



# VNIVERSITAT DE VALÈNCIA

Protección de las víctimas de violencia doméstica:  
Estudio del Derecho internacional, europeo y comparado  
de las legislaciones española y alemana

Entregado por:

**Rebeca Moragues Muszynski**

Universidad de Valencia

Schwanthalerstr. 54

60596 Frankfurt am Main

+49 (0) 15734389292

rebecca.moragues@hotmail.es

Valencia, 19.05.2019

<i>Agradecimientos</i>	<b>4</b>
<i>Nota de la autora en relación con las traducciones de textos originales:</i>	<b>6</b>
<i>Abreviaturas</i>	<b>7</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>8</b>
<b>2. Violencia Doméstica: NNUU</b>	<b>13</b>
<b>2.1. Violencia contra la mujer – Violencia doméstica: NNUU</b>	<b>13</b>
2.1.1. La Convención para la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979	18
2.1.2. El concepto de género y la escisión de las esferas pública y privada	23
2.1.3. La Convención para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la igualdad material	27
2.1.4. La Convención para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la responsabilidad internacional del Estado	34
<b>2.2. La Recomendación General N.º 19 sobre Violencia contra la Mujer (1992)</b>	<b>37</b>
<b>2.3. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)</b>	<b>45</b>
<b>2.4. Protección de las víctimas de violencia doméstica: Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Informes Periódicos.</b>	<b>50</b>
2.4.1. Informes Periódicos: Procedimiento	52
2.4.2. Informes periódicos: España y Alemania	56
2.4.2.1. Informes Periódicos: España	57
2.4.2.1.1. Sexto informe periódico	58
2.4.2.1.1.1. Informe estatal	58
2.4.2.1.1.2. Informe sombra y conclusiones finales	65
2.4.2.1.2. Séptimo y octavo informes periódicos	71
2.4.2.2. Informes periódicos: Alemania	77
2.4.2.2.1. Sexto informe periódico	78
2.4.2.2.1.1. Informe estatal	78
2.4.2.2.1.2. Informe sombra y conclusiones finales	82
2.4.2.2.2. Séptimo y octavo informes periódicos	88
<b>3. Violencia Doméstica: Consejo de Europa</b>	<b>96</b>
<b>3.1. Violencia contra la mujer – Violencia doméstica: Consejo de Europa</b>	<b>97</b>
3.1.1. Inicios de la pugna contra la violencia contra la mujer	97
3.1.2. Cambio de enfoque en la lucha contra la violencia contra la mujer	100
<b>3.2. Protección de las víctimas de violencia doméstica: Convenio Estambul</b>	<b>103</b>
3.2.1. Antecedentes	103
3.2.2. Sinergia entre la CEDAW y el Convenio de Estambul	105
3.2.3. El Convenio Estambul	110
3.2.3.1. Objetivos, ámbito de aplicación y definiciones	110
3.2.3.2. Contenido	116

<b>3.3. Problemática entorno al concepto violencia género y violencia doméstica en el Convenio de Estambul</b>	<b>127</b>
<b>3.4. Transposición del Convenio de Estambul</b>	<b>133</b>
3.4.1. GREVIO	133
3.4.2. Problemas de ratificación y transposición del Convenio de Estambul	137
3.4.3. Transposición del Convenio de Estambul por parte de España y Alemania	142
3.4.3.1. Transposición Convenio de Estambul: España	142
3.4.3.2. Transposición Convenio de Estambul: Alemania	151
<b>4. Violencia doméstica: Unión Europea</b>	<b>157</b>
<b>4.1. Violencia contra la mujer – Violencia doméstica: Unión Europea</b>	<b>157</b>
4.1.1. Violencia contra la mujer e igualdad de género en la Unión Europea	157
4.1.2. Violencia contra la mujer en la Unión Europea: Cooperación judicial y protección de víctimas	164
<b>4.2. Protección de las víctimas de violencia doméstica: la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección y el Reglamento (UE) N.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.</b>	<b>171</b>
4.2.1. Antecedentes	171
4.2.2. La Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección.	175
4.2.2.1. La orden europea de protección: Concepto, contenido y ámbito de aplicación	176
4.2.2.2. Procedimiento de emisión, reconocimiento y ejecución de la orden europea de protección	182
4.2.3. El Reglamento (UE) N.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.	191
4.2.3.1. Contenido y ámbito de aplicación.	192
4.2.3.2. Procedimiento de emisión, reconocimiento y ejecución del certificado	195
<b>4.3. La orden europea de protección y el reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil: España y Alemania</b>	<b>200</b>
4.3.1. España: Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.	201
4.3.2. Alemania: Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito europeo (Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren) de 5 de diciembre 2014.	209
4.3.2.1. Reconocimiento y ejecución de la Directiva 2011/99/EU relativa a la orden europea de protección.	211
4.3.2.2. Reconocimiento y ejecución del Reglamento 606/2013	214
<b>5. Conclusiones</b>	<b>217</b>
<b>NORMATIVA</b>	<b>230</b>
<b>JURISPRUDENCIA, DICTÁMENES, ESTUDIOS E INFORMES</b>	<b>239</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>246</b>

## **Agradecimientos**

Al finalizar un trabajo tan arduo y solitario como es la redacción de una tesis doctoral lo primero que se siente es alivio e inmediatamente después orgullo. Alivio por haber logrado finalizar el proyecto iniciado años atrás, no sin más de un altibajo, y orgullo por haber ayudado a arrojar un poco de luz sobre una lacra social con la que lamentablemente conviven millones de mujeres en el todo mundo.

Es cierto que el camino ha sido en gran parte solitario, si bien no hubiese sido posible sin la inestimable ayuda de la Profesora Dra. Elena Martínez García y la Profesora Dra. Ursula Rust. Gracias por haber aceptado dirigir este trabajo y por haberme ayudado a navegar las múltiples vicisitudes académicas y administrativas que ha traído consigo el haber optado por hacer el doctorado en régimen de cotutela. Les agradezco enormemente haberme servido de guía, dejando siempre espacio para desarrollar mis propias ideas. De igual modo, quiero agradecer el tiempo invertido en mí, así como el apoyo y la confianza mostrada en mí y en mi trabajo desde el primer hasta el último momento. Sinceramente, no sé si estaría aquí sin esos mensajes de ánimo a la vez que de apremio. Gracias por empujarme a ser mejor y por estar pendiente de que no perdiese el ritmo y la concentración.

Quiero extender mi agradecimiento a la Universidad de Valencia y a la Universidad de Bremen por hacer posible el convenio de cotutela para que yo pudiese investigar este tema tan candente tomando como punto de referencia las legislaciones española y alemana. En especial agradezco el tiempo y la colaboración de la Profesora Dra. Rosario Espinosa Calabuig y la Profesora Dra. Dana Schmalz, que a pesar de sus múltiples obligaciones, siempre se han tomado el tiempo para ayudarme y que con su colaboración han posibilitado la finalización de este proyecto. Quiero, además, agradecer de manera especial el trabajo llevado a cabo por los equipos de doctorado de la

Universidad de Valencia y la Universidad de Bremen, con especial mención a Dña. Isabel Ruiz Basela y Dña. Jelena Grebner, que han tenido una paciencia infinita a la hora de tramitar mi expediente, así como sortear y resolver todas las cuestiones administrativas que han ido surgiendo a lo largo de los años.

Por último, gracias a mis padres y a mi hermano, por esperar de mí siempre lo mejor y por hacerme creer que soy capaz de todo lo que me proponga. Gracias a mi madre, por recordarme siempre con esa incansable positividad que un mundo mejor es posible y que sólo depende de nosotras lograr ese cambio. Gracias a mi padre, por enseñarme que más que mirar por los intereses propios y los de los nuestros, la verdadera grandeza reside en luchar por los de aquellos que no pueden hacerlo por sí mismos. Gracias a mi hermano, por empujarme a creer en lo imposible y ser para mí una fuente inagotable de inspiración. Sin su apoyo y cariño no estaría hoy donde estoy.

Y, por supuesto, el agradecimiento más profundo y sentido va para Stephan. Porque no cabe en estas páginas todo lo que le tengo que agradecer. Por animarme en los momentos más grises, por su paciencia, comprensión y apoyo, pero sobre todo por su calma y sentido del humor en los momentos más difíciles. Gracias por estar siempre a mi lado. Sin su apoyo este trabajo no hubiese sido posible, es por ello que este trabajo también es suyo.

A todos, muchas gracias.

**Nota de la autora en relación con las traducciones de textos originales:**

Las citas de textos cuyo original han sido redactado en idioma alemán e inglés han sido traducidas al español por la autora. En caso de duda, por favor consultar el texto en la lengua original.

## Abreviaturas

- CdE: Consejo de Europa
- CEDAW: Convención para la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- Comité CEDAW: Comité para la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
- DEDAW: Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer
- FRA: Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
- GREVIO: por sus siglas en inglés “Group of experts on action against violence against women and domestic violence”. Órgano de control del Convenio de Estambul.
- NNUU: Naciones Unidas
- ONGs: Organizaciones no gubernamentales
- OEP: Orden Europea de Protección
- TFUE: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
- TUE: Tratado de la Unión Europea
- UE: Unión Europea

## 1. Introducción

La violencia de género contra la mujer es un fenómeno que hasta hace poco ha sido más bien ignorado. Sin embargo, no es una cuestión que lleve poco tiempo tematizándose. Muchas mujeres han tratado durante décadas de llamar la atención sobre esta lacra social que parece no tener límites ni fronteras. Ya en 1990 Charlotte Bunch avisaba de que el sexismo mata mujeres antes de su nacimiento, durante la infancia y a lo largo de la edad adulta. Esta violencia, explicaba, no es aleatoria sino profundamente política, siendo el resultado de relaciones estructurales de poder, dominación y privilegio entre mujeres y hombres.<sup>1</sup>

Como se verá, una de las formas de violencia contra la mujer más extendidas es la violencia doméstica, que resulta especialmente difícil de combatir por tener lugar en el ámbito privado. Aunque cualquier persona (niñas, niños, personas de avanzada edad, personas con discapacidad y hombres) puede ser víctima de violencia en el ámbito doméstico, el presente trabajo se centrará exclusivamente en el estudio de la violencia doméstica que tiene lugar contra las mujeres.

Parece ser que en los últimos años los actores nacionales, europeos e internacionales se han percatado de que la violencia doméstica contra la mujer no es una cuestión privada que ha de ser resuelta en el ámbito familiar y de que no sólo tiene lugar en países subdesarrollados. Nada más lejos de la realidad, la violencia doméstica es la forma de violencia contra la mujer más extendida, que tiene lugar en toda sociedad con independencia de factores sociales, políticos, religiosos o culturales. Se trata, por tanto, de un problema que acontece en cualquier sociedad y como problema global ha de ser afrontado.

---

<sup>1</sup> *Bunch*, Human rights quarterly 1990, p. 486.

Es por ello que se han puesto en marcha una serie políticas, planes, proyectos, medidas legislativas y de control por parte de organismos internacionales y europeos con el objeto de dar una respuesta unívoca y global al problema de la violencia doméstica. La implantación de estas medidas desde organismos internacionales y europeos permite, no sólo luchar contra esta lacra de forma más contundente, sino también posibilita un mayor enriquecimiento de las legislaciones nacionales que pueden aprender unas de otras y así combatir con mayor eficacia la violencia doméstica.

El presente trabajo tiene por objeto analizar la evolución legislativa en sede internacional y europea en materia de protección de víctimas de violencia de género, en general, y violencia doméstica, en particular. Dicho estudio se llevará a cabo al hilo no sólo de la producción legislativa, sino también de los procedimientos de control y cooperación internacionales y europeos en la materia. Además de mostrar la evolución de la legislación a nivel internacional y europeo, así como los mecanismos de control y cooperación existentes, se analizará cómo España y Alemania han adaptado su legislación nacional en la materia para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en sede internacional y europea. Se han escogido las legislaciones española y alemana por tratarse de dos países europeos que cuentan con un enfoque muy distinto a la hora de legislar en materia de violencia de género, en general, y violencia doméstica, en particular.

Así pues, con el objeto de determinar los esfuerzos y avances que han tenido lugar en aras de garantizar una protección real y efectiva a las mujeres víctimas de violencia doméstica, resulta necesario analizar cómo ha evolucionado en los últimos años la legislación internacional y europea en la materia, qué procedimientos y organismos de control existen y cómo funcionan. A través de este estudio, se hará palpable la importancia de los instrumentos internacionales a la hora de determinar los orígenes, el alcance y contenido de la violencia contra la mujer por razones de género. Ello es de suma relevancia pues, en la medida en que se determinen las causas de la

violencia de género, podrán fijarse conceptos claros y unívocos de lo que ha de entenderse por “violencia de género” y “violencia doméstica” y sólo en la medida en que estos conceptos estén claramente delimitados, podrá configurarse una política y legislación verdaderamente efectivas que consigan erradicar de una vez por todas esta lacra.

A la hora de proceder al mencionado análisis ha de tenerse en cuenta el distinto cariz de las relaciones entre los organismos internacionales y europeos con los Estados Miembros. La interacción entre las políticas europeas y las nacionales es hoy una realidad. A través de la unión política, económica y social tiene lugar una cooperación muy intensa entre la Unión Europea y sus Estados Miembros. Ello permite que las políticas y la producción legislativa europeas encuentren aplicación, ya sea de modo directo o indirecto, en el ámbito nacional a través de cauces muy estructurados. Por su parte, organizaciones como el Consejo de Europa o Naciones Unidas, cuentan con otras vías de comunicación y trabajo con sus Estados Parte que posibilitan, a pesar de no ser tan intensas como en el caso de la Unión Europea, promover cambios en el desarrollo legislativo y en las políticas de género. En este sentido, se analizará en qué medida España y Alemania, que como ya se ha señalado, cuentan con un enfoque legislativo muy distinto en materia de violencia de género, han ajustado su normativa nacional a las exigencias de los instrumentos internacionales y europeos ratificados.

Por lo que respecta a la estructura del presente trabajo, se efectuará un análisis sobre la producción normativa tanto internacional como europea más relevante en materia de violencia de género, en general, y violencia doméstica, en particular, prestando especial atención a las cuestiones relativas a la protección de las víctimas de violencia doméstica. El trabajo está estructurado en tres capítulos. En primer lugar, se hará referencia a los orígenes y evolución de la lucha contra la desigualdad entre hombre y mujer y, en especial, contra la violencia sobre la mujer por razones de género en el

ámbito de Naciones Unidas. Asimismo, se hará hincapié en los aspectos más relevantes de la Convención para la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW), la Recomendación General N.º 19 sobre Violencia contra la Mujer de 1992 y la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993). Además, se hará especial referencia al Comité CEDAW, encargado de velar por el cumplimiento de la Convención, y al procedimiento de presentación de informes por parte de España y Alemania ante el mismo. A través de este análisis se podrán observar los principales avances en materia de lucha contra la violencia de género que han tenido lugar en los últimos años en relación con ambos países.

En segundo lugar, se analizará la evolución de la legislación en materia de lucha contra la violencia de género en el ámbito del Consejo de Europa. Se incidirá especialmente en las obligaciones establecidas en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, del 11 de mayo de 2011. Con la aprobación este Convenio, también conocido como Convenio de Estambul, se da un paso importantísimo en la lucha contra la violencia contra la mujer, pues se trata del primer instrumento europeo de carácter vinculante concebido exclusivamente para erradicar la violencia de género. Al igual que la Convención para la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Convenio de Estambul cuenta con un órgano de control denominado GREVIO cuyas funciones, similares a las del Comité CEDAW, serán analizadas. Debido a la reciente ratificación por parte de España (2014) y Alemania (2017) del Convenio, todavía no se ha dado inicio al correspondiente procedimiento de presentación de informes ante el GREVIO. Sin embargo, se hará referencia a los principales retos que tendrán que afrontar ambos países a la hora de ajustar su legislación a las obligaciones establecidas en el Convenio de Estambul.

En el tercer y último capítulo se centra en la legislación europea en materia de protección de víctimas de violencia. Si bien es cierto que la Unión Europea no tiene competencia a la hora de legislar en materia de violencia de género, a través de competencias que sí tiene atribuidas, como es el caso de la

cooperación y el reconocimiento mutuo de resoluciones, se han aprobado normas europeas que, aunque protejan con carácter general a cualquier víctima, han sido concebidas principalmente para la protección de mujeres víctimas de violencia doméstica. Tal es el caso de la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección. Como podrá observarse, la regulación de los Estados Miembros a nivel nacional en materia de protección de víctimas es de naturaleza muy diversa (civil, penal e incluso administrativa). Tal es el caso de las legislaciones española y alemana que regulan la materia desde el derecho penal y civil, respectivamente. La propuesta de un instrumento europeo que tuviera como objeto la protección (exclusiva) de la mujer víctima de violencia y la naturaleza penal del mismo, dio lugar a un debate muy intenso que finalmente desembocó en la aprobación del Reglamento (UE) N.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil y la ampliación de la protección a cualquier víctima de violencia con independencia del género. En este último capítulo se analizarán las disposiciones tanto de la Directiva como del Reglamento, así como a las leyes de transposición tanto española como alemana.

## **2. Violencia Doméstica: NNUU**

### **2.1. Violencia contra la mujer – Violencia doméstica: NNUU**

Para poder comprender la importancia del Derecho Internacional en relación con la protección de las víctimas de violencia doméstica, resulta necesario realizar un análisis de la evolución histórica tanto desde el punto de vista legal, así como político-social de este fenómeno. A pesar de que el presente trabajo trata de analizar la protección de las víctimas de violencia doméstica desde el punto de vista jurídico, ha de tenerse en cuenta que el análisis de esta temática no puede desligarse completamente de acontecimientos, acciones y concepciones político-sociales que han marcado el desarrollo del tratamiento jurídico de la violencia de género y, por ende, de la violencia doméstica. Fueron las organizaciones civiles las que llamaron la atención sobre esta lacra social. Gracias a su insistente lucha, los derechos de la mujer se convirtieron en tema de debate en sede internacional. De ahí la importancia de hacer referencia, aunque sea brevemente, a los principales hitos históricos que marcaron un antes y un después en la lucha por los derechos de la mujer, y en concreto, en la lucha contra la violencia contra la mujer. Pues estos acontecimientos de carácter político-social son los que han dado lugar a la promulgación de normas internacionales para la protección de las mujeres víctimas de violencia de género.

Fueron los movimientos feministas, que llevaban luchando activamente para poner fin a la violencia contra la mujer desde los años 50, los precursores de esta lucha. Si bien no fue hasta los años 70 cuando lograron hacerse visibles a nivel internacional.<sup>2</sup> Estos movimientos, grupos y organizaciones de mujeres fueron clave a la hora de impulsar la acción institucional de NNUU.<sup>3</sup> El primer logro significativo respecto al reconocimiento y protección de los derechos de las mujeres fue la declaración del año internacional de la mujer en 1975. Posteriormente, en 1979, fue adoptado por la Asamblea General de NNUU el instrumento jurídico internacional de mayor importancia para la

---

<sup>2</sup> *Sender*, *Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention*, 2012, p. 458.

<sup>3</sup> *López*, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-AEDRI 2005, p. 1 y ss.; *Hernández*, *Cuadernos de Trabajo* nº17 Hegoa 1996, p. 3.;

defensa de los derechos de las mujeres, esto es, la Convención para la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (en adelante, CEDAW, por sus siglas en inglés). La Convención entró en vigor en 1981 y es hasta día de hoy el tratado internacional de mayor relevancia en relación a los derechos de las mujeres, pues en ella se reconocen y regulan un conjunto de derechos de muy diversa índole (políticos, sociales, civiles y culturales) en favor de las mujeres, teniendo dicha regulación carácter vinculante para los estados que han decidido ratificarla. Sin embargo, ya durante el proceso de redacción de la Convención muchos consideraban la violencia contra la mujer como un problema interno de carácter doméstico que no tenía cabida en la agenda internacional.<sup>4</sup> Finalmente, a pesar de la referencia a ciertas manifestaciones concretas de violencia contra la mujer en la CEDAW, esta concepción dio como resultado la ausencia de regulación de los ataques a la integridad física de la mujer con carácter general en la redacción final del texto.

A partir de este momento fueron sucediéndose una serie acontecimientos que marcaron un antes y un después en el reconocimiento y desarrollo de los derechos de la mujer en el ámbito internacional. Especialmente relevante para el citado desarrollo fue la celebración de las hasta ahora cuatro Conferencias Mundiales de la Mujer. La primera se celebró en México en 1975, la segunda en Copenhague en 1980, la tercera en Nairobi en 1985 y la cuarta en Beijing en 1995. Esta última es la más significativa de todas, ya que en la Declaración de Beijing y su Plataforma para la Acción se concretan todos los logros de las conferencias anteriores y se da un paso más en la lucha por los derechos de las mujeres. Tres fueron los objetivos acordados en la Conferencia de México: igualdad, desarrollo y paz. A pesar de los esfuerzos de algunas ONGs, la integridad física no fue considerada como uno de los temas importantes a tratar.<sup>5</sup> No es hasta 1980, en la segunda Conferencia Mundial que tuvo lugar en Copenhague, cuando la violencia contra la mujer es tenida en cuenta. Además, es la primera vez en que la violencia doméstica es explícitamente

---

<sup>4</sup> *Sender*, *Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention*, 2012, p. 454.

