdadera profesionalización, dignificación y fidelización de los profesionales que integran el servicio. Esta valoración se basa tanto en la experiencia de quienes lo prestan como en el análisis de la evolución de las tarifas a lo largo del tiempo, que, como hemos podido constatar desde 2011 hasta la fecha, han experimentado una disminución, a pesar del incremento del salario mínimo interprofesional y del coste de la vida.

A una conclusión similar se llega al comparar estas condiciones retributivas con las de otros países con un nivel de vida y unas necesidades de servicios lingüísticos comparables, como es el caso de Francia.

Tal como explica Expósito Castro[722], a diferencia del sistema español, pero algo más cercano al modelo canario, en Francia existe un procedimiento oficial para el nombramiento de traductores e intérpretes judiciales (ETI), que se integra dentro del régimen general de los expertos judiciales. Esta designación no está centralizada a nivel nacional, sino que depende directamente de los tribunales, en concreto de cada Corte de Apelación o de la Corte de Casación. Para aspirar a esta función, el candidato debe presentar un expediente detallado que acredite sus títulos académicos y su experiencia profesional que luego será evaluado por la Corte de Apelación, que determina si procede o no su inscripción en la lista oficial de expertos judiciales. La inscripción inicial tiene carácter provisional por dos años. Al término de este periodo, una comisión compuesta por jueces y expertos evalúa la experiencia adquirida y los conocimientos jurídicos del solicitante y si el resultado es favorable se concede una inscripción formal por un periodo de cinco años renovables. Es importante señalar que el procedimiento de inscripción se realiza de manera separada para traducción e interpretación, no siendo todos los expertos habilitados para ambos ámbitos, además la reglamentación vigente establece una nomenclatura organizada por ramas y especialidades, en la que se distingue expresamente entre traducción (H.2) e interpretación (H.1), especificando además las combinaciones lingüísticas autorizadas.

En cuanto a los honorarios de los traductores e intérpretes judiciales en Francia, estos están uniformemente regulados por la normativa, concretamente por el Código de Enjuiciamiento Penal mediante los artículos R.92, R.122 y A.43-7 para traducción e interpretación y por los artículos R.110 y R.111 en cuanto a las dietas y desplazamientos. Hasta el 1 de enero de 2021 según lo establecido por el Decreto n.º 2019-390[723], los traductores e intérpretes judiciales tenían de plazo para ejercer su derecho de opción, figura que permite a los profesionales elegir entre dos regímenes: régimen general, sin ejercer el derecho de opción, en el que la Administración francesa

[722] EXPÓSITO CASTRO, C., "La pratique professionnelle du traducteur et de l'interprète assermenté, juridique et judiciaire", en BARBIN, F., MONJEAN-DECAUDIN, S. (Eds.), *La traduction juridique et économique. Aspects théoriques et pratiques*, Classiques Garnier, Paris, 2019, pp. 165-167.
[723] Decreto n.º 2019-390, de 30 de abril de 2019, por el que se modifica la lista de personas que participan de forma ocasional en misiones de servicio público, disponible en https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000038431306 (Consultado: 04.08.2025).

asume las cotizaciones sociales, pero los honorarios son más bajos y el régimen como trabajador freelance, tras ejercer expresamente el derecho de opción en el que el profesional cotiza por su cuenta y aplica tarifas más altas.

Conforme a las últimas Memorias de las Dirección de Servicios Judiciales del Ministerio de Justicia francés de año 2023, los honorarios por servicios prestados por traductores e intérpretes quedan establecidos de la siguiente manera: de lunes a viernes entre las 7:00 y las 22:00 horas, un intérprete adscrito al régimen autónomo puede facturar 65 euros la primera hora y 46,50 euros/hora las siguientes. En cambio, quienes no han ejercido el derecho de opción perciben 42 euros la primera hora y 30 euros/hora, respectivamente. Se establecen uno honorarios diferenciados, cuestión que no ocurre en el sistema canario, para los fines de semana, noches o festivos, las tarifas pudiendo ascender hasta 88,50 euros la primera hora y 69,80 euros las siguientes, frente a 57 euros y 45 euros bajo el régimen general[724]. En cuanto a las traducciones escritas se prevé un precio de 0,15 euros/ palabra, frente a la tarifa canaria de 0,7 euros/palabra. Además, se abonan los gastos de transporte (avión, tren, gasolina) y dietas en caso de pernocta. Estas cifras reflejan no solo una estructura retributiva más justa, con compensación por condiciones especiales de prestación, sino también unos honorarios significativamente más elevados que en España. Resulta especialmente revelador que en Canarias donde se sitúan los honorarios más altos dentro del territorio español gracias a la gestión directa, estos no alcanzan ni la mitad de las tarifas vigentes en Francia, circunstancia que pone de manifiesto la notable disparidad retributiva entre ambos países, incluso en el mejor de los escenarios dentro del sistema español.

Otra cuestión destacable es la alta consideración de los traductores judiciales, quienes son equiparados a los expertos judiciales, lo que en la práctica los sitúa al mismo nivel que los peritos. Si bien el modelo autonómico español difiere del modelo centralizado francés, entendemos que, dentro de la gestión autonómica de los recursos materiales y humanos, en aquellas Comunidades Autónomas con competencias transferidas en materia de Justicia existe margen para un reparto más justo y equilibrado.

En lo que respecta a la formación continua y específica de los traductores e intérpretes, cabe hacer dos puntualizaciones. Si bien es cierto que el coordinador, por

[724] Las últimas memorias de 2023 como las de los años anteriores se pueden consultar en la página: https://www.justice.gouv.fr/documentation/ressources/frais-justice-tarifs-applicables-traducteurs-interpretes (Consultado: 04.08.2025).

iniciativa propia, se encarga de enviar periódicamente documentos y recursos actualizados, incluso adaptados a cada idioma, tales como artículos de especialidad o tesis doctorales, no puede hablarse de un programa formativo reglado y justificado formalmente por la coordinación, y ello se debe a que, tal como explica el propio coordinador, la formación solamente se puede ofrecer a los empleados públicos del Instituto Canario de la Administración Pública (ICAP) y no a los trabajadores externos[725].

Sin embargo, en Canarias ha sido posible impartir una formación específica precisamente para contextos de violencia de género a los traductores e intérpretes en el año 2021, en concreto el *Curso de Especialización en Interpretación con Víctimas de Violencia de Género en los Ámbitos Policial y Judicial*[726], organizado en el año 2021 por la Universidad de La Laguna y promovido por la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia del Gobierno de Canarias. Este curso gratuito en el que han participado muchos de los traductores e intérpretes colaboradores de la Administración de Justicia en Canarias se ha desarrollado entre el 21 de septiembre de 2021 y el 15 de octubre de 2021 tanto en Tenerife como en Gran Canaria con carácter mixto (presencial y virtual) y con una carga lectiva de 36 horas, destinado a formar intérpretes especializados en mediación lingüística en contextos marcados por la violencia de género. La estructura del programa se articuló en tres bloques fundamentales: un primer módulo teórico sobre los aspectos generales de la violencia de género y la aplicación de la perspectiva de género en la intervención profesional, un segundo módulo centrado en la práctica de la interpretación en escenarios de alta carga emocional, con énfasis en el papel del o de la intérprete, los distintos estilos comunicativos y las barreras culturales, y un tercer módulo jurídico, que abordó en profundidad la legislación vigente en materia de violencia de género, incluyendo los derechos de las víctimas, los protocolos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y las competencias de los Juzgados especializados, así como los recursos institucionales disponibles y las medidas de protección aplicables. Asimismo, se trató con especial atención el Código deontológico que rige la práctica profesional de la interpretación en contextos de violencia, haciendo hincapié en la

[725] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 114.
[726] Información sobre el curso disponible en : https://sede.fg.ull.es/es/curso/detalle/a21030287/curso-de-especializacion-en-interpretacion-con-victimas-de-violencia-de-genero-en-los-ambitos-policial-y-judicial (Consultado: 27.07.2025).

distinción entre neutralidad técnica y neutralidad moral, así como en la necesidad de incorporar una perspectiva de género que garantice una intervención ética, respetuosa y centrada en los derechos humanos. Cabe destacar la participación de un destacado elenco docente, conformado por profesionales del ámbito jurídico, policial, forense, social y académico. Entre ellos, sobresale la profesora María del Carmen Toledano Buendía, reconocida académica y figura de referencia en el estudio de la violencia de género y su tratamiento desde la interpretación y la comunicación intercultural. Su contribución al curso aportó un enfoque teórico-práctico de gran profundidad, consolidando esta iniciativa como una herramienta formativa esencial para quienes trabajan en la protección y acompañamiento de víctimas en el entorno judicial y policial.

En cuanto a las particularidades de la actuación de los traductores e intérpretes en este tipo de procedimientos, y tras haber consultado, bajo condición de anonimato, a varios profesionales incluidos en la lista, así como a letrados con experiencia en la materia, pueden extraerse diversas observaciones de interés.

En los Juzgados de Violencia sobre la Mujer situados en zonas turísticas los abogados entrevistados han destacado la importancia de contar con servicios de guardia para los idiomas más frecuentes, así como la pronta personación de los intérpretes cuando se requieren otras lenguas. En cuanto al protocolo de actuación, debe señalarse que en la provincia de Las Palmas es considerablemente más riguroso que en la de Santa Cruz de Tenerife. En Las Palmas los funcionarios se comunican directamente con el coordinador, quien se encarga de asignar los servicios. Si se prevé que la presencia del intérprete será necesaria al día siguiente para un mismo asunto, la solicitud debe renovarse, aunque, por razones de economía y coherencia, se procura asignar al mismo profesional, cuestión que en el caso de los asuntos de violencia de género resulta positivo a efecto de evitar la revictimización[727].

El control del servicio es estricto ya que el coordinador, en colaboración con los funcionarios, verifica previamente que el servicio es necesario y que no puede prestarse mediante videoconferencia, tal como se prevé desde 2013. No obstante, en los procedimientos de violencia de género, la prestación se realiza siempre de manera presencial.

[727] MOJICA LÓPEZ, E., "Análisis de la situación de la traducción y la interpretación en el ámbito judicial en España en casos específicos de violencia de género", ob. cit., p. 176 y ANTÓN GARCÍA, L., "Violencia de género y mujeres inmigrantes", ob. cit., p. 206.

Asimismo, el coordinador se asegura de los detalles específicos de cada citación. A modo de ejemplo, aunque el Juzgado pueda solicitar la presencia del intérprete en la hora exacta en que está programado el juicio, el coordinador valora las características del servicio. Si, por ejemplo, el juicio se va a celebrar mediante videoconferencia con otro país, se requiere que el intérprete acuda con al menos media hora de antelación, dado que debe establecer contacto telefónico previo y ayudar en la verificación de las condiciones técnicas necesarias.

Cuando el servicio de interpretación se requiere tanto para la víctima como para la persona investigada, no se designan intérpretes distintos, a que, en ese caso concreto, ha supuesto cierta desconfianza especialmente por parte de la víctima; por otro lado tampoco se exige en los Juzgados especializados en violencia de género que la intérprete sea una mujer, no considerando los profesionales preguntados un requisito necesariamente útil, aunque manifiestan que la mayoría de intérpretes son mujeres, a pesar de opiniones doctrinales distintas que consideran que esta circunstancia crearía un ambiente de mayor confianza[728]. Una vez personado en sede judicial, el intérprete se identifica ante el funcionario, quien le pone brevemente en contexto de manera oral y le presenta al abogado de la parte a la que va a asistir. Por regla general, se realizan entrevistas reservadas primero con el detenido y su defensa en los calabozos, y posteriormente con la víctima y su representante legal, en una sala reservada, si las instalaciones están dotadas con ella como es el caso de los de Las Palmas de Gran Canaria. En ocasiones, particularmente en juicios de cierta envergadura, algunos juzgados han facilitado con antelación al intérprete el escrito de acusación, con el fin de que pueda prepararse adecuadamente para la vista oral.

Las actividades que deben desarrollar los traductores e intérpretes en contextos de violencia de género son la entrevista con el abogado en sede judicial, interpretación en las declaraciones en fase de instrucción o durante la vista del juicio, traducción de mensajes audiovisuales auxiliando al letrado de la Administración de Justicia en la realización del cotejo, interpretación en la asistencia ante el médico forense de guardia en las propias instalaciones del juzgado o en el Instituto de Medicina Legal y traducción de diversos documentos o actos esenciales, como puede ser el auto de

[728] MOJICA LÓPEZ, E., "Análisis de la situación de la traducción y la interpretación en el ámbito judicial en España en casos específicos de violencia de género", ob. cit., p. 175 y ANTÓN GARCÍA, L., "Violencia de género y mujeres inmigrantes", ob. cit., p. 206.

procesamiento o la sentencia, o incluso traducción de órdenes europeas de investigación o comisiones rogatorias. La traducción no solo exige un dominio pleno de la terminología, sino también una comprensión profunda de los sistemas jurídicos, sin perder de vista la perspectiva de género. En este sentido, la doctrina ha advertido sobre las consecuencias negativas que pueden derivarse de una traducción que no incorpore adecuadamente dicha perspectiva, la cual no está reñida con la calidad ni con la exactitud jurídica. Se han señalado ejemplos concretos, como en la traducción de determinadas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en las que el término *offences* fue traducido como «*delitos perseguibles*», cuando lo más adecuado habría sido «*delitos de especial gravedad*», dado que se trataba de delitos imprescriptibles. Otro caso se refiere a la introducción del adverbio «*ya*» en la traducción de una sentencia, a pesar de que el atestado policial reflejaba expresamente que la víctima no se encontraba en estado de ebriedad, lo que generó una interpretación errónea y perjudicial que podía contribuir al descrédito de la víctima[729].

Durante las declaraciones en fase de instrucción o durante la vista la técnica empleada es mayoritariamente la interpretación consecutiva, y solo en determinados juicios se permite el uso de la técnica de susurro (*chuchotage*), generalmente en beneficio del acusado. También se utiliza la traducción a la vista en el caso de la lectura del auto de procesamiento y escrito de actuación.

Algunos abogados consultados han manifestado su malestar ante el hecho de que los servicios de traducción e interpretación se presten exclusivamente en el marco de actuaciones judiciales[730], en el Juzgado o ante el médico forense, lo que impide a las partes contar con asistencia lingüística durante momentos intermedios del procedimiento, tales como la preparación de la defensa o la solicitud de información sobre el estado del proceso, dado que estas fases no están cubiertas por el servicio, manifestando los abogados que esta deficiencia la cubren mediante apoyo de recursos de traducción online o con ayuda de familiares.

En cuanto a las dificultades más nombradas por los profesionales son las relacionadas con la terminología jurídica específica en el ámbito de violencia de

[729] SCHNELL, B., GARCÍA CANTÓN, S., "Gender and Equality through the Prism of Law and Translation: The Role of Translations of ECtHR Judgments in the Eradication of Violence against Women", en *European Public and Social Innovation Review*, núm. 9, 2024, pp. 13-14 y 18.
[730] ANTÓN GARCÍA, L., "Violencia de género y mujeres inmigrantes", ob. cit., p. 204 y Antón García, L. (2014), ANTÓN GARCÍA, L., "Barrera idiomática y derecho a la información de las víctimas de violencia de género", ob. cit., p. 21.

género, siendo en la fase judicial las exigencias más estrictas por sus consecuencias, aunque es difícil comprobar la fidelidad, a menos que los propios operadores jurídicos dominen el idioma. Por otro lado, también se destaca la importancia de la fidelidad, si bien en contextos de violencia de género esta debe articularse adecuadamente con el papel del intérprete como «*mediador cultural*». A modo de ejemplo, intérpretes provenientes de países centroeuropeos enfatizan la relevancia del uso, por parte de todos los operadores jurídicos, del tratamiento de cortesía en segunda persona del plural, ya que lo contrario, lejos de favorecer la cercanía o la empatía, podría generar desconfianza.

A pesar de los logros evidentes del modelo canario y su buena consideración por parte de los operadores jurídicos del archipiélago y por parte de la doctrina, aún persisten retos como la ausencia de formación específica en interpretación judicial para colaboradores externos o la dignificación de la profesión mediante la actualización de la retribución. Queda por ver si el futuro Registro Nacional sabrá aprovechar esta experiencia positiva y adaptarla al contexto canario de modo que se mantengan los criterios de calidad, disponibilidad profesional, contextualización y continuidad que caracterizan el actual sistema de gestión directa[731].

3.3.- Ámbito socio-sanitario

En 1996, la Asamblea Mundial de la Salud en su resolución WHA49.25 incluyó la violencia en general y de pareja y sexual como un «*problema de salud pública de primer orden*», y el 3 de octubre de 2002 la Organización Mundial de la Salud lanzó el *World Report on Violence and Health*, su primer informe global que revisa de forma integral distintos tipos de violencia, entre ellos la violencia contra las mujeres, como una cuestión sanitaria prioritaria[732].

A lo largo de los años, numerosos estudios y protocolos han constatado la baja detección y el retraso en el diagnóstico de los casos de violencia de género por lo que se han propuesto medidas orientadas a remediar esta situación, la cual, además de tener graves consecuencias para la salud de las mujeres y de sus hijos, y de presentar un

[731] FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", ob. cit., p. 116.
[732] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, "World report on violence and health", Ginebra, 2002, p. 6. Disponible en https://www.who.int/publications/i/item/9241545615 (Consultado: 04.08.2025).

carácter reiterativo, supone un elevado coste sanitario y social, tal como se reconoce en el *Protocolo común para la actuación sanitaria ante la violencia de género* de 2012[733].

Este Protocolo reconoce expresamente la barrera idiomática como una de las dificultades para identificar la violencia de género, «*mayores dificultades de comunicación y expresión debido a las barreras idiomáticas*» y «*escasez de intérpretes con formación en violencia de género*», al igual que el ya más reciente Protocolo de detección y actuación sanitaria ante la violencia de género en Atención Primaria de Canarias (2023), que también reconoce la barrera idiomática como uno de los factores que contribuyen a una mayor vulnerabilidad a la violencia de género y que incide «*en la dificultad para escapar de la violencia*»[734].

A pesar de la abundante evidencia que demuestra que los pacientes con barreras idiomáticas reciben una atención médica de menor calidad[735], el acceso a servicios de traducción e interpretación en el ámbito sanitario en España sigue siendo, como señalaba Pérez-Luzardo Díaz, «*más un privilegio que un derecho*»[736], y la situación en Canarias no difiere sustancialmente.

En todo caso será necesario distinguir en función de ciertos criterios. En primer lugar, la asistencia sanitaria con acompañamiento de traductor-intérprete está garantizada cuando la atención médica se produce en el marco de una actuación policial o judicial. Asimismo, si se trata de pruebas médicas específicas ordenadas por el Juez instructor, normalmente de carácter médico-forense, la interpretación corre a cargo, en todo caso, de un traductor-intérprete colaborador externo de la Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia. En los supuestos en que el asunto aún se encuentra en fase policial, pero ha sido activado previamente mediante llamada al 1-1-2, en la mayoría de los casos la Unidad de Familia y Mujer (UFAM)

[733] MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, "Protocolo común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género", Madrid, 2012, p. 41. Disponible en: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/wp-content/uploads/PSanitarioVG2012.pdf (Consultado: 04/08/2025).

[734] CONSEJERÍA DE SANIDAD, GOBIERNO DE CANARIAS, "Protocolo de detección y actuación sanitaria ante la violencia de género en Atención Primaria de Canarias", Las Palmas de Gran Canaria, 2023, pp. 28-29.

[735] HSIEH, E., "Healthcare interpreting", en POCHHACKER, F. (Ed.), *Outledge Encyclopedia of Interpreting Studies*, 1ª ed., Routledge/Taylor & Francis, Nueva York, 2015, p. 177.

[736] PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "Situación actual de la interpretación sanitaria en la isla de Gran Canaria", en *Revista De Lenguas Para Fines Específicos*, núm. 26 (2), 2020, p. 29.

gestiona directamente la activación del servicio de interpretación, a través de la empresa adjudicataria correspondiente.

Por el contrario, cuando una víctima extranjera acude directamente a Atención primaria, Urgencias o Servicios de salud mental, sin que medie una denuncia ni comunicación previa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, no existe una obligación legal expresa, por lo que no podemos hablar de un servicio de traducción e interpretación estructurado y estable en el sistema sanitario.

Sin embargo, ya en el *Protocolo común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género* se advertía que «*para una mujer víctima de trata, ponerse en contacto con alguien en el sector de la salud puede ser la primera, o la única oportunidad de explicar lo ocurrido o pedir ayuda*»[737], y, precisamente, la ausencia de un traductor-intérprete en un centro de salud de Las Palmas de Gran Canaria impidió la detección temprana de un caso de trata. En aquella ocasión, la víctima acudió acompañada del *lover boy* proxeneta, lo que dificultó aun más la identificación de la situación de explotación. La falta de asistencia lingüística adecuada hizo que el caso pasara inadvertido en ese momento, y no fue sino años después, cuando la víctima ya dominaba el idioma español y se encontraba en una situación de menor vulnerabilidad, que pudo relatar los hechos con claridad y se pudo iniciar un proceso penal que culminó con una condena firme, una de las más ejemplares y que ya hemos citado en el subcapítulo dedicado a esta problemática.

Esta solución *ad hoc*, en la que familiares, amigos o incluso personas voluntarias o funcionarios consulares[738] actúan como intérpretes improvisados se utiliza con mayor frecuencia en el sistema público de salud que en el privado, que goza de una situación opuesta[739]. Este último, especialmente en las zonas turísticas, suele disponer de intérpretes en plantilla[740] o recurre a su contratación a través de los propios turoperadores. Así lo confirman intérpretes de inglés y alemán que ejercen en la isla de Gran Canaria.

---

[737] MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, "Protocolo común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género", ob. cit., p. 27.
[738] SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "La interpretación sanitaria en los hospitales públicos de la isla de Gran Canaria: situación actual y protocolo de actuación" [Universidad de Las Palmas de Gran Canaria], 2021, p. 92.
[739] PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "Situación actual de la interpretación sanitaria en la isla de Gran Canaria", ob. cit., p. 31.
[740] PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "La interpretación en el ámbito sanitario en un destino turístico y de inmigración irregular en España: los efectos de la pandemia acentúan las carencias del servicio", en *Entreculturas. Revista de Traducción y Comunicación Intercultural*, núm. 13, 2023, p. 41.

No obstante, cabe señalar que se han promovido diversas iniciativas a lo largo de los años para intentar paliar esta carencia. Asimismo, antes de la crisis económica, se implementó un servicio de interpretación telefónica destinado a los pacientes extranjeros que utilizaban el Servicio Canario de Salud (SCS). Sin embargo, como recordaba Pérez-Luzardo, esta iniciativa fue objeto de críticas por parte del personal sanitario, que cuestionó la asignación de recursos económicos a dicho servicio, motivo por el cual el programa fue cancelado y, desde entonces, no existen evidencias de que se ofrezca asistencia lingüística de forma sistemática, salvo en casos puntuales o excepcionales[741], como el caso del Hospital Dr. Negrín de Gran Canaria, que cuenta con un servicio de teletraducción por telefonía móvil que permite traducir al castellano un total de 49 idiomas diferentes[742].

Con el mismo objetivo de facilitar la comunicación, el Servicio Canario de Salud ha desarrollado dos aplicaciones de traducción médica: Hipot-CNV y TRADASSAN, orientadas a mejorar la interacción entre el personal sanitario y los pacientes extranjeros. Ambas aplicaciones fueron ideadas por el enfermero gaditano Manuel Verdugo, residente en la isla de Lanzarote. La primera, Hipot-CNV, Premio Nacional de Informática de la Salud 2013, fue creada para atender a pacientes con afasia, aunque también resultaba útil para pacientes extranjeros, al incorporar múltiples idiomas: español, catalán, euskera, gallego, inglés, francés, alemán, chino, árabe, noruego, ruso e italiano. La segunda aplicación, TRADASSAN, fue desarrollada en 2014 como respuesta al aumento significativo de pacientes extranjeros (un millón y medio en 2013), y su finalidad principal es facilitar la comunicación en los idiomas inglés, francés, alemán, árabe y chino.[743].

---

[741] PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., FERNÁNDEZ PÉREZ, M. M., "La provisión de la traducción y la interpretación en los servicios públicos de Canarias: retos de un territorio insular", ob. cit., p. 31.

[742] Según información del Gobierno de Canarias disponible en: https://www3.gobiernodecanarias.org/sanidad/scs/contenidoGenerico.jsp?idDocument=26310f72-8a8f-11df-96eb-ff1f6164d679&idCarpeta=887001ae-541d-11de-9665-998e1388f7ed (Consultado: 04.08.2025)

Tal como informa el Gobierno de Canarias, este servicio de teletraducción permite a los profesionales sanitarios acceder, en tiempo real, a interpretación en 20 idiomas, entre los que se incluyen el inglés, francés, alemán, italiano, árabe (en varias variantes), chino mandarín, hindi y swahili, entre otros. Además, se contemplan 29 idiomas adicionales cuya asistencia lingüística puede activarse con un margen de hasta cuatro horas. Entre estos se encuentran el sueco, holandés, japonés, hebreo, quechua, ucraniano y vietnamita.

Este sistema está disponible los siete días de la semana, durante doce horas al día, y se lleva a cabo mediante una llamada telefónica a través de un dispositivo móvil exclusivo equipado con sistema biauricular, lo que facilita una comunicación ágil y simultánea entre el profesional sanitario, el paciente y el intérprete.

[743] SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "La interpretación sanitaria en los hospitales públicos de la isla de Gran Canaria: situación actual y protocolo de actuación", ob. cit., p. 85.

En cuanto a la especificidad de la interpretación en el ámbito sanitario de la violencia de género, la doctrina vinculada al proyecto SOS-VICS diferencia entre prestada en Atención primaria, la atención de Urgencias, Salud mental y la Medicina forense, aunque en todos los casos debe estar presente la perspectiva de género, el dominio de una terminología específica con conocimiento del entorno y los protocolos aplicables[744].

Asimismo, en cuanto a la Atención primaria, como vía más habitual de entrada al sistema, las intérpretes deben ser conscientes de que las mujeres pueden presentar síntomas físicos o emocionales sin revelar directamente el maltrato, por lo que deben prestar atención especial tanto al lenguaje verbal como al no verbal y reproducir con fidelidad el tono empático del personal sanitario y transmitir de forma clara y comprensible la información clínica[745].

En cuanto a la Atención de urgencia, siendo el primer recurso para mujeres que requieren atención y que debe ser inmediata, el intérprete debe favorecer una comunicación clara y concisa entre personal médico y paciente. Dado que el personal sanitario tiene la obligación legal de notificar a las autoridades judiciales la existencia de lesiones derivadas de violencia de género ya sea en el ámbito asistencial o de urgencias a través del parte de lesiones y del informe médico[746], la intervención del o de la intérprete adquiere una relevancia considerable. Su participación en la comunicación durante dichas actuaciones contribuye directamente a la producción de pruebas, siendo los partes médicos considerados documentos médico-legales[747], pruebas que serán utilizadas en un eventual procedimiento judicial, consideración que se aplica también a los informes relacionados con salud mental o los informes médicos forenses integrales, en este último caso ya dentro del procedimiento penal.

Al igual que ocurre en los ámbitos policial y judicial, destaca en este ámbito también el necesario carácter multidisciplinar, la necesaria especialización en

[744] VALERO GARCÉS, C., LÁZARO GUTIÉRREZ, R., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretar en casos de violencia de género en el ámbito médico", p. 191.
[745] *Ibidem,* p. 201.
[746] *Ibidem,* p.203
[747] CONSEJERÍA DE SANIDAD, GOBIERNO DE CANARIAS, "Protocolo de detección y actuación sanitaria ante la violencia de género en Atención Primaria de Canarias", ob. cit., p. 89.
Asimismo, conforme al Protocolo canario de 2023 de detección y actuación sanitaria ante la violencia de género en Atención Primaria, el parte de lesiones se define como un «*documento médico-legal de extraordinaria importancia y de notificación obligatoria al juez o jueza competente ante cualquier lesión que pudiera ser constitutiva de un delito».*

violencia de género, una adecuada gestión de la carga emocional del entorno[748] y la aplicación de los principios éticos generales de confidencialidad, imparcialidad y fidelidad, pero huyendo de la interpretación mecánica y adaptar el discurso al contexto de trabajo en equipo y a las necesidades comunicativas de la entrevista [749].

En lo que respecta a la traducción e interpretación en el ámbito asistencial o psicosocial en Canarias, su prestación es muy similar a la del ámbito sanitario en general, predominando las soluciones ad hoc, como el recurso a intérpretes voluntarios, familiares, o incluso funcionarios consulares. Estas alternativas informales son habituales, salvo en aquellas actuaciones que tienen lugar en el marco de un procedimiento judicial, donde sí se garantiza la intervención de intérpretes profesionales designados oficialmente.

En conclusión, tras analizar las especificidades de la traducción e interpretación en contextos de violencia de género, y considerando el rol fundamental que desempeña el traductor-intérprete, cuya intervención puede influir de manera directa en una atención adecuada a las mujeres extranjeras con barrera idiomática, víctimas de esta forma de violencia, es preciso reconocerlo no solo como un agente clave, sino como un verdadero vértice imprescindible en la relación entre la Administración y las víctimas[750], cuya falta de profesionalidad podría derivar en el incumplimiento de derechos, siendo dicha profesionalidad un estándar que únicamente puede garantizarse mediante una formación especializada y considerada como requisito ineludible de intervención[751], así como una retribución digna.

II.- CONSULADOS

Los orígenes de la institución consular se remontan a la Antigüedad, especialmente en civilizaciones como Roma y la Antigua Grecia, aunque estas primeras formas no coincidían plenamente con el concepto actual de Consulado y han ido variando a lo largo de los siglos. La primera manifestación concreta de un órgano

[748] LÁZARO GUTIÉRREZ, R., "Interpretación sanitaria para víctimas de violencia de género", en *Panace@: Revista de Medicina, Lenguaje y Traducción*, núm. 19 (47), 2018, p. 103.
[749] *Ibidem*, p. 98.
[750] IBRAHIM ELMAJOBB FERNÁNDEZ, L. S., "La importancia del intérprete en casos de violencia de género", en *FITISPos International Journal*, núm. 10 (1), 2023, p. 181.
[751] POZO TRIVIÑO, M. DEL, ÁLVAREZ ESCOBAR, P., "Análisis comparado de los recursos existentes en la actualidad para la formación de intérpretes en contextos de violencia de género", en *Sendebar: Revista de La Facultad de Traducción e Interpretación,* núm. 25, 2014, p. 247.

destinado a asistir a nacionales en un territorio extranjero se observa en el Antiguo Egipto. En la ciudad de Naucratis, considerada la primera colonia griega en Egipto, establecida en el siglo VI a.C., existían los *prostates*, magistrados elegidos entre los comerciantes griegos asentados en la zona, quienes pueden considerarse un antecedente directo del consulado al representar y proteger los intereses de sus connacionales. En el contexto griego clásico destaca también la figura del *proxeno*, ciudadano local designado para representar los intereses de otra *polis*. La doctrina considera al proxeno como un antecedente doctrinal relevante del cónsul moderno. Por su parte, Roma también aportó a la evolución de esta institución a través de formas como el *hospitium publicum* y el *collegium mercatorum*, entidades encargadas de prestar asistencia y protección a los extranjeros y comerciantes[752].

Durante la Edad Media, y especialmente con el auge del comercio internacional, los consulados comenzaron a adquirir una creciente relevancia. Se considera que el primer consulado medieval fue establecido en Pisa en el siglo X, lo que marcó un hito en la organización institucional de los comerciantes en el extranjero.[753] A partir de entonces, ciertos comerciantes occidentales comenzaron a recibir un estatus jurídico privilegiado, que les otorgaba, entre otras prerrogativas, la facultad de actuar como jueces dentro de sus propias comunidades. Con el tiempo, estos cónsules asumieron funciones más amplias**,** extendiendo su ámbito de actuación hacia la protección general de los intereses del Estado del que procedían**,** lo que constituyó un paso importante en la evolución hacia el consulado moderno.

A partir de los siglos XIV y XV la institución consular experimentó una transformación significativa. La consolidación del Estado moderno y su expansión política y económica hicieron evidente la necesidad de proteger a sus ciudadanos en el exterior. El consulado pasó así de ser una función interna entre nacionales a convertirse en un órgano estatal con funciones externas, representando al Estado ante sus ciudadanos y también ante las autoridades del país anfitrión. Esta evolución dio lugar a una figura de cónsul con facultades administrativas, jurisdiccionales e incluso políticas, muchas de ellas compartidas con la diplomacia, toda vez que esta última fue intermitente o temporal hasta el siglo XVI. A medida que el aparato estatal moderno

[752] VILARIÑO PINTOS, EDUARDO, "*Curso de derecho diplomático y consular: parte general y textos codificadores*", Tecnos, Madrid, 1987, pp. 93-94.
[753] MARTÍNEZ PÉREZ, O., ZALDIVAR VALDES, D., "La protección consular como derecho humano", en *Revista de Derecho,* núm. 18, 2015, p. 5.

se consolidó y debido a varios factores entre los que Vilariño cita el auge del tráfico internacional, la expansión del comercio marítimo, la emigración transoceánica y la nueva valoración del componente económico social, el consulado retoma protagonismo.

La necesidad de delimitar con precisión las funciones del consulado en relación con las de la diplomacia condujo a una progresiva coordinación y diferenciación entre ambas instituciones. Este proceso culminó en el siglo XX con su formalización normativa, gracias a la labor codificadora de las Naciones Unidas[754], especialmente a través del Convenio de Viena sobre Relaciones Diplomáticas, adoptado el 18 de abril de 1961, y del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares, firmado el 24 de abril de 1963[755].

1.- Presencia consular en el archipiélago

La historia de la presencia consular en las Islas Canarias se remonta a los inicios de la su incorporación a la Corona de Castilla. Desde los primeros momentos, el archipiélago atrajo a numerosos comerciantes procedentes de diversos países europeos, como italianos, portugueses, flamencos, ingleses u holandeses, que vieron en las islas un punto estratégico entre Europa, África y el continente americano. Canarias, situada en una posición geográfica clave como última escala europea hacia América, se consolidó como un importante centro comercial atlántico desde finales del siglo XVII[756].

El crecimiento de estas colonias extranjeras y el dinamismo del comercio internacional generaron, con el tiempo, conflictos jurídicos, fiscales y diplomáticos. Ante la ausencia de representación oficial, surgió la necesidad de contar con agentes que velaran por los intereses de sus respectivas comunidades nacionales. Aunque en otras regiones del territorio peninsular esta representación diplomática estaba presente desde la Edad Media, no fue hasta la segunda mitad del siglo XVII cuando se documenta la instalación formal de los primeros cónsules europeos en Canarias de

[754] VILARIÑO PINTOS, EDUARDO, "*Curso de derecho diplomático y consular: parte general y textos codificadores*", ob. cit., pp. 95-97.
[755] El Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares (1963) está disponible en: https://www.refworld.org/es/leg/trat/onu/1963/es/128422 (Consultado: 04/08/2025)
[756] BRITO GONZÁLEZ, A. D., "Los consulados europeos en Canarias desde la óptica de la Corona española: Documentos para su estudio", en *Anuario de Estudios Atlánticos*, núm. 62, 2016, p. 1.

Francia (1631), Holanda (1649), Gran Bretaña (1652), Génova (1710) y Estados Unidos (1800)[757].

A principios del siglo XX, tal como recordaba el cronista oficial de Gran Canaria, existían nada menos que 36 representaciones consulares en las islas, con cargos de diversa índole como cónsules, vicecónsules, agentes consulares o encargados de consulado. Entre los países representados se encontraban Brasil, Chile, Francia, Haití, Liberia, Perú y Portugal, así como el caso británico, que contaba con un cónsul en Tenerife y un vicecónsul y un «procónsul» en Las Palmas. Por su parte, Estados Unidos de América tenía acreditado un agente consular, y Turquía, un encargado del consulado[758].

La globalización y el fenómeno migratorio han tenido un impacto creciente en las últimas décadas. En 2005, Naciones Unidas estimaba que 191 millones de personas vivían fuera de su país de origen, lo que representaba aproximadamente el 3% de la población mundial. En la actualidad esa cifra supera los 304 millones, es decir, un 3,7% de la población global. Sin embargo, como bien advierte Bernardo Bolaños, los hechos son claros, pero su interpretación y las posiciones normativas que de ellos se derivan no son unívocas[759].

Este fenómeno no ha sido ajeno a las Islas Canarias, que, junto con el crecimiento del turismo y su posición estratégica como *hub* tricontinental entre Europa, África y América, han favorecido una amplia presencia consular en el archipiélago.

Hoy en día, Canarias cuenta con la tercera mayor representación consular de España, solo por detrás de Madrid y Barcelona. En términos relativos (respecto a la población), Gran Canaria es el territorio con mayor densidad de representaciones consulares del país[760], reflejo de su creciente relevancia geopolítica, económica y migratoria.

A nivel institucional local, el archipiélago canario cuenta con dos Honorables Cuerpos Consulares, uno por cada provincia. No obstante, conviene precisar que

---

[757] *Ibidem*, pp. 5-8.
[758] LAFORET HERNÁNDEZ, J. J., "Islas y cónsules", Cuerpo Consular de Las Palmas, Las Palmas de Gran Canaria, 2023, p. 10. Disponible en: https://cuerpoconsulardelaspalmas.es/miembros/ (Consultado: 07.08.2025).
[759] BOLAÑOS GUERRA, B., "Migración, derecho consular y justicia global", en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía Del Derecho*, núm. 30, 2009, p. 8.
[760] Según información disponible en la página del Cuerpo Consular de las Palmas: https://cuerpoconsulardelaspalmas.es/miembros/ (Consultado: 07.08.2025).

algunos cónsules o consulados están acreditados únicamente en una de las provincias, mientras que otros, pese a tener su sede en una de las dos islas capitalinas, cuentan con competencias y acreditación para todo el territorio autonómico. En la provincia de Las Palmas se encuentra representación consular de los siguientes países: Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colombia, Corea, Cuba, Dinamarca, Estados Unidos, Eslovenia, Eslovaquia, Estonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea Ecuatorial, Indonesia, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Kazajistán, Lituania, Luxemburgo, Marruecos, Mauritania, México, Noruega, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, República Dominicana, Reino Unido, Rumanía, Rusia, Senegal, Serbia, Suecia, Suiza, Tailandia, Uruguay y Venezuela, mientras que en la provincia de Santa Cruz de Tenerife se cuenta con representación consular de: Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Cabo Verde, Chile, Dinamarca, Ecuador, Federación de Rusia, Francia, Guatemala, Honduras, Hungría, India, Irlanda, Islandia, Italia, Lituania, Mali, México, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Perú, Portugal, República Checa, República Dominicana, República Eslovaca, Rumanía, Serbia, Suiza, Tailandia, Uruguay y Venezuela[761].

Asimismo, conviene señalar que algunos países figuran representados en ambos Cuerpos Consulares al ostentar jurisdicción sobre la totalidad del archipiélago canario, a pesar de contar con una única sede física ubicada en una de las islas capitalinas. En tales casos, es habitual que el cargo sea ejercido por un único cónsul o agente consular, como sucede, por ejemplo, con Rumanía o Suiza. En contraste, otros consulados limitan su jurisdicción a una sola provincia, como ocurre con los de Senegal o Paraguay. Existen, además, consulados con presencia en más de una isla, en los que se asignan responsabilidades diferenciadas a distintas personas. Es el caso del Reino Unido, cuyo Consulado en Las Palmas cuenta con una vicecónsul, al igual que el de Tenerife, ambos con el apoyo de personal laboral adscrito a cada sede.

[761] Según la información proporcionada por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación**,** conforme a la última actualización de fecha 15 de julio de 2025, disponible en: https://www.exteriores.gob.es/eu/Ministerio/Protocolo/Paginas/Informaci%C3%B3n-para-el-Cuerpo-diplom%C3%A1tico-y-consular-acreditado-en-Espa%C3%B1a.aspx (Consultado: 07.08.2025)
También hay que especificar que algunos consulados se encuentran actualmente a la espera del nombramiento de un nuevo cónsul.

2.- Funciones consulares

La función consular se sustenta en un entramado jurídico complejo, en el que los Tratados internacionales desempeñan un papel fundamental. Estos instrumentos resultan esenciales tanto para la configuración del derecho consular como para estructurar adecuadamente la cooperación entre Estados en este ámbito. Entre estos instrumentos destaca, de forma indiscutible, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, adoptada el 24 de abril de 1963[762], de la que hoy forman parte España y la mayoría de los Estados, actualmente 182, lo que refleja su amplia aceptación a nivel global. No obstante, su proceso de negociación fue más extenso que el de la Convención de Viena de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, en cuyo modelo se inspiró, debido a la existencia de un mayor número de controversias entre las distintas delegaciones negociadoras[763]. Esta Convención supuso un avance decisivo en la codificación del derecho consular, al establecer un marco jurídico detallado sobre las funciones, privilegios e inmunidades consulares. Cabe señalar que este instrumento internacional no reemplaza a los Tratados bilaterales existentes, ni impide la celebración de nuevos acuerdos de esa naturaleza tras su entrada en vigor[764].

La distinción entre las funciones diplomáticas y consulares se podría resumir en que las funciones diplomáticas, propias de las Embajadas, tienen un carácter representativo del Estado y político, mientras que las funciones consulares tienen un carácter administrativo, económico, comercial y practico[765]; en tanto que en las primeras la interacción se da directamente con el Gobierno central del Estado anfitrión, mientras que en las segundas las relaciones se establecen más bien con actores locales, como pueden ser Ayuntamientos, empresas, policías, prisiones, etc., si bien en las últimas décadas esta interacción ha sido cada vez mayor. Por otro lado, si bien tanto la Convención de 1961 sobre Relaciones Diplomáticas, en su artículo 3, como la Convención de Viena de 1963, en su artículo 5, hacen referencia a la protección de los ciudadanos, en el primer caso dicha protección tiene un carácter general, mientras que

[762] Publicado en el BOE, núm. 56, de 6 de marzo de 1970, páginas 3629 a 3638.
[763] MICU, G., "Evoluții în dreptul diplomatic și consular în era globalizării", Universul Juridic, Bucarest, 2022, p. 6.
[764] MARTÍ MARTÍ, X., "La función consular en las relaciones entre España y los países iberoamericanos", en *Revista Análisis Carolina*, núm. 11, 2024, pp. 1-3.
[765] SALMON, J., "Manuel de droit diplomatique", Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 515-526.

en el segundo adopta un enfoque más particular, al referirse a personas físicas o jurídicas en situaciones concretas[766].

La Convención de Viena de 1963 consta de setenta y nueve artículos, en los que se regulan las relaciones consulares tanto desde el punto de vista funcional como desde el estatuto jurídico de las oficinas y de los agentes consulares, abarcando tanto a los funcionarios de carrera como a los honorarios. Antes de su adopción, las relaciones consulares se estructuraban principalmente a través de tratados bilaterales, legislaciones internas y prácticas consuetudinarias. Los Estados que no han adherido a la Convención continúan regulando sus relaciones consulares conforme a estos medios tradicionales.