<sup>5</sup> *dies.*, *Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention*, 2012, 453-466.

mencionada en un documento oficial de NNUU. La violencia contra la mujer volvió a estar presente cinco años después en la Conferencia de Nairobi. Fue entonces cuando la violencia contra la mujer empezó a tematizarse a nivel internacional. Sin embargo, dentro del marco de la violencia contra la mujer NNUU se centró principalmente en la violencia doméstica a través de la aprobación en 1985 de la primera resolución de la Asamblea General sobre violencia doméstica. El principal problema de esta resolución fue que, en vez de poner el foco sobre el derecho a la integridad física de la mujer con carácter general, se centró en la necesidad de protección de la familia y de la mujer como grupo vulnerable. A pesar de obviar otras manifestaciones de la violencia contra la mujer más allá de la violencia doméstica y del error a la hora de poner el foco en la familia y vulnerabilidad de la mujer, NNUU pareció percatarse, al menos en el caso de la violencia doméstica, de que se trata de un fenómeno global que hasta el momento no había sido abordado ni estudiado con la profundidad necesaria para erradicarlo. Otra cuestión relevante es que hasta el momento NNUU percibe la violencia contra la mujer como un problema de prevención del delito y de justicia criminal que ha de ser abordado por organismos institucionales para el control del crimen y no como una cuestión de derechos humanos que debe ser abordada por organismos encargados de garantizar el respeto a los mismos.<sup>6</sup>

Esencial para la lucha contra la violencia contra la mujer fue el avance que se produjo en los años 90 en relación con la determinación del concepto de género. Así mismo, hay que destacar la importancia de la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos que tuvo lugar en Viena en 1993, en la que se estableció un nexo de unión entre los derechos de la mujer y los derechos humanos y en la que además se tematizó la hasta entonces existente pero ignorada separación entre los ámbitos público y privado en el reconocimiento y protección de los derechos humanos. A raíz de esta Conferencia se establece que el ejercicio de los derechos humanos trasciende todos los ámbitos, no sólo público, sino también privado, y que como consecuencia de ello las violaciones de derechos humanos que tienen lugar

---

<sup>6</sup> *Rudolf/Freeman/Chinkin*, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 2012, p. 445.

en el ámbito privado también pueden originar responsabilidad estatal. Este primer paso, aunque se refiera a los derechos humanos con carácter general, supone un paso importantísimo en la protección de los derechos de las mujeres víctimas de violencia doméstica, pues éste es un fenómeno social que tiene lugar en la esfera privada, esfera que históricamente había quedado fuera del ámbito de protección estatal. Así pues, puede concluirse que los dos principales logros de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos en relación con los derechos de las mujeres son, por una parte el reconocimiento de los denominados “derechos humanos de las mujeres” como “(...) parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales (...)”<sup>7</sup> y por otra, fue en la Conferencia donde se dieron los primeros pasos para acabar con la escisión de las esferas pública y privada en relación con el reconocimiento y tratamiento de los derechos humanos de las mujeres.

Si bien, hasta la aprobación de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer en 1993 no se produce una conceptualización del término violencia contra la mujer. La Declaración, aprobada por la Asamblea General de NNUU en 1993, a pesar de ser un texto no vinculante, resulta de enorme trascendencia, pues llena el vacío dejado por la CEDAW estableciendo una noción clara de qué se entiende por violencia contra la mujer.

Finalmente, señalar, tal y como se ha avanzado, la enorme trascendencia de los acuerdos alcanzados durante la Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995). A pesar de que la Declaración y la Plataforma para la Acción de Beijing no tienen naturaleza jurídica sino política, el desarrollo y avance en el reconocimiento de los derechos de la mujer y en la lucha contra la violencia contra la mujer no pueden ser explicados sin hacer alusión a los pactos políticos aquí formalizados que dieron lugar al desarrollo legal posterior en la materia. La importancia de la Conferencia de Beijing reside en que por primera vez se concretan sobre el papel los conceptos, objetivos y estrategias a llevar a cabo que en su día fueron aludidos en la Conferencia

---

<sup>7</sup> *Radhika Coomaraswamy*, VV. AA., *Debating human rights: critical essays from the United States and Asia* New York 1999, p. 168.

Mundial sobre Derechos Humanos de Viena en 1993.<sup>8</sup> “Algunas de las reivindicaciones quedaron fuera de los compromisos asumidos (...), pero muchas otras – con importantísimas resistencias en los trabajos preparatorios – fueron finalmente aceptadas. Por ejemplo, el concepto de género, con toda la carga ideológica de cambio que comportaba.”<sup>9</sup> El gran logro de esta conferencia fue aunar los intereses de mujeres provenientes de todas las partes del mundo, con las dificultades que ello trae consigo, teniendo en cuenta las no pocas diferencias culturales, religiosas, étnicas, económicas y por supuesto ideológicas. A diferencia de conferencias anteriores, la participación de mujeres en la conferencia fue elevadísima (el número de mujeres representantes de las delegaciones oficiales ascendió al 80%, frente al 40% de la Conferencia de Nairobi).<sup>10</sup>

La Plataforma para la Acción de Beijing establece como objetivo primordial la eliminación de cualquier obstáculo que dificulte a las mujeres la plena participación en las esferas pública y privada. Ello implica un reparto de responsabilidades entre mujeres y hombres en la esfera privada y un empoderamiento de la mujer en el ámbito público. Para lograrlo la Plataforma para la Acción incide en los principales problemas y obstáculos de las mujeres por áreas temáticas, entre las que se encuentra la pobreza, la economía y la violencia, entre otras. Otro de los principales avances de la Conferencia es establecimiento del nexo entre mujeres y derechos humanos, afirmando la Plataforma que la igualdad entre mujeres y hombres es una cuestión de derechos humanos, requisito *sine qua non* para la consecución de la justicia social. De este modo se afirma de forma clara y tajante que los derechos de la mujer son derechos humanos. Por último, no hay que olvidar la importancia de la consolidación del “gender mainstreaming” (perspectiva de género) como punto de partida para analizar todas las políticas, medidas, actuaciones y estrategias a implantar. Dicha perspectiva de género tiene por objeto, entre

---

<sup>8</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993).

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>

<sup>9</sup> López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, p.11.

<sup>10</sup> dies., Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, 1 ff.

otros, reformular las estructuras y mecanismos de protección de derechos extendiéndolos a realidades que en su día no fueron tenidas en cuenta.<sup>11</sup>

“En definitiva, la Conferencia de Beijing fue una demostración de la capacidad de las mujeres para hablar por sí mismas y hacer oír su voz, identificar intereses comunes de género e integrar las diferencias en un proyecto común de mejora de su posición y su condición en sus respectivas sociedades.”<sup>12</sup>

Antes de proceder con el análisis de la evolución del concepto Género, del vínculo entre derechos de la mujer y derechos humanos, así como la separación histórica entre los ámbitos público y privado, resulta necesario detenernos y analizar los logros y deficiencias del tratado internacional más relevante sobre los derechos de las mujeres, esto es, la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

### **2.1.1. La Convención para la Eliminación de la Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979**

Tal y como ya hemos adelantado, la CEDAW es el primer y más importante tratado internacional que se centra exclusivamente en los derechos de las mujeres y ha sido calificado como “(...) el hito histórico en el camino hacia la igualdad de género (...).”<sup>13</sup> La Convención tiene carácter vinculante y en ella se reconocen una serie de derechos de muy diversa índole (civiles, políticos, sociales y culturales) en favor de las mujeres. Su nombre evidencia su finalidad, que no es otra que la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Son dos, por tanto, los conceptos clave a la hora de analizar la CEDAW, por un lado, la discriminación y por el otro, la

---

<sup>11</sup> Merino Sancho, Víctor M., Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, p. 353.

<sup>12</sup> López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, p. 12.

<sup>13</sup> Neuhold/Pirstner/Ulrich, Menschenrechte, Frauenrechte, 2003, p.49.

mujer. La razón de ser de la Convención ronda en torno a estos dos conceptos al centrarse en un colectivo social (las mujeres) que ha sido históricamente discriminado. Los derechos reconocidos en otros instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, protegen de igual modo a hombres y a mujeres. Sin embargo, una cuestión es la titularidad de los derechos (igualdad formal), que al ser universal se refiere a todos los seres humanos, y otra muy distinta es si los titulares de los derechos reconocidos tienen igual acceso al ejercicio de los derechos (igualdad material) o si por el contrario existe un tratamiento discriminatorio que impide el acceso a los derechos reconocidos. Pues bien, esta es la razón por la cual se aprobó ésta y otras Convenciones internacionales, como puede ser la Convención para la Eliminación de la Discriminación Racial o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Nos encontramos ante “(...) grupos (en este caso, las mujeres) cuyos miembros no pueden acceder a los derechos por ocupar posiciones de desigualdad en las relaciones sociales con los miembros del grupo mayoritario”<sup>14</sup>, haciéndose por ello necesario la producción de instrumentos jurídicos (en este caso, la CEDAW) que prevean mecanismos que erradiquen las situaciones discriminatorias existentes. Como consecuencia de ello la CEDAW “(...) recurre a la prohibición de discriminación como mecanismo jurídico que ponga fin a dicha situación.”<sup>15</sup> Eide señala además que a pesar de que todo el mundo es sujeto titular de derechos humanos, en la práctica “(...) ciertos grupos son más vulnerables que otros o han sido tradicionalmente objeto de discriminación (...)”, lo cual requiere la creación de “(...) instrumentos especiales que tengan por objeto asegurar la igualdad entre todos los grupos en la sociedad.”<sup>16</sup> Peces-Barba señala al respecto que “(s)e juzgan como relevantes algunas situaciones del genérico “hombre” o “ciudadano”, que exigen un tratamiento especial, una garantía o una promoción para superar la discriminación, el desequilibrio o la desigualdad. Son circunstancias o

---

<sup>14</sup> Merino Sancho, Víctor M., *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, p. 330.

<sup>15</sup> *dass.*, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, 327 ff.

<sup>16</sup> Eide/Krause/Rosas, *Economic, social, and cultural rights*, 2001, p.19.

situaciones cuya relevancia deriva de una condición social o cultural de personas que se encuentran en situación de inferioridad en las relaciones sociales y que necesitan una protección específica, una garantía o una promoción para superar la discriminación, desequilibrio o desigualdad. El modelo más claro es el de los derechos de la mujer (...).<sup>17</sup>

Uno de los principales logros de la Convención es la regulación sistemática de derechos que hasta el momento habían sido reconocidos de forma dispersa. Sin embargo, como ya hemos adelantado, la Convención no regula de forma explícita la violencia contra la mujer.<sup>18</sup> Algunos de sus artículos se refieren de forma indirecta a la violencia contra la mujer (tráfico de mujeres, explotación de mujeres por medio de la prostitución, acoso laboral, etc.), pero lamentablemente una referencia clara y directa a actos de violencia contra la mujer con carácter general no fue posible.<sup>19</sup> En el debate en torno a la redacción del artículo 6 de la CEDAW (relativo a la prostitución) Bélgica propuso incluir los “ataques a la integridad física de las mujeres”, pero lamentablemente la propuesta no tuvo los apoyos suficientes para ser aceptada.<sup>20</sup> “El hecho de que las mujeres están expuestas a violencia de forma y por motivos distintos que los hombres, de que la violencia contra la mujer es inherente al sistema y requiera por ello medidas especiales, no se tiene en cuenta en ninguna parte”<sup>21</sup>, ni en la Convención, ni en textos internacionales anteriores a la misma.

Otro de los problemas de la CEDAW es que a pesar de que cuenta con un elevado número de ratificaciones (a día de hoy 189 Estados miembros), el número de reservas formuladas es elevadísimo.<sup>22</sup> Lo más preocupante no es

---

<sup>17</sup> *Peces-Barba Martínez/Asís*, Curso de derechos fundamentales, 1995, p. 154.

<sup>18</sup> *Merry*, Law & Soc. Inquiry 2003, p. 952.

<sup>19</sup> *Rehof*, Guide to the travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 1993, p. 91.

<sup>20</sup> *Rudolf/Freeman/Chinkin*, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 2012, p. 444.

<sup>21</sup> *Neuhold/Pirstner/Ulrich*, Menschenrechte, Frauenrechte, 2003, p. 104.

<sup>22</sup> *Naciones Unidas*, el estado actual de las ratificaciones y las reservas a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer puede observarse en la página web oficial de Naciones Unidas bajo el siguiente link:

sólo el gran número de reservas, sino que además muchas de ellas se refieren a aspectos clave de los derechos reconocidos, dejando en muchos casos las ratificaciones llevadas a cabo vacías de contenido.<sup>23</sup> Las reservas son una muestra de la soberanía de los estados que “(...) supeditan la aplicación de los convenios internacionales a que no contradigan sus ordenamientos nacionales (...)” o sus “(...) sistemas normativos morales y/o sociales.”<sup>24</sup> Siendo el número de países ratificantes elevado, no es de extrañar que entre ellos se encuentren países cuyas creencias religiosas y tradiciones culturales profundamente arraigadas en sus ordenamientos nacionales dieran lugar a un número tan elevado de reservas.

A pesar de la gran laguna en la Convención por lo que respecta a la ausencia de regulación de la violencia contra las mujeres, la CEDAW ofrece una descripción muy amplia y detallada del concepto de discriminación. Así establece en su artículo 1:

*“A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión a restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por 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.”<sup>25</sup>*

Esta definición de discriminación trae consigo la obligación por parte de los Estados miembros de garantizar la igualdad *de jure* y *de facto*. Es decir, los Estados parte deben garantizar la igualdad formal, esto es, la igualdad en relación al reconocimiento de derechos en favor de las mujeres, pero al mismo

---

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en)

<sup>23</sup> López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, p. 10.

<sup>24</sup> Merino Sancho, Víctor M., Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, p. 336.

<sup>25</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

tiempo es necesario hacer posible la igualdad material, esto es, la igualdad en el ejercicio real y efectivo de los derechos por parte de las mujeres de modo que se produzca al mismo tiempo una igualdad de resultados. La CEDAW se configura de este modo como paradigma en el reconocimiento de la igualdad de trato y la prohibición de discriminación, entendiendo estos dos conceptos “como los pilares sobre los que se sustenta la protección de los derechos humanos de las mujeres”.<sup>26</sup>

Diversas autoras y autores se han planteado si los textos jurídicos existentes se adaptan a las realidades sociales de los sujetos titulares de los derechos reconocidos. Merino Sancho, por su parte, refiriéndose a los derechos humanos con carácter general, afirma que todos los sujetos son titulares de los derechos reconocidos pero la persistencia de obstáculos impide el disfrute de esos derechos, constatando que el modelo seguido hasta ahora, “(...) representado en la inclusión del principio de no discriminación en los tratados de derechos, no es suficiente para garantizar la protección efectiva de los derechos de determinados colectivos.”<sup>27</sup> Así mismo advierte que es necesario evaluar los mecanismos de protección de los derechos o garantías establecidas en los tratados internacionales con el objeto de analizar si dichos mecanismos se adaptan “(...) a la situación social en la que de hecho se encuentran los sujetos para conseguir el propósito por el que se crean (...)”<sup>28</sup> Para ello resulta necesario determinar las condiciones sociales y estructurales bajo las que vive el sujeto de derechos (en nuestro caso las mujeres) para así después poder analizar si los mecanismos de protección previstos en la CEDAW se adaptan a dicha realidad y consiguen reequilibrar las situaciones de desigualdad existentes. Es decir, para determinar si la CEDAW ofrece los mecanismos necesarios para garantizar el paso de la primera fase a la segunda, esto es, si garantiza el paso de la igualdad formal a la igualdad material.

---

<sup>26</sup> Merino Sancho, Víctor M., *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, p. 327.

<sup>27</sup> *dass.*, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, 327 ff..

<sup>28</sup> *dass.*, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, 327 ff.

Para dar respuesta a estas dos cuestiones resulta necesario referirnos al concepto de género y la escisión de las esferas pública y privada que ha traído consigo el histórico reparto de roles entre mujer y hombre. Pues el análisis el segundo punto, esto es, determinar si los mecanismos de protección previstos en la CEDAW se adaptan a la realidad social y si consiguen con ello reequilibrar las situaciones de desigualdad existentes, tan solo es posible si localizamos y entendemos en primer lugar cuáles son las causas que han originado la situación de desigualdad entre mujeres y hombres que justifican un tratamiento especial de las primeras respecto de los segundos.

### **2.1.2. El concepto de género y la escisión de las esferas pública y privada**

La discriminación contra la mujer nace de la idea de que la mujer es un ser condicionado por su naturaleza inferior al hombre y vulnerable. Tal y como señala Amelia Valcárcel en su libro “La política de las mujeres”, la mujer ha sido históricamente considerada un ser de racionalidad imperfecta y moral inferior. Un ser ligado a la naturaleza por su rol reproductivo cuyas principales virtudes son la castidad, la obediencia y la sumisión, estando, como consecuencia de su vulnerabilidad, necesitadas de tutela y protección.<sup>29</sup> Esta concepción de la mujer ha condicionado y condiciona hasta día de hoy su papel en la sociedad, provocando el enclave de la mujer en ciertas esferas de la sociedad, principalmente en aquellas de carácter privado, dejando las de carácter público en manos de los hombres.

Tal y como hemos señalado con anterioridad, la más importante de las Conferencias Mundiales de la Mujer fue la celebrada en Beijing en 1995. Uno de los principales logros de la conferencia fue el establecimiento del concepto de género. Grupos y organizaciones feministas luchaban ya desde hacía años

---

<sup>29</sup> Valcárcel, La política de las mujeres, 1997, p. 115 y ss.

por la distinción entre sexo y género. La distinción de ambos términos fue y es de suma importancia para el reconocimiento y desarrollo de los derechos de las mujeres, pues “(a)ceptar la distinción entre sexo y género equivale (...) a aceptar la contingencia de los roles atribuidos tradicionalmente a cada uno de los sexos, y tener una base sólida sobre la que poder replantear su continuidad.”<sup>30</sup> De tal modo que “(...) recurrir a las estructuras de género implica algo más que distinguir entre hombres y mujeres como sujetos sexuados, dado que el género es una dimensión social que conforma nuestras identidades, nuestras relaciones y también nuestras experiencias de los derechos.”<sup>31</sup> Es decir, el desarrollo del concepto de género trae consigo el replanteamiento del papel de la mujer en la sociedad. Ello, porque a diferencia del sexo, el género está conformado socialmente y se refiere al modo de ser de la mujer o el hombre en una cultura determinada.<sup>32</sup> Por lo que la distinción entre sexo y género posibilita finalmente la separación entre el destino biológico y el destino social de la mujer.<sup>33</sup>

La principal causa de la desigualdad entre mujeres y hombres es, por tanto, las relaciones sociales de poder existentes entre ambos. Tal y como señala la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe sobre la condición de la mujer en las Américas, históricamente no se ha producido un reparto de roles equitativo, por el contrario, los roles atribuidos a las mujeres son de valor inferior.<sup>34</sup> Se ha producido una escisión entre las esferas pública y privada que “(...) se ha pretendido naturalizar, así como la adscripción de cada uno de los sexos a una y otra.”<sup>35</sup> Mientras que el hombre desarrollado

---

<sup>30</sup> López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, p.13.

<sup>31</sup> Merino Sancho, Víctor M., Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, p. 334.

<sup>32</sup> Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y Dirección General del Instituto Interamericano del Niño, La perspectiva de género como modelo de análisis de la violencia familiar y el consumo de alcohol y otras drogas, 1996. [http://www.cicad.oas.org/reduccion\\_demanda/esp/mujer/costaric1996-rev.pdf](http://www.cicad.oas.org/reduccion_demanda/esp/mujer/costaric1996-rev.pdf)

<sup>33</sup> López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, p.13.

<sup>34</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, 1998.

<http://www.cidh.org/countryrep/Mujeres98/Mujeres98.htm>

<sup>35</sup> Merino Sancho, Víctor M., Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, p. 30.

toda su actividad en el ámbito público (el Derecho, la economía, la política...), la mujer ha quedado relegada al ámbito privado, manteniendo el hombre en todo momento el poder en uno y otro ámbito. Esta escisión entre la esfera pública y privada tiene su origen en la concepción liberal de que en la esfera pública la intervención estatal está permitida o tolerada, mientras que en la esfera privada la intrusión o interferencia del Estado requiere una justificación especial.<sup>36</sup> Sin embargo, esta división no está justificada en modo alguno, pues al igual que en la esfera pública, en la esfera privada existen relaciones y estructuras de poder y en consecuencia de dominación, especialmente por lo que respecta a las relaciones entre los géneros, que pueden justificar la intervención estatal.

Por su parte, el hecho de que el hombre haya dominado históricamente la esfera pública tiene importantes consecuencias en la configuración del Derecho. El Derecho no es otra cosa que la manifestación de la voluntad de aquellos que ostentan el poder. Al ser los hombres quienes han ostentado históricamente el poder, el Derecho se ha creado y desarrollado a su imagen y semejanza, dejando de lado las necesidades, características particulares y vivencias de las mujeres. El sujeto de derechos era pretendidamente neutro, pero en realidad tenía género y era masculino, “(...) de ahí que se configurasen los derechos y se protegiesen determinados bienes jurídicos y no otros.”<sup>37</sup> Tal y como hemos analizado, la vida pública considerada de mayor relevancia y dominada por el hombre impera sobre la vida privada donde se emplaza a la mujer. Ello explica la falta de consideración del ámbito privado y con él de la mujer en el mundo del Derecho, dando lugar a una producción normativa completamente androcéntrica que ha traído consigo la ausencia de prohibición de la violencia doméstica en muchos ordenamientos jurídicos, dependiendo de países, hasta día de hoy o hasta hace muy poco.

Teniendo en cuenta pues que la realidad de la mujer ha sido malinterpretada e ignorada y que “(...) los roles, funciones y valoraciones sociales (han sido)

---

<sup>36</sup> *Okin, Gender, the Public, and the Private*, 1998, p. 117.