El artículo 5 del Convenio establece como principales funciones consulares las de proteger los intereses del Estado que envía y de sus nacionales (personas físicas o jurídicas) en el Estado receptor, fomentar las relaciones comerciales, económicas, culturales y científicas entre ambos Estados, así como promover relaciones amistosas, obtener información lícita sobre la vida económica, social y cultural del Estado receptor y remitirla al Estado que envía, expedir pasaportes, visados y documentos de viaje, así como prestar asistencia a los nacionales en el extranjero, ejercer funciones notariales, de registro civil y administrativas, proteger los intereses de sus nacionales en casos de sucesión o tutela, y representarlos ante las autoridades cuando no puedan hacerlo por sí mismos, gestionar comunicaciones judiciales y comisiones rogatorias, inspeccionar buques y aeronaves del Estado que envía, asistir a sus tripulaciones y resolver los incidentes que ocurran durante la navegación, y, en general, ejercer todas aquellas funciones que estén permitidas por la legislación del Estado receptor o previstas por acuerdos internacionales en vigor.

Dada la ubicación del articulo 5 en el Capítulo I intitulado «*De las relaciones consulares en general*», se entiende que esas funciones se pueden desarrollar en principio por cualquier oficina consular.

Ahora bien, la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares establece que los funcionarios consulares se dividen en dos categorías principales: los cónsules de carrera y los cónsules honorarios, cada uno con un régimen jurídico específico en lo relativo a privilegios, facilidades, privilegios e inmunidades. Por ello la Convención dedica capítulos separados a cada categoría: el Capítulo II regula las oficinas

[766] MICU, G., "Evoluții în dreptul diplomatic și consular în era globalizării", ob. cit., p. 10.

consulares dirigidas por funcionarios de carrera, y el Capítulo III las oficinas encabezadas por cónsules honorarios.

Sin embargo, dentro de estas dos categorías puede haber variaciones internas según la normativa de cada Estado que envía en relación con la potestad de gestionar parte o la totalidad de las funciones previstas en el artículo 5, lo que añade complejidad a la estructura del cuerpo consular.

El efectivo desarrollo en territorio de estas funciones consulares, así como la prevalencia de unas sobre otras, dependerá además de diversos factores, principalmente relacionados con la prioridad que cada Estado otorgue a determinados intereses en la zona de su competencia y con la presencia más o menos numerosa de una comunidad nacional o turismo entrante en dicha región.

Asimismo, en el caso de Canarias, entre todas las funciones consulares, cobran especial relevancia aquellas relacionadas con la documentación, el Registro civil y el Notariado, especialmente en aquellos consulados que atienden a un número significativo de residentes o turistas, como ocurre, por ejemplo, con los de Italia, Marruecos o el Reino Unido. No obstante, también existen en Canarias representaciones consulares cuyos países no cuentan con una población residente numerosa ni con un flujo turístico destacado, en cuyo caso la actividad consular se centra principalmente en la atención a buques o en la gestión de relaciones comerciales, como sucede con los consulados de Panamá, Corea o Japón. En todo caso y por regla general los consulados de carrera pueden y suelen ejercer la totalidad de las funciones mencionadas en el artículo 5.

En lo que respecta a los cónsules honorarios, la amplitud de sus funciones dependerá fundamentalmente de la legislación del Estado que los designa[767], si bien existen ciertos rasgos comunes que permiten distinguirlos claramente de los cónsules de carrera, y que, en términos generales, se mantienen constantes independientemente del país de procedencia. En concreto, se trata de un cargo no remunerado, en el que, por lo general, el propio cónsul debe asumir los gastos derivados del ejercicio de sus funciones, tales como el alquiler de espacios, desplazamientos, dietas, cuotas de pertenencia al Cuerpo Consular, entre otros, lo cual lo diferencia aun más de los funcionarios de carrera. Además, no ostentan «*poder*» u «*autoridad de Estado*», ni son

[767] VESKI, K., TANEL KERIKMÄE, T., "Competence of the Honorary Consul as an administrative body based on Estonian example", en *EAFIT: Journal International Law*, núm. 5 (01), 2014, p. 14.

considerados formalmente funcionarios públicos del Estado que los nombra, además de contar con una limitación significativa en cuanto a privilegios e inmunidades.

Así, encontramos cónsules honorarios sin atribuciones en materia de documentación ni competencias notariales, cuyas actividades se reducen fundamentalmente a tareas de representación simbólica y a la promoción de relaciones culturales, sociales y económicas, como es el caso, por ejemplo, de los consulados de Rumanía, Suiza o Paraguay. En contraste, existen otros cónsules honorarios que, en función del marco legal del Estado que los designa, sí pueden contar con determinadas competencias en materia documental o notarial, como sucede con los representantes de Perú, Senegal, Reino Unido o Austria, entre otros[768].

Para suplir las carencias derivadas de esta diversidad competencial, en particular en lo que respecta a funciones relacionadas con la expedición de documentación de viaje, Registro civil o actividades notariales, es frecuente que los cónsules honorarios sin dichas atribuciones reciban de forma periódica de una o dos veces al año, la visita de equipos itinerantes procedentes[769], por lo general, del consulado de Madrid correspondiente, con el fin de garantizar el acceso a estos servicios por parte de sus nacionales.

La precisión de estas diferencias no resulta meramente formal, sino que tiene importantes implicaciones prácticas, especialmente en lo que se refiere a la colaboración de los consulados con las autoridades locales en materia de protección y asistencia en casos de violencia de género, ámbito en el cual la capacidad de actuación de los cónsules honorarios será mayor o menor en función de sus atribuciones formales y recursos disponibles.

Por tanto, la cuestión que se plantea es en qué circunstancias, con qué frecuencia y bajo qué amparo normativo se ejercen las funciones consulares en particular, la asistencia consular[770], en casos de violencia de género en Canarias, quedando excluida

---

[768] En este sentido véase también la advertencia de variación competencial que hace el propio Cuerpo Consular de Las Palmas en su página oficial: https://cuerpoconsulardelaspalmas.es/ (Consultado: 07/08/2025).

[769] Bajo diversos nombres con «*oficina itinerante*», «*oficina móvil*», «*consulado itinerante*», equipos de Consulados Generales de Madrid de Bolivia, Senegal o Rumania, entre otros anuncian este tipo de servicios: https://consulados.cancilleria.gob.bo/madrid/embajadass_noticias/consulado-movil-en-palmas-de-gran-canaria/, https://senegalcanarias.com/tramites/, https://madrid.mae.ro/es/node/2202 (Consultado: 07.08.2025).

[770] MARTÍ MARTÍ, X., "La actividad consular de España en el extranjero", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 21, 2011, 21, p. 14.
Nos vamos a referir principalmente a la asistencia consular, entendida como actos de apoyo, orientación o servicios prácticos de naturaleza administrativa o logística, como la expedición de documentos, ayuda

del presente análisis la protección consular, al no constar incidencias relevantes en este ámbito.

Desde el punto de vista normativo, si buscamos una referencia explícita a la intervención o colaboración de los consulados en el marco de un proceso penal, y por ende también en aquellos relacionados con la violencia de género, debemos atender, en primer lugar, a lo dispuesto en el artículo 5 de la Convención de Viena en lo que respecta a las funciones de los consulados, así como al artículo 36 del mismo Tratado, que regula la comunicación de las oficinas consulares con la persona detenida, arrestada o en prisión preventiva, y a su relación con lo establecido en el artículo 520 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Asimismo, conforme al artículo 36, apartado 1, letra b), de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, si la persona detenida, arrestada o en prisión preventiva así lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán poner en conocimiento de la oficina consular competente la circunstancia anterior. De manera concordante, el artículo 520.2, letra e), de la Ley de Enjuiciamiento Criminal prevé que los extranjeros tienen derecho a que su privación de libertad y el lugar de custodia se comuniquen sin demora a la oficina consular de su país. Por su parte el Real Decreto 268/2022, de 12 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 190/1996, de 9 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Penitenciario, en su artículo 15.5 prevé el derecho de los extranjeros a ser informados en el momento de su ingreso, sobre la posibilidad de informar a su consulado sobre el ingreso, recabándose por escrito su autorización.

A nivel internacional este derecho ha sido detalladamente interpretado con ocasión del asunto Avena y otros nacionales mexicanos. En su sentencia de 31 de marzo de 2004[771], la Corte Internacional De Justicia, Organismo Judicial de Naciones Unidas resolvió la controversia presentada por México contra los Estados Unidos en relación con 52 nacionales mexicanos, la mayoría de ellos condenados a muerte, que

---

en caso de pérdida de pasaporte, asistencia en situaciones de emergencia, fallecimiento, repatriación, que un Estado, a través de sus oficinas consulares, brinda a sus nacionales en el extranjero, en contraposición con la función de protección consular, que, a pesar de múltiples definiciones, comúnmente se entiende como una acción reactiva del representante consular ante una autoridad local del Estado receptor que haya podido realizar algún acto ilícito conforme al derecho internacional o interno, contra un ciudadano suyo, residente o que se encuentre de forma temporal en la zona de su competencia. El ejemplo más común de protección consular viene siendo el caso de detenciones ilegales.

[771] NACIONES UNIDAS, "Avena y otros nacionales mexicanos (México contra los Estados Unidos de América) Fallo de 31 de marzo de 2004", en *Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia (2003-2007)*, Nueva York, 2010, pp. 40–54.

no habían sido informados de su derecho a recibir asistencia de su consulado[772]. Esta decisión fortaleció la interpretación del artículo 36 de la Convención de Viena como un derecho de carácter individual y no exclusivamente como un derecho del Estado, y subrayó que las violaciones en materia de notificación y asistencia consular deben ser remediadas mediante una revisión judicial efectiva.

El Tribunal Internacional de Justicia estableció que no nos encontramos únicamente ante un derecho del Estado, sino que el ámbito personal de este derecho corresponde a la persona privada de libertad. En cuanto a su contenido esencial, el Tribunal precisó que comprende, en primer lugar, el derecho a ser informado de la asistencia consular sin requisito alguno de exigibilidad y en el momento del arresto, y en todo caso antes de que el detenido rinda cualquier declaración o confesión ante las autoridades; en segundo lugar, el derecho a la notificación consular, cuya exigibilidad está condicionada únicamente a la voluntad del individuo arrestado; y, finalmente, el derecho a la comunicación consular, entendido como la facultad de los funcionarios consulares y de los nacionales del Estado que envía para comunicarse libremente entre sí.

Por otro lado, el Tribunal determinó que este derecho genera deberes correlativos para los Estados, cuya garantía última es la responsabilidad internacional, si bien dicha responsabilidad puede canalizarse a través de otros medios de solución pacífica de controversias en el ámbito internacional[773].

Dicho lo anterior, y en estricta consonancia con lo dispuesto en el artículo 36 de la Convención de Viena, así como en aplicación directa de lo previsto en el artículo 520.2, letra e), de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, corresponde a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado informar al detenido extranjero por un delito de violencia de género, con la debida traducción inmediata, de los derechos que le asisten.

---

[772] GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, J. M., "El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, núm. 5, 2005, p. 174.
Dependiendo las fuentes consultadas, el número de ciudadano mejicanos difiere, sin embargo, tal como explica Gómez-Robledo, el número de ciudadanos mexicanos incluidos en la demanda presentada por México ante la Corte Internacional de Justicia varió a lo largo del proceso, quedando finalmente en 52 al momento de los alegatos orales. Esta reducción se debió a que se retiraron dos casos: el de Enrique Zambrano Garibi, al confirmarse que tenía doble nacionalidad y, por tanto, no podía invocar la protección del artículo 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares; y el de Pedro Hernández Alberto, ya que se comprobó que había recibido asistencia consular antes de su interrogatorio.

[773] MARTÍNEZ PÉREZ, O., ZALDIVAR VALDES, D., "La protección consular como derecho humano", ob. cit., pp. 14-15.

Entre dichos derechos se encuentra el de comunicar la circunstancia de su detención y el lugar de custodia a la autoridad consular de su país.

En este contexto, el detenido dispone en ese momento de la facultad de optar libremente por la notificación o no al consulado. Tanto la negativa inicial como la autorización para la comunicación son recogidas por escrito; en el supuesto de que el detenido manifieste expresamente su voluntad de que se notifique al consulado, firmando en tal sentido, se procede de inmediato a informar a dicha representación consular de la detención, en estricto cumplimiento de la normativa vigente.

Este mismo Protocolo es aplicable en el ámbito penitenciario: los centros de reclusión efectúan la comunicación al consulado siempre que cuenten con la autorización expresa y previa del interno. En este sentido, si bien el artículo 15.5 establece que la información deberá ser facilitada «*a ser posible en su propio idioma*», en la práctica la traducción no suele producirse; entendemos que ello se debe a que, en la mayoría de los casos, el detenido comprende el idioma español. Ello se ve corroborado por el hecho de que, cuando el consulado recibe la comunicación, es porque el detenido ha entendido su derecho y ha decidido activarlo.

Debe subrayarse que, en el caso concreto de las autoridades canarias, la observancia de este derecho ha sido escrupulosa y constante, sin que conste incumplimiento alguno. En consecuencia, siempre que el ciudadano extranjero manifiesta su voluntad de que su consulado sea informado, dicha comunicación se realiza de manera inmediata y conforme a las garantías legales previstas, reforzando así la transparencia y la cooperación internacional en materia de asistencia consular.

En cuanto a la víctima, no existe un derecho equiparable al antes mencionado respecto del detenido o preso, si bien se encuentran referencias puntuales al papel de los consulados en determinadas comunicaciones, en concreto, las previstas en el artículo 7 del Estatuto de la Víctima del Delito y en los artículos 636 y 779 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. En todos estos supuestos, la comunicación se dirige al consulado de España en el país de residencia de la víctima, siempre que ésta no sea nacional o residente en un Estado miembro de la Unión Europea.

Asimismo, el artículo 7 del Estatuto de la Víctima contempla la posibilidad de informar a la víctima, entre otros extremos, de la resolución que acuerde no iniciar el procedimiento penal, de la sentencia que ponga fin al mismo, de las resoluciones que decreten la prisión o la posterior puesta en libertad del infractor, así como de su posible fuga. Esta comunicación se realizará, con carácter general, al correo electrónico de la

víctima, y únicamente en el caso de que no se disponga de una dirección de correo electrónico o postal y la víctima resida fuera de la Unión Europea, la notificación se remitirá a la oficina diplomática o consular española en su país de residencia, para que ésta proceda a su publicación.

A pesar de esta perspectiva normativa diferenciada respecto de las víctimas en general, en la práctica los consulados suelen ser llamados a colaborar en diversas circunstancias. No obstante, debe precisarse que la asistencia consular que los consulados están llamados a prestar, conforme a las funciones recogidas en el artículo 5 de la Convención de Viena, tanto en el caso del presunto agresor como en el de la víctima, se llevan a cabo de acuerdo con las leyes y reglamentos del Estado receptor, tal como prevé la normativa internacional aplicable.

En cuanto al contenido concreto de la asistencia consular a víctimas de violencia de género, los distintos consulados generales con sede en Madrid suelen diferenciar entre dos situaciones: cuando la víctima desea interponer una denuncia, en cuyo caso las páginas oficiales proporcionan información sobre los procedimientos y vías disponibles; y cuando la víctima no desea denunciar, supuesto en el que también se le puede ofrecer asistencia consular, que puede incluir la notificación a su familia, el acompañamiento médico si fuera necesario, el apoyo para su retorno al país de origen o la información sobre organizaciones locales de ayuda[774], tal y como detalla, por ejemplo, el Gobierno británico[775].

De forma similar, el Consulado General de Italia en Madrid contempla, dentro de su asistencia consular, el apoyo para el retorno que, si se cumplen determinados requisitos, puede ser gratuito, la facilitación del contacto con familiares y la orientación jurídica[776].

En la práctica, la asistencia consular resulta sustancialmente más compleja de lo que establece la normativa, siendo frecuente que los consulados en Canarias sean requeridos para colaborar con autoridades locales y organizaciones no

[774] A título de la información proporcionada por el consulado británico disponible relativa a ONG locales en : https://www.gov.uk/government/publications/spain-guidance-for-uk-nationals-affected-by-domestic-violence/gran-canaria-fuerteventura-and-lanzarote-domestic-violence-support-organisations (Consultado:12/08/2025).

[775] Sobre el contenido de la de asistencia consular: https://www.gov.uk/government/publications/spain-guidance-for-uk-nationals-affected-by-domestic-violence/spain-guidance-for-uk-nationals-affected-by-gender-violence (Consultado:12/08/2025).

[776] Sobre la asistencia consular ofrecida por el consulado italiano: https://consmadrid.esteri.it/es/servizi-consolari-e-visti/servizi-per-il-cittadino-italiano/asistencia-consular-a-las-victimas-de-violencia-de-genero-violencia-domestica-y-abuso-sexual/ (Consultado:12/08/2025).

gubernamentales en una amplia variedad de asuntos. En la mayoría de los casos, se trata de intervenciones no directamente vinculadas al procedimiento penal, pero con relevancia decisiva en el proceso de normalización de la situación de la víctima, tanto desde el punto de vista administrativo como en el acceso a diversos derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

Entre las principales dificultades a las que se enfrentan las víctimas de violencia de género, destaca la obtención de diversa documentación, tanto de identidad como certificaciones de nacimiento o matrimonio que, en el caso de ciudadanas extranjeras, implica trámites más complejos, tales como legalizaciones, traducciones juradas u otros requisitos, necesarios para hacer valer los derechos que la normativa les reconoce. Estas gestiones pueden estar relacionadas con procesos civiles (divorcio, guarda y custodia), con procedimientos en materia de extranjería para la obtención del permiso de residencia, o con el acceso a prestaciones sanitarias y ayudas públicas.

A fin de ilustrar con mayor precisión la complejidad que puede revestir la asistencia consular en contextos de violencia de género, se expone a continuación un caso práctico real que refleja la intervención coordinada de diversas autoridades nacionales y extranjeras.

En 2017, una ciudadana rumana, víctima de violencia de género y madre de un menor, interpuso denuncia cuando el denunciado ya no se encontraba en territorio nacional, lo que dificultó su localización y prolongó el procedimiento durante años. No obstante, y en atención a la gravedad de los hechos denunciados, confirmados por testigos, se adoptaron medidas de protección al amparo del artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, incluyendo la prohibición de aproximación tanto a la madre como al menor.

Posteriormente, la madre interpuso demanda de guarda y custodia solicitando, además, la atribución exclusiva de la patria potestad, argumentando la imposibilidad de documentar al menor, ya que para obtener el NIE se requería la firma del padre. El procedimiento de divorcio se extendió durante tres años, debido a la necesidad de notificaciones mediante comisiones rogatorias, la declaración en rebeldía y publicaciones en el Boletín Oficial. Durante ese tiempo, el menor no pudo obtener NIE por ausencia de consentimiento paterno. Una vez dictada la sentencia, sobrevino la declaración del estado de alarma por la COVID-19 y el pasaporte del menor caducó, circunstancia que dificultó aun más la remediación de la situación debido a la imposibilidad de realizar este tipo de trámite a distancia, así como por otros

impedimentos de carácter sanitario y por la limitación de recursos humanos y materiales[777].

En este escenario, se contaba con una sentencia que sustituía la firma del padre, pero no con un pasaporte válido. Las autoridades rumanas no podían emitirlo sin el exequátur de la sentencia española. Conviene señalar que, en aquel momento, se encontraba en vigor el Reglamento (CE) n.º 2201/2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental. Dicho reglamento presentaba ciertas imprecisiones que motivaban interpretaciones dispares por parte de los Estados miembros, particularmente en relación con el artículo 21.2. Rumanía, al igual que otros Estados, entendía que las resoluciones relativas a la emisión de documentos de viaje no estaban amparadas por ese artículo, exigiendo la declaración de ejecutoriedad prevista en el artículo 28. En consecuencia, antes de solicitar la renovación del pasaporte era necesario obtener la declaración de ejecutoriedad mediante un nuevo procedimiento en Rumanía.

Durante este tiempo, la madre comenzó a recibir reclamaciones económicas por parte del Gobierno de Canarias por servicios sanitarios prestados al menor. Aunque el menor tenía derecho a la asistencia sanitaria, por ser hijo de ciudadana comunitaria con NIE y contrato de trabajo, la solicitud de tarjeta sanitaria fue rechazada por ausencia de NIE del menor.

Para resolver la situación, intervinieron el Servicio de Prevención y Atención Integral a Mujeres y Menores Víctimas de Violencia de Género de La Aldea de San Nicolás, el Centro de salud, la Dirección Provincial del INSS, la Red de Atención a Víctimas de Violencia de Género del Cabildo de Gran Canaria, la responsable de violencia de género de la Delegación del Gobierno, el Consulado General de Rumanía en Madrid y el consulado honorario, facilitando la coordinación entre autoridades de ambos Estados.

Cabe resaltar la intervención decisiva de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, que, tras examinar la documentación presentada, pese a que el procedimiento penal seguía abierto y existía orden de alejamiento, pero sin orden de protección del artículo 544 ter, y habiendo fracasado las comisiones rogatorias y la orden de búsqueda y captura, gestionó con el Departamento de Tarjetas del Servicio

[777] CAYÓN PEÑA, J., "Consulados en Madrid e integración lingüística", en *Lengua y Migración/ Language and Migration*, vol. 14, núm. 1, 2022, p. 148.