<sup>37</sup> *Merino Sancho, Víctor M., Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, p. 334.

impuest(as) dicotómicamente a cada sexo (...)”<sup>38</sup>, dando como resultado la incardinación del Derecho en el mundo y esfera de control masculinos, resulta necesario revisar el sistema. Esto es, surge la necesidad de revisar el contenido del Derecho desde una perspectiva de género. Si bien, no es necesario realizar una revisión por completo en el sentido de empezar desde cero, pero sí lo es analizar cada uno de los aspectos regulados y someterlo a un examen de género. Es decir, localizar aquellos aspectos relativos a la realidad de las mujeres que no han sido tenidos en cuenta y eliminar las deficiencias y concepciones erróneas construidas sobre la base del reparto tradicional y machista de roles en la sociedad que han inspirado la configuración del Derecho. “Ello implica el cuestionamiento de las relaciones sociales e instituciones establecidas y arraigadas históricamente, implica cuestionar tradiciones y sentimientos identitarios y, sobre todo, implica una nueva comprensión del poder, menos en términos de dominio y opresión y más en términos de empoderamiento (...)”.<sup>39</sup>

Pues bien, ahora que hemos localizado las causas que han dado lugar a la situación de desigualdad entre mujeres y hombres y entendemos que la necesidad de un tratamiento especial de las mujeres respecto de los hombres no tiene su origen en la necesidad de la mujer de ser protegida por el hecho de ser mujer y como tal débil y necesitada de tutela y protección, sino más bien en la necesidad de compensar la histórica discriminación sufrida por la mujer, sobre todo por lo que respecta al reparto de roles y a la desigualdad en las relaciones de poder, trataremos de analizar el segundo punto planteado anteriormente, esto es, si la CEDAW establece mecanismos necesarios y apropiados que consigan reequilibrar las situaciones de desigualdad existentes.

---

<sup>38</sup> *Facio Montejo*, *Feminismo, Género y Patriarcado*, p. 13.

<sup>39</sup> *López*, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-AEDRI 2005, p.6.

### 2.1.3. La Convención para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la igualdad material

La CEDAW es calificada en numerosas ocasiones como la Convención de derechos de la mujer. Sin embargo, no parece que la Convención tenga por objeto reconocer nuevos derechos en favor de las mujeres, sino más bien establecer garantías que permitan el ejercicio en condiciones de igualdad de derechos ya existentes. Derechos de los que la mujer ya era titular, por lo menos formalmente, con anterioridad a la aprobación de la Convención, tendiendo lugar una delimitación y concreción de los mismos. La CEDAW a través de su articulado establece una regulación que pretende alcanzar la igualdad de trato, entendida como igualdad material o *de facto*. Sin embargo, gran parte de la doctrina sostiene que, a pesar de pretender la igualdad material, la Convención se centra demasiado en la igualdad *de jure* o formal, dejando de lado la igualdad *de facto*. Merino Sancho afirma al respecto que “(d)el estudio de la Convención se deduce que con su creación el legislador internacional no pretende establecer un sistema específico de derechos, sino que aspira a alcanzar la igualdad de derechos, entendida como igualdad de trato, sin atender a las condiciones de acceso y/o contenido de los derechos.”

<sup>40</sup> Vanderhole, por otro lado, expresa su preocupación por la ausencia de situaciones de desigualdad *de facto* o material entre mujeres y hombres, afirmando que “(...) la brecha entre igualdad *de jure* y *de facto* persiste.” <sup>41</sup> König, por su parte, sostiene que un déficit importante de la Convención consiste en el tratamiento prioritario del establecimiento de la igualdad formal.<sup>42</sup>

La Convención parte de la premisa de que debido a diferencias estructurales y sociales las mujeres no tienen acceso, o lo tienen, pero limitado, al ejercicio de sus derechos. El problema de la Convención es que en unas ocasiones

---

<sup>40</sup> Merino Sancho, Víctor M., Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, p. 337.

<sup>41</sup> Vandenhole, Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies, 2005, p. 73.

<sup>42</sup> König, Frauenrechte sind Menschenrechte... un doch anders? Die UN Frauenrechtskonvention (CEDAW). Kap. 4. Rudolf, Beate. Frauen und Völkerrecht, 2006, p. 83.

afronta este problema acertadamente y en otras no. De este modo la CEDAW establece medidas que pretenden alcanzar la igualdad material, como es el caso de las medidas de carácter temporal para alcanzar la igualdad de oportunidades, previstas en el artículo 4, o el señalamiento de las causas socioculturales de la discriminación, en el artículo 5. Así dispone el artículo 4 que:

*“1. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato.*

*2. La adopción por los Estados Partes de medidas especiales, incluso las contenidas en la presente Convención, encaminadas a proteger la maternidad no se considerará discriminatoria.”<sup>43</sup>*

El legislador internacional prevé de este modo la posibilidad de que los Estados establezcan medidas especiales únicamente en favor de las mujeres. Estas medidas especiales implican el establecimiento de diferencias de trato respecto de los hombres. Ello, sin embargo, no constituye discriminación alguna, pues tal y como establece el artículo 4 de la Convención lo que se pretende es “acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer”<sup>44</sup>, estableciendo además como requisito la temporalidad de dichas medidas. De modo que en el momento en que se haya reequilibrado la balanza y alcanzado la igualdad material entre mujeres y hombres dichas medidas pierden su razón de ser, debiendo ser cesadas. La necesidad de estas medidas viene por tanto justificada por la discriminación histórica sufrida por la mujer, producto de

---

<sup>43</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Link:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>44</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Link:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

una sociedad patriarcal milenaria.<sup>45</sup> Al haber estado la mujer tanto tiempo sometida al hombre, las medidas especiales de carácter temporal son consideradas por el legislador internacional como un remedio justo y necesario para acelerar y reestablecer la igualdad material entre mujeres y hombres. Vanderhole señala al respecto que “(u)n enfoque puramente formal o programático se considera insuficiente para que las mujeres alcancen la igualdad *de facto* respecto de los hombres. Un trato no idéntico es por tanto necesario, en particular en aquellas áreas en las que la igualdad *de facto* de la mujer no mejora al ritmo deseado.”<sup>46</sup>

Por su parte, el artículo 5 se refiere a la necesidad de modificar los patrones socioculturales existentes respecto a las mujeres y los hombres. Según el citado artículo:

*“Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para:*

*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;*

*b) Garantizar que la educación familiar incluya una comprensión adecuada de la maternidad como función social y el reconocimiento de la responsabilidad común de hombres y mujeres en cuanto a la educación y al desarrollo de sus hijos, en la inteligencia de que el interés de los hijos constituirá la consideración primordial en todos los casos.”<sup>47</sup>*

En este artículo se establece un nexo claro entre los patrones socioculturales y la discriminación por razón de género, obligando y haciendo con ello

---

<sup>45</sup> Chamberlain Bolaños, Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid 2004, p. 38.

<sup>46</sup> Vandenhole, Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies, 2005, p. 74.

<sup>47</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Link:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

responsables, por primera vez, a los Estados “(...) de no erradicar los patrones de conducta socioculturales que fomentan esta posición desigualitaria.”<sup>48</sup>

La regulación contenida en estos dos artículos (artículos 4 y 5) apunta a que el legislador internacional se percató de la importancia de las “(...) circunstancias sociales y culturales que configuran sus (de las mujeres) identidades sociales.”<sup>49</sup> Sin embargo, en otras ocasiones parece olvidar la importancia de modificar los patrones socioculturales y la necesidad de acabar con las relaciones de poder entre mujeres y hombres. Así pues, en otros artículos establece una regulación que no abandona el tradicional punto de referencia del “hombre” como sujeto de derechos. Así dispone en su artículo 3:

*“Los Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objeto de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.”<sup>50</sup>*

Como podemos observar, el goce y ejercicio de los derechos ha de ser garantizado en igualdad de condiciones con el hombre. Se plantea aquí la cuestión de si es necesaria una revisión el modelo “neutro” de sujeto de derechos, teniendo en cuenta que el hombre es el verdadero referente de lo que se entiende por neutro, y si el sujeto de derechos, tal y como está actualmente configurado, esto es, en vista de la construcción y evolución histórica del Derecho, que como hemos analizado cuenta con un carácter marcadamente androcéntrico, posibilita la consecución de la igualdad material.

---

<sup>48</sup> Merino Sancho, Víctor M., Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, p. 23.

<sup>49</sup> *dass.*, Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, 327 ff..

<sup>50</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Link:

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

Siendo que el Derecho ha ignorado por completo las características y experiencias de las mujeres, centrándose exclusivamente en las de los hombres, una gran parte de la doctrina aboga por la revisión de la concepción del sujeto de derecho, haciéndose necesario que en dicha revisión se tengan en cuenta todas las implicaciones de género (de ahí el concepto “gender mainstreaming”, que se ha extendido paulatinamente a todas las esferas, trascendiendo la del Derecho) incluyendo así las particularidades de la mujer como sujeto de derechos hasta ahora ignoradas.<sup>51</sup> Ello no implica necesariamente un reconocimiento de derechos distintos o independientes, sino más bien una comprensión y configuración de los mismos más amplia que incluya las experiencias y la realidad social de la mujer. Si bien, algunos autores entienden que en ciertos casos sería necesaria “(...) la adopción de instrumentos que aperciben una titularidad diferenciada (...)”.<sup>52</sup> La cuestión de si se reconocen derechos específicos en favor de las mujeres es un debate que sigue todavía abierto. Los derechos reproductivos son uno de los ejemplos más socorridos en este debate, pues se entiende que los mismos concretan su titularidad en las mujeres. En el caso de las violaciones de derechos por motivos de género, surge la cuestión de si, debido a la existencia de una serie de experiencias o realidades que se afectan mayoritariamente a las mujeres, se hace necesario crear derechos de los que sólo sean titulares las mujeres o si es suficiente con la creación y/o implementación de mecanismos de protección o garantías.

Otra de las críticas que ha recibido la CEDAW es que no acaba de romper con la escisión entre las esferas pública y privada. Tal y como advierte Merino Sancho, “(e)n este sentido, si la Convención establece la igualdad de resultados, alude en todo momento a una igualdad en la esfera pública.”<sup>53</sup> Un

---

<sup>51</sup> Merino Sancho, Víctor M., *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012; López, *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, UAM-AEDRI 2005.; König, *Frauenrechte sind Menschenrechte... un doch anders? Die UN Frauenrechtskonvention (CEDAW)*. Kap. 4. Rudolf, Beate. *Frauen und Völkerrecht*, 2006.

<sup>52</sup> Merino Sancho, Víctor M., *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, p. 342.

<sup>53</sup> *dass.*, *Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres*, 2012, p.19.

indicativo de ello lo encontramos en su artículo 1 al que ya hemos hecho referencia con anterioridad. El citado artículo se refiere las “(...) *esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.*”<sup>54</sup> Como podemos observar la CEDAW hace una referencia explícita a la esfera pública, enumerando incluso tipos de “subesferas”, por así decirlo, dentro del ámbito público (esferas política, económica, social, cultural y civil). Sin embargo, no hace mención expresa de la esfera privada, limitándose a señalar “(...) *cualquier otra esfera.*”<sup>55</sup> De igual modo, el artículo 3 de la Convención, al que también nos hemos referido, establece que “(l)os Estados Partes tomarán en todas las esferas, y en particular en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas (...).”<sup>56</sup> Una vez más se ignora la esfera privada, haciendo hincapié exclusivamente en la esfera pública. Parece que el legislador internacional a pesar de referirse a ámbitos de la vida muy importantes como puede ser la política, el empleo o la educación, no se atrevió o no pudo por falta de apoyo referirse explícitamente al ámbito privado. La ausencia de una referencia explícita a la esfera privada trae consigo la falta de atención a este ámbito de la vida y con ello a las distintas problemáticas y vulneraciones de los derechos de los sujetos protagonistas de la misma, que como hemos señalado han sido y son aún en muchas ocasiones las mujeres. Como consecuencia de ello puede afirmarse que la CEDAW no cumple con su propósito de eliminar la discriminación, al menos no del todo, al no hacer referencia explícita precisamente al ámbito de la vida donde la discriminación contra las mujeres, y en muchos casos la violencia de género tiene mayor arraigo, esto es, la esfera privada.

Esta omisión en la CEDAW da lugar a que las violaciones de derechos llevadas a cabo en el ámbito privado queden impunes, dejando de este modo a los sujetos dominados (en muchos casos mujeres) desprovistos de

---

<sup>54</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>55</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

<sup>56</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

protección respecto de los sujetos que ostentan una posición dominante (los hombres). De este modo, las relaciones de poder entre mujeres y hombres se reflejan no sólo en la esfera pública, sino también en la privada, prevaleciendo en ambos casos los segundos respecto de las primeras. A ello hay que sumarle el agravante en el caso de la esfera privada de su opacidad respecto de la pública, que además se puede ver incrementada en los casos en los que el Derecho (en este caso la CEDAW) se abstiene casi por completo de intervenir en la misma. Pues tal y como afirma Hilary Charlesworth “(e)l problema fundamental que enfrentan las mujeres en todo el mundo no es el trato discriminatorio en relación con los hombres, aunque ello es una manifestación del problema mayor, que no es otro que el hecho de que “(l)as mujeres están en una posición inferior debido a que no tienen poder real ni en el mundo público ni en el privado, y el derecho internacional de los derechos humanos, al igual que muchas construcciones jurídicas, económicas, sociales y culturales, refuerza esta falta de poder.”<sup>57</sup>

Como hemos podido observar la CEDAW ha supuesto un claro avance en el reconocimiento, delimitación y concreción de los derechos de las mujeres. Sin embargo, no acaba de dar el paso definitivo que garantice no sólo la igualdad formal, sino también la igualdad material en el goce y ejercicio de los derechos por parte de las mujeres. A pesar de definir lo que se entiende por discriminación contra la mujer, sin lugar a dudas el mayor logro de la Convención, de establecer medidas tendentes a erradicar dicha discriminación y de incluso hacer alusión al origen sociocultural de dicha discriminación, la CEDAW no acaba de ahondar suficientemente en el origen del problema. La Convención acierta por tanto en reconocer el origen del problema, pero fracasa en no darle la importancia que tiene, pues omite profundizar en su origen y características. “A pesar de que formalmente se reconozca el acceso a los derechos en condiciones de igualdad, éste se ve mediado por las circunstancias sociales y culturales en las que influye el

---

<sup>57</sup> Charlesworth, ¿Qué son los "derechos humanos de la mujer"? Cap. 3 Cook, Rebecca. Derechos humanos de la mujer, 1997, p. 57.

género.”<sup>58</sup> Tal y como señala Vandenhole, la insistencia en la igualdad formal impide el correcto entendimiento de la igualdad material, pues al obviar las condiciones de acceso a los derechos se está dejando de lado importantes aspectos, como es el caso de la discriminación estructural o la discriminación indirecta, que han de ser tenidos en cuenta para poder alcanzar la igualdad material.<sup>59</sup> Al ser estas circunstancias sociales y culturales clave para garantizar el acceso al ejercicio de los derechos reconocidos no es suficiente con hacer una mera alusión al origen sociocultural del problema. Siendo conscientes que las actuales desigualdades de trato entre mujeres y hombres son el producto de siglos de discriminación, se hace necesario indagar en profundidad, de forma concreta y detallada, las causas y el origen de las situaciones de desigualdad e inequidad existentes. Esto es, la escisión de las esferas pública y privada, el reparto de roles, así como las relaciones de poder y dominación entre mujeres y hombres, para así construir una regulación legal que pueda poner fin a la desigualdad desde una base que no ha de ser neutra, sino plural.

#### **2.1.4. La Convención para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la responsabilidad internacional del Estado**

La separación entre las esferas pública y privada se ha reflejado también en la configuración de la responsabilidad internacional del Estado. Según el modelo clásico de responsabilidad internacional del Estado, los Estados son responsables única y exclusivamente por los actos llevados a cabo por agentes estatales. Solamente en circunstancias excepcionales la responsabilidad podía ser atribuida al Estado por actos cometidos por agentes no estatales.<sup>60</sup> Hemos de aclarar en este punto que la responsabilidad internacional del Estado tiene

---

<sup>58</sup> *Merino Sancho, Víctor M.*, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 72012, p. 29.

<sup>59</sup> *Vandenhole*, Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies, 2005, p. 72-73.

<sup>60</sup> *Di Silvio*, Georgetown Law Journal 2011, 1469 ff..

lugar por la violación del Derecho Internacional. Es decir, “(...) (todo) Estado es responsable internacionalmente por cualquier tipo de acción u omisión por parte de órganos estatales que violan los derechos reconocidos internacionalmente”<sup>61</sup>, como es el caso de los derechos reconocidos en la CEDAW. Pero, aun cuando la obligación de respetar los derechos humanos sea una obligación *erga omnes*<sup>62</sup>, por lo que respecta a la responsabilidad internacional, única y exclusivamente el Estado puede ser declarado responsable por violación de derechos humanos en el ámbito internacional, mientras que el individuo se configura en el marco de este tipo de relación jurídica como sujeto pasivo, es decir, como víctima, titular del derecho de resarcimiento con motivo de la violación cometida.<sup>63</sup> Como consecuencia de ello, la protección se ofrece exclusivamente al individuo frente al Estado y no al individuo frente a otros individuos.<sup>64</sup> Tal y como ha señalado la Corte Interamericana en diversas ocasiones, “(...) la protección internacional de los derechos humanos no debe confundirse con la justicia penal. Los Estados no comparecen ante la Corte como sujetos de acción penal. El Derecho internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones. “<sup>65</sup>

Con el paso del tiempo, la doctrina de la responsabilidad internacional del Estado fue evolucionando, llegando a comprender no solo actos cometidos por parte o en colaboración de agentes estatales, sino también actos llevados a cabo por agentes no estatales, siempre y cuando implicaran la omisión del cumplimiento del deber de diligencia debida en relación con la prevención,

---

<sup>61</sup> *Del Toro Huerta, Mauricio Iván*, La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos, 2002, S. 663-686., p. 664.

<sup>62</sup> *dass.*, La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos, 2002, S. 663-686.

<sup>63</sup> *dass.*, La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos, 2002, S. 663-686.

<sup>64</sup> *Medina Ardila*, La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano., 2009, S.83-122.

<sup>65</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio 1988. Serie C, Nº 04, §134.; Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yvon Neptune vs. Haití. Sentencia de 6 de mayo 2008. Serie C, Nº 180, §37; Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Adali vs. Turkey. Sentencia de 31 de marzo 2005, Application No. 38187/97, §216

investigación y sanción de violaciones de derechos humanos.<sup>66</sup> Este cambio en la doctrina tuvo lugar porque se entendía que el modelo clásico de responsabilidad internacional del Estado era contrario a la concepción global de los derechos humanos, siendo necesario conferir una protección más extensa de los mismos. Una protección que no debía proporcionarse únicamente frente a actos cometidos por agentes estatales, sino también frente a actos cometidos por particulares.<sup>67</sup>

En relación con esta evolución, cabe señalar que en la CEDAW se observa un avance hacia la ruptura de la escisión de las esferas pública y privada, al establecer en su artículo 2 letra e) que los Estados se comprometen a “(t)omar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;”.<sup>68</sup> Ello supone un acercamiento a la conceptualización moderna del principio de responsabilidad estatal, pues obliga a los Estados a establecer medidas que eliminen la discriminación no sólo en relación con actores públicos, sino también privados. A pesar de que no se refiere explícitamente a la responsabilidad internacional del Estado, la referencia expresa a los actores privados es de suma importancia para la violencia doméstica, pues extiende y consolida la obligación por parte del estado de prevenir, garantizar y castigar los actos de violencia contra la mujer que tienen lugar en el ámbito doméstico.

Como consecuencia de este análisis puede afirmarse que, si bien la CEDAW es el instrumento jurídico internacional por excelencia para las mujeres, ha de admitirse también que supone un paso importante pero no definitivo para la consecución de la igualdad *de facto*. Ello porque carece de una prohibición genérica de la violencia contra la mujer y, a pesar de observarse algunos indicios relevantes, no acaba de superar el obstáculo que supone la

---

<sup>66</sup> Radacic, UCL Jurisprudence Review 2008, 238 ff.p. 250.

<sup>67</sup> Di Silvio, Georgetown Law Journal 2011, 1469 ff..

<sup>68</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>

continuidad en la separación de las esferas pública y privada en relación a la protección efectiva de los derechos de las mujeres.

## **2.2. La Recomendación General N.º 19 sobre Violencia contra la Mujer (1992)**

La CEDAW está integrada por 30 artículos. Los primeros 16 son de carácter material, mientras que los restantes 14 se refieren a cuestiones procesales. En los artículos 17 a 22 de la Convención se regula el régimen de funcionamiento y competencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. El Comité es el órgano encargado de interpretar y velar por el cumplimiento de las disposiciones de la Convención. Una de las competencias más importantes de la Comité es la redacción de recomendaciones generales que van dirigidas a todos los Estados parte de la Convención y tienen por objeto la interpretación de temas o artículos específicos regulados en la CEDAW. El proceso de adopción de las recomendaciones generales se estructura en tres fases. En primer lugar, los miembros del Comité discuten con otras organizaciones, ya sea de NNUU, no gubernamentales o cualesquiera otras, que por razón del tema objeto de discusión tengan un interés específico y por su competencia y experiencia en la materia de que se trate su participación se considere importante en el proceso de elaboración de la recomendación general. Finalizado el debate, se encarga a uno de los expertos del Comité la redacción del borrador de la recomendación general. Finalmente, dicho borrador es revisado y adoptado por el Comité.

En relación a la violencia contra la mujer, tal y como hemos señalado, la CEDAW omite cualquier referencia a la prohibición de violencia contra la mujer con carácter general, limitándose a regular algunas manifestaciones específicas de la violencia contra la mujer. Siendo el Comité consciente de ello, son tres las recomendaciones generales adoptadas al respecto. Por un

lado, la Recomendación General número 12 sobre violencia contra la mujer adoptada en 1989<sup>69</sup>, que no trae consigo un avance muy importante respecto de lo dispuesto en la Convención, pues se limita a hacer referencia a la misma sin añadir a penas contenido. Sin embargo, con la adopción en 1992 de la Recomendación General número 19 sobre violencia contra la mujer<sup>70</sup> el Comité redacta un texto mucho más extenso que, aunque da un paso más hacia el establecimiento de un concepto integral de la violencia de género, sigue identificando la discriminación por motivos de género como la causa de la violencia contra la mujer. La Recomendación General número 19 implica, sin embargo, un avance importantísimo para el correcto entendimiento de la violencia contra la mujer al establecer el “missing link”<sup>71</sup> (vínculo ausente) en la concepción de la violencia contra la mujer como una cuestión de derechos humanos.<sup>72</sup>

Tuvieron que pasar varios años hasta que el Comité decidiese redactar una tercera recomendación en materia de violencia contra la mujer. En julio de 2017 el Comité adoptó la Recomendación General número 35 sobre la violencia contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general número 19.<sup>73</sup>

La importancia de la Recomendación General número 19 queda clara en el propio título de la Recomendación General número 35, pues esta actualiza el contenido de la misma sin sustituirla. De este modo la Recomendación General número 35, tomando como base lo dispuesto en la Recomendación General número 19 actualiza y amplía su contenido, contretizando y

---

<sup>69</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 12. Octavo período de sesiones, 1989.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>70</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>71</sup> *Shin*, CEDAW and Violence Against Women: Providing the ‘Missing Link’, 2007, 223-233., p. 223.

<sup>72</sup> *Rudolf/Freeman/Chinkin*, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 2012, p. 447.

<sup>73</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 35, 2017.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

profundizando en las obligaciones de los Estados Miembros con el propósito de combatir más efectivamente la violencia contra la mujer. Siendo que la Recomendación General número 19 es la piedra angular sobre la que se construye y asienta el tratamiento de la violencia contra la mujer en sede internacional, el presente apartado se centrará en el análisis de la misma. Si bien, se hace necesario referirse brevemente a algunos de los avances introducidos por la Recomendación General número 35:

- “Reconoce que la prohibición de la violencia de género se ha convertido en una norma del derecho internacional consuetudinario;
- Amplía la comprensión de la violencia para incluir violaciones de los derechos de salud sexual y reproductiva;
- Destaca la necesidad de cambiar las normas sociales y los estereotipos que apoyan la violencia, en el contexto de un resurgimiento de narrativas que amenazan el concepto de igualdad de género en nombre de la cultura, la tradición o la religión;
- Define claramente los diferentes niveles de responsabilidad del Estado por los actos y omisiones cometidos por sus agentes o aquellos que actúan bajo su autoridad, en el territorio del Estado o en el extranjero, y por no actuar con la debida diligencia para evitar la violencia en manos de particulares individuos y empresas, protejan a las mujeres y las niñas de esto, y aseguren el acceso a la justicia para los supervivientes;
- Llama inequívocamente a la derogación de todas las leyes y políticas que excusan, toleran y facilitan directa e indirectamente la violencia; y
- Enfatiza la necesidad de enfoques que promuevan y respeten la autonomía y la toma de decisiones de las mujeres en todas las esferas de la vida.”<sup>74</sup>

---

<sup>74</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. “Launch of CEDAW General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19”.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GR35.aspx>

Por lo que respecta a la Recomendación General número 19 sobre violencia contra la mujer, fue adaptada por el Comité CEDAW en 1992 y pese a no tratarse de un instrumento jurídicamente vinculante, resulta enormemente trascendente para la conceptualización de la violencia contra la mujer, así como para sacar del ámbito privado esta violación que se categoriza como violación de derechos humanos. El Comité, a pesar de no definir la violencia de género en la Recomendación General N°19, señala algunos rasgos clave que abren el camino para la conceptualización del término al explicar que la violencia de género se caracteriza por estar “(...) dirigida contra la mujer porque es mujer (...)” y además añade “(...) que le afecta en forma desproporcionada.”<sup>75</sup> Esta es la primera vez que se hace referencia al verdadero y último origen de la violencia, pues el hecho de especificar que la violencia se ejerce contra la mujer por el hecho de ser mujer y que “(l)as actitudes tradicionales, según las cuales se considera a la mujer como subordinada (...) perpetúan la difusión de prácticas que entrañan violencia o coacción (...)”<sup>76</sup> trae consigo la categorización de la violencia contra las mujeres, “(...) aunque exige una mayor concreción del significado de la expresión anterior (“... dirigida contra la mujer porque es mujer...”)<sup>77</sup> e implica además el reconocimiento de las relaciones históricamente desiguales entre géneros como causa del problema. La violencia contra la mujer tiene por tanto su origen en “(...) la necesidad de hacer valer el poder y control masculino, de imponer el reparto de roles en la sociedad y de castigar lo que es percibido como comportamiento femenino desviado.”<sup>78</sup>

Por otro lado, el Comité argumenta que la prohibición de violencia contra la mujer puede deducirse de la prohibición de discriminación prevista en el artículo 1 de la CEDAW. El Comité explica a este respecto que “(e)n la definición de la discriminación se incluye la violencia basada en el sexo (...)”

---

<sup>75</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>76</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>77</sup> Merino Sancho, Víctor M., Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, p. 80.

<sup>78</sup> Rudolf/Freeman/Chinkin, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, 2012. p. 452.

y añade por otro lado que “(l)a violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, independientemente de que en ellas se mencione expresamente a la violencia o no.”<sup>79</sup> No queda claro si el Comité entiende la violencia contra la mujer como una manifestación de la discriminación contra la mujer o si quiso vincular la violencia con la discriminación para dar cabida a la prohibición de violencia contra la mujer que con carácter general omite la CEDAW. Sea como fuere, la afirmación de que la discriminación es el origen de la violencia constituye un punto crítico de la Recomendación General número 19, pues como ya hemos analizado, el verdadero origen no es otro que la existencia de relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Es cierto que existe una vinculación estrecha entre la violencia contra la mujer y la discriminación por razones de género y debido a esta vinculación resulta en ocasiones difícil discernir entre ambas. Sin embargo, es necesario recordar que no son lo mismo, por lo que resulta necesario hacer el esfuerzo por separar ambos conceptos con el objeto de poder determinar qué se entiende por violencia contra la mujer. Tan solo así, es decir, delimitando de forma autónoma e independiente el concepto de violencia, a pesar de su evidente conexión con la discriminación por razones de sexo, será posible promover medidas jurídicas adecuadas que consigan erradicarla.<sup>80</sup>

La Recomendación General número 19 se refiere por otro lado a varias violaciones de derechos que constituyen violencia contra la mujer como es el caso de los matrimonios forzosos, la circuncisión femenina o acoso sexual en el lugar de trabajo, entre otras. No se trata de un *numerus clausus*, sino más bien de un *numerus apertus*. La Recomendación parte así de una prohibición categórica de violencia contra la mujer y dedica especial atención a determinadas manifestaciones de la misma, incluyendo actos que hasta el momento habían sido mencionados de forma dispersa en diversos textos internacionales. “La significación del relato de los mismos demuestra que

---

<sup>79</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>80</sup> *Mestre i Mestre, Ruth M./Añón Roig, María José*, Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho, 2005, p. 31-64

existe un tipo específico de violencia basado en las relaciones de género, y que son violaciones de derechos humanos. En suma, esta violencia presenta diversas formas, pero responden a unas mismas razones.”<sup>81</sup>

Por lo que respecta a la violencia doméstica, cabe señalar que viene regulada por primera vez de forma expresa en la Recomendación General número 19. La Comisión se refiere a violencia en la familia en relación con los artículos 5 (necesidad de modificar los patrones socioculturales de conducta) y 16 (matrimonio y relaciones familiares) de la CEDAW y explica que:

*“La violencia en la familia es una de las formas más insidiosas de violencia contra la mujer. Existe en todas las sociedades. En las relaciones familiares, se somete a las mujeres de cualquier edad a violencia de todo tipo, como lesiones, violación, otras formas de violencia sexual, violencia mental y violencia de otra índole, que se ven perpetuadas por las actitudes tradicionales. La falta de independencia económica obliga a muchas mujeres a permanecer en situaciones violentas. La negación de sus responsabilidades familiares por parte de los hombres puede ser una forma de violencia y coerción. Esta violencia compromete la salud de la mujer y entorpece su capacidad de participar en la vida familiar y en la vida pública en condiciones de igualdad.”<sup>82</sup>*

Ello supone todo un avance dado que hasta el momento los intentos de intervenir en la esfera privada habían sido más bien escasos.

Por lo que respecta a la responsabilidad internacional del Estado, la Recomendación General número 19 da un paso más allá que la CEDAW, que como recordaremos establecía la obligación por parte de los Estados miembros de tomar medidas para eliminar la discriminación contra la mujer

---

<sup>81</sup> Merino Sancho, Víctor M., Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, p. 81.

<sup>82</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

llevadas a cabo por cualquier persona, organización o empresa. En relación con la violencia contra la mujer, establece el Comité que:

*“La Convención se aplica a la violencia perpetrada por las autoridades públicas. Esos actos de violencia también pueden constituir una violación de las obligaciones del Estado en virtud del derecho internacional sobre derechos humanos u otros convenios, además de violar la Convención.”*<sup>83</sup>

Y además añade que:

*“No obstante, cabe subrayar que, de conformidad con la Convención, la discriminación no se limita a los actos cometidos por los gobiernos o en su nombre (...) los Estados Partes se comprometen a adoptar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas. En virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas.”*<sup>84</sup>

Como podemos observar el Comité no da un paso importante, sino el paso definitivo en relación con la determinación de la responsabilidad internacional del Estado que con esta interpretación se extiende tanto a actores públicos como privados, ya sean personas físicas o jurídicas. Ello supone un “(...) indicio relevante para invalidar la dicotomía público/privado.” dando lugar a “(...) la prohibición de violencia (que) irrumpe en la llamada esfera privada y revoca el presupuesto que la excluía del fenómeno jurídico.”<sup>85</sup> El Comité pone con ello fin, al menos por lo que respecta al principio de responsabilidad estatal, a la impunidad del Estado en los casos en los que ha fallado en el cumplimiento su deber de respetar,

---

<sup>83</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>84</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.

<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<sup>85</sup> Merino Sancho, Víctor M., Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, 327 ff.

proteger y garantizar los derechos de las víctimas cuando tienen lugar actos de violencia en el ámbito privado y/o son perpetrados por actores privados, como es el caso de la violencia doméstica. Es necesario recordar que las violaciones en sí no generan la responsabilidad internacional estatal, sino que los Estados están obligados a cumplir con su deber de protección en relación con la prevención, investigación y sanción de los hechos que impliquen la vulneración de los derechos humanos<sup>86</sup>, y dicho incumplimiento, en los casos en los que tenga lugar, es el que da lugar a la declaración de responsabilidad internacional del Estado. Con ello se confiere a las víctimas de violencia doméstica una protección real y efectiva a la que tiempo atrás no tenían acceso.

Como hemos podido observar, la Recomendación General número 19 sobre violencia contra la mujer cubre la laguna dejada por la CEDAW por lo que respecta a la regulación de la violencia contra la mujer. A pesar de que sigue incardinando la violencia en la prohibición de discriminación, el acercamiento a un concepto autónomo y a la determinación de su origen en las relaciones de poder históricamente desiguales entre hombres y mujeres, así como el inicio de la ruptura de la separación entre las esferas pública y privada, es más que visible e implica un avance notorio en el tratamiento y enfoque de esta problemática, revelando con ello el carácter estructural de la misma. A pesar de ello, no hemos de dejar de admitir las limitaciones de la Recomendación, que como hemos indicado con anterioridad, es una herramienta para la correcta interpretación de la Convención, careciendo por ello de carácter vinculante. Si bien, también es cierto que ello no la vacía de contenido o utilidad, pues a pesar de no ser jurídicamente vinculante se utiliza para suplir las lagunas de la Convención en materia de violencia de género y

---

<sup>86</sup> Los artículos 2 y 4 de la Convención establecen las obligaciones por parte de los Estados miembros de respetar, proteger y garantizar los derechos reconocidos.

tiene una gran influencia en la concretización de las obligaciones de los Estados miembros reguladas en la CEDAW.<sup>87</sup>

### **2.3. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993)**

Como hemos podido observar, el principal problema tanto de la Convención como de la Recomendación General número 19 es que identifican la discriminación como el origen de la desigualdad entre mujeres y hombres, así como de la violencia contra la mujer. Al no reconocer el reparto desigual del poder entre mujeres y hombres como origen último del problema (aunque lo identifican como una de las causas, siguen construyendo su argumentación sobre la base del principio de no discriminación) puede afirmarse que siguen moviéndose en el terreno de la igualdad formal pues al no incidir suficientemente en las condiciones de acceso a los derechos, el salto de la igualdad formal a la igualdad material no resulta posible.

Con la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena celebrada en 1993 se produce un cambio importantísimo en la concepción y tratamiento de los derechos de las mujeres. En la Conferencia se aprobaron la Declaración y el Programa de Acción de Derechos Humanos de Viena. A pesar de tratarse de una conferencia sobre derechos humanos, en ella se integran importantes aspectos de género. Uno de los logros más importantes es la referencia a los derechos humanos de las mujeres, dotándolos de titularidad propia, sin vincularlos a los derechos de los hombres. En relación con ello señala Merino Sancho que “(...) la expresa mención a los derechos humanos de las mujeres es un acto con un significado mayor que la prohibición de la discriminación. En este caso, se reitera el acceso en condiciones de igualdad, pero se afirman los derechos en relación con su titularidad. Y no porque se traten

---

<sup>87</sup> König, Frauenrechte sind Menschenrechte... un doch anders? Die UN Frauenrechtskonvention (CEDAW). Kap. 4. Rudolf, Beate. Frauen und Völkerrecht, 2006, S. 81-98, p. 94.

exclusivamente de derechos diferentes, sino porque las condiciones de acceso y de disfrute no son las mismas.”<sup>88</sup> Además de la configuración de los derechos humanos desde una perspectiva de género, de igual relevancia resulta el reconocimiento explícito de la violencia de género como violación de derechos humanos.<sup>89</sup> Pues, además de extender la titularidad de los derechos a las mujeres, es necesario reconocer la existencia de violaciones de derechos humanos que tienen su origen en el género, es decir, que se ejercen contra la mujer por el hecho de ser mujer.<sup>90</sup>

Por otro lado, se afirma por primera vez y de forma explícita que la violencia de género es una violación de los derechos humanos. Siendo la Comisión de Derechos Humanos consciente de la gravedad y del carácter estructural del problema, prevé la creación de un nuevo mecanismo para promover y proteger los derechos de las mujeres, la Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, incluidas sus causas y consecuencias.<sup>91</sup> La Comisión de Derechos Humanos nombró en 1994 a Radhika Coomaraswamy como su primera Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, incluidas sus causas y consecuencias. Una de las principales competencias de la Relatora es la de interpretar en concepto de violencia, determinar e interpretar los diversos tipos de violencia, así como identificar e investigar situaciones de hecho y denuncias que las partes interesadas presenten a la Relatora especial.<sup>92</sup> En relación a su labor entorno a la determinación y concreción del concepto de violencia de género y de sus diversos tipos, ha de señalarse que su trabajo de análisis ha sido y es de incalculable valor, ya que sus informes condicionan “(...) el modo en el que Naciones Unidas y, extensivamente, algunas políticas gubernamentales deben

---

<sup>88</sup> *Merino Sancho, Víctor M.*, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, p. 39.

<sup>89</sup> *Radhika Coomaraswamy*, VV. AA., Debating human rights: critical essays from the United States and Asia New York 1999, p. 171.

<sup>90</sup> *Merino Sancho, Víctor M.*, Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, p. 41.

<sup>91</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993).

<http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx>

<sup>92</sup> Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, incluidas sus causas y consecuencias. Informe preliminar. E/CN.4/1995/42., §8.

entender la igualdad y la violencia”.<sup>93</sup> Con anterioridad a la llegada de la Relatora, “(e)l sistema general de derechos humanos trataba jurídicamente la igualdad como ausencia de discriminación y paridad de trato (...)”, pero tras el análisis de la violencia de género llevado a cabo por la Relatora se produce un cambio de visión al “(...) articular mecanismos jurídicos sobre la opresión, y ya no tanto sobre la discriminación, (lo cual) permite garantizar los derechos humanos de las mujeres.”<sup>94</sup>

En 1993 y al hilo de lo acordado en la Conferencia de Derechos Humanos de Viena, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (DEDAW, por su acrónimo en inglés). La DEDAW, a diferencia de la Recomendación General número 19, es aplicable a todos los Estados miembros de NNUU. A pesar de carecer de carácter vinculante, es un instrumento de suma relevancia pues por primera vez en la historia se establece un concepto de violencia contra la mujer. Además, en la Declaración se produce un cambio de enfoque al reconocer la violencia de género como una violación de los derechos humanos y dar mayor protagonismo al origen último de la violencia contra la mujer.

La DEDAW define en su artículo 1 la violencia contra la mujer como:

*“(...) todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.”<sup>95</sup>*

Con esta definición se supera uno de los principales obstáculos para la consecución del goce efectivo de los derechos de las mujeres, ya que con este concepto se evidencia que los actos de violencia de género tienen lugar contra

---

<sup>93</sup> Merino Sancho, Víctor M., Anuario de filosofía del derecho 2007, 387 ff. p. 394.

<sup>94</sup> *dass.*, Anuario de filosofía del derecho 2007, 387 ff. P. 394.

<sup>95</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993).

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

las mujeres por el hecho de serlo, es decir, por “(...) *la pertenencia al sexo femenino (...)*” y se incluyen absolutamente todos los actos de violencia contra la mujer con independencia del ámbito en que se produzcan, ya sea “(...) *en la vida pública como en la vida privada.*”. “Si su condición de posibilidad es la pertenencia al sexo femenino del sujeto contra quien se ejerce, la Asamblea General admite su carácter estructural e institucional, remitiéndose al sexo como el criterio definitorio, categorizándola de una vez y para siempre.”<sup>96</sup>

Además, al referirse en el propio concepto de violencia contra la mujer a las esferas pública y privada se produce una ruptura definitiva respecto de la tradicional separación entre ambas esferas. Si bien, esta no es la única referencia de la Declaración a la dicotomía público/privado. En el apartado c) del artículo 4 podemos observar otra referencia clara a la ruptura de la escisión de las dos esferas respecto de la responsabilidad estatal por actos llevados a cabo tanto por actores públicos como privados. A este respecto la DEDAW dispone que los Estados deberán:

*“Proceder con la debida diligencia a fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares;”*<sup>97</sup>

Esta extensión expresa a la obligación de diligencia debida, prevención, investigación y sanción cuando los actos de violencia de género sean perpetrados por particulares implica el reconocimiento de que “(...) los derechos deben dotarse de contenido no según el ámbito en el que se ejercen sino de acuerdo con la situación en la que se encuentren los titulares de los mismos.”<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Merino Sancho, Víctor M., Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos 2012, 327 ff. P. 349.

<sup>97</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993).

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

<sup>98</sup> Merino Sancho, Víctor M., Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres, 2012, p. 45.

Por otro lado, la Declaración abandona la hasta entonces tradicional referencia a la discriminación como punto de partida u origen de la violencia y se centra en la verdadera causa del problema, que no es otra que las relaciones de poder históricamente desiguales, señalar que:

*“(...) la violencia contra la mujer constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer, y que la violencia contra la mujer es uno de los mecanismos sociales fundamentales por los que se fuerza a la mujer a una situación de subordinación respecto del hombre, (...).”<sup>99</sup>*

Como recordaremos, tanto a la Convención como a la Recomendación General número 19 les falta dar el último paso que permita la transición de la igualdad formal a la igualdad material. Es cierto que no es posible acabar con la violencia de género sin acabar con la discriminación contra la mujer, pero también lo es, que no se puede acabar con la discriminación contra la mujer sin acabar con el reparto de roles entre géneros existente que afianza la supremacía del hombre respecto de la mujer, quedando ésta relegada al ámbito privado, continuando así con un modelo de sociedad patriarcal en el que las relaciones de poder sitúan al hombre en una posición dominante respecto de la mujer, ya sea en la esfera pública o privada.

Con el reconocimiento de las relaciones de poder históricamente desiguales como origen de la violencia contra la mujer, la DEDAW propone un cambio de concepción y con ello de enfoque en el tratamiento de la violencia de género. Ello junto con la inclusión explícita de las violaciones llevadas a cabo en el ámbito privado y/o perpetradas por particulares nos permite concluir que Naciones Unidas da con la aprobación de la DEDAW un paso clave para la erradicación de la violencia de género. Pues, para poder garantizar la igualdad material es necesario reestructurar la sociedad y ello no sólo en relación con

---

<sup>99</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993).

<http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx>

la esfera pública, sino también en la esfera privada. A través del Derecho ha de producirse un “empoderamiento” de la mujer. Es decir, ha de establecerse una regulación legal que tenga en cuenta la perspectiva de género y ello implica “(...) hacer un análisis de los efectos (del Derecho, las medidas políticas, participación en la toma de decisiones...) sobre las mujeres y hombres, respectivamente”<sup>100</sup>, teniendo en cuenta las distintas características de cada género, tomando en consideración todos los ámbitos de la vida, así como la situación de desventaja de las mujeres respecto del hombre producto de la dominación histórica de los segundos respecto de las primeras. Siendo que la DEDAW reconoce correctamente el origen del problema y no excluye o prioriza ningún ámbito de la vida, puede afirmarse que sienta las bases sobre las cuales es posible construir una regulación legal que junto con las políticas sociales y educativas adecuadas permita erradicar esta lacra social de una vez por todas.

#### **2.4. Protección de las víctimas de violencia doméstica: Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer. Informes Periódicos.**

Con anterioridad nos hemos referido al Comité CEDAW como el órgano encargado de interpretar la Convención. Sin embargo, esta no es su única función del Comité ya que la Convención también le confiere una función de control de cumplimiento por parte de los Estados miembros de las disposiciones de la CEDAW. La Convención prevé en su artículo 18 la obligación de los Estados miembros de enviar informes periódicos en los que se explique en referencia a cada uno de los artículos de la CEDAW la situación de la mujer en el territorio del país emisor del informe.