Canario de la Salud el reconocimiento del derecho en virtud del artículo 19 bis de la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, logrando la anulación de las reclamaciones y la concesión del derecho por un año, renovable durante la pendencia del procedimiento penal.

Paralelamente, se gestionó la obtención del pasaporte, que fue posible inicialmente gracias al programa itinerante consular, mediante prórroga expedida por la cónsul en virtud de la Resolución de Urgencia del Gobierno Rumano n.º 70, de 14 de mayo de 2020, artículo 45.1, la Ley n.º 55, de 15 de mayo de 2020, artículo 4.5, y la Decisión del Gobierno de 8 de abril de 2021, que prorrogaban la validez del pasaporte caducado del menor hasta agosto de 2021. Ello permitió la obtención del NIE y de la tarjeta sanitaria y ya con posterioridad obtuvo en Rumania el exequátur o declaración de ejecutoriedad de la sentencia española que atribuía a la madre el ejercicio exclusivo de la patria potestad. La labor del Consulado en este caso tuvo un carácter auxiliar e informativo, prestando apoyo a la víctima en la obtención de los documentos necesarios como los anexos del Reglamento Europeo, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia matrimonial y de responsabilidad parental, y sobre sustracción internacional de menores, la correspondiente Apostilla de La Haya y el asesoramiento sobre los trámites a realizar en Rumanía.

En este punto, procede mencionar que las imprecisiones del anterior Reglamento (CE) n.º 2201/2003 han sido subsanadas con la entrada en vigor del Reglamento (UE) n.º 2019/1111, aplicable desde el 1 de agosto de 2022, lo que ha contribuido a una uniformización más efectiva en su interpretación y aplicación.

Se observa que, para que la víctima extranjera de violencia de género reciba una protección plena, no solo se requiere la asistencia del Estado de residencia, sino también el auxilio del Estado de origen a través de la protección consular. Desde la perspectiva del modelo hobbesiano[778], la libertad natural a la que la persona renuncia implica, en este caso, que la protección brindada por ambos Estados deba encontrar una vía común, o un espacio concéntrico, que permita la coincidencia, armonización y la eficacia real de sus actuaciones. Este principio se alinea con lo dispuesto en el artículo 5 del Convenio de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), que reconoce la función protectora de las oficinas consulares «*dentro de los límites que impongan*

[778] DUTTA, A., "Cross-border protection measures in the European Union", en *Journal of Private International Law*, núm. 12 (1), 2016, p. 169.

las leyes y reglamentos del Estado receptor», lo que exige, en la práctica, compatibilizar los marcos jurídicos nacionales para garantizar una actuación eficaz y coherente.

3.- Iniciativas institucionales

A nivel internacional existen diversas iniciativas destacables en materia de violencia de género y de implicación de los consulados en esta materia. Probablemente la más innovadora, impulsada además por circunstancias particularmente preocupantes, es la Ventanilla de Atención Integral para la Mujer (VAIM) en el Consulado de México en Kansas City, Missouri.

La Ventanilla de Atención Integral para la Mujer (VAIM) surgió de la necesidad detectada por el Consulado de México en Kansas City de ofrecer una respuesta más eficaz y centrada en la persona ante los crecientes casos de violencia de género contra mujeres migrantes. La atención consular, hasta entonces basada estrictamente en procedimientos normativos generales, resultaba insuficiente frente a las situaciones reales que enfrentaban las usuarias, por lo que se propuso optimizar transversalmente los recursos de la red consular para garantizar un servicio integral y coordinado. El proyecto se gestó tras la Mesa Redonda *Acceso de la Mujer a la Justicia*, celebrada el 4 de septiembre de 2014, que reunió al personal consular, autoridades académicas, representantes judiciales y ONG, y que evidenció la urgencia de un enfoque integral. La propuesta fue presentada por la cónsul en la Reunión Anual de Cónsules y Embajadores de enero de 2015 y autorizada en febrero de 2015[779].

El programa se fundamentó en Tratados internacionales, acuerdos bilaterales entre México y Estados Unidos (incluido el Memorando de Entendimiento de 2012 en materia de igualdad y empoderamiento de las mujeres) y en la normativa estadounidense de protección a víctimas migrantes[780]. Los principales ámbitos de

[779] MONTEJANO HERNÁNDEZ, M. E., "Transnacionalismo y violencia de género: creación de la ventanilla de atención integral para la mujer (VAIM) en el consulado de México en Kansas City, Missouri" [Universidad Complutense de Madrid], Madrid, 2017, pp. 245-268.

[780] *Ibidem*, p.249.

Tal como explica la autora, en Estados Unidos, la Ley de Violencia contra la Mujer, conocida por sus siglas en inglés VAWA (Violence Against Women Act) aprobada por el Congreso en 1994, incluye disposiciones específicas en materia de inmigración dirigidas a proteger a las víctimas de abuso que no poseen la ciudadanía estadounidense. En situaciones de violencia doméstica, la legislación migratoria estadounidense permite que determinadas víctimas sin estatus migratorio regular puedan regularizar su situación legal sin depender del agresor, a través de distintos tipos de visados especiales emitidos para estos casos.

intervención de la Ventanilla única del Consulado de México visaron Protección integral frente a violencia de género en todas sus formas (sexual, psicológica, física, económica y patrimonial) y Atención a mujeres mexicanas migrantes y a miembros de la comunidad LGBTQ migrante. La intervención suponía diversas fases: asistencia y protección preventiva, atención en crisis, resolución de problemas, provisión de recursos transnacionales, solución de necesidades a largo plazo y acciones de empoderamiento y desarrollo comunitario.

La experiencia de la Ventanilla única del Consulado de México demuestra que una actuación consular coordinada, con visión integral y basada en la cooperación interinstitucional, puede servir de referencia para otras representaciones diplomáticas. De hecho, en el contexto español, varias embajadas y consulados han desarrollado programas propios para prevenir y combatir la violencia de género, adaptándolos a las realidades culturales, jurídicas y sociales de sus comunidades. A continuación, se presentan algunos ejemplos de estas buenas prácticas consulares, que muestran la diversidad de enfoques y la creciente implicación del cuerpo consular acreditado en España.

La Embajada y el Consulado General de Rumanía en Madrid han situado en los últimos años la asistencia consular a víctimas de violencia de género, doméstica y sexual como una prioridad. Entre sus acciones destacan la formación especializada del personal consular personal consular[781] en la identificación y atención de posibles víctimas, mediante seminarios anuales con la Unidad de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) de la Policía Nacional; la elaboración y traducción de guías y materiales informativos al rumano y otros idiomas[782]; y la difusión de campañas institucionales como «*Hay Salida/Există soluții*». Asimismo, han promovido encuentros con representantes de comunidades de habla rumana para reforzar el papel activo de la ciudadanía en la prevención y erradicación de la violencia, han organizado actos en el marco de los 16 días de activismo y han participado en conferencias internacionales que abordan la violencia doméstica como un fenómeno transnacional.

En marzo de 2024, una delegación rumana integrada por autoridades nacionales y organizaciones especializadas realizó en Madrid una visita de estudio en el marco

[781] Sobre iniciativas de formación consular de la Embajada de Rumania en Madrid: https://madrid.mae.ro/es/node/2471 (Consultado: 07/08/2025).
[782] En relación con las iniciativas de elaboración y traducción de guías, ver información disponible en: https://madrid.mae.ro/es/node/2728, https://madrid.mae.ro/es/node/2816 (Consultado: 07/08/2025).

del Proyecto *Vera – Cambio positivo mediante acciones integradas en tiempos difíciles*, financiado por el Mecanismo Financiero Noruego. Organizada con el apoyo de la Embajada y el Consulado rumano, la actividad permitió un intercambio de buenas prácticas con instituciones españolas y reforzó la cooperación bilateral en prevención y lucha contra la violencia de género y doméstica. La delegación conoció de primera mano el modelo español, pionero en Europa tras la aprobación de la Ley Orgánica 1/2004 y el desarrollo del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, lo que dio lugar a la exploración de futuras colaboraciones y proyectos conjuntos[783].

Por su parte, la Embajada de Francia en España ha puesto en marcha un plan de acción en torno a tres ejes: concienciación, con un simposio anual coincidiendo con el 25 de noviembre; reflexión, mediante un grupo de trabajo coordinado por el Consulado General en Madrid que integra a su servicio social, la magistrada de enlace y actores públicos y privados españoles; e información, a través de la actualización y transmisión a París de datos sobre la violencia de género[784]. Además, ofrece a sus ciudadanos en el extranjero la plataforma telefónica gratuita *Save You*[785] para asistencia en casos de violencia, complementando así la información proporcionada sobre asociaciones o redes locales de ayuda, con una respuesta adaptada también a las víctimas que se encuentran temporalmente fuera de Francia[786].

Estos ejemplos no agotan el panorama, ya que cada país con representación diplomática en España desarrolla sus propias estrategias en función de las características y necesidades de su comunidad. El resultado es un abanico diverso de actuaciones que abarcan desde la formación y la sensibilización hasta la asistencia directa y la cooperación internacional. En todos los casos, la asistencia a víctimas de violencia de género se configura como una prioridad transversal, lo que subraya la importancia de mantener una coordinación estrecha con las autoridades españolas y con otros consulados para garantizar una atención ágil, eficaz y culturalmente adaptada.

---

[783] Conforme a los informes de actividad de la Agencia disponibles en: https://anes.gov.ro/despre-noi/rapoarte-de-activitate/ (Consultado: 08.08.2025).

[784] Según información disponible en la página oficial de la representación francesa en España: https://es.ambafrance.org/L-Ambassade-et-le-Consulat-se-mobilisent-en-faveur-de-l-egalite-entre-les (Consultado: 08.08.2025).

[785] Según información disponible en la pagina de al Embajada de Francia en España : https://es.ambafrance.org/Nouvelle-plateforme-d-aide-aux-victimes-francaises-a-l-etranger-Save-You (Consultado: 08.08.2025).

[786] HOSTEIN, L.-J., "Violences conjugales chez les Françaises établies hors de France : une vulnérabilité particulière ? ", (Trabajo de fin de máster), Université Grenoble Alpes, Grenoble, 2023, p. 155.

En Canarias, la creciente sensibilidad hacia la problemática de la violencia de género y la constatación de su impacto en comunidades extranjeras ha llevado a las autoridades locales a estrechar la colaboración con los consulados. Este trabajo conjunto persigue, por un lado, informar sobre las problemáticas y redes de apoyo existentes y, por otro, implicar de manera más activa a las representaciones consulares.

Una de las iniciativas más relevantes tuvo lugar a principios de 2020, con el encuentro convocado por la Unidad de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer de la Delegación del Gobierno en Canarias, destinado a mejorar la coordinación entre autoridades públicas españolas y consulados extranjeros, en materia de violencia de género, especialmente tras constatar que varias de las víctimas mortales en Canarias en 2019 eran de nacionalidad extranjera. El objetivo era establecer canales de comunicación eficaces, agilizar trámites internacionales, sobre todo cuando hay menores implicados o ausencia de familiares, facilitar la obtención de documentación básica, agilizar la obtención de documentos identificativos y actuaciones urgentes, ofrecer a los consulados información y formación sobre los recursos estatales, autonómicos y locales disponibles para la protección de las víctimas. La reunión estaba dirigida a representantes consulares, autoridades autonómicas y estatales, y se programó en dos sesiones (en Las Palmas y en Santa Cruz de Tenerife) para facilitar la asistencia. El encuentro ha servido asimismo para que los representantes consulares expusieran sus necesidades particulares y la realidad a la que se enfrentan ante casos de Violencia de Género de los que han tenido conocimiento por parte de sus nacionales.

La reunión también tenía como objetivo el establecimiento de un protocolo común que incluyera a los consulados, el cual no pudo materializarse debido a la crisis sanitaria provocada por la COVID-19. No obstante, propició que diversos materiales, como la Guía de derechos de la víctima de violencia de género, llegaran a finales de 2021 en formato impreso a disposición de los consulados que la solicitaron, como fue el caso del Consulado de Rumanía. La Guía se encuentra asimismo disponible en formato digital, actualizada y en varios idiomas, a través de la página web de la Delegación del Gobierno.[787]

[787] La Guía de derechos para víctimas de violencia de género y violencias sexuales se encuentra disponible en inglés, francés, alemán, árabe, búlgaro, chino, italiano, portugués, húngaro, polaco, rumano y ruso en la página: https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacion-3/derechos/, (Consultado: 09/08/2025).

En julio de 2022, el Cabildo de Gran Canaria organizó la Jornada Informativa sobre la Red de Servicios de Violencia de Género[788], con la participación de la Consejera de Igualdad y la Asociación Mujeres, Solidaridad y Cooperación. El objetivo fue dar a conocer al cuerpo consular el funcionamiento y la coordinación entre los servicios insulares, municipales y la red de acogida los recursos insulares, incluyendo la atención a ciudadanas extranjeras a través de sus consulados. La información recibida sobre la red insular de servicios fue posteriormente redistribuida por los representantes consulares a través de las páginas web y redes sociales de sus respectivas representaciones.

Estas iniciativas, tanto en el ámbito internacional como nacional y local, muestran que la lucha contra la violencia de género requiere de una diplomacia protectora, que integre la acción consular, la cooperación interinstitucional y la implicación activa de las comunidades, generando un marco de actuación más eficaz, sensible y cercano a las necesidades reales de las víctimas. No obstante, aún queda margen de mejora, especialmente en materia de formación continua, acercamiento de posiciones y establecimiento de protocolos unificados que garanticen una respuesta coherente e inclusiva para las víctimas extranjeras, con una participación activa y coordinada de los consulados, adaptada a los recursos y capacidades de cada tipo de consulado, ya sea honorario o de carrera.

[788] Según información disponible en: https://www.revistaintegracion.es/red-de-atencion-a-victimas-violencia-de-genero-se-ofrece-a-extranjeros/ (Consultado: 09/08/2025).

CONCLUSIONES

I.- La violencia de género no constituye un fenómeno coyuntural ni aislado, sino que se erige como un elemento estructural y persistente a lo largo de la evolución de las sociedades humanas. Desde las civilizaciones antiguas hasta la contemporaneidad, la subordinación de la mujer ha estado íntimamente ligada al sistema patriarcal, encontrando en este su principal sustento ideológico, social, jurídico e institucional.

En la Grecia y Roma clásicas se instauró la dominación masculina bajo discursos filosóficos y jurídicos que legitimaron la desigualdad, relegando a la mujer al ámbito doméstico y negándole personalidad política y autonomía jurídica. La misma concepción se mantuvo durante la Edad Media y la Edad Moderna, donde la violencia contra las mujeres se justificó bajo la noción de «*corrección marital*», tolerada e incluso aconsejada por los sistemas normativos y religiosos, aunque en ocasiones quedaba limitada por la consideración de la crueldad extrema como causa de intervención jurisdiccional o de la intervención asistencial del núcleo más cercano a las víctimas.

No obstante, aun en contextos de marcada opresión, las mujeres desplegaron estrategias de resistencia, mediante el planteamiento de litigios eclesiásticos de divorcio, denuncias de malos tratos o formas incipientes de reivindicación social, que constituyen antecedentes ineludibles en la construcción de la conciencia colectiva contra la violencia de género.

La Edad Contemporánea y el surgimiento del feminismo en sus distintas olas, trae consigo una progresiva resignificación del rol de la mujer en el espacio público y privado, en paralelo a la gestación de un marco normativo internacional y nacional que reconoce a la violencia de género como una violación a los derechos humanos. Sin embargo, los avances legislativos y doctrinales, aunque significativos, no han sido suficientes para erradicar un fenómeno que hunde sus raíces en estructuras históricas de desigualdad.

La comprensión integral del fenómeno de violencia de género impone atender a sus condicionantes culturales, jurídicos y políticos heredados, así como reconocer el papel transformador de los movimientos feministas en la construcción de un orden jurídico más igualitario. A su vez permite ver la desigualdad y la violencia contra las mujeres bajo una lectura simbólica que ilumina las causas más hondas de la violencia estructural entendida como una especie de *rinocerización de la sociedad* (en el sentido

que da a la expresión Eugen Ionesco en la obra teatral Rhinocéros (1959) para simbolizar la pérdida del pensamiento crítico y la deshumanización colectiva ante la presión del conformismo social y político); violencia ante la que durante siglos solo algunas pocas personas fueron capaces de resistir y sembrar las semillas de una auténtica reivindicación que debería plasmarse en respuestas normativas y políticas públicas cuya efectividad dependerá de si estamos dispuestos a trascender la mera reacción punitiva frente a la violencia con orientación hacia la eliminación de esas causas estructurales. La vista atrás implica por tanto reconocer la capacidad de pensar y sentir frente a la masa acrítica para asumir la responsabilidad individual y colectiva de intentar no reproducir los patrones de desigualdad que el tiempo aún no ha logrado borrar, mientras que combatir la *rinocerización* significa mantener vivo el compromiso con la igualdad, la libertad y la dignidad humana, valores que, más allá de su eventual incorporación a los textos legales vigentes en cada momento, constituyen el fundamento último del derecho y la razón de ser del Estado democrático.

Solo desde esta perspectiva integral es posible diseñar respuestas normativas y políticas públicas eficaces que trasciendan la mera reacción punitiva frente a la violencia y se orienten hacia la eliminación de sus causas estructurales.

II.- Asistimos a un verdadero proceso de construcción progresiva de estándares jurídicos, que, aunque de notable importancia histórica, no está exento de limitaciones, contradicciones y de una insondable comprensión del fenómeno. La violencia contra las mujeres ha pasado de ser concebida como una cuestión privada o doméstica a ser reconocida expresamente como una violación de los derechos humanos, pero este tránsito no ha sido lineal ni completo.

III.- En el plano internacional, el *iter* normativo, desde la aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948 hasta la Convención de 1979 sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y la Declaración de 1993 sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, refleja un cambio sustancial de paradigma traducido en diferentes peldaños ascendentes que parten de la igualdad meramente formal para luego avanzar hacia la consideración de la violencia como un fenómeno estructural que exige respuestas jurídicas concretas. Ahora bien, cabe subrayar críticamente que este desarrollo ha estado marcado por la tardanza en reconocer explícitamente la violencia de género como una categoría

autónoma y por la frecuente distancia entre los ideales internacionales reconocidos a nivel normativo y su efectiva o concreta implementación en los ordenamientos jurídicos estatales.

IV.- Los mecanismos de control, particularmente el Protocolo Facultativo de la CEDAW de 1999, han supuesto un avance relevante al facultar la presentación de comunicaciones individuales y procedimientos de investigación. Sin embargo, la práctica ha evidenciado carencias importantes, como el uso limitado de estos mecanismos, la ausencia de fuerza ejecutoria directa de los dictámenes o la tendencia de los Estados a relativizar sus efectos. Pese a ello, los casos A.T. vs. Hungría y Ciudad Juárez (México) han demostrado que incluso decisiones calificadas como «*recomendaciones*» tienen la fuerza ideal necesaria para impulsar reformas legales, crear precedentes internacionales y visibilizar graves deficiencias estatales, poniendo de manifiesto que el valor jurídico de tales dictámenes trasciende lo declarativo, configurándose como auténticos instrumentos de presión normativa y política.

V.- Destaca la controversia en torno a la fuerza vinculante de los dictámenes. La jurisprudencia española ofrece un ejemplo paradigmático de la oscilación doctrinal: la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2018 (caso González Carreño) reconoció, en un giro relevante, que dichos dictámenes generan responsabilidad patrimonial del Estado por mal funcionamiento de la Administración de Justicia, mientras que la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de junio de 2023 regresó a la tesis de la no obligatoriedad, reduciéndolos a la consideración de meras «o*rientaciones*». Esta contradicción revela no solo la falta de uniformidad jurisprudencial, sino también la insuficiente asimilación, por parte del ordenamiento interno, de las obligaciones derivadas del derecho internacional. Ello pone de relieve una crítica central: la reticencia de los tribunales nacionales responde más a razones de voluntad política y formalismo jurídico que a verdaderas limitaciones normativas, pues los artículos 10.2 y 96 de la Constitución ofrecen una base suficiente para integrar tales decisiones como interpretaciones auténticas de los tratados ratificados por España, por lo que esa reticencia de los tribunales nacionales responde más a razones de voluntad política y formalismo jurídico que a verdaderas limitaciones normativas.

VI- En el ámbito regional, el Consejo de Europa ha configurado el sistema más avanzado mediante el Convenio de Estambul que constituye el primer instrumento jurídicamente vinculante que aborda la violencia de género de manera integral con una arquitectura material diseñada en torno a los cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y políticas integradas, y a una serie de fundamentos básicos como la prohibición de la mediación obligatoria, la exigencia de tipificar conductas como la violencia sexual basada en la falta de consentimiento, el matrimonio forzado o la mutilación genital femenina, y la obligación de desplegar servicios especializados como las líneas 24/7, o refugios para las víctimas, con especial atención a mujeres en situación de vulnerabilidad (migrantes, refugiadas, mujeres con discapacidad), todo ello bajo la supervisión a través de GREVIO y del Comité de las Partes que refuerza su efectividad.

El Convenio de Estambul se presenta como el referente regional más completo e integrable en el derecho interno, confirmando así la experiencia comparada que ha demostrado que los sistemas regionales, gracias a la proximidad cultural y geográfica, poseen una mayor capacidad de adaptación y presión política, aunque también enfrentan dificultades relacionadas con la heterogeneidad de los marcos internos y la resistencia a cuestionar prácticas tradicionales profundamente arraigadas.