Otros dos mecanismos de control del Comité son las comunicaciones individuales y el procedimiento de investigación de los estados, ambos regulados en el Protocolo Facultativo de la Convención, que entró en vigor

---

<sup>100</sup> López, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, 1 ff.

en el año 2000 y ha sido ratificado tanto por España como por Alemania.<sup>101</sup> El Protocolo prevé en su artículo 2 la posibilidad de que personas o grupos de personas, ya sea en nombre propio o en representación de las víctimas, interpongan quejas individuales ante el Comité siempre que se hallen bajo la jurisdicción de un Estado parte y sean víctimas de violaciones de la Convención cometidas por ese Estado parte. El procedimiento de investigación viene por su parte regulado en el artículo 8 del Protocolo Facultativo que prevé la posibilidad de investigar a los Estados partes en el caso de que “...el Comité recib(a) información fidedigna que revele violaciones graves o sistemáticas por un Estado Parte de los derechos enunciados en la Convención”.<sup>102</sup> En este caso el Protocolo faculta al Comité a investigar por iniciativa propia y sin necesidad de que exista una queja previa las violaciones masivas contra derechos de las mujeres que tengan lugar en Estados parte del Protocolo.

El principal problema del Comité es que no cuenta con mecanismos de sanción para el caso de incumplimiento por parte de los Estados miembros, lo cual dificulta enormemente su labor. Sin embargo, ello no quiere decir que la labor del Comité CEDAW sea inútil, en muchas ocasiones estos procedimientos son utilizados por las organizaciones civiles de los Estados parte del Protocolo como medio de presión “(...) para que los Estados adopten medidas de implementación y prevengan así el desprestigio de estar bajo proceso ante la CEDAW”.<sup>103</sup> Además, las decisiones de la Comisión son cada vez más utilizadas por la jurisprudencia en casos de violencia contra la mujer, tal es el caso del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> El estado de las ratificaciones del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer puede observarse bajo el siguiente link:

[https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en](https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8-b&chapter=4&lang=en)

<sup>102</sup> Asamblea General de Naciones Unidas. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (2000).

[http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP\\_CEDAW\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf)

<sup>103</sup> Chamberlain Bolaños, Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid 2004, 35 ff.

<sup>104</sup> Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Opuz vs. Turquía. Demanda N°33401/02. Violencia doméstica.

[http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945#{"itemid":\["001-92945"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945#{)

El siguiente apartado se centra en el análisis del procedimiento de presentación de los informes periódicos por parte de los Estados miembros. Ello porque los informes periódicos se refieren a la situación de la mujer en un Estado miembro concreto en relación, entre otras problemáticas, a la situación de la mujer en relación a la violencia de género, lo cual permite ofrecer una visión global del tratamiento legal de la violencia doméstica en España y Alemania desde la perspectiva internacional, cuestión a la que nos referiremos tras en análisis del procedimiento de presentación de informes periódicos con carácter general.

#### **2.4.1. Informes Periódicos: Procedimiento**

Tal y como hemos señalado, en virtud del artículo 18 de la CEDAW los Estados parte vienen obligados a presentar informes periódicos en los que se analiza la situación de la mujer en relación con las disposiciones de la Convención en el país de que se trate. La CEDAW prevé que estos informes se presenten ante el Secretario General de Naciones Unidas, pero es el Comité CEDAW el encargado de evaluar los informes presentados. El Comité está integrado por un grupo de 23 expertas y expertos que ejercen sus funciones con carácter independiente, es decir, con independencia de los intereses de los estados de los que sean nacionales.

El artículo 18 de la Convención prevé la presentación de un primer informe en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la CEDAW y en lo sucesivo dentro del plazo de al menos cada cuatro años o cuando el Comité así lo solicite expresamente. Como ya hemos adelantado, en los informes los Estados partes han de hacer referencia a la situación de la mujer en relación con las disposiciones de la Convención. Esto implica que en los informes deberán constar todas las medidas de cualquier índole, ya sean legislativas, judiciales, administrativas, educativas, etc., que evidencien los avances y carencias en relación con la situación de la mujer en el país de que se trate.

Los Estados parte hacen referencia en sus informes periódicos a distintos aspectos relacionados con la igualdad y la discriminación contra la mujer. Los temas tratados son de muy diversa índole, situación de la mujer en el mercado laboral, desequilibrios salariales entre hombres y mujeres, presencia de las mujeres en puestos de responsabilidad, conciliación de vida profesional y familiar, prostitución, trata de mujeres, migración y, por supuesto, violencia contra la mujer, entre otros.

El procedimiento de presentación de informes periódicos es calificado por la doctrina como “diálogo constructivo”<sup>105</sup>, que se inicia con la presentación del informe inicial (“initial report”) por parte del Estado parte de que se trate. Tras el informe inicial los estados están obligados a enviar informes al menos cada cuatro años, aunque en la práctica en muchas ocasiones no se cumple con este plazo. Con la presentación del informe inicial y los sucesivos informes estatales (“state reports”) se inicia en cada uno de los casos un procedimiento de control que culmina con las observaciones finales del Comité CEDAW (“concluding observations”). Desde la presentación del informe estatal hasta la emisión de las observaciones finales por parte del Comité suelen transcurrir aproximadamente dos años.<sup>106</sup> Tras la presentación del informe estatal se crean grupos de trabajo (pre-session-group) que analizan el informe y preparan cuestiones que deberán contestar las/los representantes de gobierno del país que haya presentado el informe. Finalmente, el Comité CEDAW emite las conclusiones finales que señalan puntos críticos, en su caso, alaban los logros conseguidos y proponen la implantación de medidas políticas y legislativas o cambios en las mismas con el objeto de mejorar la situación de la mujer en el país de que se trate.

Con el paso del tiempo el procedimiento se ha ido haciendo más complejo, incluyéndose en el mismo pasos intermedios y posteriores a la emisión de las observaciones finales por parte del Comité CEDAW que tienen por objeto facilitar e incrementar el acceso a información más detallada, agudizando con

---

<sup>105</sup> *Rust/Lange* (Hrsg.), CEDAW vor dem Zwischenbericht 2011, 2012, p. 25; *Rodi*, Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen?, 2014, S. 171-188.

<sup>106</sup> *Rodi*, Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen?, 2014, S. 171-188.

ello el control por parte del Comité. Tal es el caso de los “Follow-ups”, que son una especie de informes especiales que el Comité puede exigir a los Estados parte en los casos en los que se produzcan graves violaciones de los derechos de las mujeres en un área concreta especialmente problemática (por ejemplo, trata de blancas o violencia doméstica).

Otra cuestión relevante a destacar es la creciente participación y relevancia de la labor llevada a cabo por organizaciones no gubernamentales en el procedimiento de presentación de informes. Aunque su participación en el procedimiento no esté prevista en la CEDAW, el Comité CEDAW ha ido incorporando paulatinamente a las ONGs en el procedimiento hasta tal punto que puede afirmarse que se han convertido en un actor indispensable en el procedimiento. Los informes de las ONGs reciben el nombre de informes sombra o paralelos (“shadow reports” /”parallel reports”) y han cobrado importancia con el tiempo al percatarse el Comité CEDAW de que los mismos facilitan enormemente su labor. Y ello, porque se refieren a aspectos olvidados u ocultados en los informes estatales, que en muchas ocasiones disfrazan la realidad. Los informes sombra ofrecen una imagen más clara y real de la verdadera situación de las mujeres en los respectivos países y “(...) constituyen por tanto una importante fuente de conocimiento para la valoración de los informes estatales por parte del Comité CEDAW”.<sup>107</sup>

A pesar de que se han ido incorporando cada vez más elementos al procedimiento, podemos resumir el iter del mismo como una especie de círculo que se inicia con la presentación del informe estatal. Dicho informe es discutido y analizado por el Comité CEDAW, así como por las ONGs que intervengan en el procedimiento. Tras ello, las ONGs presentan el o los informes sombra, según el caso, que a su vez son discutidos y analizados por el Comité CEDAW. Finalmente, tras la discusión de las expertas y expertos del Comité se cierra el círculo con la publicación de las observaciones finales del Comité CEDAW. Además, cabe la posibilidad (cada vez más habitual en los procedimientos de informes periódicos) de que el Comité requiera al Estado parte para que presente un informe especial en relación a un tema

---

<sup>107</sup> *dies.*, Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen?, 2014, S. 171-188.

determinado que por su especial gravedad requiera un seguimiento más pormenorizado (“Follow-ups”). El Comité también hace habitualmente uso de su facultad de enviar cuestiones y preguntas (“List of issues”) para la obtención de información, aclaraciones o datos que no constan en el informe estatal y que considera relevantes para la redacción de las observaciones finales.

En relación con el estado actual de los informes presentados ante la Comité CEDAW por parte de España y Alemania cabe señalar, que el último procedimiento de presentación de informes fue el relativo al séptimo y octavo informes periódicos que España debería haber presentado en 2013 y Alemania en 2014. Como ninguno de los dos estados presentó a tiempo el séptimo informe periódico, ambos decidieron presentar el séptimo y el octavo conjuntamente.

En los siguientes apartados se analizará el sexto informe periódico presentado tanto por España como por Alemania ante el Comité CEDAW. Además, se incidirá brevemente en los aspectos más relevantes del séptimo y octavo informes periódicos presentados por ambos países. El motivo por el cual se presta más atención al sexto informe periódico es que en ambos casos la actividad legislativa en la materia de protección de víctimas de violencia de género y, en especial, de violencia doméstica ha sido mucho más intensa.

A través de este análisis tendremos ocasión de localizar los avances, novedades y reformas introducidas por ambos países durante el periodo del sexto informe periódico, es decir, desde el año 2004 hasta 2007 en el caso de España y desde 2003 hasta 2006 en el caso de Alemania, así como durante el periodo del séptimo y octavo informes periódicos, es decir, desde el año 2008 hasta 2013 en el caso de España y desde 2007 hasta 2015 en el caso de Alemania. Así mismo, y gracias a la labor tanto de la Comité CEDAW como de las ONG’s y asociaciones que intervinieron en el procedimiento, podremos observar las lagunas, deficiencias, impedimentos y cuestiones críticas en las que ambos países han de continuar trabajando.

#### **2.4.2. Informes periódicos: España y Alemania**

Debido al elevado número de documentos presentados y cuestiones que se abordan en el procedimiento de informes periódicos, centraremos nuestro análisis en los documentos presentados que hacen referencia a la violencia de género y, en especial, a la violencia doméstica y dentro de ellos nos centraremos en las medidas de carácter legislativo y judicial, haciendo referencia a algunas de carácter político de especial relevancia. En el análisis que se lleva a cabo en los siguientes apartados nos referiremos a una serie de textos legales y medidas de las que se resaltarán los aspectos más relevantes en relación con el interés mostrado tanto por el Comité CEDAW como por las ONGs y asociaciones participantes en el procedimiento.

Al hilo del procedimiento de presentación de informes periódicos presentados en los últimos años tanto por España como por Alemania se pretende realizar un acercamiento al procedimiento de control al que están sometidos ambos países por parte del Comité CEDAW y al mismo tiempo poner de relieve la utilidad que este procedimiento tiene o potencialmente podría tener si se le brinda la atención y confiere la importancia debida. Tal y como observaremos, los gobiernos de los países presentan informes en los que se refieren a los avances, reformas y novedades introducidas desde el año de finalización del procedimiento anterior hasta la fecha de presentación del informe. Tras la lectura de los informes tanto de España como de Alemania se puede entrever que ambos gobiernos ponen de relieve los avances y logros conseguidos, prestando escasa atención u omitiendo en ocasiones referencias relativas a cuestiones negativas, conflictivas o pendientes de mejora.<sup>108</sup> De ahí la riqueza y utilidad de este procedimiento, pues gracias a la intervención de actores independientes (ONGs, asociaciones y fundaciones para la defensa de los derechos de las mujeres), se aportan datos y cuestiones que corrigen y

---

<sup>108</sup> Para una lectura completa de los textos (informes de los estados, informes sombra, lista de preguntas del Comité CEDAW, respuestas de los estados, observaciones finales, etc.) relativos a los informes periódicos de España y Alemania ante el Comité CEDAW acudir al siguiente link:

España - CEDAW:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=ESP&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=ESP&Lang=EN)

Alemania - CEDAW:

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=DEU&Lang=EN](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/TreatyBodyExternal/countries.aspx?CountryCode=DEU&Lang=EN)

completan la información aportada por los gobiernos que de otro modo no hubieran sido aportados o abordadas.<sup>109</sup> Dado que las ONGs son conocedoras de la situación real en la que se encuentran las víctimas de violencia doméstica y debido a la imposibilidad del Comité CEDAW de investigar con la profundidad requerida en cada uno de los países, todas y cada una de las áreas abordadas por la Convención CEDAW, los informes sombra o paralelos constituyen parte fundamental del procedimiento de informes periódicos.<sup>110</sup> Gracias a estos informes y al control ejercido por parte del Comité CEDAW, la situación real de las víctimas de violencia doméstica sale a la luz, quedando al descubierto todos los logros y deficiencias de la legislación y el sistema de protección vigente.

El verdadero logro de este procedimiento de control es que debido a la diversidad de los actores intervinientes, la cualificación de las expertas y expertos que intervienen en el procedimiento, así como la variedad de intereses representados, tras la lectura de los informes presentados por todos los actores intervinientes es posible hacerse una idea muy cercana a la realidad de cuál es la verdadera situación de la mujer, en nuestro caso, en relación con la violencia doméstica tanto en España como en Alemania. Lamentablemente, debido a la escasa publicidad de este procedimiento de control tanto en España como en Alemania, dichos estudios, datos y conclusiones a pesar de ser de suma utilidad son escasamente utilizados a nivel nacional en ambos países.

#### **2.4.2.1. Informes Periódicos: España**

Tal y como hemos señalado con anterioridad, España ratificó la Convención CEDAW en el año 1983. La Convención obliga a los Estados miembros a la presentación de informes periódicos en los que los gobiernos con referencia

---

<sup>109</sup> *Lücking*, Die Rolle der NGOs bei der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung der Menschenrechte und insbesondere der Rechte der Frauen und Kinder, 2005, p. 104.

<sup>110</sup> *Rodi*, Was hat das CEDAW-Instrumentarium bisher gebracht? Welche Aufgaben stehen an?, 2012, p. 35-47.

a los artículos de la Convención han de dar cuenta de la situación de la mujer en su país. Hasta el momento son ocho los informes periódicos presentados por el Gobierno español. Tal y como se ha avanzado con anterioridad, en los siguientes apartados se va a analizar tanto el sexto informe periódico, como el séptimo y el octavo, que se presentaron conjuntamente. Debido a que la producción legislativa en relación con la protección de víctimas de violencia de género y, en especial, de violencia doméstica por parte del Gobierno español durante el periodo comprendido entre 2004 y 2007 (sexto informe periódico) fue mucho más intensa que durante los años siguientes (séptimo y octavo informes periódicos), se ha optado por llevar a cabo un análisis más exhaustivo en relación con el sexto informe periódico. Si bien, también se procederá a un análisis de los aspectos más relevantes en relación con el séptimo y octavo informes periódicos, los últimos presentados ante la Comité CEDAW relativos al periodo 2008 -2013.

#### 2.4.2.1.1. Sexto informe periódico

##### *2.4.2.1.1.1. Informe estatal*

Durante este periodo el principal avance en materia de violencia de género fue la aprobación en 2004 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género<sup>111</sup>. La ley resulta de aplicación a casos de violencia contra las mujeres ejercida por parte de hombres que son o han sido cónyuges o son o han estado unidos por relaciones similares de afectividad, aún sin mediar convivencia. Se trata de un texto legal que efectúa una regulación amplia y transversal y que tiene por objeto la erradicación de la violencia contra la mujer.

---

<sup>111</sup> España. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Publicado en: «BOE» núm. 313, de 29/12/2004. Entrada en vigor: 28/01/2005.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

El informe estatal aborda en un capítulo separado la violencia contra las mujeres. Llama la atención la cantidad de información estadística aportada por el Gobierno español en relación con esta materia. Teniendo en cuenta que el informe da parte de los avances producidos en materia de violencia de género desde 2004 hasta 2007 y que la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género (en adelante Ley Integral) entró en vigor en el año 2004, puede concluirse que el sexto informe periódico y los datos estadísticos en él recopilados resultan de especial importancia, pues a través de ellos pueden observarse los primeros resultados de la Ley Integral.

Uno de los aspectos analizados por el Gobierno español son las denuncias presentadas por malos tratos en el ámbito familiar. Especialmente interesante resulta el hecho de que no sólo se ha recabado información sobre las denuncias presentadas por mujeres, sino también por hombres. Ello permite no sólo observar la evolución estadística temporal, sino también la relación de denuncias presentadas en función del género. Según el informe 63.347 mujeres presentaron denuncia en el año 2007 por malos tratos por parte de su pareja o ex-pareja. En el año 2004 fueron por su parte 57.527 las denuncias presentadas por mujeres. En el caso de hombres fueron 10.902 las denuncias presentadas en 2007 por malos tratos ejercidos por parte de sus parejas o ex-parejas y 9.518 en el año 2004. Por lo que respecta a los malos tratos en el ámbito doméstico ejercidos contra mujeres por sus parejas o ex-parejas, el Gobierno español, por medio de una macroencuesta sobre violencia contra las mujeres realizó un estudio más exhaustivo en los años 1999, 2002 y 2006 en el que se distingue entre “maltrato declarado” y “maltrato técnico”. Mediante esta encuesta el Gobierno español pretende localizar no sólo los malos tratos contra mujeres mayores de 18 años que se consideran maltratadas (“maltrato declarado”), sino también aquellos casos en que “(...) independientemente de que la mujer se considere o no a sí misma como maltratada, se la considera como susceptible de ser víctima de malos tratos, a partir de las declaraciones a determinadas preguntas clave de la encuesta”<sup>112</sup> (“maltrato técnico”). Según este estudio, 3,6% de las mujeres se consideraban en 2006 víctimas de malos

---

<sup>112</sup> España. Sexto Informe Periódico España. Violencia contra la mujer. §358.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en)

tratos. En 2002 fueron el 4% y en 1999 el 4,2% de las mujeres encuestadas. En cambio, los valores suben al contabilizar el “maltrato técnico”. En 2006 el 9,6% de las mujeres encuestadas fue categorizada dentro del “maltrato técnico”, frente al 11.1% en 2002 y el 12,4% en 1999. Otra cuestión preocupante es la incidencia del maltrato en mujeres extranjeras mayores de edad residentes en España. Según la encuesta, el 7% de las mujeres declaró haber sido víctima de malos tratos en el último año y el 17% fue categorizado como “maltrato técnico”. Un porcentaje muy alto teniendo en cuenta que los valores doblan los porcentajes correspondientes a las mujeres de nacionalidad española.

De entre las estadísticas reflejadas en el informe estatal, otra muy reveladora y preocupante es la relativa al incremento de las muertes de mujeres por causa de la violencia de género a manos de su pareja o ex-pareja. En el año 2007 se produjeron un total de 71 muertes de mujeres en manos de su pareja o expareja. Tres muertes más que en el año 2006 y 13 más que en 2005.

En cuanto a las modificaciones llevadas a cabo en el ordenamiento jurídico español en materia de violencia de género, en Gobierno español establece en su informe un listado de textos legales introducidos en el periodo objeto de control. A pesar de que son varios los textos legales introducidos durante este periodo, en relación con muchos de ellos el Gobierno español se limita a citarlos, haciendo una muy breve referencia a su contenido, efectos y finalidad. Si bien, brinda especial atención a la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género de 2004.

Como ya hemos señalado, la Ley Integral establece una serie de medidas de carácter transversal que van desde el ámbito educativo, sanitario, publicitario, laboral hasta el judicial y que tienen por objeto prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género, así como prestar asistencia a las víctimas de la misma. La Ley Integral se refiere exclusivamente a la violencia ejercida por parte de hombres contra mujeres que son o han sido cónyuges o son o han estado unidos por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia.

De entre las medidas más destacables de la Ley Integral, merece especial atención la creación de los Juzgados de Violencia contra la Mujer<sup>113</sup> y del

---

<sup>113</sup> El art. 44 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género se refiere a la competencia de los nuevos Juzgados de Violencia contra la Mujer:

Artículo 44. Competencia.

«1. Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer conocerán, en el orden penal, de conformidad en todo caso con los procedimientos y recursos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, de los siguientes supuestos:

a) De la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por los delitos recogidos en los títulos del Código Penal relativos a homicidio, aborto, lesiones, lesiones al feto, delitos contra la libertad, delitos contra la integridad moral, contra la libertad e indemnidad sexuales o cualquier otro delito cometido con violencia o intimidación, siempre que se hubiesen cometido contra quien sea o haya sido su esposa, o mujer que esté o haya estado ligada al autor por análoga relación de afectividad, aun sin convivencia, así como de los cometidos sobre los descendientes, propios o de la esposa o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho de la esposa o conviviente, cuando también se haya producido un acto de violencia de género.

b) De la instrucción de los procesos para exigir responsabilidad penal por cualquier delito contra los derechos y deberes familiares, cuando la víctima sea alguna de las personas señaladas como tales en la letra anterior.

c) De la adopción de las correspondientes órdenes de protección a las víctimas, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Juez de Guardia.

d) Del conocimiento y fallo de las faltas contenidas en los títulos I y II del libro III del Código Penal, cuando la víctima sea alguna de las personas señaladas como tales en la letra a) de este apartado.

2. Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer podrán conocer en el orden civil, en todo caso de conformidad con los procedimientos y recursos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de los siguientes asuntos:

a) Los de filiación, maternidad y paternidad.

b) Los de nulidad del matrimonio, separación y divorcio.

c) Los que versen sobre relaciones paterno filiales.

d) Los que tengan por objeto la adopción o modificación de medidas de trascendencia familiar.

e) Los que versen exclusivamente sobre guarda y custodia de hijos e hijas menores o sobre alimentos reclamados por un progenitor contra el otro en nombre de los hijos e hijas menores.

f) Los que versen sobre la necesidad de asentimiento en la adopción.

g) Los que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores.

3. Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer tendrán de forma exclusiva y excluyente competencia en el orden civil cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos:

a) Que se trate de un proceso civil que tenga por objeto alguna de las materias indicadas en el número 2 del presente artículo.

b) Que alguna de las partes del proceso civil sea víctima de los actos de violencia de género, en los términos a que hace referencia el apartado 1 a) del presente artículo.

c) Que alguna de las partes del proceso civil sea imputado como autor, inductor o cooperador necesario en la realización de actos de violencia de género.

d) Que se hayan iniciado ante el Juez de Violencia sobre la Mujer actuaciones penales por delito o falta a consecuencia de un acto de violencia sobre la mujer, o se haya adoptado una orden de protección a una víctima de violencia de género.

4. Cuando el Juez apreciara que los actos puestos en su conocimiento, de forma notoria, no constituyen expresión de violencia de género, podrá inadmitir la pretensión, remitiéndola al órgano judicial competente.

Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer. Se introducen, además, reformas en materia penal y procesal, en virtud de las cuales se tipifican como delitos actos anteriormente constitutivos de falta y se facilita el acceso de las víctimas a la justicia. Por otro lado, se crea la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia contra la Mujer<sup>114</sup>. Además, se fomentan y amplían los programas de especialización de los profesionales que están en contacto con las víctimas.

En cuanto a los Juzgados de Violencia contra la Mujer, el informe estatal hace referencia a un estudio sobre el número de procedimientos penales ingresados directamente en los Juzgados de Violencia contra la Mujer desde finales de 2005 hasta mediados de 2007. Durante el tercer trimestre de 2005 los Juzgados de Violencia contra la Mujer conocieron 34.477 procedimientos penales. Las cifras más altas se alcanzaron a finales de 2006 con 41.729 procedimientos, sufriendo a mediados de 2007 un ligero descenso (39.634 procedimientos) respecto a las cifras de 2006.

Por su parte el Real Decreto 2393/2004, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, prevé la posibilidad de que mujeres extranjeras víctimas de violencia de género que cuenten con una orden de protección soliciten la residencia temporal en España. Además, el Decreto prevé por otro lado que “(...) en caso de nulidad matrimonial, divorcio, separación legal o cancelación de la inscripción como pareja registrada, de un nacional de un Estado UE o EEE con un nacional de un Estado que no lo sea, esta persona podrá conservar el derecho de residencia

---

5. En todos estos casos está vedada la mediación.»

<sup>114</sup> En este sentido, el art. 2 letra f) de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género dispone como uno de sus principios rectores el establecimiento de “(...) un sistema integral de tutela institucional en el que la Administración General del Estado, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, en colaboración con el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, (que) impulse la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contemplada en la presente Ley.”

si acredita que han existido circunstancias especialmente difíciles como haber sido víctima de violencia durante el matrimonio o situación de pareja registrada.”<sup>115</sup>

Por otro lado, se llevó a cabo una importante modificación del Código Penal español, a través de la Ley Orgánica 1/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de extranjeros<sup>116</sup> que introduce como delito autónomo la mutilación genital en cualquiera de sus manifestaciones<sup>117</sup>.

En relación con las órdenes de protección solicitadas por mujeres víctimas de violencia de género, señala el informe que han ido incrementando paulatinamente desde 2005. La cifra total de solicitudes de órdenes de protección desde mediados de 2005 hasta mediados de 2007 fue de 110.936. Alrededor del 80% de las mismas fueron aceptadas y el restante 20% fueron denegadas.

Casi todos los datos y estudios estadísticos a los que se refiere el informe estatal son realizados por el Observatorio Estatal de Violencia contra la Mujer. Se trata de “(...) un órgano colegiado interministerial, adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, a través de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer, al que corresponde el asesoramiento, evaluación, colaboración institucional, elaboración de informes y estudios y propuestas de actuación en materia de violencia de

---

<sup>115</sup> España. Sexto Informe Periódico España. Violencia contra la mujer, §368.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en)

<sup>116</sup> España. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18088>

<sup>117</sup> Tras la reforma introducida en el Código Penal español, su art. 149.2 queda redactado de la siguiente forma:

*“El que causara a otro una mutilación genital en cualquiera de sus manifestaciones será castigado con la pena de prisión de seis a 12 años. Si la víctima fuera menor o persona con discapacidad necesitada de especial protección, será aplicable la pena de inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de cuatro a 10 años, si el juez lo estima adecuado al interés del menor o persona con discapacidad necesitada de especial protección.”*

género”.<sup>118</sup> Las aportaciones del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género son también de suma relevancia pues entre otras funciones se encarga de analizar “(...) las sentencias sobre violencia doméstica y de género a fin de sugerir modificaciones legislativas.”<sup>119</sup> Según el informe, el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género presentó en 2005 las conclusiones del análisis de 14.000 sentencias relativas a la violencia doméstica y de género.

Otras dos reformas legislativas a destacar fueron, por un lado, el Real Decreto 513/2005 y por otro, el Real Decreto 660/2007 por los que se modifica el Real Decreto que regula el Registro central para la protección de las víctimas de la violencia doméstica. La primera modificación (Real Decreto 513/2005) tiene por objeto facilitar el acceso a la información del Registro central a los órganos judiciales, Ministerio Fiscal, policía judicial y a las Administraciones Públicas para un mejor desempeño de sus funciones y así garantizar mayor protección a las víctimas. La modificación introducida por el Real Decreto 660/2007 se refiere por su parte a el acceso a la información contenida en el Registro central para la protección de las víctimas de violencia doméstica. Con ello se introducen los cambios necesarios para otorgar una mayor protección y seguridad a la víctima, “(...) impidiendo que el maltratador pueda obtener un beneficio directo o indirecto de su actuación y pueda beneficiarse de ayudas o prestaciones”.<sup>120</sup>

---

<sup>118</sup> España. Sexto Informe Periódico España . Violencia contra la mujer. §376.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en)

<sup>119</sup> España. Sexto Informe Periódico España. Violencia contra la mujer. §395.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en)

<sup>120</sup> España. Sexto Informe Periódico España. Violencia contra la mujer. §379.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&Lang=en)

#### 2.4.2.1.1.2. Informe sombra y conclusiones finales

El informe sombra presentado en junio de 2008 por la plataforma feminista “Impacto de Género Ya” se refiere por su parte a las mujeres víctimas de violencia de género que son objeto de discriminación múltiple (por ejemplo, por razón de su origen, raza o discapacidad) o que por cualquier otro motivo estén especialmente desprotegidas o requieran una atención especializada, como es el caso de mujeres con enfermedades mentales o drogodependientes, y critica la falta de inversión de recursos por parte del Gobierno español para el tratamiento apropiado y especializado que requieren estos casos.<sup>121</sup>

El informe sombra valora por su parte positivamente la aprobación de la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género. Sin embargo, señala que el progreso en materia de violencia de género es aún demasiado lento y critica que las medidas para la correcta aplicación de la ley no son suficientes, debido en muchos casos a la falta de presupuesto y de medios.<sup>122</sup> Tal es el caso de los programas de especialización de los profesionales que están en contacto con las víctimas de violencia de género, la Plataforma denuncia al respecto “(...) la falta de formación específica del funcionariado público, el poder judicial, personal de salud y trabajadora/es sociales encargados de hacer cumplir la ley.”<sup>123</sup>

Por otro lado, y en relación a los procesos penales seguidos en materia de violencia de género, advierte que los mecanismos de protección de las mujeres víctimas de violencia de género son insuficientes y muestra su preocupación por el elevado número de sobreseimientos de estos casos. El informe señala que, según informes de Amnistía Internacional, los sobreseimientos en casos de violencia de género se multiplicaron por tres

---

<sup>121</sup> Plataforma Impacto de Género Ya. Informe sombra – Sexto informe periódico España. P. 3.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en)

<sup>122</sup> Plataforma Impacto de Género Ya. Informe sombra – Sexto informe periódico España. P. 3.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en)

<sup>123</sup> Plataforma Impacto de Género Ya. Informe sombra – Sexto informe periódico España. P. 3.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en)

entre los años 2005 y 2007.<sup>124</sup> Además, la Plataforma resalta en su informe en relación con la violencia de género “(...) la inaccesibilidad de los recursos y ayudas públicas para mujeres que no tienen orden de protección (95.37% del total) (...).”<sup>125</sup>

Las principales propuestas dirigidas al Gobierno español en relación con la violencia doméstica formuladas en el informe sombra de la Plataforma Impacto de Género Ya fueron las siguientes:

- “Incluir en la formación de todas y todos los profesionales encargados de hacer cumplir la ley asignaturas que les doten de capacidades para que puedan ocuparse eficazmente de sus funciones.
- Identificar y eliminar los mecanismos y prácticas que favorecen la impunidad de los actos de violencia contra las mujeres.
- Las autoridades deben recabar información sobre las necesidades y demandas de las mujeres que sufren violencia de género bajo metodologías adecuadas y desde la perspectiva de la diversidad. Esta información deberá constituir la base para diseñar políticas eficaces. La información estadística desagregada deberá hacerse pública para permitir diferenciar los actos de violencia de género cometidos contra las mujeres por parte de sus parejas o ex parejas de otras formas de violencia”.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Plataforma Impacto de Género Ya. Informe sombra – Sexto informe periódico España. P. 4.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en)

<sup>125</sup> Plataforma Impacto de Género Ya. Informe sombra – Sexto informe periódico España. P. 3.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en)

<sup>126</sup> Plataforma Impacto de Género Ya. Informe sombra – Sexto informe periódico España. P. 3.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&Lang=en)

Con anterioridad a la redacción de las observaciones finales, el Comité CEDAW dirigió al Gobierno español una serie de preguntas relativas a cuatro cuestiones relativas al examen del sexto informe periódico. El Comité tiene la facultad de enviar estas preguntas y cuestiones (“list of issues”) al gobierno del Estado miembro objeto de control cuando considera que le falta información respecto a algún extremo importante sobre el que ha de manifestarse en las observaciones finales. En el caso de España las cuestiones planteadas en materia de violencia contra las mujeres se referían a cuatro extremos de especial interés y/o preocupación. A saber:

- El elevado número de muertes de mujeres a manos de su pareja o ex-pareja y las dificultades a las que se enfrentan las mujeres para la obtención de órdenes de protección, especialmente en el caso de mujeres extranjeras.
- Por otro lado, se interesó por la implantación y funcionamiento de los Juzgados de Violencia, así como del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer
- Finalmente preguntó por los casos en que la responsable de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer había intervenido ante los tribunales<sup>127</sup>.

Habida cuenta de que el número de muertes de mujeres a manos de sus parejas o ex-parejas no había descendido desde la aprobación de la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género, el Comité pidió al Gobierno español que describiera las medidas adoptadas para erradicar la violencia contra las mujeres y los resultados logrados. El Gobierno español, en su contestación a la lista de cuestiones y preguntas planteadas por el Comité CEDAW señaló que en cumplimiento de lo dispuesto en el Ley Integral había sido elaborado un informe que tenía por objeto la evaluación de los efectos de la Ley Integral, el cual fue remitido al Comité.<sup>128</sup> Así mismo

---

<sup>127</sup> Comité CEDAW. Lista de preguntas y cuestiones relativas al sexto informe periódico de España, § 9-12.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6&Lang=en)

<sup>128</sup> El informe “Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre. Medidas de protección contra la violencia de género” se puede encontrar bajo el siguiente

hizo hincapié en la intensa labor desarrollada por el gobierno a través de la adopción de medidas de implementación de la ley, acuerdos para la puesta en marcha de nuevas actuaciones y medidas urgentes y el desarrollo reglamentario para garantizar la aplicación de la Ley Integral. De entre las medidas reflejadas en el informe, el Gobierno español destacó las siguientes:

- “Medidas de sensibilización y prevención, entre las que destaca la aprobación del plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género
- Medidas puestas en marcha en el ámbito de la publicidad y los medios de comunicación
- Formación de profesionales
- Medidas puestas en marcha para garantizar el derecho a la información, entre las que destaca la puesta en marcha del servicio telefónico de información y asesoramiento a través del número “016”
- Medidas puestas en marcha para garantizar el derecho a la asistencia social integral con la creación del fondo 2005 y 2006, la puesta en marcha de proyectos autonómicos y locales innovadores, así como los programas de teleasistencia móvil”<sup>129</sup>

A pesar de la exhaustividad del informe y del elevado número de medidas adoptadas, el Comité apuntó en sus observaciones finales que lamentablemente “(...) el número de asesinatos de mujeres perpetrados por sus cónyuges o parejas (y ex cónyuges o ex parejas) no ha disminuido significativamente y que de hecho ha aumentado la gravedad de los casos de violencia cometidos contra las mujeres”.<sup>130</sup>

---

<http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/balancedeCCAA2009.pdf>

<sup>129</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico. Número 9.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>130</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Sexto informe periódico España. §19.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en)

La segunda de las cuestiones planteada por el Comité fue la aportación de información sobre los criterios exigidos para la obtención de órdenes de protección, así como el porcentaje de órdenes de protección concedidas a mujeres extranjeras. En respuesta a la cuestión, el Gobierno español explica con detenimiento el procedimiento, requisitos, vigencia temporal, contenido y derechos derivados de la orden de protección. Respecto a las órdenes de protección concedidas a mujeres extranjeras aporta los porcentajes de órdenes concedidas desde mediados de 2005 hasta mediados de 2008. En base a los datos aportados puede apreciarse un aumento de la concesión de órdenes de protección a mujeres extranjeras (30% en 2005 frente a un 37% en 2008).<sup>131</sup>

Finalmente, y en relación a la creación del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, de los Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Delegación Especial del Gobierno Contra la Violencia sobre la Mujer, interesa al Comité saber si se han implantado dichos mecanismos, cuáles son sus funciones y estructura, y en el caso de la Delegación Especial del Gobierno, en cuantos casos ha intervenido ante los tribunales.

El Gobierno español señala en su contestación al Comité que la Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer fue nombrada en junio de 2005. Por lo que respecta a los Juzgados de Violencia contra la Mujer su creación se realizó paulatinamente desde junio de 2005 alcanzando a mediados de 2008 un total de 92 Juzgados exclusivos y 366 juzgados compatibles con el resto de materias de orden penal.<sup>132</sup> Además, el Gobierno español aporta varios anexos en los que se explica la estructura y funciones de ambas instituciones. Por lo que respecta a la intervención de la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer ante los tribunales, apunta el Gobierno español

---

<sup>131</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico. Número 10.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>132</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico. Número 11.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

que entre mediados de 2005 y mediados de 2008 la Delegación se personó en 163 causas penales.<sup>133</sup>

En sus observaciones finales el Comité CEDAW en relación con la violencia contra la mujer alaba los esfuerzos realizados por el Gobierno español a la hora de combatir y eliminar dicha violencia, sobre todo por lo que respecta a la aprobación de la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género. Especial mención merece a ojos del Comité la creación de la Delegación Especial del Gobierno para la Violencia sobre la Mujer, el Observatorio Estatal de Violencia contra la Mujer, así como los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. Sin embargo, el Comité advierte que, a pesar de la intensificación de los esfuerzos para combatir la violencia de género, el número de asesinatos de mujeres perpetrados por sus parejas o ex-parejas no ha disminuido significativamente. “El Comité recomienda que el Estado parte analice todos los casos de violencia contra la mujer, en particular los que terminan con el asesinato de la víctima, a fin de conocer las tendencias y las causas que subyacen al aumento de la gravedad de los casos de violencia cometidos contra las mujeres y garantizar la adopción de medidas adecuadas y eficaces medidas para prevenir dicha violencia”.<sup>134</sup> Además, pone el acento en la necesidad de ampliar las actividades y los programas de formación y capacitación para todos los profesionales que de algún modo estén en contacto con las víctimas, ya sea en los ámbitos judicial, policial, educativo o sanitario. Ello con el objeto de proporcionar un apoyo mejor y más adecuado a las víctimas. Finalmente, recomienda el Comité la ampliación de las campañas de concienciación pública sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas.

---

<sup>133</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico. Número 12.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>134</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Sexto informe periódico España. §20.

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=Sp&CountryID=163](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/TBSearch.aspx?Lang=Sp&CountryID=163)

#### 2.4.2.1.2. Séptimo y octavo informes periódicos

Tal y como se ha mencionado con anterioridad, España no presentó a tiempo el séptimo informe periódico por lo que el Gobierno español decidió presentarlo junto con el octavo. Es por ello que en vez de referirse este último informe los cuatro años siguientes a la finalización del procedimiento anterior, se refiere al periodo comprendido entre los años 2008 y 2013.

En relación con la situación de la violencia contra la mujer, el informe aborda los puntos criticados por la Comité CEDAW en las conclusiones finales relativas al sexto informe periódico. Uno de los principales puntos de crítica había sido el elevado número de mujeres víctimas de violencia, así como la necesidad de analizar los casos en los que se producen víctimas mortales. España señala en su informe que el año con menor número de víctimas mortales había sido en 2012 con 52 víctimas. La cifra más alta, en cambio, había tenido lugar en 2008 con 76 víctimas (en 2007 hubo 71 víctimas; en 2009 hubo 56 víctimas; en 2010 hubo 73 víctimas; en 2011 hubo 61 víctimas).

<sup>135</sup> Llama la atención que además de recopilar datos sobre las mujeres víctimas de violencia, el Gobierno español adelanta que pasará a incorporar los datos de “menores huérfanos por violencia de género”. Por otro lado, se empiezan a recopilar datos para conocer no sólo los casos en los que las mujeres son víctimas mortales de violencia de género, sino también los casos en los que las víctimas mortales son los hijos de éstas.

Además de una ampliación en la labor de recopilación de datos, el Gobierno español realiza periódicamente (1999, 2002, 2006 y 2011) macroencuestas de violencia de género. Según la macroencuesta de 2011 el 72,2% del total de las encuestadas había salido de la situación de maltrato. Los números no eran, sin embargo, tan positivos en relación con el número de denuncias interpuestas. El porcentaje de mujeres que acababan siendo víctimas mortales

---

<sup>135</sup> España. Séptimo y octavo Informes Periódicos España. Violencia contra la mujer. §304. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssmw5jHDQuNBd%2bTWAIG8TIE0OvFs6RLf2z15rYEzQzM1aZVjLS84Mt%2bHMXsVlbo1l%2fETFP3SOXn7UjdJEBu87A31v%2fhqkz04NIF%2fuMoPHKLo>

y no habían denunciado la situación de violencia continúa siendo muy elevado, manteniéndose casi de modo constante en un 81%.<sup>136</sup>

El Gobierno español destaca en su informe la labor de investigación realizada por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, así como por el Observatorio Nacional de Violencia sobre la Mujer a la hora de conocer la magnitud y características de la violencia de género.

Por otro lado, el informe se refiere a la importante inversión económica por parte de la Administración estatal en la lucha contra la violencia de género a pesar de la fuerte crisis económica padecida e incide en la formación continua del personal en contacto con las víctimas de violencia de género (haciendo especial hincapié en los profesionales que atienden los teléfonos de asesoramiento y ayuda, profesionales de la salud, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, órganos judiciales, fiscalía, profesorado, etc.).

Por lo que respecta a las preguntas y cuestiones planteadas por el Comité CEDAW al Estado español<sup>137</sup>, el Comité se centró principalmente una serie de áreas problemáticas de especial interés. A saber:

- Los recursos y estructuras a disposición de las mujeres víctimas de violencia, especialmente en relación con las mujeres con discapacidad y las migrantes, tras los recortes de presupuesto.
- En relación con el dictamen de 16 de julio de 2014 del Comité CEDAW relativo a la comunicación núm. 47/2012 González Carreño c. España<sup>138</sup>, el Comité insta al Estado español a indicar si la violencia

---

<sup>136</sup> España. Séptimo y octavo Informes Periódicos España. Violencia contra la mujer. §306. <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssmw5jHDQuNBd%2bTWAIG8TIE0OvFs6Rlf2z15rYEzQzM1aZVjLS84Mt%2bHMxSVIbo1l%2fETFP3SOXn7UjdJEBu87A31v%2fhqkz04NIF%2fuMoPHKLo>

<sup>137</sup> Comité CEDAW. Lista de preguntas y cuestiones relativas al séptimo y octavo informes periódicos de España. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8&Lang=en)

<sup>138</sup> Comité CEDAW. Dictamen de 16 de julio de 2014 relativo a la comunicación núm. 47/2012 González Carreño c. España. [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f58%2fD%2f47%2f2012&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f58%2fD%2f47%2f2012&Lang=en)

ejercida por un padre es tomada en consideración en los procesos judiciales relativos a la custodia de los hijos y el derecho de visita.<sup>139</sup>

Además, pregunta si se está impartiendo formación a los funcionarios judiciales y administrativos encargados de estos casos y si se ha reforzado el marco jurídico en esta materia.

- En cuanto al número de mujeres víctimas mortales de violencia de género que no denuncian (81%), el Comité pide información sobre las medidas adoptadas para identificar y combatir las causas.
- Finalmente, la Comisión pide información específica (número de casos, procesamientos, sentencias condenatorias, etc.) en relación con las distintas formas de violencia contra la mujer (violencia en el seno de la pareja, la trata, la explotación, el abuso, las agresiones sexuales, la mutilación genital femenina, los delitos contra el honor y lo matrimonios forzados).