VII.- En el marco de la Unión Europea, la Directiva 2024/1385, de 14 de mayo de 2024, constituye el primer instrumento horizontal específicamente orientado a prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, fijando estándares mínimos y procurando cerrar la fragmentación normativa previa, a la vez que refuerza la respuesta frente a la ciberviolencia en general en la que se incluye la difusión no consentida de imágenes íntimas, ciberacoso y «cyberflashing». Regula prácticas como el matrimonio forzado y la mutilación genital femenina, mejora la recogida de datos, la protección y reparación de las víctimas, la formación de operadores y la cooperación judicial. La Directiva, a pesar de ser considerada como un documento poco ambicioso o una «oportunidad desaprovechada» debido a varias lagunas como la falta de una definición de violación basada en el consentimiento a escala europea o la omisión de medidas específicas para víctimas especialmente vulnerables como las migrantes en situación irregular, es un primer paso que reconoce la convergencia con instrumentos internacionales y con el propio Convenio de

Estambul, facilitando así su implementación coherente en los ordenamientos nacionales.

VIII.- El proceso se consolida en España con reformas penales y procesales previas y, de modo decisivo, con la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, auténtico punto de inflexión que articula una respuesta global, integral y multidisciplinar (prevención, asistencia, tutela penal y judicial, y derechos de las víctimas) en diálogo con los compromisos internacionales y europeos. Aunque España partió con cierto retraso en la configuración de la igualdad y de un régimen integral específico para la violencia de género, la trayectoria desde 2004 ha sido rápida, ascendente y de notable intensidad reformadora, hasta el punto de que, en la actualidad, el modelo español, por su enfoque integral, su arquitectura institucional y la densidad de las garantías reconocidas, se sitúa entre los sistemas más ambiciosos y audaces de su entorno europeo. Los desarrollos ulteriores como el Estatuto de la Víctima del Delito, los ajustes orgánicos y procesales, y la expansión de recursos especializados y de mecanismos de coordinación interinstitucional confirman esa línea de convergencia con los estándares internacionales e incluso en muchas ocasiones, de liderazgo normativo en la región.

IX.- La normativa autonómica canaria ha mostrado un desarrollo temprano y cualitativamente avanzado. La Ley 16/2003, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres contra la Violencia de Género, adoptó una definición amplia (física, psicológica, sexual, económica) y extensiva de contextos (familiar, laboral, educativo, social), acompañada de un sistema integral de prevención, protección y asistencia, y de una arquitectura de coordinación entre Comunidad Autónoma, Cabildos y Ayuntamientos. La Ley 1/2010, de igualdad, refuerza ese marco, y la reforma del Estatuto de Autonomía de 2018 blinda la competencia exclusiva en políticas de género, consolidando la base institucional para la articulación de políticas públicas estables y evaluables. Este vector autonómico resulta esencial pero aún no suficientemente explorado para adaptar los estándares internacionales y europeos a la realidad insular y, en particular, a las necesidades de mujeres extranjeras en un territorio marcado por flujos migratorios y turísticos, vulnerabilidades que pueden y deben tener mayor cobertura en la normativa autonómica.

X.- La consideración en cascada del marco normativo contra la violencia de género como sistema multinivel en el que confluyen normas internacionales, regionales, nacionales y autonómicas, pone de manifiesto que la interacción no siempre ha sido armónica, y evidencia que los avances normativos en materia de violencia de género, aunque significativos, siguen enfrentando importantes carencias de efectividad. Asimismo, la abundancia de normas y compromisos internacionales dentro de un complejo equilibrio competencial limita su eficacia práctica ante la falta de mecanismos coercitivos y la resistencia de los Estados a aceptar limitaciones a su soberanía o a superar visiones formalistas. Por otra parte, el reconocimiento formal de los derechos no basta sin mecanismos claros de cumplimiento, sin una voluntad política decidida y sin un compromiso judicial de interpretar las normas internas conforme al derecho internacional. La erradicación de la violencia de género exige, por tanto, no solo un desarrollo normativo constante, sino también un cambio estructural en la praxis estatal y judicial, capaz de garantizar la protección real y efectiva de las mujeres frente a todas las formas de violencia.

XI.- La casuística de la violencia de género en Canarias, con particular atención al colectivo de mujeres extranjeras, evidencia la existencia de un entramado jurídico y social complejo en el que confluyen factores migratorios, turísticos y de trata de seres humanos. Este contexto, lejos de limitarse a un diagnóstico estático, muestra un dinamismo constante, reflejado en la evolución de las denuncias, en el perfeccionamiento de los recursos institucionales y en la progresiva adaptación del sistema judicial.

Desde un punto de vista general puede afirmarse que Canarias constituye una región paradigmática en el tratamiento de esta materia: la posición geográfica estratégica, su condición de destino turístico internacional y su carácter de enclave migratorio configuran un escenario particularmente sensible a la violencia de género en mujeres extranjeras. Precisamente, esta pluralidad de circunstancias convierte al archipiélago en un laboratorio jurídico y social en el que pueden observarse con especial claridad los retos y avances vinculados a la prevención, persecución y protección de la violencia de género, precisamente partiendo de la observación de que el fenómeno de la migración en su sentido más amplio también influye y debe reconfigurar este ámbito.

XII.- Se constata un incremento sostenido de los casos de violencia de género en las últimas décadas, aumento que no necesariamente responde a una mayor incidencia del fenómeno o no únicamente a ello, sino más bien al efecto combinado de la sensibilización social, la expansión de los recursos públicos y el perfeccionamiento de las herramientas normativas y procesales de respuesta ante la violencia de género.

El Servicio de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia, pionero en España desde 1999, ilustra cómo la acción institucional temprana ha permitido un acceso más ágil a la protección y a la atención especializada, mientras que la jurisprudencia analizada refleja un esfuerzo creciente de los tribunales por aplicar el marco normativo con una perspectiva de género, en especial tras la tipificación autónoma del delito de trata en el artículo 177 bis del Código Penal.

A pesar de ello, los datos siguen relevando la sobrerrepresentación de las mujeres extranjeras como víctimas, que exige una consideración adaptada a circunstancias específicas de naturaleza o relevancia jurídica directa como puede ser la irregularidad administrativa o el desconocimiento del idioma, o de otra índole como la precariedad laboral, la dependencia económica o ausencia de redes de apoyo. Estas variables no solo agravan la situación de vulnerabilidad, sino que condicionan el acceso a la justicia y a los servicios de protección.

XIII.- La migración femenina, el turismo masivo y la trata de seres humanos operan como vectores que incrementan la exposición a la violencia de género. En el ámbito migratorio, Canarias recibe mujeres procedentes de América Latina, África y Europa del Este. En este contexto, la violencia doméstica o de pareja se combina con formas de explotación sexual, generando escenarios de múltiple victimización.

Por su parte, el turismo introduce una variable particular en la violencia de género en Canarias, en relación a parejas extranjeras que se encuentran en el archipiélago por razones vacacionales o de residencia temporal. La alta afluencia turística inevitablemente refleja también episodios de violencia de género, dando lugar a denuncias y procedimientos judiciales en juzgados de zonas turísticas como Maspalomas o Arona, supuestos que plantean dificultades específicas en la protección de las víctimas, ya que su corta estancia en el territorio limita la continuidad del acompañamiento institucional.

Este fenómeno, aunque aún no estudiado de forma exhaustiva, pone de relieve la necesidad de diseñar recursos adaptados a este perfil de víctimas, que presentan características distintas a las residentes extranjeras o a las víctimas de trata. En este sentido y partiendo de experiencias asertivas en relación con los hechos probados resulta conveniente la elaboración de un Protocolo específico para la atención a víctimas turistas de violencia de género en Canarias, que garantice una respuesta inmediata, coordinada y transnacional y que integre a las autoridades policiales, judiciales, consulares y asistenciales, a los agentes privados del sector turístico, como pueden ser los hoteleros, los turoperadores y el personal de atención al público, y a los traductores e intérpretes acreditados, con el fin de asegurar la detección temprana, una comunicación adecuada y la evitación de la revictimización, tanto durante la estancia temporal de la víctima como tras su retorno al país de origen, Protocolo que necesariamente ha de ser acompañado de una guía multilingüe específica, adaptada a esta circunstancia de corta estancia.

XIV.- En relación con el fenómeno de la trata de personas con fines de explotación sexual el archipiélago constituye un punto de tránsito y destino, especialmente en lo relativo a la explotación sexual. La evolución jurisprudencial en Canarias, con casos de víctimas procedentes de Nigeria, Rumanía, Venezuela o Brasil, muestra cómo los tribunales han debido enfrentarse a supuestos complejos, con dificultades probatorias y de cooperación internacional. No obstante, esta experiencia acumulada constituye una fuente de aprendizaje valiosa para el perfeccionamiento de la respuesta penal.

El desarrollo del artículo 177 bis del Código Penal, junto con la incorporación de la agravante de género en el artículo 22.4, refleja un avance significativo en la adecuación del ordenamiento español a los compromisos internacionales y europeos. La Comunidad Autónoma de Canarias, a través de su abundante casuística, ha contribuido a la interpretación de estas normas, generando un cuerpo de resoluciones que permiten identificar patrones de victimización, modus operandi de los tratantes y dificultades en la persecución del delito en cuestión.

La jurisprudencia de los tribunales del archipiélago, pese a que en algunos casos ha concluido en resoluciones absolutorias por insuficiencia probatoria, ha consolidado criterios relevantes, como la necesidad de considerar la especial vulnerabilidad de las víctimas extranjeras y la importancia de la prueba preconstituida. Este acervo puede

servir de referencia comparada para otros Estados europeos, donde el fenómeno se presenta con características similares.

XV.- El balance general del tratamiento de la violencia de género en el archipiélago canario es positivo: la evolución normativa, el esfuerzo institucional y la creciente sensibilidad social han permitido avances innegables. Sin embargo, subsisten retos estructurales como mejorar la cooperación internacional en materia de trata, garantizar la eliminación de barreras administrativas para víctimas en situación irregular, profundizar en la gestión del impacto del turismo sobre la violencia de género, y asegurar que los tribunales continúen incorporando la perspectiva de género en la valoración de la prueba.

En este punto, la Comunidad Autónoma de Canarias no solo enfrenta con intensidad la problemática de la violencia de género contra mujeres extranjeras, sino que también se erige en un referente para la investigación y la acción comparada en Europa. La experiencia acumulada, tanto en el ámbito normativo como en el judicial y social, convierte al archipiélago en un entorno ideal para el estudio y aplicación práctica del derecho frente a la violencia de género, capaz de aportar soluciones innovadoras y contribuir al proceso de armonización legislativa en el espacio europeo.

XVI.- El traductor-intérprete representa un operador jurídico invisible pero esencial en el marco de los procesos de violencia de género con víctimas extranjeras. Su intervención atraviesa todas las fases del procedimiento, desde la denuncia inicial en dependencias policiales hasta la ratificación de la declaración en sede judicial, pasando por la atención médica, psicológica y asistencial. La ausencia de un servicio de interpretación adecuado puede generar graves riesgos de indefensión: testimonios mal comprendidos, errores de matiz que afectan a la credibilidad de la víctima, dificultades para transmitir adecuadamente el relato de los hechos e, incluso, la posible revictimización por la falta de sensibilidad del intérprete ante la carga emocional del testimonio.

La Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales, impone a los Estados miembros la obligación de garantizar servicios de calidad. No obstante, la práctica española reveló algunas deficiencias persistentes: externalización de los servicios a empresas privadas, ausencia de un registro oficial de intérpretes acreditados, escasa

formación especializada en materia de violencia de género y, en ocasiones, falta de control sobre la neutralidad del profesional.

La experiencia recogida en proyectos como *SOS-VICS* ha puesto de manifiesto que la intervención del intérprete no puede limitarse a una transferencia literal de términos, sino que exige competencias jurídicas, comunicativas, culturales y emocionales específicas que convierten al intérprete en un mediador lingüístico-cultural, cuya labor incide directamente en la posibilidad de que la víctima acceda de manera real y efectiva a sus derechos procesales. En este sentido, la profesionalización de la figura del intérprete en violencia de género debe considerarse una prioridad institucional.

La jurisprudencia reconoce la relevancia de este derecho mediante pronunciamientos que declaran la nulidad de actuaciones cuando no se ha garantizado una traducción adecuada, precisamente porque se compromete el derecho a la defensa y a la tutela judicial efectiva reconocido en el artículo 24 de la Constitución Española, confirmando que la correcta intervención del intérprete no es un aspecto accesorio, sino una garantía fundamental del proceso.

XVII.- Urge la creación del Registro público único nacional de traductores e intérpretes judiciales que unifique y profesionalice la prestación del servicio en todo el territorio. Este registro, con garantías solidas de inclusión de profesionales, debería ser utilizado de forma obligatoria por todas las instituciones públicas implicadas en la atención a víctimas: Tribunales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, servicios sociales, sanitarios y asistenciales, garantizando así coherencia, trazabilidad y control de calidad.

La estructura del Registro podría inspirarse en el modelo del listado de traductores e intérpretes jurados del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España y organizarse territorialmente, tomando en consideración el domicilio profesional del intérprete, de modo que las actuaciones presenciales recaigan prioritariamente en los profesionales más cercanos a las sedes judiciales o asistenciales, reservándose las actuaciones telemáticas a cualquier otro intérprete acreditado en la lista nacional. Esta organización permitiría optimizar recursos, reducir tiempos de respuesta y asegurar una cobertura integral, especialmente en territorios insulares o con dispersión geográfica, como es el caso del archipiélago canario.

Asimismo, y en coherencia con el principio de especialización que rige la atención a las víctimas de violencia de género, resulta esencial garantizar, en la medida de lo posible, la intervención continuada del mismo traductor-intérprete para una misma víctima, con independencia de la fase o naturaleza de la actuación (policial, judicial, sanitaria o asistencial). Este principio de continuidad, análogamente al que se aplica respecto al abogado o abogada designado/a en estos casos, evitaría la revictimización, favorecería la confianza y mejoraría la coherencia comunicativa y emocional del testimonio. Se trataría en definitiva de la instauración de una figura de intérprete "de referencia" que permitiría un seguimiento más preciso de la evolución del caso y una comunicación más empática y eficaz con la víctima.

En cuanto a la naturaleza del sistema, resulta recomendable un modelo preferentemente público, que garantice la independencia, estabilidad y calidad del servicio, más que el sistema de contratación externa, aunque en cualquiera de las dos opciones se debe asegurar una retribución adecuada y homogénea en todo el territorio, ya que la precariedad económica influye también en la calidad y continuidad profesional. El modelo o sistema mixto francés ofrece un referente valioso, pues favorece la profesionalización sin perder la flexibilidad, toda vez que los intérpretes pueden optar por una mayor dependencia pública, con cobertura de seguridad social y honorarios por intervención, o por una modalidad privada como autónomos, con tarifas superiores que compensen la asunción de sus propias cotizaciones sociales.

La creación del Registro único no debería en ningún caso perder de vista la experiencia de la Comunidad Autónoma de Canarias, reconocida por la doctrina especializada como un modelo ejemplar de coordinación interinstitucional. La configuración del Registro como nacional no excluye la institucionalización o reconocimiento de la figura del «coordinador de intérpretes» como responsable técnico del Registro a nivel autonómico o provincial. Su función consistiría en gestionar la asignación de profesionales, coordinar la comunicación entre los órganos judiciales y asistenciales, supervisar la calidad del servicio y garantizar un reparto equilibrado de actuaciones, de modo que la interpretación pueda ser una profesión principal, estable y cualificada, y no una actividad esporádica, complementaria y desprovista de profesionalización.

En definitiva, la creación de un Registro único, la institucionalización de la figura del coordinador, la retribución digna y la continuidad del intérprete por víctima representan pilares esenciales para transformar la traducción-interpretación en un

servicio público de calidad. Solo así puede garantizarse que ninguna mujer quede privada de justicia por motivos lingüísticos, culturales o económicos, y que la respuesta institucional frente a la violencia de género sea verdaderamente integral, humana y eficaz.

XVIII.- Los consulados representan una institución específica cuya relevancia se intensifica en los casos de violencia de género con víctimas extranjeras. Su función principal consiste en actuar como puente entre el Estado de acogida y el de origen, ofreciendo apoyo institucional y asistencia documental.

Si bien su intervención no se dirige directamente a la investigación o enjuiciamiento del delito, el papel consular puede ser determinante en varias vertientes: intermediar en gestiones de documentación como renovación de pasaporte, obtención de certificados de estado civil, etc., coordinarse con autoridades locales para garantizar medidas de protección y articular, en casos extremos, procesos de repatriación voluntaria, siempre respetando la voluntad de la víctima u ofrecer informaciones de carácter general.

La eficacia de esta labor, sin embargo, se ve condicionada por la heterogeneidad estructural entre los consulados de carrera dotados de personal especializado y medios y los consulados honorarios, generalmente limitados en recursos y atribuciones, lo que demanda la creación de protocolos homogéneos de actuación consular que garanticen un estándar mínimo de protección y asistencia.

Dichos protocolos deberían incorporar el establecimiento de itinerarios conjuntos diferenciados en función del tipo de víctimas del que se trate: turistas (estancia corta), víctimas residentes de la Unión Europea, víctimas residentes extracomunitarias o en situación irregular y casos con menores y/o trata de personas confines de explotación sexual. Cada itinerario podría a su vez quedar dividido en varios módulos: módulo consular que incluiría lo que sí puede hacer cada consulado, módulo dedicado a las autoridades españolas con sus respectivas competencias exclusivas y un módulo dedicado a las ONG y servicios sociales especializados.

También sería útil contemplar la diferenciación operativa entre los consulados de carrera y los diferentes consulados honorarios, mediante una matriz de atribuciones por país y tipo de consulado que permita a las autoridades locales identificar con precisión las competencias disponibles en cada caso relativas a la documentación, Registro Civil, funciones notariales o asistencia itinerante, rutas rápidas de

legalización, apostilla y traducción jurada, complementada con un plan o información anual de equipos consulares itinerantes para los periodos de alta demanda y a la vez la dotación de un «*kit consular básico*» para los consulados honorarios, que incluya una guía multilingüe de derechos y recursos específicos en Canarias.

La protocolización de la actuación consular en materia de violencia de género resultaría plenamente compatible con la salvaguarda de la soberanía del Estado receptor, en la medida en que su intervención se delimite a funciones de información, facilitación y acompañamiento, sin incidir en la investigación ni en el enjuiciamiento de los hechos.

XIX.- Si tradicionalmente el tratamiento de la violencia de género ha discurrido de lo internacional a lo local, ha llegado el momento de invertir esa perspectiva y construir lo universal a partir de la evidencia que se pueda tomar en consideración. La Comunidad Autónoma de Canarias, por su condición de frontera y punto de cruce de flujos migratorios y turísticos, ofrece un espacio privilegiado de observación empírica, donde confluyen migración, turismo y trata con la práctica forense y judicial. Esta mirada ascendente, partiendo desde de los casos concretos al estándar normativo más amplio, resulta plenamente coherente con el Convenio de Estambul, así como con la Directiva europea 2024/1385, que fija un marco común en el ámbito de la violencia de género y cuya eficacia dependerá finalmente de su próxima aplicación en los territorios de los diferentes Estados miembros.

A partir de este posicionamiento, el análisis de la casuística canaria permite identificar patrones de éxito, vacíos y soluciones transferibles, capaces de alimentar una ambición normativa realista a escala regional e internacional. En consecuencia, Canarias debe acelerar la adaptación de sus protocolos en los puntos críticos ya identificados: profesionalizar e integrar los servicios lingüísticos, siguiendo o tomando en cuenta el modelo de gestión pública instaurado inicialmente en Gran Canaria, reforzar la coordinación institucional, depurar los itinerarios probatorios y garantizar dispositivos de protección adecuados a casos particulares y muy habituales como la violencia de género durante las estancias temporales en contextos turísticos. El propósito en sí mismo no es irradiar, sino generar prácticas verificadas y medibles que orienten la armonización operativa y normativa en ámbitos territoriales más amplios.

En última instancia, el reto no es únicamente jurídico o circunstancial, sino transformador: consiste en terminar de configurar desde Canarias un modelo de

coordinación institucional, sensibilidad intercultural y eficacia protectora que sirva de referente exportable para otros territorios insulares y fronterizos de Europa. Así, Canarias puede afirmarse no solo como territorio receptor de flujos humanos, con todas las complejidades jurídicas, culturales y administrativas que ello comporta, sino también como un espacio generador de soluciones, donde la experiencia local se transforma en conocimiento útil y transferible para avanzar hacia una justicia verdaderamente universal y libre de violencia de género.

BIBLIOGRAFIA

ABRIL MARTÍ, M. I., "La interpretación en contextos de violencia de género con referencia al caso español", en *TRANS. Revista de Traductología*, núm. 1 (19), 2015.

AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA), "Violencia de género contra las mujeres: una encuesta a escala de la UE. Resumen de las conclusiones", Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2014.

AGUDO FERNÁNDEZ, E., VALLEJO, M. J., PERRINO PÉREZ, A. L., *"*La víctima en la justicia penal. El estatuto jurídico de la víctima del delito", Dykinson, Madrid, 2016.

AGUILAR BARRIGA, N., "Una aproximación teórica a las olas del feminismo: la cuarta ola", en *FEMERIS: Revista Multidisciplinar de Estudios de Género*, núm. 5 (2), 2020.

ÁLAMO GONZÁLEZ, D. P., SÁNCHEZ VILLALBA, A., "La instrucción de la violencia de género. El equilibrio entre la persecución del delito y las garantías del proceso", 1.ª ed., Wolters Kluwer-La Ley, Madrid, 2018.