En su contestación a la lista de preguntas<sup>140</sup>, el Estado español, después de referirse a los teléfonos de atención telefónica y las medidas para el asesoramiento de mujeres migrantes y con discapacidades, se centra en el caso González Carreño y las actuaciones judiciales en materia de custodia compartida y régimen de visitas en casos de violencia de género y señala que la legislación vigente en aquel momento disponía lo siguiente:

---

<sup>139</sup> Se trata de una queja individual (comunicación) presentada ante el Comité CEDAW por parte de la madre de una menor que fue asesinada por su padre en España. El padre de la menor se quitó la vida directamente después de cometer el asesinato. El proceso de separación de los padres de la menor fue problemático. A raíz de ello se dictó una orden de alejamiento respecto de la madre, así como un régimen de visitas del padre a la hija, calificadas de máxima alerta y riesgo, vigiladas e intervenidas por los servicios sociales y limitadas a una hora semanal. El padre quebrantó la orden de alejamiento, pero las consecuencias de ello se limitaron a la imposición de una multa de escasa cuantía (45€). A pesar de la conducta del padre y de que la madre recurrió la decisión por la que el se acordaba el régimen de visitas sin vigilancia, con ocasión de una visita no vigilada se produjo el asesinato de la menor a manos de su padre. El Comité CEDAW considera a España responsable por incumplimiento de su obligación de prevención y reparación. Para más información sobre el caso: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5599432>

<sup>140</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del séptimo y octavo informes periódicos.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en)

- “La suspensión del ejercicio de la patria potestad, guarda y custodia de los hijos, así como del régimen de visitas, estancia y comunicación, puede ser adoptada como medida cautelar para el inculpado por violencia de género
- El Código Penal prevé la pena de inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento, como pena principal de carácter discrecional en determinados delitos relacionados con la violencia de género.
- El Código Civil dispone que, en los casos de nulidad, separación y divorcio, no puede acordarse la guarda y custodia compartida cuando el padre esté incurso en un proceso penal por violencia de género o cuando existan indicios fundados.”<sup>141</sup>

Si bien, el Gobierno español aclaraba que estaba prevista la reforma del Código Penal que “(...) regulará de manera específica que en los casos de violencia de género o doméstica, no se pueda atribuir la guarda y custodia de los hijos e hijas, ni individual ni compartida, al progenitor condenado penalmente por sentencia firme por delito de violencia de género o doméstica, o incurso en un proceso penal iniciado en el que se constaten indicios fundados y racionales de la comisión de dichos delitos.”<sup>142</sup>

Además, España se refiere a una serie de reformas de la legislación española que tienen por objeto modificar la Ley 1/2004 de de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, introduciendo a los menores, hijos de mujeres víctimas de violencia de género como víctimas de violencia de género. Por otro lado, se establece la obligación de los jueces de pronunciarse sobre las medidas cautelares y de aseguramiento, sobre todo las que se

---

<sup>141</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del séptimo y octavo informes periódicos. § 55.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>142</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del séptimo y octavo informes periódicos. § 54.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en)

refieran a menores que dependan de la mujer víctima de violencia, entre otras medidas.

Finalmente, apuntar que el Gobierno español se refiere al número de mujeres víctimas mortales en España (en 2012, 52 víctimas; en 2013, 54 víctimas; en 2014, 54 víctimas).<sup>143</sup> Sin embargo, no se refiere a otras formas de violencia, como es el caso de la explotación, el abuso, las agresiones sexuales, la mutilación genital femenina o los matrimonios forzados, tal y como pedía el Comité CEDAW.

De entre los informes sombra presentados por las distintas ONG's y asociaciones, destaca el informe presentado por la Plataforma CEDAW Sombra España<sup>144</sup> integrada por más de 150 organizaciones y asociaciones que en su informe sobre lista de cuestiones y preguntas relativas a los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España reitera las conclusiones de su informe sombra en relación con la violencia de género:

- Insuficiencia de medios y recursos en la lucha contra todas las formas de discriminación;
- Inadecuado conocimiento de las distintas formas de violencia contra las mujeres
- Necesidad de abordar de forma seria la persistencia de estereotipos discriminatorios que obstaculizan el acceso y la obtención de justicia en casos de violencia de género.

---

<sup>143</sup> España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del séptimo y octavo informes periódicos. § 61.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>144</sup> Plataforma CEDAW Sombra España. Informe sobre lista de cuestiones y preguntas relativas a los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f20988&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f20988&Lang=en)

Por último, cabe destacar las observaciones finales del Comité CEDAW en relación con la violencia de género en España publicadas en julio de 2015.<sup>145</sup> El Comité se muestra alarmado por el número de menores asesinados por sus padres en el ejercicio de sus derechos de visita (20 entre 2008 y 2014). Además, critica el hecho de que la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género no se refiera a todas las formas de violencia de género, al concentrarse exclusivamente en la violencia en el seno de la pareja. Finalmente, advierte sobre el deterioro de los servicios de protección de las mujeres víctimas de violencia, haciendo especial hincapié en la escasez de casas de acogida. A raíz de las carencias observadas, el Comité CEDAW recomienda al Gobierno español:

“a) Revisar su legislación sobre la violencia contra la mujer en vigor a fin de que incluya otras formas de violencia de género, por ejemplo, la violencia ejercida por cuidadores, la violencia policial y la violencia en espacios públicos, lugares de trabajo y escuelas;

b) Disponer cursos obligatorios para los jueces, los fiscales, los agentes de policía y otros agentes del orden sobre la Convención y su Protocolo Facultativo y sobre la estricta aplicación de las disposiciones penales relativas a la violencia contra la mujer, y sobre procedimientos que tengan en cuenta el género para entrevistar y tratar a las mujeres que son víctimas de violencia;

c) Adoptar medidas integrales para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres y las niñas, y velar por que las mujeres y niñas víctimas de la violencia tengan acceso a medios inmediatos de reparación y protección, y que los autores sean enjuiciados y castigados adecuadamente;

d) Alentar a las mujeres a denunciar los casos de violencia doméstica y sexual a los órganos encargados de hacer cumplir la ley eliminando la

---

<sup>145</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Séptimo y octavo informes periódicos España. § 20.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en)

estigmatización de las víctimas, sensibilizando a la policía y al poder judicial, y divulgando información acerca de la naturaleza delictiva de estos actos;

e) Proporcionar asistencia y protección adecuadas a las mujeres que son víctimas de la violencia mediante el establecimiento de suficientes centros de acogida, en particular en las zonas rurales, y la mejora de la cooperación del Estado con las organizaciones no gubernamentales que acogen y rehabilitan a las víctimas;

f) Recopilar datos estadísticos sobre la violencia doméstica y sexual desglosados por sexo, edad, nacionalidad y relación entre la víctima y el autor.”<sup>146</sup>

#### **2.4.2.2. Informes periódicos: Alemania**

En abril de 1985 Alemania ratificó la Convención CEDAW. En cumplimiento de su obligación de presentar informes periódicos sobre la situación de la mujer presentó su informe inicial en 1988. Desde entonces han sido ocho los informes presentados por la República Federal de Alemania. Al igual que en el caso de España, Alemania no presentó a tiempo el séptimo informe periódico, por lo que decidió presentarlo conjuntamente con el octavo.

Tal y como se ha avanzado con anterioridad, en el presente apartado se analizará con mayor profundidad el sexto informe periódico presentado el 22 de octubre de 2007 que se refiere a la situación de la mujer en Alemania durante el periodo de 2003 a 2006 y ello porque es el periodo en el que hubo una mayor producción legislativa en materia de protección de víctimas de violencia de género y, en especial, violencia doméstica. Finalmente, se

---

<sup>146</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Séptimo y octavo informes periódicos España. § 21.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&Lang=en)

incidirá en los aspectos más importantes del séptimo y octavo informe periódico conjunto de Alemania relativo al periodo 2007 a 2015.

#### 2.4.2.2.1. Sexto informe periódico

##### 2.4.2.2.1.1. Informe estatal

Por lo que respecta al sexto informe periódico presentado por el Gobierno alemán ante el Comité CEDAW y en relación con la violencia contra la mujer durante el periodo 2003 a 2006, Alemania destaca como principales medidas introducidas la implementación del Programa de Acción para combatir la violencia contra la mujer y la aprobación de la Ley de protección contra la violencia en 2002, cuyos resultados son analizados en el informe.

El Programa de Acción para combatir la violencia contra la mujer fue aprobado en 1999. En el año 2000 se creó un grupo de trabajo mixto (ámbito federal y de los *Länder*) cuyo principal objetivo es examinar la violencia doméstica. A raíz de este plan de acción integral en 2002 se aprobó la Ley de protección contra la violencia que tiene por objeto, por un lado, facilitar la protección en el ámbito del derecho civil de las víctimas de violencia y de hostigamiento criminal y por otro, prevé la posibilidad de asignar la vivienda compartida a uno de los miembros de la pareja en casos de separación. Tal y como explica el Gobierno alemán en su informe, “(l)a Ley contempla un procedimiento simplificado de asignación de un hogar compartido y normas relativas a la prohibición de ponerse en contacto, acosar o intentar acercarse a la víctima y también estipula que ésta tiene derecho a quedarse en la casa en caso de violencia”.<sup>147</sup>

Dentro del marco del plan de acción se realizó un estudio que fue publicado en 2004 sobre las “Situaciones de vida, la seguridad y la salud de las mujeres

---

<sup>147</sup> Alemania. Sexto informe periódico Alemania. Violencia contra la mujer. P. 21.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en)

en Alemania”. En relación con la violencia contra la mujer se hicieron entrevistas a mujeres con edades comprendidas entre 16 y 85 años cuyos resultados se reflejan en el informe estatal. En cuanto a la violencia física con carácter general, el 37% de las mujeres entrevistadas declararon haberla sufrido desde la edad de 16 años. El 13% declaró haber experimentado violencia sexual, también desde los 16 años. En cuanto a la violencia psicológica, el 42% de las mujeres habían experimentado algún tipo de violencia psicológica, como humillación, aislamiento o degradación sistemática. Por lo que respecta a la violencia doméstica, el 25% de las encuestadas declararon haber experimentado violencia física o sexual, o ambas formas, por parte de sus parejas o ex-parejas. Los causantes de la violencia, ya fuera física o psicológica, eran en su mayoría hombres, la mayoría de los cuales eran o habían sido parejas de las víctimas y según las mismas, la mayoría de estos actos de violencia se habían cometido en el ámbito doméstico.

El estudio dedica especial atención a las mujeres migrantes, especialmente a las turcas y las mujeres repatriadas procedentes de países de la ex Unión Soviética y de Europa oriental, por tener una fuerte presencia entre la población femenina alemana. De los resultados obtenidos se desprende una mayor práctica de violencia contra mujeres migrantes que en el caso de mujeres alemanas. El 40% de las mujeres afirmaron haber sido víctimas de violencia física y/o sexual desde los 16 años. En el caso de las mujeres originarias de Europa oriental la cifra fue del 44% y en el caso de las mujeres turcas el porcentaje asciende al 49%. Del estudio realizado puede concluirse que las mujeres procedentes de Europa oriental sufren mayor violencia sexual. En cambio, las mujeres turcas se ven sometidas a una violencia predominantemente física.

De entre los proyectos reflejados en el informe estatal destinados a erradicar la violencia contra la mujer merece la pena destacar los proyectos relativos a la concienciación pública y a la formación de profesionales que están en contacto con las víctimas de violencia de género. En relación con la violencia doméstica, se pusieron en marcha varios proyectos que incluyen la evaluación de los programas de capacitación de índole social ofrecidos a los autores de

violencia doméstica. Por otro lado, se crean programas e instrumentos para apoyar e informar a las víctimas de violencia doméstica. Además, atendiendo a la población femenina de origen extranjero, se presta asesoramiento e información en varios idiomas. Finalmente, cabe destacar la ampliación de programas adicionales de capacitación e información sobre la violencia doméstica dirigidos a mejorar las aptitudes, la formación y la sensibilización de los profesionales del sector de la sanidad, que según manifiesta el Gobierno alemán “(...) han abordado de forma insuficiente la cuestión de la violencia en el hogar, a pesar de que, a menudo, los primeros en enfrentarse a las víctimas son representantes de estos grupos.”<sup>148</sup>

En relación con las medidas de carácter legislativo, en el informe estatal se enumeran una serie de medidas de carácter procesal y material que tienen por objeto proteger a las víctimas de violencia con carácter general. Estas tienen, sin embargo, importantes repercusiones respecto a las víctimas de violencia doméstica. Con la regulación introducida el Gobierno alemán pretende mejorar la protección jurisdiccional civil respecto de los actos violentos y proteger los derechos de las víctimas en relación con los procedimientos penales abiertos contra los agresores. Además, se introduce la posibilidad de mantener a los agresores en detención preventiva opcional y ampliada con el “(...) objeto de proteger a la población en general, y en particular a las mujeres y las niñas, contra la amenaza de delincuentes violentos y sexuales (...)”.<sup>149</sup> Por otro lado, se introducen modificaciones en el derecho procesal a fin de facilitar las condiciones de acceso a la justicia y acelerar los procedimientos.

En cuanto a la Ley de protección contra la violencia, cabe señalar que no sólo es de aplicación a mujeres. Si bien, según el estudio realizado por el Ministerio Federal de Justicia alemán, “(...) los instrumentos incluidos en la Ley de protección contra la violencia han sido efectivos tanto para las

---

<sup>148</sup> Alemania. Sexto informe periódico Alemania. Violencia contra la mujer. P. 23.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en)

<sup>149</sup> Alemania. Sexto informe periódico Alemania. Violencia contra la mujer. P. 25.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en)

víctimas de violencia en el hogar como en los casos de “acecho”, cumpliendo de este modo el objetivo de prevenir la violencia.”<sup>150</sup>

Por lo que respecta a la protección de las víctimas en los procedimientos penales, se introducen reformas en la ley que consisten en la posibilidad de las víctimas de prestar testimonio a través de vídeo, a fin de evitar un doble examen de las pruebas, se contempla la posibilidad de llevar los asuntos ante tribunales de los *Länder* y se amplían los derechos de información de las víctimas respecto al encarcelamiento del presunto delincuente y fecha de liberación. Las citadas medidas se adoptaron principalmente con el objeto de proteger a las víctimas de delitos sexuales.

El informe estatal se refiere además a las modificaciones introducidas en la legislación penal alemana en relación con el nuevo delito de “acecho”, que define como actos consistentes en “(...) la persecución constante de una persona hasta el punto de interferir en el estilo de vida de la víctima (...)”.<sup>151</sup>

El Gobierno alemán apunta al respecto que, si bien no todas, la mayoría de las víctimas de persecución y acoso son mujeres. Además, la Ley de protección contra la violencia de 2002 “(...) permite a los tribunales civiles dictar mandatos judiciales contra el contacto, todas las formas de acercamiento y el acoso como medida para proteger a las víctimas de cualquier persona que las acose de un modo inaceptable acechándolas constantemente contra su voluntad expresamente declarada, o las moleste a través de las telecomunicaciones. Si alguien que acecha a una víctima infringe dicha orden, podrá ser procesado y multado o condenado a encarcelamiento hasta un período de un año.”<sup>152</sup>

Finalmente, el Gobierno alemán dedica los últimos apartados de su informe a profundizar sobre cuestiones criticadas por el Comité en sus observaciones

---

<sup>150</sup> Alemania. Sexto informe periódico Alemania. Violencia contra la mujer. P. 24 -25.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en)

<sup>151</sup> Alemania. Sexto informe periódico Alemania. Violencia contra la mujer. P. 26.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en)

<sup>152</sup> Alemania. Sexto informe periódico Alemania. Violencia contra la mujer. P. 25.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en)

finales emitidas tras el quinto informe periódico estatal. Una de las cuestiones se refiere a la ausencia de datos e informaciones en relación con la violencia contra la mujer. Además de los datos aportados en el apartado relativo a la violencia contra la mujer a los que hemos hecho referencia, por lo que respecta a los resultados de las modificaciones legislativas introducidas, se refiere a las medidas de protección aprobadas en virtud de la Ley de protección contra la violencia. En el año 2004 se dictaron 7.371 medidas de protección contra la violencia y el acecho en virtud del artículo 1 de la Ley y se practicaron un total de 3.392 asignaciones de hogares en virtud del artículo segundo de la misma ley. En 2005 aumentaron ligeramente tanto las medidas de protección (8.238) como las asignaciones de hogares (3.488). Sin embargo, tal y como admite el propio Gobierno alemán en su informe, “(...) no se hace ninguna distinción si los casos procesados de acuerdo con lo establecido en la Ley de protección contra la violencia son resultado de acusaciones contra una mujer o contra un hombre. Tampoco se registran por separado ni la edad ni el origen étnico de las víctimas. ”<sup>153</sup>

#### 2.4.2.2.1.2. Informe sombra y conclusiones finales

De los informes sombra presentados por ONG's y asociaciones civiles alemanas, destaca el informe sombra presentado por “Alliance of German Women's Organizations”, publicado en noviembre de 2008. Cuando el mencionado informe se refiere a la violencia contra las mujeres, critica que los requisitos establecidos por la Ley de protección contra la violencia de 2002 son demasiado estrictos y complicados. El informe apunta a la existencia de “(...) obstáculos para mujeres víctimas de violencia tanto en el plano del derecho material, como en el plano del derecho procesal y como resultado de ello muchas mujeres se sienten desmoralizadas (...)”.<sup>154</sup> Además,

---

<sup>153</sup> Alemania. Sexto informe periódico Alemania. Ref. a los párrafos 22 y 23. P. 84.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&Lang=en)

<sup>154</sup> Alliance of German Women's Organizations. Informe sombra. Violencia contra la mujer. P. 38.

advierde que “(...) el principio “el que golpea ha de irse” no se aplica a menudo en la práctica. ”<sup>155</sup>

En relación con los problemas de aplicación de la Ley de protección contra la violencia en el caso de mujeres migrantes, el informe sombra de “Alliance of German Women’s Organizations” señala que en el caso de “(...) mujeres migrantes casadas por un tiempo inferior a dos años y que residen con sus maridos, independientemente de que estos sean alemanes o no (...), dependiendo de su estatus de residencia (mujeres), las consecuencias de la Ley de protección contra la violencia pueden ser contraproductivas”.<sup>156</sup> Debido a los estrictos requisitos en materia de residencia, las migrantes que se encuentren en las condiciones antes descritas pueden ver peligrar su estatus de residentes en Alemania. Pues el hecho de dictar una orden de alejamiento de la residencia familiar puede ser interpretado como ruptura matrimonial, lo que a su vez puede traer consigo la pérdida o restricción temporal de residencia de la víctima.

El Gobierno alemán señaló en su informe que, a pesar de sus esfuerzos por combatir la violencia de género, es consciente de la necesidad introducir mejoras y contar con un sistema mejor de prestación de ayuda. Al efecto adelanta que está ocupándose de la preparación de un segundo plan de acción en el que se prestará especial atención a la violencia, a la migración, así como a la violencia contra mujeres con discapacidad.

En relación el estudio elaborado por el Gobierno alemán, el informe sombra alaba el trabajo estadístico y de investigación realizado. Si bien, lamenta la ausencia de estudios e información respecto homicidios de mujeres en el contexto de la violencia doméstica, así como la ausencia de estadísticas de

---

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&Lang=en)

<sup>155</sup> Alliance of German Women’s Organizations. Informe sombra. Violencia contra la mujer P. 39.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&Lang=en)

<sup>156</sup> Alliance of German Women’s Organizations. Informe sombra. Violencia contra la mujer. P. 39.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&Lang=en)

casos de violencia doméstica denunciados ante la policía, número de procedimientos penales en materia de violencia doméstica, así como resultado de los mismos.

Por lo que respecta a las medidas de carácter legislativo adoptadas por el Gobierno alemán, el informe sombra presentado alaba la adopción de estas medidas aunque señala que en ocasiones la implementación de las mismas no tiene lugar debido a su incompatibilidad con otras provisiones legales que son aplicadas con carácter preferente, como es el caso de los procedimientos relacionados con el derecho a visita, guarda y custodia de los hijos que en muchas ocasiones agresores y víctimas tienen en común. Otro de los problemas, sobre todo en relación a los casos de violencia doméstica, a la hora de aplicar en la práctica las disposiciones de la Ley de protección contra la violencia es el tratamiento de la carga de la prueba en el ámbito del derecho civil. Según la regulación legal civil, un proceso es sobreseído cuando tan sólo existe un testimonio en contra de otro. Ello dificulta enormemente el acceso a la justicia por parte de las víctimas en los casos en los que la violencia tiene lugar en el ámbito privado, como es el caso de la violencia doméstica.

Tras la lectura del informe sombra enviado al Comité CEDAW puede observarse el profundo descontento de “Alliance of German Women’s Organizations” en relación con el tratamiento y regulación por parte del Gobierno alemán de la violencia doméstica. Uno de los principales puntos críticos que señala es la ausencia de un tipo penal específico acumulativo de violencia doméstica, que evite el tratamiento separado de cada una de los actos de violencia que sufren las víctimas. Otro de los puntos críticos según el informe es la desprotección de las víctimas en los procedimientos penales en materia de violencia doméstica, sobre todo por lo que respecta al interrogatorio reiterado de la víctima o el interrogatorio de la misma en presencia del agresor que trae consigo la revictimización de la misma, así como la falta de información de la víctima sobre la fecha de emisión, revisión o finalización de la custodia preventiva o las medidas de arresto. El informe sombra advierte de la necesidad de ampliar la participación del ministerio fiscal en los asuntos de violencia doméstica con el objeto de superar uno de

los principales problemas a los que se enfrentan las víctimas, esto es, la falta de prueba. Así mismo propone la inmediata realización de exámenes médicos tras la comisión del hecho delictivo, un aseguramiento más eficaz de la escena del crimen, así como una mayor implicación de la policía, sobre todo por lo que respecta a la realización de interrogatorios a testigos ajenos a las partes implicadas que facilite la prueba de los actos de violencia cometidos.

Con carácter previo a la emisión de las observaciones finales, el Comité CEDAW envió al Gobierno alemán una serie de preguntas (list of issues) relativas a cuestiones especialmente problemáticas. Por lo que respecta a la situación de las mujeres migrantes en Alemania pregunta el Comité si habida cuenta de la exposición de estas mujeres a actos de violencia el Gobierno alemán había realizado algún estudio sobre las razones del mayor grado y frecuencia de los actos de violencia contra las mujeres migrantes y refugiadas, y si se habían aplicado medidas al respecto. En respuesta a ello el Gobierno alemán destaca la realización de un análisis secundario del estudio representativo “Situación de vida, seguridad y salud de las mujeres en Alemania” y añade que “(...) en base a lo aprendido con este estudio, es posible realizar mejoras más concretas en relación con la atención de la salud de las mujeres y las niñas afectadas, especialmente en el caso de las mujeres migrantes”.<sup>157</sup> Si bien no expone los resultados del estudio ni profundiza sobre las razones por las cuales las migrantes y refugiadas son objeto de niveles más elevados de violencia. En relación con las medidas adoptadas al respecto el gobierno hace alusión a la publicación de un folleto informativo sobre “Las consecuencias de la violencia para la salud, con un enfoque centrado en la violencia doméstica” que incluye un apartado dedicado a la “Violencia en el contexto de la migración y huida”.