AMBRUSO, M., BRINA, A., DUARTE, M., "Femmes étrangères victimes de violences conjugales. Obstacles au renouvellement du titre de séjour en cas de séparation", 3.ª ed., Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE romand), Ginebra, 2016.

ANTÓN GARCÍA, L., "Violencia de género y mujeres inmigrantes", (tesis doctoral), [Universitat Pompeu Fabra], Barcelona, 2013.

ANTÓN GARCÍA, L., "Barrera idiomática y derecho a la información de las víctimas de violencia de género", en *Indret: Revista Para El Análisis Del Derecho,* núm. 2, 2014.

ANTÓN ONECA, J., "El Código Penal de 1870", en *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales,* núm. 23 (2), 1970.

ARANGÜENA FANEGO, C., "Últimos pasos en la Unión Europea para la protección de los derechos de las víctimas: la Directiva (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra la violencia sobre las mujeres y la violencia doméstica", en *Revista de Estudios Europeos*, núm. 85, 2025.

ÁREA DE MUJER DEL MOVIMIENTO POR LA PAZ, "Informe Migradas. Mujeres migrantes ante la violencia de género", Madrid, 2024.

ARBELO GARCÍA, A. I., "Matrimonio y conflictividad en Canarias: una mirada desde el siglo XVIII", en SUÁREZ GRIMÓN, V.J., TRUJILLO YÁNEZ, G.A., DOMÍNGUEZ TALEVERA, O. (editores), *Nacimiento, matrimonio y muerte en Canarias,* Primera edición, Anroart Ediciones, Las Palmas de Gran Canaria, 2009.

ARCOS ÁLVAREZ, L., "Antología de la legislación sobre la traducción y la interpretación en contextos jurídicos con aplicación en España", *en FITISPos International Journal: Public Service Interpreting and Translation,* núm. 3, 2016.

ARIÑO VILLARROYA, A., LLOPIS GOIG, R., RODRÍGUEZ CASAÑ, R., ESCRIBÁ CRESPO, M. (2022). "La prostitución en la Comunitat Valenciana: una mirada sociológica", Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

ARISTÓTELES, *"*Política", en De AZCÁRATE, P. (Ed. y Trad.), *Obras filosóficas de Aristóteles, (Tomo 3),* Medina y Navarro Editores, Madrid, 1873.

ARIZA COLMENAREJO, M. J., "El derecho de acceso a la información vinculado a la traducción: especial referencia a la víctima de delitos", en ARIZA COLMENAREJO, M.J. (Coord.), *Traducción, interpretación e información para la tutela judicial efectiva en el proceso penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

ARMENTA DEU, T., "Aproximación del proceso penal en Europa: proceso penal europeo o europeización del proceso penal", en *Revista General de Derecho Procesal*, núm. 22, 2010.

ARMENTEROS LEÓN, M., "Algunas cuestiones que plantea la competencia de los nuevos Juzgados de Violencia sobre la Mujer", en *Diario La Ley*, núm. 6399, 2006.

ARROYO VOZMEDIANO, J., "Iglesia, mujeres y violencia: Calahorra 1643-1713", en *Kalakorikos: Revista para el estudio, defensa, protección y divulgación del patrimonio histórico, artístico y cultural de Calahorra y su entorno,* núm. 13, 2008.

ARUMÍ RIBAS, M., GIL BARDAJÍ, A., VARGAS URPÍ, M., AGUILERA ÁVILA, L., "Interpretar en casos de violencia de género en el ámbito psicosocial", en TOLEDANO BUENDÍA, C. Y DEL POZO TRIVIÑO, M. (editoras), *Interpretación en contextos de violencia de género, 2015,* Tirant Humanidades, Valencia, 2015.

AYLLÓN GARCÍA, J. D., "Suspensión del régimen de visitas o estancia del art. 94 del Código Civil tras su reforma por la Ley 8/2021, de 2 de junio", en *Revista Boliviana de Derecho*, núm. 34, 2022.

AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., "Violencia contra las mujeres y extranjería en la Directiva (UE) 2024/1385 ¿Novedades desde Europa?", en *La Ley Unión Europea,* núm. 131, *(Ejemplar Dedicado a: Retos Pendientes de La Unión Europea Sobre Violencia de Género),* 2024.

BAN, K.-m., Mensaje del Secretario General en el lanzamiento de la campaña "ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres", Naciones Unidas, 2008.

BAZÁN DÍAZ, I., "La violencia legal del sistema penal medieval ejercida contra las mujeres", en *Clío & Crímen: Revista del Centro de Historia del Crimen de Durango*, núm. *5*, 2008.

BAZÁN DÍAZ, I., "El pecado y el delito de adulterio en la Castilla medieval", en BAZÁN DÍAZ, I. y otros (coord..), *Arte y sexualidad en los siglos del románico: imágenes y contextos*, Centro de Estudios del Románico, Fundación Santa María la Real, Aguilar de Campoo (Palencia), 2018.

BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I., en MUÑOZ CONDE, F.; BERDUGO GÓMEZ DE LA TORRE, I. y GARCÍA ARÁN, M., en *La Reforma Penal de 1989*, Tecnos, Madrid, 1989.

BLAIR, D. T., RAMONES, V. A., "Understanding Vicarious Traumatization", en *Journal of Psychosocial Nursing and Mental Health Services*, núm.34(11), 1996.

BLASCO MAYOR, M. J., DEL POZO TRIVIÑO, M., GIAMBRUNO, C., MARTIN, A., "Informe sobre la transposición de la Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales", Comisión de la Conferencia de Centros y Departamentos Universitarios de Traducción e Interpretación (CCDUTI), Ministerio de Justicia de España(editor), Madrid, 2013.

BLÁZQUEZ PEINADO, M.D., "La Directiva 2012/29UE ¿Un paso adelante en materia de protección a las víctimas en la Unión Europea?", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 46, 2013.

BOLAÑOS GUERRA, B., "Migración, derecho consular y justicia global", en *Isonomía: Revista de Teoría y Filosofía Del Derecho*, núm. 30, 2009.

BOLEA BARDÓN, C., "En los límites del derecho penal frente a la violencia doméstica y de género", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 9, 2007.

BORGES BLÁZQUEZ, R., SIMÓ SOLER, E, "La Orden Europea de Protección de Víctimas. Una apuesta por su visualización", en *La Ley Penal*, núm. 133, 2018.

BORGES BLAZQUEZ, R., "La construcción de una Europa más igualitaria desde la protección de las víctimas de violencia de género", en *Revista Jurídica Universidad Autónoma de Madrid*, núm. 43, 2021.

BORJA ALBI, A., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Diálogo multidisciplinar en violencia de género: profesionales de la justicia e intérpretes", en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 69, 2018.

BRIGGS, J. M., *"The Concept Of Matrimonial Cruelty*.", The Athlone Press, Londres, 1962.

BRITO GONZÁLEZ, A. D., "Los consulados europeos en Canarias desde la óptica de la Corona española: Documentos para su estudio", en *Anuario de Estudios Atlánticos*, núm. 62, 2016.

CABEZA-PEREIRO, C., PÉREZ-FREIRE, S., CASADO-NEIRA, D., LONGA-ALONSO, B., & DEL-POZO-TRIVIÑO, M., "Situación y necesidades de las y los intérpretes que trabajan con víctimas de violencia de género sordas, migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo en el contexto español", en *Cadernos de Tradução*, núm. 44 (esp. 1), 2024.

CABRERA, C., "Estoy aquí para darte apoyo": Violetta, Sophia y Sara, los chatbots que acompañan a víctimas de violencia machista", en *El País*, 2024.

CABRERA MERCADO, R., CARAZO LIÉBANA, M.J., "Análisis de la legislación autonómica sobre violencia de género", Ministerio de Igualdad, Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales (editor), Catálogo General de Publicaciones Oficiales, Madrid, 2010.

CAMPO GUINEA, M. del J., "Mujer y violencia conyugal en Navarra (siglos XVI-XVII)", en LÓPEZ-CORDÓN CORTEZO, M.V. (dir. congr.), CARBONELL I ESTELLER, M. (dir. congr.), *Historia de la mujer e historia del matrimonio*, Seminario Familia y Élite de Poder en el Reino de Murcia. Siglos XV-XIX, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones, Murcia, 1997.

CARBAJOSA VICENTE, P., LILA MURILLO, M., NEGRESO LÓPEZ, L., & PÉREZ RAMÍREZ, "El delito de violencia de género y los penados extranjeros", Ministerio del Interior, Madrid, 2011.

CARLES, I., "Les politiques de lutte contre les violences de genre en Belgique et les femmes migrantes : entre volonté de protection et contrôle migratoire", en *Droit et société*, núm. 99, 2018.

CARRASQUERO CEPEDA, M., "Orden Europea de Protección: un paso adelante en la protección de las víctimas", en *Cuaderno electrónico de estudios jurídicos*, núm. 2, 2014.

CASES SOLA, A., "Mujeres y violencias: perspectivas de género", en *Gerónimo de Ustariz*, núm. 34, 2018.

CAYÓN PEÑA, J., "Consulados en Madrid e integración lingüística", en *Lengua y Migración/Language and Migration*, vol. 14, núm. 1, 2022.

CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO (CITCO), "Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2019-2023", Madrid, 2023.

CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO (CITCO), "Trata y explotación de seres humanos en España. Balance estadístico 2020-2024", Madrid, 2025.

CERVERA YÑESTA, C., SÁNCHEZ BORJAS, D., "Sobre el carácter vinculante de los dictámenes de los órganos de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico español: a propósito de las sentencias del Tribunal Supremo de 17 de julio de 2018 y 13 de junio de 2023", en *Actualidad Jurídica Uría Menéndez*, núm. 63, 2023.

CHARAGEAT, M., *"*Décrire la violence maritale au Moyen Âge. Exemples aragonais et anglais (xiv^{e}-xvi^{e} siècles)*"*, en *Tracés:Revue de sciences humaines*, núm. 19, 2010.

CHOCRÓN GIRALDEZ, A. M., "Víctimas extranjeras de violencia de género: derechos y medidas de protección", en *Actas del I Congreso Internacional sobre Migraciones en Andalucía,* Granada, 2011.

COBO DEL ROSAL, M. y CARBONELL MATEU, J. C., en COBO DEL ROSAL, M. y otros, *Derecho Penal. Parte Especial*, 3ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1990.

COLOMB, O., " « Une doctoresse en droit ». Sarmiza Bilcescu (1867-1935): itinéraire d'une juriste « pionnière » entre France et Roumanie", en *Les Études Sociales*, núm. 178 (2), 2023.

COMISIÓN DE RELACIONES CON EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y LOS DERECHOS HUMANOS, "Informe de la Comisión de Relaciones con el Defensor del Pueblo y los Derechos Humanos encargada del estudio de la mujer maltratada", en *Boletín de las Cortes Generales*, núm.13, 1989.

COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER, "*Comunicación núm. 47/2012* [*Dictamen adoptado por el Comité en su 58.º período de sesiones*], Naciones Unidas, 2014.

CONNORS, J., "Protocolo facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", en *United Nations Audiovisual Library of International Law*, Naciones Unidas, Nueva York, 2010.

CONSEJERÍA DE SANIDAD, GOBIERNO DE CANARIAS, "Protocolo de detección y actuación sanitaria ante la violencia de género en Atención Primaria de Canarias", Las Palmas de Gran Canaria, 2023.

CONSEJO DE EUROPA, "El Consejo de Europa y la violencia de género. Documentos elaborados en el marco de la campaña paneuropea para combatir la

violencia contra las mujeres (2006-2008. Informe final de actividad", Ministerio de Igualdad Subdirección General de Cooperación y Relaciones Institucionales, Madrid, 2009.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. COMISIÓN DE ESTUDIOS E INFORMES, Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer, 24 de junio de 2004.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, Sección de Estudios Sociológicos, "Análisis aplicación de la agravante por razón de género en sentencias dictadas entre 2016 y mayo de 2018", Madrid, 2018.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, "Anteproyecto de Ley por el que se regula el Registro Oficial de Traductores, Traductoras e Intérpretes en el ámbito de la Administración de Justicia", Madrid, 2022.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, "Los instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales de la Unión Europea en la Estadística Judicial", en *Datos de Justicia. Boletín de Información Estadística*, Madrid, 2024.

COOK, R. J., "Women's International Human Rights Law: The Way Forward", en *Human Rights of Women – National and International Perspectives*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1994.

CÓRDOBA DE LA LLAVE, R., "Mujer, marginación y violencia entre la edad media y los tiempos modernos" en *CÓRDOBA DE LA LLAVE, R.* (coord.), *Mujer, marginación y violencia entre la edad media y los tiempos modernos,* Universidad de Córdoba, Servicio de Publicaciones, Córdoba, 2006.

CÓRDOBA DE LA LLAVE, R., "La mediación de la mujer medieval en la violencia cotidiana: el caso de Castilla en el siglo XV", en *E-Spania: Revue électronique d'études hispaniques médiévales,* núm. 33, 2019.

CRENSHAW, K.W. "Mapping the Margins: Intersecionality, Identity Politics and Violence Against Women of Color", en *Stanford Law Review*, núm 43 (6), 1991.

DA SILVA E SILVA, A., GARCÍA-MANSO, A., & SOUSA DA SILVA BARBOSA, G., "Una revisión histórica de las violencias contra mujeres", en *Revista Direito e Práxis*, vól. 10, núm.1, 2018.

DE LAPUERTA MONTOYA, D., "El elemento subjetivo en el edictum de adtemptata pudicitia:la contravención de los boni mores como requisito esencial para la existencia de responsabilidad" en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 2, 1998.

DE FARAMIÑÁN GILBERT, J. M., "Del marco internacional al nacional: El derecho a la igualdad y a la no discriminación en la Unión Europea, la Orden de protección y

las Medidas de protección integral contra la violencia de género en España", en *Fibgar, Serie Working Papers* , núm 3, 2014.

DE HOYOS SANCHO, M., "El reconocimiento mutuo de las medidas de protección penal y civil de las víctimas en la Unión Europea: la Directiva 2011/99, el Reglamento 606/2013, y su respectiva incorporación a los ordenamientos español y alemán", en *Revista de Derecho y Proceso Penal,* núm. 38, 2015.

DE HOYOS SANCHO, M., "Principales avances en derechos, garantías y protección de víctimas", en *Diario La Ley,* núm. 8955, Sección Tribuna, 2017.

DE LA FUENTE CARDONA, F. S., "Análisis dogmático y jurisprudencial del delito de tráfico de personas", en *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3.ª Época, núm. 32, 2024.

DEL POZO TREVIÑO, M., "El camino hacia la profesionalización de los intérpretes en los servicios públicos y asistenciales españoles en el siglo XXI", en *Cuadernos de Aldeeu,* núm. 25, 2013.

DEL POZO TRIVIÑO, M. I., VAAMONDE LISTE, A., CASADO-NEIRA, D., PÉREZ FREIRE, S., VAAMONDE PANIAGUA, A., FERNANDES DEL POZO, D., GUINARTE MENCÍA, R., "Comunicación entre profesionales de la atención en violencia de género y víctimas/supervivientes que no hablan el idioma*",* Servizo de Publicacións da Universidade de Vigo, Vigo, 2014.

DEL POZO-TRIVIÑO, M. I., FERNANDES-DEL POZO, M. D., "What public-service agents think interpreters should know to work with gender violence victims. The 'Speak Out for Support' (SOS-VICS) project", en *Sendebar*, núm. 29, 2018.

DEL POZO TRIVIÑO, M. I., BAIGORRI JALÓN, J., "El trabajo con intérpretes: aspectos comunes", en Borja Albi, A, Del Pozo Triviño, M. (eds.), *La comunicación mediada por intérpretes en contextos de violencia de género (Guía de buenas prácticas para trabajar con intérpretes),* Tirant lo Blanch, Valencia, 2015.

DEL ROSAL, B., "La regulación de la violencia habitual en el ámbito conyugal o en el de las relaciones de pareja en el Código Penal: Legislación vigente y propuesta de reforma", en *Congreso Violencia Doméstica,* Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género (editor), Madrid, 2003,

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO PARA LA VIOLENCIA DE GÉNERO, "El Estado de la cuestión en el estudio de la violencia de género", Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, Centro de Publicaciones, Madrid, 2013.

DELEGACIÓN DEL GOBIERNO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO, "Trata, explotación sexual y prostitución de mujeres: una aproximación cuantitativa", Madrid, 2024.

DEPARTAMENTUL DE STUDII PARLAMENTARE ȘI POLITICI UE, Direcția Studii și Documentare Legislativă, "*Aspecte legale privind traducătorii și interpreții autorizați în România și Spania: studiu documentar"* [Aspectos legales sobre traductores e intérpretes jurados en Rumanía y España: estudio documental], Trănescu, A. (documentación y síntesis, Camera Deputaților, Bucarest, 2023.

DIAZ, J., "Así es AinhoAid, la nueva aplicación desarrollada por la Policía de Valencia para ayudar a las víctimas de violencia de género", en *Cadena Ser*, 2025.

DÍAZ GARCÍA CONLLEDO, M., TRAPERO BARREALES, M. A., "La nueva reforma de los delitos contra la libertad sexual: ¿la vuelta al Código Penal de la Manada?", en *Revista electrónica de ciencia penal y criminología*, núm. 25, 2023.

DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, I., "El artículo 24 de la Constitución y la aplicación del Derecho Procesal: breve reflexión sobre algunas cuestiones pendientes en la interpretación de un precepto capital", en *La Constitución y la práctica del Derecho*, Sopec, Pamplona, 1998.

DIEZ VELASCO, I., TORRES LÓPEZ, P., "Violencias machistas y mujeres migrantes: obstáculos para su regularización*"*, Asociación Progestión (Asociación para la Promoción y Gestión de Servicios Sociales Generales y Especializados) (editor), Madrid, 2022.

DRURY, I., "Court translator costs double in a year", en Daily Mail Online, Londres, 2014.

DUARTE CRUZ, J. M., GARCÍA-HORTA, J. B., "Igualdad, Equidad de Género y Feminismo, una mirada histórica a la conquista de los derechos de las mujeres", en *Revista CS*, núm.18, 2016.

DUTTA, A., "Cross-border protection measures in the European Union", en *Journal of Private International Law*, núm. 12 (1), 2016.

ESPÍN LÓPEZ, R., "Los pleitos de divorcio en Castilla durante la Edad Moderna", en *Studia histórica. Historia moderna*, núm. 38 (2), 2016.

ETXEBARRIA ESTANKONA, K., "La protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea. Especial referencia al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil", en *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, vol. 5, núm. 2, 2019.

EXPÓSITO CASTRO, C., "La pratique professionnelle du traducteur et de l'interprète assermenté, juridique et judiciaire", en BARBIN, F., MONJEAN-DECAUDIN, S. (Eds.), *La traduction juridique et économique. Aspects théoriques et pratiques*, Classiques Garnier, Paris, 2019.

FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE MAYORDOMO, M., "Luces y sombras en la traducción e interpretación judicial: transposición de la Directiva 2010/64/UE", Peter Lang AG, Berna, 2021.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, J., "Mito y realidad del matriarcado", en *La Hispanoteca, Sección Filosofía e Historia de las Ideas*, Justo Fernández López (Edit.), Innsbruck, 2022.

FERNÁNDEZ LÓPEZ, M.A.; "La nueva estructura jurisdiccional tras la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero de medidas de eficiencia del servicio público de justicia", en *Revista de la asociación de profesores de derecho procesal de las universidades españolas*, núm. 11, 2025.

FERNÁNDEZ MATEOS, L. M., "La cuestión feminista hoy", Los Nuevos Escenarios de los Procesos de Socialización y la Familia, VII Seminario, Instituto Social Léon XIII, Majadahonda, 2008.

FERNÁNDEZ VIVAS, Y., "Normativa internacional sobre violencia de género", en GARRIDO GÓMEZ, M. I., CARMONA CUENCA, E. (editores), *La violencia de género en el derecho internacional, europeo y español. Especial referencia a la legislación castellano-manchega*, Instituto de la Mujer de Castilla-La Mancha, Toledo, 2020.

FERRAJOLI, L., "Derecho y razón: teoría del garantismo penal", Editorial Trotta, Madrid, 1995.

FIGUERUELO BURRIEZA, A., "Igualdad y violencia de género en la Unión Europea. Después del Tratado de Lisboa", en FIGUERUELO BURRIEZA, A., DEL POZO PÉREZ, M., LEÓN ALONSO, M., GALLARDO RODRIGUEZ, A., *Violencia de Género e Igualdad. Una cuestión de Derechos Humanos. Homenaje a Enrique Álvarez Conde*, Comares, Granada, 2013.

FISCALIA GENERAL DEL ESTADO, "Memoria ejercicio 2023", 2024.

FOULQUIÉ RUBIO, A.I., VARGAS URPÍ, M., FERNÁNDEZ PÉREZ, M. M., "Introducción 2006-2016: una década de cambios", en Foulquié Rubio, A.I.., Vargas Urpí, M., Fernández Pérez, M. M. (Coords.), *Panorama de la traducción y la interpretación en los servicios públicos españoles: una década de cambios, retos y oportunidades*, Editorial Comares, Granada, 2018.

FREIXES SANJUÁN, T., "El estado actual en la transposición de la Directiva 1022/99/UE", en OLIVERAS JANÉ, N., VANYÓ VICEDO, R. FREIXES SANJUÁN, T. & ROMÁN MARTÍN, L. (editores), *La orden europea de protección: su aplicación a las víctimas de violencia de género, 2015*, Tecnos, Madrid, 2015.

FREIXES SANJUAN, T., "Estudio sobre el impacto de la propuesta de Directiva de la Comisión Europea sobre violencia contra las mujeres", Lobby Europeo de Mujeres en España (LEM España), Madrid, 2022.

FREIXES SANJUÁN, T., "Estudio legal de la Directiva europea de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Directiva UE 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de mayo de 2024)", Lobby Europeo de Mujeres en España (LEM España), Madrid, 2024.

FREIXES SANJUAN, T., ROMÁN MARTÍN, L., "Protección de las víctimas de violencia de género en la Unión Europea", Universidad Autónoma de Barcelona, Servicio de Publicaciones, Tarragona, 2014.

FUENTES SANTIBÁÑEZ, P., "Algunas consideraciones en torno a la condición de la mujer en la Grecia Antigua", en *Intus-Legere Historia*, vól. *6,* núm. 1, 2012.

GALLEGO-CASILDA GRAU, Y., "El libro verde de la Comisión Europea sobre las garantías procesales para sospechosos e inculpados en procesos penales en la Unión Europea", en GALGO PECO, A. (editor), *Cuadernos de derecho judicial (Ejemplar dedicado a Derecho penal supranacional y cooperación jurídica internacional)*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2003.

GARCÍA GARCÍA, T. y otros, "Incidencia de la Trata de Seres Humanos con fines de Explotación Sexual. Análisis de datos y fuentes documentales", en TORRADO MARTÍN PALOMINO, E. (directora), VERA GUANCHE, B. (coordinadora), *Un estudio sobre la Trata con Fines de Explotación Sexual en Canarias. El dato y el relato en la explotación sexual de mujeres y niñas*, Instituto Canario de Igualdad del Gobierno de Canarias, Las Palmas de Gran Canaria, 2023.

GARCÍA HERRERO, M. C., "Artesanas de vida: mujeres de la Edad Media", Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2009.

GARCÍA ROGRÍGUEZ, M.J., "El nuevo estatuto de las víctimas del delito en el proceso penal según la Directiva Europea 2012/29/UE, de 25 de octubre, y su transposición al ordenamiento jurídico español", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología,* núm. 18, 2016.

GARCÍA TESTAL, E., "Violencia, género y trabajo: de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, a la Directiva (UE) 2024/1385, veinte años de protección laboral de las víctimas", en *Revista LA LEY Unión Europea,* núm. 131, 2024.

GARCÍA TROBAT, P., "La mujer en tiempos del Código Penal de 1822", en *Historia Constitucional,* núm. 24, 2023.

GARRIDO, R., PLAZA BLÁZQUEZ, S., "Traducción contra la exclusión: los traductores e intérpretes de las Administraciones Públicas y el Libro Blanco de la traducción e interpretación institucional", en GONZÁLEZ VALLVÉ, L., DE LAS

HERAS, C. (eds.), *Traducción contra exclusión social*, Centro Virtual Cervantes. Madrid, 2010.

GARRIDO-RODRÍGUEZ, C., "Repensando las olas del feminismo. Una aproximación teórica a la metáfora de las olas", en *Investigaciones Feministas*, núm. 12(2), 2021.

GASCÓN NASARRE, F. A., "La interpretación judicial en España.", en *Asetrad, La Linterna Del Traductor*, núm. 6, 2012.

GIL RUIZ, J. M., "Estudio preliminar. Carencias y alternativas jurídico-políticas al tratamiento de las violencias de género", en GIL RUIZ, J. M. (editor), *El Convenio de Estambul como marco de derecho antisubordiscriminatorio*, Dykinson, Madrid, 2018.

GIL RUIZ, J. M., "La traducción en el ámbito de la violencia doméstica y de género: necesidades de formación del estudiantado universitario", en GIL RUIZ, J. M. (editor), *El Convenio de Estambul como marco de derecho antisubordiscriminatorio*, Dykinson, Madrid, 2018.

GOBIERNO DE CANARIAS, "Estrategia para la Igualdad de Mujeres y Hombres 2013-2020", Santa Cruz de Tenerife/Las Palmas de Gran Canaria, 2013.

GOBIERNO DE CANARIAS, Presidencia, Justicia e Igualdad, "El Servicio de Coordinación de traductores e intérpretes en Canarias es un referente para Europa", Santa Cruz de Tenerife/Las Palmas de Gran Canaria, 2012.

GOBIERNO DE CANARIAS, "Guía de intervención para servicios de seguridad y emergencia en incidentes de violencia de género", Instituto Canario de Igualdad, Gestión de Servicios para la Salud y Seguridad en Canarias, Santa Cruz de Tenerife/Las Palmas de Gran Canaria, 2022.

GÓMEZ-ROBLEDO VERDUZCO, J. M., "El caso Avena y otros nacionales mexicanos (México c. Estados Unidos de América) ante la Corte Internacional de Justicia", en *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, núm. 5, 2005.

GÓNZALEZ, ALONSO, A., "Violencia de género y solapamientos competenciales entre el Estado y las comunidades autónomas", en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 39, 2024.

GONZÁLEZ GARCÍA, J. M., "¿Son vinculantes los dictámenes del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas? Posición de los tribunales españoles a propósito de un controvertido caso (sobre el derecho a la revisión de la condena penal por una instancia superior)", en FERRER MAC-GREGOR. E., ZALDÍVAR LELO DE LARREA, A. (editores), *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2018.

GONZÁLEZ GUTIÉRREZ, P. Á., "Violencia contra las mujeres en la antigua Roma", Desperta Ferro Ediciones, Madrid, 2022.

GONZÁLEZ HERRERO, M., "Epitafios-denuncia del homicidio de dos mujeres romanas", en *Conimbriga*, núm. 55, 2016.

GONZÁLEZ NAVARRO, A., "El derecho de la víctima a traducción e interpretación: Su necesaria humanización en el marco de la Agenda 2030", en *La humanización del proceso: homenaje al profesor Manuel Morón Palomino,* Dykinson, Madrid 2023.

GONZÁLEZ PILLADO, E., "La competencia penal de los juzgados de violencia sobre la mujer. Estudio jurisprudencial", en *Estudios penales y criminológicos,* núm. 27, 2007.

GRACIA MARTÍN, L., "Art. 153", en DÍEZ RIPOLLÉS, J. L. y GRACIA MARTÍN, L. (coords.), en *Comentarios al Código Penal. Parte Especial, I: «Títulos I a IV y faltas correspondientes»,* Tirant Lo Blanch, Valencia, 1997.

GREER, S. C., "The European Convention on Human Rights: Achievements, Problems and Prospects", Cambridge University Press, Cambridge, 2006.

GREVIO (Grupo de Expertos sobre la Acción contra la Violencia hacia las Mujeres y la Violencia), "Primer informe de evaluación temática. Generar confianza ofreciendo apoyo, protección y justicia. España", Estrasburgo, 2024.

GUTIÉRREZ ROMERO, F. M., "*Violencia de género: fundamentos y práctica procesal"*, Sepin, Madrid, 2007.

GUTIÉRREZ-SOLANA JOURNOUD, A., "La invisible perspectiva de género del TJUE en asuntos que afectan exclusivamente a mujeres: generalidad frente a especificidad", en Etxebarria ESTANKONA, K., ORDEÑANA GEZURAGA, I., OTAZUA ZABALA, G. (editores), *Justicia con ojos de mujer. Cuestiones procesales controvertidas.: obra con motivo del Congreso conmemorativo del décimo aniversario de las Jornadas Justicia con Ojos de Mujer (2008-2017),* Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

HAWKES, E., 2002, "The "reasonnable" laws of domestic violence in late medieval England ", en Salisbury, E., Donavin, G. y Price, M.L. (editores), *Domestic Violence in Medieval Texts,* University Press of Florida, Gainesville, 2002.

HERNANDÉZ BERMEJO, M. Á., "La familia como espacio de conflictos en Extremadura durante la Edad Moderna", en *Norba: Revista de historia, núm. 27*-28, 2014-2015.

HERNANDO VALLEJO, M. I., "¿Qué convence -de verdad- a un juez del interrogatorio de la parte y del testimonio? una triple visión judicial", en MUNNÉ

CATARINA, F., MIRANDA VÁSQUEZ C. (Eds.), *Estrategias procesales en materia probatoria: la prueba en acción (II)*, J.M. Bosch, Barcelona, 2022.

HOSTEIN, L.-J., « Violences conjugales chez les Françaises établies hors de France : une vulnérabilité particulière ? », (Trabajo de fin de máster), Université Grenoble Alpes, Grenoble, 2023.

HSIEH, E., "Healthcare interpreting", en POCHHACKER, F. (Ed.), *Outledge Encyclopedia of Interpreting Studies*, 1ª ed., Routledge/Taylor & Francis, Nueva York, 2015.

IBRAHIM ELMAJOBB FERNÁNDEZ, L. S., "La importancia del intérprete en casos de violencia de género", en *FITISPos International Journal*, núm. 10 (1), 2023.

INSTITUTO CANARIO DE LA MUJER, "Guía de Recursos en materia de Igualdad de Oportunidades de la Macaronesia", Consejería de Empleo y Asuntos Sociales, Gobierno de Canarias (editor), Santa Cruz de Tenerife, 2006.

INSTITUTO DE LAS MUJERES-SERVICIO DE ESTADISTICA, "Mujeres en cifras (1983-2023)", en Instituto de las Mujeres- Subdirección General de Estudios y Cooperación, Madrid, 2023.

INSTITUTO EUROPEO DE LA IGUALDAD DE GÉNERO (EIGE), "The costs of gender-based violence in the European Union", Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2021.

JARQUE MARTÍNEZ, E., ALFARO PÉREZ, F. J., "Herencia, honor y conflictos familiares en el Aragón del siglo XVIII", en *Studia Historica: Historia Moderna*, núm. 38(2), 2016.

JIMÉNEZ DE ASÚA, L., "Tratado de derecho penal: tomo I, concepto del derecho penal y de la criminología, historia y legislación penal comparada", 5a. ed., actualizada, Losada, Buenos Aires, 1992.

JIMENO BULNES, M., "Jurisdicción y competencia en materia de violencia de género: los juzgados de violencia sobre la mujer. Problemática a la luz de su experiencia", en *Justicia: Revista de Derecho Procesal*, núm. 2, 2012.

KAHALE CARRILLO, D. T., "Capítulo II. Reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de violencia de género", en *La violencia de género en el contenido de los estatutos de autonomía*, Dykinson, Madrid, 2010.

KHAZAEI, F., "Les violences conjugales à la marge : le cas des femmes migrantes en Suisse", en *Cahiers du Genre*, núm. 66, 2019.

LAFORET HERNÁNDEZ, J. J., "Islas y cónsules*",* Cuerpo Consular de Las Palmas, Las Palmas de Gran Canaria, 2023.

LAPORTA HERNÁNDEZ, E. y otros, "Investigar sobre la trata de personas con fines de explotación sexual para mejorar el acceso a derechos a las víctimas / supervivientes: enfoques y metodología de trabajo", en De LAS HERAS AGUILERA, S., LAPORTA HERNÁNDEZ, E., MERINO RUS, M. (coordinadores), *Trata de seres humanos con fines de explotación sexual: un estudio jurídico comparado sobre la detección e identificación de las víctimas,* Fundación Fernando Pombo y Asociación Trabe, Madrid, 2019.

LAURENZO COPELLO, P., "Violencia de género y derecho penal de excepción: entre el discurso de la resistencia y el victimismo punitivo", en *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 9, 2007.

LAURENZO COPELLO, P., "Apuntes sobre el feminicidio", *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3ª época, núm. 8, 2012.

LÁZARO GUTIÉRREZ, R., "Interpretación sanitaria para víctimas de violencia de género", en *Panace@: Revista de Medicina, Lenguaje y Traducción*, núm. 19 (47), 2018.

LEÓN, N., "Madres y esposas en Grecia Antigua", *Revista del Centro de Estudios Clásicos y Medievales, Catedra I,* 2003.

LLORIA GARCÍA, P., "El delito de trata de seres humanos y la necesidad de creación de una ley integral", en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. 39, 2019.

LOMBARDO, E., MEIER, P., "The Symbolic Representation of Gender. A Discursive Approach*",* Ashgate Publishing, Surrey, 2014.

LORENTE ACOSTA, M., LORENTE ACOSTA, J. A., "Agresión a la mujer: maltrato, violación y acoso: entre la realidad social y el mito cultural", Comares, Granada, 1998.

LORENTE ACOSTA, M., "Mi marido me pega lo normal", Planeta, Barcelona, 2009.

LOZANO MÁRQUEZ, H., CASTELLANOS QUERALES, M., "Mujeres Migrantes como Sujetos Políticos en la Isla de Gran Canaria: Creando Estrategias frente a las Violencias", ACSH Virgen de Coromoto Las Palmas, Cabildo de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2019.

LUACES GUTIÉRREZ, A.I, "Necesidad de una justicia especializada en violencia de género: especial referencia a los juzgados de violencia sobre la mujer", en *Revista de Derecho UNED,* núm. 4, 2009.

LUCERO GARCÍA, M., "Interseccionalidad y Feminist-Relational Approach: nuevos enfoques para la formación y actuación de intérpretes en contextos de violencia de género/ Intersectionality and Feminist-Relational Approach: New Approaches for the

Training and Intervention of Interpreters in Situations of Gender-Based Violence", en *Asparkía. Investigació Feminista,* núm. 26, 2015.

LUNA Y JIMÉNEZ DE PARGA, P., "El intérprete judicial: ese interlocutor emocional entre el acusado y el juez", en *Diario La Ley*, núm. 7368, 2010.

MANIAR, A., *"*The ongoing fiasco of privatised court interpreting services", Institute of Race Relations", Londres, 2015.

MANZUR, H., "Vers une Europe sans violances faites aux femmes: le labyrinthe politique et institutionnel européen", en Fondation for European Progressive Studies & Fondation Jean Jaurés (editores), Paris, 2020.

MAQUEDA ABREU, M. L., "La violencia de género: Entre el concepto jurídico y la realidad social", en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología,* núm. 8, 2006.

MARÍ FARINÓS, E., "Evolución normativa del delito de violencia de género del artículo 153 del Código Penal desde su primera regulación hasta la actualidad", en *Diario La Ley*, núm. *9125*, 2018.

MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, E.B, "La agravante genérica de discriminación por razones de género", en *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología,* núm. 20, 2018.

MARÍN SALMERÓN, A., "La constitucionalidad de la suspensión del régimen de visitas previsto en el artículo 94.4 del Código Civil", en *Derecho Privado y Constitución,* núm. 43, 2023.

MARTÍ MARTÍ, X., "La actividad consular de España en el extranjero", en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales,* núm. 21, 2011.

MARTÍ MARTÍ, X., "La función consular en las relaciones entre España y los países iberoamericanos", en *Revista Análisis Carolina,* núm. 11, 2024.

MARTÍN MARTÍNEZ, M. (2011) "Protección a las víctimas, violencia de género y cooperación judicial penal en la Unión Europea post Lisboa", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* núm. 39, 2011.

MARTÍN RÍOS, M.P., "Víctima y justicia penal: reparación, intervención y protección de la víctima en el proceso penal", Atelier, Barcelona, 2012.

MARTÍNEZ GARCÍA, E., "La protección jurisdiccional contra la violencia de género en la Unión Europea", en ETXEBARRÍA ESTANKONA, K.; ORDEÑANA GEZURAGA, I.; OTAUZA ZABALA, G. (dirs.), *Justicia con ojos de mujer. Cuestiones procesales controvertidas,* Tirant Lo Blanch,Valencia, 2019.

MARTÍNEZ PÉREZ, O., ZALDIVAR VALDES, D., "La protección consular como derecho humano", en *Revista de Derecho,* núm. 18, 2015.

MENDO ESTRELLA, A., "Capitulo 6. La agravante de discriminación por razones de género (artículo 22.4 del Código Penal): respuesta a 5 cuestiones prácticas", en PÉREZ CALLE, R., TRINCADO AZNAR, E., GALLEGO ABAROA, E. (coordinadores), *Economía, Empresa y Justicia, Nuevos Retos para el Futuro,* Dykinson, Madrid, 2021.

MICU, G., "Evoluții în dreptul diplomatic și consular în era globalizării", Universul Juridic, Bucarest, 2022.

MIHĂILESCU, S., "Din istoria feminismului românesc : studiu și antologie de texte (1929-1948)", Polirom, Iasi, 2006.

MINISTERIO DE IGUALDAD, "XV Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (Anuario 2021)", Madrid, 2021.

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, R. CON LAS C. E I., "El impacto de la violencia de género en España: una valoración de sus costes en 2016", Madrid, 2016.

MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, "Protocolo común para la actuación sanitaria ante la Violencia de Género", Madrid, 2012.

MIRAT HERNÁNDEZ, P., ARMENDÁRIZ LEÓN, C., "Violencia de género versus violencia doméstica: consecuencias jurídico-penales: estudio del Título IV de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género", Difusión Jurídica y Temas de Actualidad, Madrid, 2007.

MIRAUT MARTÍN, L., "Los objetivos de las políticas de inmigración", en MIRAUT MARTIN, L., *Justicia, Migración y Derecho,* Dykinson, Madrid, 2004.

MIYARES, A., "1848: El manifiesto de Seneca Falls", en *Revista Leviatán,* núm. 75, 1999.

MOJICA LÓPEZ, E., "Análisis de la situación de la traducción y la interpretación en el ámbito judicial en España en casos específicos de violencia de género", en *FITISPos International Journal: Public Service Interpreting and Translation,* vol. 1, 2014.

MONÁRREZ FRAGOSO, J. E., "Violencia extrema y existencia precaria en Ciudad Juárez", en *Frontera Norte,* vol. 24, núm. 48, 2012.

MONTEJANO HERNÁNDEZ, M. E., "Transnacionalismo y violencia de género: creación de la ventanilla de atención integral para la mujer (VAIM) en el consulado de México en Kansas City, Missouri" [Universidad Complutense de Madrid], Madrid, 2017.

MONTEROS OBELAR, S., GUZMÁN, C., "Mujeres migrantes víctimas de violencia de género. Tercer Informe", Asociación de Investigación y Especialización Sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) (editor), Madrid, 2024.

MONTESINOS PADILLA, C., "El cumplimiento de los dictámenes de los comités de Naciones Unidas en España. ¿Imposibilidad jurídica o falta de voluntad política?", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm.127, 2023.

MONZÓN PERDOMO, M. E., "La familia como espacio de conflicto. Los juicios por disenso matrimonial en Tenerife a fines del Antiguo Régimen", en *Anuario de Estudios Atlánticos*, núm. 60, 2014.

MORGADO GARCÍA, A., "El divorcio en el Cádiz del siglo XVIII", en *Trocadero: Revista de historia moderna y contemporánea*, núm. 6, 1995.

MORTE ACÍN, A., "Que si les oían reñir o maltratar el marido a la mujer la socorriesen: familia, vecindad y violencia contra la mujer en la Edad Moderna", en *Revista de Historia Moderna*, núm. 30, 2012.

MORTU, M.A." Sarmiza Bilcescu. Primera mujer doctor en derecho en el mundo vence el machismo francés", en *Adevarul*, 2024.

MÜLLER CREEL, O. A., "La Injerencia de los Defensores de DD.HH. en el fenómeno de los feminicidios en Ciudad Juárez, México", en *Eguzkilore: Cuaderno Del Instituto Vasco de Criminología*, núm. 29, 2015.

MUÑOZ CONDE, F., GARCÍA ARÁN, M., "Derecho penal. Parte general", Tirant lo Blanch, Valencia, 2010.

NACIONES UNIDAS, Asamblea General, "Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer Resolución de la Asamblea General 48/104 del 20 de diciembre de 1993", Nueva York, 1993.

NACIONES UNIDAS, "Protocolo de Estambul. Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes", Nueva York y Ginebra, 2004.

NACIONES UNIDAS, "Avena y otros nacionales mexicanos (México contra los Estados Unidos de América) Fallo de 31 de marzo de 2004", en Resúmenes de los fallos, opiniones consultivas y providencias de la Corte Internacional de Justicia (2003-2007), Nueva York, 2010.

NACIONES UNIDAS, División para el Adelanto de la Mujer. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, "Manual de legislación sobre la violencia contra la mujer", Nueva York, 2010.

NACIONES UNIDAS, MIGRACIÓN, "Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2024", Ginebra, 2024.

NACIONES UNIDAS, Oficina contra la Droga y el Delito (UNODC), "Trata de personas hacia Europa con fines de explotación sexual", Viena, 2010.

NARDOCCI, C., "The Istanbul Convention: yes and nos", en *Revista ERA Forum*, núm. 25, 2025.

NIETO MORALES, C., CALDERÓN LOZANO, A., DOMÍNGUEZ CASTELLANO, F., TORRES REVIRIEGO, M. R., "Guía de intervención judicial sobre violencia de género", Dykinson, Madrid, 2015.

NINO, C. S., "Fundamentos de Derecho Constitucional", 1.ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1992.

OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER, "XVII Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer 2023", Madrid, 2025.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), "Manual para la lucha contra la trata de personas", Publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 2007.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), "Evidential Issues in Trafficking in Persons Cases. Case digest", Naciones Unidas, Viena, 2017.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), "Global Report on Trafficking in Persons", Naciones Unidas, Viena, 2024.

OLALLA FERNÁNDEZ, P., "El intérprete en la investigación policial", en *Revista Española de Lingüística Aplicada*, Vol. Extra1*(Ejemplar Dedicado a: Retos Del Siglo XXI En Comunicación Intercultural: Nuevo Mapa Lingüístico y Cultural de España*), 2006.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD, "World report on violence and health", Ginebra, 2002.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, "La Mujer y el Derecho Internacional", Centro de Documentación (CEDOC) de la Secretaría de las Mujeres de la Ciudad de México, México, 2004.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), "Profits and Poverty: the Economics of Forced Labour", Ginebra, 2014.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), "Glosario de la OIM sobre Migración", Ginebra, 2019.

ORTEGA HERRÁEZ, J. M., "Interpretar para la justicia", Editorial Comares, Granada, 2011.

ORTEGA LÓPEZ, M., "Protestas de las mujeres castellanas contra el orden patriarcal privado durante el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia Moderna*, núm. 19, 1997.

ORTEGA LÓPEZ, M., "Violencia familiar en el pueblo de Madrid durante el siglo XVIII", en *Cuadernos de Historia Moderna,* núm. 31, 2006.

ORTEGA LÓPEZ, T. M., MORENO SECO, M., "Las mujeres en la agenda internacional. La ONU y las mujeres", en *Historia de las mujeres y del feminismo desde 1945: nuevos debates, nuevos espacios, nuevas identidades*, Editorial Síntesis, Madrid, 2023.

OSTAU DELAFONT DE LEÓN, F. R., "La protección social - metodología de la investigación jurídica (Historia del Derecho)", en *Revista Diálogos de Saberes*, núm. 29, 2008.

OTEO, J., "Detienen a once inmigrantes por fingir ser víctimas de violencia de género para obtener los papeles en Lleida", en *La Razón,* 2024.

PALOMAR, A., "Una breve historia del feminismo", en *National Geographic*, 2024.

PEDERNERA, L., TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E., "¿Por qué lo llaman sexo cuando quieren decir violencia?", en *Atlánticas. Revista Internacional de Estudios Feministas*, núm. 6 (1), 2024.

PERAMATO MARTÍN, T., "Aspectos jurídicos de la violencia de género. Evolución", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 51, 2015.

PÉREZ-CRUZ MARTÍN, A.-J., "Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Un balance decepcionante en la efectiva tutela en casos de violencia sobre la mujer", en *Diario La Ley*, núm. 10158 (Sección Tribuna), 2022.

PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., FERNÁNDEZ PÉREZ, M. M., "La provisión de la traducción y la interpretación en los servicios públicos de Canarias: retos de un territorio insular", en Foulquié Rubio, A.I.., Vargas Urpí, M., Fernández Pérez, M. M. (Coords.), *Panorama de la traducción y la interpretación en los servicios públicos españoles: una década de cambios, retos y oportunidades,* Editorial Comares, Granada, 2018.

PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "Situación actual de la interpretación sanitaria en la isla de Gran Canaria", en *Revista De Lenguas Para Fines Específicos*, núm. 26 (2), 2020.

PÉREZ-LUZARDO DÍAZ, J., SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "La interpretación en el ámbito sanitario en un destino turístico y de inmigración irregular en España: los efectos de la pandemia acentúan las carencias del servicio", en *Entreculturas. Revista de Traducción y Comunicación Intercultural*, núm. 13, 2023.

PETIT, C., "Un Código civil perfecto y bien calculado. El proyecto de 1821 en la historia de la codificación", Dykinson, Madrid, 2019.

PLATÓN, "Obras completas. Las Leyes V", en DE AZCÁRATE, P. (editor), Medina y Navarro Editores, Madrid, 1871-1872.

PONCE GONZALEZ, S., "El derecho a la interpretación y a la traducción en el proceso penal: la Directiva 2010/64/UE" [Universidad Católica de Valencia San Vicente Mártir], Valencia, 2020.

POZO TRIVIÑO, M. DEL, ÁLVAREZ ESCOBAR, P., "Análisis comparado de los recursos existentes en la actualidad para la formación de intérpretes en contextos de violencia de género", en *Sendebar: Revista de La Facultad de Traducción e Interpretación,* núm. 25, 2014.

PULEO GARCÍA, A. H., "Feminismo", en MARDONES, J. M. (editor), *10 palabras clave sobre movimientos sociales,* Verbo Divino, Estella, 1996.

RADU, M. y otros, "Ghid practic privind cooperarea judiciară în materie penală. Perspectivă comparativă a instrumentelor juridice folosite în Germania, România, Spania și Suedia/Guía práctica sobre cooperación judicial en materia penal, Perspectiva comparativa de los instrumentos jurídicos utilizados en Alemania, Rumania, España y Suecia", Comisión Europea- Dirección General de Justicia, Bucarest, 2016.

RED DE INTÉRPRETES Y TRADUCTORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RITAP), "Libro blanco de la traducción y la interpretación institucional", Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2011.

REGUERA, I., "Malos tratos y violencia conyugal en la sociedad vasca de la Edad Moderna", en *Memoria y Civilización*, núm. 16, 2013.

REY HUIDOBRO, L. F., "Las dispensas de la obligación de declarar contenidas en el artículo 416 de la LECrim., tras la reforma introducida por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia", en *Diario La Ley*, núm. 10526, 2024.

RIGOTTI, C., MCGLYNN, C., BENNING, F., "Image-Based Sexual Abuse and EU Law: A Critical Analysis", en *German Law Journal*, núm. 9, 2024.

RODRÍGUEZ ARROCHA, B., "Uniones poco afortunadas: los conflictos en torno al matrimonio en las Islas Canarias del siglo XVIII", en TORREMOCHA

HERNÁNDEZ, M. (editor), *Matrimonio, estrategia y conflicto(ss.XVI-XIX)*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2020.

RODRÍGUEZ NÚÑEZ, A., "Tutela penal de las víctimas de violencia doméstica" en A. RODRÍGUEZ NUÑEZ (coord.), *Violencia en la familia: estudio multidisciplinar*, Dykinson, Madrid, 2010.

RODRÍGUEZ PIZARRO, G., "Informe sobre los derechos humanos de los migrantes presentado por la Relatora Especial de la Comisión de Derechos Humanos", Naciones Unidas, Nueva York, 2002.

ROMERO-SESEÑA, P., TAMARIT SUMALLA, J. M., "Servicios de apoyo online a víctimas: a propósito del artículo 25.2 de la Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo" en *Revista de Victimología*, núm. 18, 2024.

RUIZ SASTRE, M., MACÍAS DOMÍNGUEZ, A. M., "Cuando el amor desaparece. Ruptura de noviazgo y separación matrimonial en el antiguo régimen. El caso del arzobispo de Sevilla", en *De la tierra al cielo: Líneas recientes de investigación en historia moderna*, Fundación Española de Historia Moderna, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2013.

RUIZ SUTIL, C., "Las violencias de género en entornos transfronterizos: interconexión de las perspectivas de extranjería, asilo y del derecho internacional privado", Dykinson. Madrid, 2023.

SALMON, J., "Manuel de droit diplomatique", Bruylant, Bruxelles, 1994.

SAN MILLÁN FERNÁNDEZ, B., "Estudio dogmático y jurisprudencial sobre la agravante de discriminación por razones de género", en *Estudios Penales y Criminológicos*, vol. XXXIV, 2019.

SANCHO DURÁN, J., "El «inminente» registro oficial de traductores e intérpretes judiciales", en *La Linterna Del Traductor*, núm. 14, 2017.

SANTANA VEGA, D.M., "La directiva 2011/36/UE, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas", en *Nova et Vetera*, núm. 64, vol. 20, 2011.

SANTANA VEGA, D.M., "La trata de seres humanos con fines de explotación sexual con especial referencia a la producida desde África a la Unión Europea", Vicerrectorado de Internacionalización, Movilidad y Proyección Internacional. Servicio de Publicaciones y Difusión Científica de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria (editor), ULPGC Ediciones, Las Palmas de Gran Canaria, 2024.

SANTANA GARCÍA, M. DEL C., "La interpretación sanitaria en los hospitales públicos de la isla de Gran Canaria: situación actual y protocolo de actuación" [Universidad de Las Palmas de Gran Canaria], 2021.

SCHERRER, A., CERRATO, E., FREIXES, T., LUTFI, M., MERINO, V., OLIVERAS, N., ROMÁN, L., STEIBLE, B., & TORRES, N., "Orden europea de protección. Estudio", EPRS – Servicio de Estudios del Parlamento Europeo (editor), Bruselas, 2017.

SCHNELL, B., GARCÍA CANTÓN, S., "Gender and Equality through the Prism of Law and Translation: The Role of Translations of ECtHR Judgments in the Eradication of Violence against Women", en *European Public and Social Innovation Review*, núm. 9, 2024.

SCHOPENHAUER, A., "El amor, las mujeres y la muerte", Edaf, Madrid, 1970.

SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA DEL MINISTERIO DE JUSTICIA, "Consulta pública sobre el anteproyecto de Ley por el que se regula el Registro Oficial de Traductores/as e Intérpretes de la Administración de Justicia", Madrid, 20 de mayo de 2022.

SEGURA GRAÍÑO, C., "La violencia sobre las mujeres en la Edad Media. Estado de la cuestión", en *Clío & Crímen: Revista del Centro de Historia del Crimen de Durango*, núm. *5*, 2008.

SEOANE MARÍN, M. J., OLAIZOLA NOGALES, I., "Análisis de la circunstancia agravante de discriminación por razones de género (22.4ª CP)", en *Estudios Penales y Criminológicos*, núm. *39*, 2019.

SERRA CRISTÓBAL, R., "La trata de mujeres como una de las formas más atroces de violencia contra la mujer", en MARTÍN SÁNCHEZ, M. (editor), *Estudio Integral de la Violencia de Género: un análisis teórico-práctico desde el Derecho y las Ciencias Sociales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

SERRANO ESTEBAN, A. I., "La mujer en el Código Penal de 1822.", en CALLEJO HERNANZ, G. M., MARTÍNEZ PATÓN, V. (editores), *Estudios sobre el Código Penal de 1822 en su bicentenario*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2022.

SERRANO HOYO, G., "Sobre las posibles conductas procesales de la mujer víctima de delitos de violencia de género", en *Anuario de la Facultad de Derecho. Universidad de Extremadura*, núm. 28, 2010.

SOKHI-BULLEY, B., "The Optional Protocol to CEDAW: First Steps", en *Human Rights Law Review*, núm.6(1), 2006.

STANTON, E. C. y otras, "*Declaración de sentimientos* [Seneca Falls]", Nueva York: [s.n.], 1848.

STOICA, M., "Sarmiza Bilcescu Almănişteanu. Viaţa exemplară a unei romănce.", Cartea Românească, Bucarest, 1947.

TELLO LÁZARO, J. C., "Sobre la situación de la mujer en la antigüedad clásica", en *Revista de Aula de Letras. Humanidades y Enseñanza*, Sevilla, 2003.

THILL, M., "El Convenio de Estambul: análisis iusfeminista del primer instrumento europeo vinculante específico sobre violencia de género", en *IgualdadES*, núm.*2*, 2020.

TOLEDANO BUENDÍA, C., ABRIL MARTÍ, M. I., POZO TRIVIÑO, M. DEL, AGUILERA ÁVILA, L., "Hacia una especialización en interpretación en el ámbito de la violencia de género: investigación, formación y profesionalización", en *MonTI. Monografías de Traducción e Interpretación*, núm. 2, 2015.

TOLEDANO BUENDÍA, C., FUMERO PÉREZ, M. DEL C., & DÍAZ GALÁN, A., "Traducción e interpretación en los servicios públicos: situación en la Comunidad Autónoma Canaria", en *Resla Revista Española de Lingüística Aplicada*, núm. 19, 2006.

TOLEDANO BUENDÍA, C., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretación en contextos de violencia de género", Tirant lo Blanch, Tirant Humanidades, Valencia, 2015.

TOLEDANO-BUENDÍA, C., "Barrera lingüística y victimización secundaria", en *Verba Hispanica*, núm. 29 (1), 2021.

TORRADO MARTÍN-PALOMINO, E., GONZÁLEZ RAMOS, A., "«Laissez faire, laissez passer». La mercantilización de las mujeres y niñas desde una perspectiva de género", en *Revista Dilemata*, núm.16, 2014.

TORRES REVIRIEGO, M. DEL R., "La víctima de violencia de género", en Nieto Cabrera, M. E., Nieto-Morales, C. (Eds.), *Víctimas sociales y víctimas de delitos: La promoción personal y social a través de la intervención*, Dykinson, Madrid, 2022.

TOSUN, L. O., "La traite des êtres humains: étude normative" [Université de Grenoble], Grenoble, 2011.

TOULIEUX, F., "Prévention et lutte contre les violences de genre en Europe : de la nuit à la lumière", Université Catholique de Lyon, Lyon, 2022.

TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA, "Dictamen 1/19 sobre el Convenio de Estambul", Luxemburgo, 2021.

TROCONIS IRIGOYEN, P. M., "La mujer romana a través de fuentes literarias y jurídicas", en González Martín, N. (editor), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau, Tomo I: Derecho romano. Historia del derecho, vol. 1*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México, 2006.

VAL VALDIVIESO, M. I. del, "La acusación de adulterio como forma de ejercer violencia contra las mujeres en la Castilla del siglo XV", en *Estudios de historia de España*, vol. 12, núm. 1, 2010.

VALCÁRCEL, A., "Qué es y qué retos plantea el feminismo*"*, en *Jornadas: Hacia la plena ciudadanía de las mujeres. Barcelona, 21, 22 y 23 de abril de 2004*, Diputació de Barcelona y Urbal Europe-Aid, Barcelona, 2004.

VALERO GARCÉS, C., "El impacto psicológico y emocional en los intérpretes y traductores de los servicios públicos: un factor a tener en cuenta", en *Quaderns: Revista de Traducció*, núm. 13, 2006.

VALERO GARCÉS, C., LÁZARO GUTIÉRREZ, R., DEL POZO TRIVIÑO, M., "Interpretar en casos de violencia de género en el ámbito médico", en Toledano BUENDÍA, C. Y DEL POZO TRIVIÑO, M. (editoras), *Interpretación en contextos de violencia de género*, Tirant Humanidades, Valencia, 2015.

VAN DER AA, S., "Protection Orders in the European Member States: Where Do We Stand and Where Do We Go from Here?", en *European Journal on Criminal Policy and Research*, núm. 18 (2), 2012.

VELA DÍAZ, R., "La incidencia de la Violencia de Género en las mujeres extranjeras y la importancia del trabajo como factor de integración social", en *Tercer Congreso para el estudio de la violencia contra las mujeres. Justicia y Seguridad. Nuevos Retos*, Universidad de Jaén, Jaén, 2012.

VESKI, K., TANEL KERIKMÄE, T., "Competence of the Honorary Consul as an administrative body based on estonian example", en *EAFIT: Journal International Law*, núm. 5 (01), 2014.

VILARIÑO PINTOS, EDUARDO, "Curso de derecho diplomático y consular: parte general y textos codificadores", Tecnos, Madrid, 1987.

VILLACAMPA ESTIARTE, C., "El delito de trata de personas: análisis del nuevo artículo 177 bis CP desde la óptica del cumplimiento de compromisos internacionales de incriminación", en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm. 14, 2010.

VIVES-CASES, C., GIL-GONZÁLEZ, D., PLAZAOLA-CASTAÑO, J., MONTERO-PIÑAR, M. I., RUIZ-PÉREZ, I., ESCRIBÀ-AGÜIR, V., ORTIZ-BARREDA, G., TORRUBIANO-DOMÍNGUEZ, J., "Violencia de género en mujeres inmigrantes y españolas: magnitud, respuestas ante el problema y políticas existentes", en *Gaceta Sanitaria*, núm. 23, 2009.

VLADILA, L. M., "El camino desde la violencia doméstica hasta la violencia de género en la normativa nacional, europea e internacional. La experiencia de España y Rumania" (Tesis doctoral, Universidad Rey Juan Carlos), Madrid, 2021.

WALLACE, M., NEBOT, E. M., "La traducció i la interpretació jurídiques en els serveis públics: definició de qüestions clau, revisió de polítiques i delimitació del públic de la traducció i la interpretació jurídiques en els serveis públics", en *Revista de Llengua i Dret*, núm. 71, 2019.

WALY, G. "Mensaje de la Directora Ejecutiva de la UNODC, Ghada Waly, en ocasión del Día Mundial contra la Trata de Personas", 2020.

WESTON, B., LUKES, R., & HNATT, K., "Regional Human Rights Regimes: A Comparison and Appraisal", en *Vanderbilt Journal of Transnational Law*, núm. 20 (4), 1987.

WOLLSTONECRAFT, M., "Vindicación de los derechos de la mujer. Mary Wollstonecraft", en LOIS GONZÁLEZ, M. (Edit y Trad.), Confederación Sindical Solidaridad Obrera [edición digital de Epublibre], Madrid, 2019.

ZULOAGA LOJO, L., ALEMÁN SALCEDO, E., "Judicialización de los casos de violencia de género y construcción del sentido de justicia: factores y agentes institucionales intervinientes", en *Revista Española de Investigación Criminológica*, vol. 20, núm. extra-2, 2022.

ZURITA BARBER, B., PINAZO DALLENBACH, J., SALINAS CANTO, B., "Violencia de género e inmigración", en TUTISTAR-ROSERO, D.X. (coordinadora), *Violencia de género en mujeres inmigrantes residentes en España: Un acercamiento a la realidad y las barreras de acceso a sus derechos*, PICUM (Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados), Valencia, 2021.

APÉNDICE JURISPRUDENCIAL

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

STEDH de 28 de noviembre de 1978, Sentencia n.º 6210/73, *Caso Luedicke, Belkacem y Koç*

STEDH de 19 de diciembre de 1989, demanda n.º 9783/82, *Caso Kamasinski contra Austria*

STEDH de 19 de diciembre de 1989, demanda n.º 10964/84, *caso Brozicek contra Italia*

STEDH de 14 de abril de 2003, demanda n.º 26891/95, *Caso Lagerblom contra Suecia*

STEDH de 9 de junio de 2009, demanda n.º 33401/02, *Caso Opuz contra Turquía*

STEDH 28 de mayo de 2013, demanda n.º 3561/2011, Caso *Eremia y otros contra la República de Moldavia*

STEDH de 22 de junio de 2016, demanda n.º 646/2010, *Caso M.G. contra Turquía*

STEDH de 2 de marzo de 2017, demanda n.º 41237/14, Caso *Talpis contra Italia*

STEDH de 9 de julio de 2019, demanda n.º 41261/2017, *Caso Volodina contra Rusia*

STEDH de 25 de junio de 2020, demanda n.º 60561/2014, *Caso S.M. contra Croacia*

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

TJUE de 17 de octubre de 1995, *Caso Kalankem* (CELEX:61993CJ0450:ES:TXT)

Tribunal Constitucional

STC 106/2022, 13 de septiembre de 2022 (ECLI: ES:TC:2022:106)

STC 59/2008, 14 de mayo de 2008 (VLEX-38660772)

Tribunal Supremo

STS 1263/2018, 17 de julio de 2018 (ECLI:ES:TS:2018:2747)

ATS 6693/2021, de 19 de mayo de 2021 (ECLI: ES:TS:2021:6693A)

STS 4542/2021, de 1 de diciembre de 2021 (ECLI:ES:TS:2021:4542)

STS 786/2023, 13 de junio de 2023 (ECLI: ES:TS:2023:2842)

ATS 3711/2024, de 20 de marzo de 2024 (ECLI:ES:TS:2024:3711A)

Tribunal Superior de Justicia

STSJ ICAN 1621/2018, de 11 de junio de 2018 (ECLI:ES:TSJICAN:2018:1621)

STSJ ICAN 945/2021, de 17 de mayo de 2021(ECLI:ES:TSJICAN:2021:945)

STSJ ICAN 4479/2023, de 20 de octubre de 2023 (ECLI:ES:TSJICAN:2023:4479)

Audiencias Provinciales de Canarias

AAP GC 1932/2007, de 21 de diciembre de 2007 (ECLI:ES:APGC:2007:1932A)

SAP TF 593/2011, 4 de noviembre de 2011 (ECLI:ES:APTF:2011:2893)

SAP TF 2005/2015, de 23 de julio de 2015 (ECLI:ES:APTF:2015:2005)

SAP GC 2145/2015, de 25 de septiembre (ECLI:ES:APGC:2015:2145).

SAP GC 1870/2017, de 15 de mayo de 2017 (ECLI:ES:APGC:2017:1870)

SAP GC 2452/2017, de 27 de noviembre de 2017 (ECLI:ES:APGC:2017:2452)

SAP GC 1904/2017, de 14 de diciembre de 2017 (ECLI:ES:APGC:2017:1904)

AAP TF 552/2018, de 28 de junio de 2018 (ECLI:ES:APTF:2018:552A)

AAP TF 540/2018, de 4 de octubre de 2018, (ECLI:ES:APTF:2018:540A)

SAP TF 458/2019, de 28 de febrero de 2019 (ECLI:ES:APTF:2019:458)

AAP TF 155/2019, de 14 de marzo de 2019 (ECLI:ES:APTF:2019:155A)

AAP TF 685/2019, de 6 de junio de 2019 (ECLI:ES:APTF:2019:685A)

SAP GC 479/2019, de 4 de abril de 2019 (ECLI:ES:APGC:2019:479)

SAP GC 1654/2020, de 2 de diciembre de 2020 (ECLI:ES:APGC:2020:1654)

AAP TF 68/2021, de 12 de febrero de 2021 (ECLI:ES:APTF:2021:68A)

SAP TF 954/2021, de 23 de marzo de 2021 (ECLI:ES:APTF:2021:954)

AAP TF 102/2022, de 31 de enero de 2022 (ECLI:ES:APTF:2022:102A)

Jurisdicción Contenciosa – Administrativa

SJCA n.º 2 24/2020, 4 de febrero de 2020, de Albacete (VLEX-845390557)