En la lista de preguntas enviada por el Comité CEDAW al Gobierno alemán, interesa saber al Comité la inversión realizada por el Gobierno alemán en

---

<sup>157</sup> Alemania. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico. Violencia contra las mujeres. §17.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

relación al apoyo y protección de las mujeres y niñas afectadas por la violencia, sobre todo por lo que respecta al acceso a los albergues para mujeres, servicios de asesoramiento y apoyo legal o social. El Gobierno alemán apunta que corresponde a los *Länder* y municipios la financiación de este tipo de medidas, así como la creación de una infraestructura adecuada. Sin embargo, señala que a nivel nacional se financian redes para el desarrollo de estas estructuras, como es el caso de “(...) la financiación de tres oficinas administrativas nacionales para coordinar los refugios para mujeres (...), la federación de oficinas de asesoramiento para mujeres y líneas de comunicación directa para mujeres (...), y el grupo nacional de coordinación para la lucha contra la trata de mujeres y la violencia contra las mujeres en procesos de migración (...).”<sup>158</sup> En cuanto a los albergues para mujeres, señala el gobierno que actualmente (2008) existen unos 400 refugios para mujeres en Alemania, que ofrecen unos 7.000 alojamientos para las mujeres afectadas por la violencia y sus hijos. Además, añade que el apoyo no se reduce a la puesta en disposición de alojamiento, sino que la protección y el apoyo conferido se extiende también a oficinas de asesoramiento y líneas de comunicación directa para las mujeres, así como a la concesión de ayudas a mujeres víctimas de violencia con falta de ingresos.

Por otra parte, el Comité CEDAW infiere en su lista de preguntas por segunda vez en la ausencia de datos en relación con la autoría (acusaciones contra mujeres y contra hombres) de los casos procesados de acuerdo la Ley de protección contra la violencia, así como la ausencia de registro por separado de estos casos en función de la edad y origen étnico de las víctimas. El Gobierno alemán señala al respecto que “(l)as estadísticas policiales sobre delitos proporcionan información acerca del número de víctimas de homicidio que guardan relación o mantienen algún parentesco con el autor del hecho. Sin embargo, no se dispone de las cifras relativas al tipo de relación

---

<sup>158</sup> Alemania. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico. Violencia contra las mujeres. § 18.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

(parejas, exparejas y afines). También es imposible determinar el número de casos en los que las víctimas son mujeres”.<sup>159</sup>

En las observaciones finales del Comité CEDAW, se alaban los esfuerzos realizados por el Gobierno alemán, sobre todo por lo que respecta a las iniciativas legislativas. Sin embargo, el Comité ve con preocupación el índice de violencia contra las mujeres que según los estudios aportados ronda el 40%, alcanzando casi el 50% en el caso de mujeres procedentes de Turquía y Rusia. El Comité critica en sus observaciones “(...) los efectos insuficientes de la Ley de protección contra la violencia, de 2002, sobre los perpetradores recurrentes y extremadamente violentos y sobre las mujeres migrantes casadas por menos de dos años” y muestra su preocupación en relación con los actos de violencia doméstica que “(...) quizá no sean tenidos en cuenta en los casos de custodia o visita de menores.”<sup>160</sup> El Comité al hilo de las peticiones y advertencias reflejadas en informes anteriores, insta al Gobierno alemán al estudio y análisis de todos los tipos de violencia de género, en particular los que redundan en el asesinato de mujeres, con el objeto de reunir “(...) datos estadísticos amplios desglosados por sexo, edad, tipo de violencia y la relación del perpetrador con la víctima.”<sup>161</sup> Así mismo requiere al Estado alemán “(...) a que aplique leyes que dispongan que las condenas por actos de violencia en el hogar sean tenidas en cuenta al tomarse decisiones sobre la custodia o la visita de los menores”.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Alemania. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico. Violencia contra las mujeres. § 21.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

<sup>160</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Sexto informe periódico Alemania. § 41.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en)

<sup>161</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Sexto informe periódico Alemania. § 46.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en)

<sup>162</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Sexto informe periódico Alemania. § 42.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&Lang=en)

#### 2.4.2.2.2. Séptimo y octavo informes periódicos

Como se ha avanzado anteriormente, al igual que España, el Gobierno alemán no presentó a tiempo el séptimo informe periódico, por lo que decidió presentar el séptimo y el octavo conjuntamente. En el presente apartado se analizarán los aspectos más relevantes relativos al mismo.

En relación con el informe presentado por el Gobierno alemán<sup>163</sup>, en el apartado relativo a la violencia contra la mujer el Gobierno alemán se refiere al su Segundo Plan de Acción para Combatir la Violencia Contra la Mujer que se puso en marcha en septiembre de 2007 que pone en marcha más de 130 medidas en distintas esferas. Entre las mismas destacan medidas de prevención, ayuda y asesoramiento, tales como la puesta en marcha de una línea telefónica de ayuda sobre violencia para la mujer disponible las 24 horas del día, en 15 idiomas y de carácter anónimo, que supuso una mejora importante en relación con el sistema de ayuda anterior.

Por lo que respecta a las medidas contra la violencia sexual, el Gobierno alemán admite la necesidad de solventar las deficiencias de protección facilitada en relación con los delitos de carácter sexual e informa de que el Ministerio de Justicia está estudiando medidas legislativas para mejorar la protección de las mujeres en este ámbito.

En cuanto a los derechos de contacto, guarda y custodia de los hijos, el Comité CEDAW ya había manifestado en las conclusiones finales del sexto informe periódico su preocupación en relación con los actos de violencia doméstica que quizá no eran tenidos en cuenta en los casos de custodia o visita de menores y en relación con ello, había recomendado aprobar leyes en virtud de las cuales las condenas por violencia doméstica sean tenidas en cuenta a la hora de decidir sobre el régimen de visitas, guarda y custodia de los hijos comunes. En contestación a ello el Gobierno alemán señala en su informe que el art. 1697 a) del Código Civil alemán, establece el interés superior del niño como principio rector a la hora de decidir sobre las medidas y decisiones en

---

<sup>163</sup> Alemania. Séptimo y octavo informe periódico Alemania.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en)

relación con el contacto, guarda y custodia de los hijos. El Gobierno alemán se refiere una serie de normas relativas a los procedimientos sobre la guarda y custodia de menores, así como los procedimientos relativos a la Ley de Protección contra la violencia, en los que se ha de tener en cuenta el bienestar e interés del menor. Si bien, no se hace referencia a ninguna norma en la que se establezca explícitamente que las condenas por violencia de género contra la madre han de ser tenidas en cuenta a la hora de decidir sobre el régimen de visitas, guarda y custodia de los hijos comunes.

El informe se refiere, por otra parte, a las medidas contra el matrimonio forzado y señala que en 2007 se publicó un estudio titulado “Matrimonio forzado: número de casos y análisis de los centros de asesoramiento”. El estudio mostró que las mujeres y niñas estaban especialmente afectadas por esta práctica, siendo el 30% de las personas que habían recibido asesoramiento mujeres y niñas de edad igual o inferior a 17 años. El estudio mostraba que prácticamente todas las víctimas eran de origen migrante y que, además, existe un vínculo entre el matrimonio forzado y la violencia doméstica, pues más de la mitad de las personas que solicitaron asesoramiento declararon haber sufrido agresiones físicas para que el matrimonio forzado pudiese celebrarse (el 27% recibió amenazas con armas o amenazas de muerte). En relación con esta problemática apunta el Gobierno alemán que “ (...) los Länder cuentan con servicios dirigidos a niñas y mujeres víctimas del matrimonio forzado o expuestas a serlo, cuya financiación corre a cargo de diversos programas encaminados a luchar contra la violencia contra la mujer y a los que tales víctimas pueden recurrir para solicitar ayuda (...).”<sup>164</sup>

Finalmente, llama la atención el esfuerzo realizado a la hora de recopilar datos relativos a la violencia doméstica, una de las cuestiones más criticadas por el Comité CEDAW en el período anterior. En relación con ello, explica el Gobierno alemán en su informe que desde 2011 se realizan estadísticas policiales sobre delitos contra la vida, la libre determinación sexual, la

---

<sup>164</sup> Alemania. Séptimo y octavo informe periódico Alemania. § 122.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en)

integridad física y los delitos contra la libertad individual atendiendo a los siguientes criterios:

- “Si el agresor es pareja actual o expareja de la víctima (datos desglosados en función de si son cónyuges, pareja de hecho inscrita en el Registro Civil, convivientes y, en suma, expareja).
- La proximidad espacial o social (en la vivienda compartida, por ejemplo).
- Los datos específicos que se conocen de la parte damnificada relativos, entre otros aspectos, a su vulnerabilidad (por ejemplo, alcoholismo, toxicomanía, discapacidad, enfermedades o edad).”<sup>165</sup>

Los primeros datos obtenidos son del año 2012. Según los mismos 13.858 mujeres fueron víctimas de violencia en manos de sus parejas (5.112 fueron agredidas por el cónyuge; 4.503 por la pareja con la convivían; 4.184, por sus excónyuges o exparejas). De estas mujeres 333 fueron asesinadas por sus parejas o exparejas (176 fueron asesinadas por sus cónyuges; 81 por la pareja con la que convivían; 76 por el excónyuge o expareja).

Finalmente, y por lo que respecta a la violencia ejercida en el seno de la pareja, el estudio revela que el número de mujeres víctimas de violencia en la pareja es mucho más elevado que el de hombres. “Si se tiene en cuenta el porcentaje de “víctimas dentro de la pareja” con respecto al número total de víctimas de delitos individuales, puede observarse que el 20,1% de las mujeres víctimas de delitos violentos sufrieron dicha violencia a manos de sus parejas. Este porcentaje, en el caso de los hombres, es del 2,6%. Una gran parte de las mujeres víctimas (un 40,8%) lo son de delitos de homicidio. El porcentaje de hombres víctimas de delitos de homicidio (un 5,7%) también es considerablemente inferior al relativo a mujeres y niñas.”<sup>166</sup> Por lo que respecta a los casos de violación y coerción sexual, así como de lesiones

---

<sup>165</sup> Alemania. Séptimo y octavo informe periódico Alemania. § 130.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en)

<sup>166</sup> Alemania. Séptimo y octavo informe periódico Alemania. § 133.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&Lang=en)

corporales peligrosas y graves, los resultados son muy similares (violación y coerción sexual de mujeres: 23,9% / hombres: 4,5%; lesiones corporales peligrosas y graves de mujeres: 25,7% / hombres: 3,3%).

En cuanto a las preguntas y cuestiones planteadas por el Comité CEDAW al Gobierno alemán<sup>167</sup> en relación con la violencia contra la mujer, el Comité alaba las modificaciones introducidas en el Código Penal alemán en relación con los delitos sexuales situando “(...) la falta de consentimiento de la víctima en el centro de la definición jurídica de violación y tipifica(ndo) como delito el abuso de personas que son incapaces de resistencia debido a discapacidad mental o física o a “un profundo trastorno de la conciencia”.<sup>168</sup> En relación con estas modificaciones interesa al Comité saber si las víctimas que no son capaces de manifestar oposición están suficientemente protegidas.

Por otro lado, el Comité pregunta al Gobierno alemán por las medidas adoptadas para ratificar el Convenio del Consejo de Europa sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica e insiste en la necesidad de facilitar datos actualizados en relación con la violencia contra la mujer, haciendo especial referencia a los casos de violencia doméstica, así como sexual. El Comité pide que dichos datos se refieran específicamente a los casos denunciados e investigados, a las condenas dictadas y a las sanciones impuestas a los autores, refiriéndose, en todo caso, a la edad, sexo, tipo de delito y relación entre víctima y autor.

En respuesta a las preguntas y cuestiones del Comité CEDAW, el Gobierno alemán explica que la reforma introducida en el art. 177 del Código Penal

---

<sup>167</sup> Comité CEDAW. Lista de preguntas y cuestiones relativas al séptimo y octavo informes periódicos de Alemania.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f7-8&Lang=en)

<sup>168</sup> Comité CEDAW. Lista de preguntas y cuestiones relativas al séptimo y octavo informes periódicos de Alemania. § 10.  
[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f7-8&Lang=en)

alemán que introduce el concepto de relaciones sexuales no consensuadas ha sido aprobada y entrará en vigor en breve. En contestación a las dudas del Comité en relación con la protección de las víctimas que no sean capaces de prestar consentimiento, señala el Gobierno alemán que el apartado segundo del art. 177 garantiza dicha protección al castigar el hecho de que el agresor se aproveche del hecho de que la víctima sea incapaz de ofrecer resistencia. Ello incluye no solo a las personas incapaces por razón de una enfermedad o discapacidad, sino también incluye a los casos en que la víctima está drogada o alcoholizada. El mencionado artículo tipifica igualmente las agresiones sexuales en las que el agresor utiliza un elemento de sorpresa para cometer la agresión sexual o amenaza con usar violencia para conseguir el consentimiento de la persona agredida.

Por otro lado, el Gobierno alemán anuncia la inminente modificación del delito de acoso que hasta el momento requería que el acto de acoso tuviese un impacto severo en el modo en que la víctima vive su vida. Tras la reforma, está previsto que el delito deje de ser un delito de resultado y se convierta en un delito de mera actividad. Por tanto, a partir de la reforma el delito de acoso tendrá lugar cuando una persona acose persistentemente a otra en contra de su voluntad de tal modo que desde un punto de vista objetivo sea bastante probable que afecte al modo en que la víctima vive su vida.

Por último, el Gobierno alemán informa al Comité CEDAW de que se están llevando a cabo todas las medidas necesarias para adaptar la legislación alemana a los estándares del Convenio del Consejo de Europa sobre la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica y asegura que el instrumento de ratificación está preparado para ser ratificado en breve. Lamentablemente, el Gobierno alemán no se refiere en su contestación a los datos sobre casos de violencia contra la mujer solicitados por el Comité CEDAW.

De todos los informes sombra presentados por las ONG's y organizaciones civiles destaca el informe sombra presentado por "CEDAW-Allianz

Deutschland”. En el informe se muestra una gran preocupación por el creciente número de casos de violencia dentro de la pareja, en especial, los casos que acaban en muerte de la víctima. “CEDAW-Allianz Deutschland” critica, además, la ineficacia de las medidas de prevención y protección de las víctimas e incide especialmente en la situación de peligro en que se encuentran los hijos y las madres víctimas de violencia, cuando el agresor es el padre.

Por otro lado, el informe pone el acento en el número de casos en los que la separación de parejas da lugar al asesinato de la mujer y los casos en los que el agresor, tras asesinar a su pareja o expareja se suicida. “CEDAW-Allianz Deutschland” asegura que muchas de las víctimas mortales habían sido previamente víctimas de violencia sexual y/o doméstica que ya se habían dirigido a las administraciones públicas en busca de protección. Ello es muestra de la despreocupación y la falta de reacción por parte de los funcionarios estatales de las causas, formas de manifestación y efectos de la violencia de género.

Finalmente, y por lo que respecta a las observaciones finales del Comité CEDAW relativas al séptimo y octavo informes periódicos de Alemania<sup>169</sup>, el Comité muestra su preocupación en relación con la prevalencia de la violencia doméstica contra la mujer y la falta de una estrategia integral con miras a su prevención y la existencia de actitudes imperantes en la judicatura que ven la violencia doméstica como un asunto de carácter privado. Por otro lado, llama la atención las escasas denuncias interpuestas ante la policía por parte de las víctimas de violencia de género, así como el escaso número de personas procesadas y condenadas. Resulta, además especialmente preocupante la incidencia de la violencia en grupos de mujeres especialmente vulnerables, como es el caso de las mujeres con discapacidades, así como las

---

<sup>169</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Séptimo y octavo informes periódicos Alemania.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&Lang=en)

refugiadas y solicitantes de asilo. Es por ello que el Comité CEDAW recomienda al Gobierno alemán que:

- a) “Redoble sus esfuerzos para luchar contra todas las formas de violencia de género contra la mujer y adopte medidas para preparar una estrategia general de prevención con el fin de hacer frente a la violencia doméstica, en particular mediante campañas de concienciación;
- b) Aliente a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia de género, incluida la violencia doméstica, y vele por que los casos de violencia contra la mujer se investiguen eficazmente y los autores sean debidamente enjuiciados;
- c) Establezca un mecanismo independiente para supervisar los casos de violencia y malos tratos en las instituciones para personas con discapacidad, velando por que tal organismo cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para cumplir cabalmente su mandato;
- d) Modifique la legislación a fin de que las consideraciones relativas al derecho sobre la inmigración no impidan a las autoridades adoptar medidas sin demora para ofrecer protección en los casos de violencia de género;
- e) Investigue sin demora todos los casos de delitos motivados por prejuicios o los ataques contra las mujeres y las niñas refugiadas y solicitantes de asilo y vele por que los autores sean debidamente procesados;
- f) Emprenda campañas de sensibilización a fin de que la opinión pública conozca las consecuencias de la violencia sexual y refuerce los programas de fomento de la capacidad a nivel federal y estatal con destino a los jueces, fiscales, agentes de policía y otros agentes del orden en relación con la estricta aplicación de las disposiciones penales sobre la violencia sexual contra las mujeres;
- g) Vele por que las mujeres extranjeras no se vean obligadas a seguir casadas con maltratadores, facilitando el reconocimiento de su

situación especialmente difícil y otorgándoles el derecho independiente de residencia;

- h) Adopte, como se anunció durante el diálogo con el Comité, todas las medidas necesarias para ratificar con carácter prioritario el Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica.”<sup>170</sup>

Tal y como se ha podido observar, del análisis de los informes presentados en el seno de los procedimientos periódicos de presentación de informes ante el Comité CEDAW puede realizarse un análisis en profundidad y sacarse importantes conclusiones de la situación de las mujeres víctimas de violencia doméstica en España y Alemania. El hecho de que se trate de un procedimiento llevado a cabo en sede internacional no lo convierte en vago o superficial. Gracias a la intervención de las ONGs en el procedimiento es posible conocer cuál es la situación real en la que se encuentran las víctimas de violencia doméstica y poner el acento en aspectos conflictivos (ausencia o escasez de financiación, falta de sensibilización y formación apropiada de los profesionales que están en contacto con las víctimas de violencia doméstica, ausencia de atención a determinados grupos especialmente vulnerables como es el caso de las mujeres migrantes o con discapacidad, entre otros) que de otro modo quedarían olvidados o no se localizarían con tanta facilidad. Esta sinergia es la que permite al Comité CEDAW realizar observaciones y recomendaciones que no tienen un carácter general y programático, sino que se refieren a aspectos y medidas concretas y específicas que deberían tener una presencia más destacada a nivel nacional.

---

<sup>170</sup> Comité CEDAW. Observaciones finales – Séptimo y octavo informes periódicos Alemania. § 26.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&Lang=en)

### 3. Violencia Doméstica: Consejo de Europa

La lucha contra la violencia contra la mujer no solo ha tendido lugar a nivel internacional. Aunque Europa ha reaccionado con cierta tardanza, puede afirmarse que la acción institucional europea ha entrado con fuerza a la hora de combatir la violencia contra la mujer en las últimas décadas. Mientras que en otros continentes cuentan con instrumentos jurídicos vinculantes en esta materia desde hace ya tiempo, tal es el caso de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también llamada “Convención Belém do Pará”) de 1994<sup>171</sup> o el Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África de 2003<sup>172</sup>, no fue hasta 2011 cuando se promulgó en Europa el primer instrumento jurídicamente vinculante para la lucha contra la violencia de género.

A nivel europeo hay que distinguir entre la acción institucional de la UE y la del Consejo de Europa. A pesar de que la colaboración entre ambas instituciones es muy estrecha, se hace necesario distinguir entre ellas, pues ambas tienen su base territorial en el continente europeo. Sin embargo, el Consejo de Europa<sup>173</sup> cuenta con un ámbito territorial mayor que el de la UE<sup>174</sup>. Aunque el Consejo de Europa y la UE se rigen por los mismos valores (derechos humanos, democracia e imperio de la ley) son instituciones separadas que a pesar de asumir roles distintos se complementan mutuamente.<sup>175</sup> Es por ello que se analizará en capítulos independientes el desarrollo, así

---

<sup>171</sup> Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, “Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”, 1994.  
<http://belemdopara.org/convencion-belem-do-para/>

<sup>172</sup> Asamblea de la Unión Africana, “Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África”, 2003.  
<http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/>

<sup>173</sup> Estados Miembros Consejo de Europa son actualmente 47. Consultar bajo el siguiente link:  
<http://www.coe.int/en/web/portal/47-members-states>

<sup>174</sup> Estados Miembros UE son actualmente 28. Consultar bajo el siguiente link:  
[http://europa.eu/about-eu/countries/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/countries/index_es.htm)

<sup>175</sup> Para un mejor entendimiento de las relaciones entre Consejo de Europa y UE consultar el siguiente link:  
<http://www.coe.int/en/web/portal/european-union>

como los principales logros de la acción de ambas instituciones a la hora de combatir la violencia de género y en especial la violencia doméstica.

### **3.1. Violencia contra la mujer – Violencia doméstica: Consejo de Europa**

#### **3.1.1. Inicios de la pugna contra la violencia contra la mujer**

Como hemos podido observar en el capítulo anterior, la violencia de género, y, en especial, la violencia doméstica, es un problema a escala mundial que tiene lugar contra la mujer por el hecho de ser mujer. Esta violencia impide que un gran parte de la población europea pueda disfrutar con plenitud de los derechos y libertades que le son reconocidos. A pesar de la gravedad del problema el Consejo de Europa “(...) ha evitado durante años imponer obligaciones jurídicas internacionales a los Estados en relación con la erradicación de la violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica (excepción hecha de las disposiciones del Convenio Europeo de Derechos Humanos, aunque se aplicaban sin tener en cuenta un enfoque de género).”<sup>176</sup> Hasta los últimos 10 a 15 años la lucha del Consejo de Europa contra la violencia contra la mujer se ha limitado a tratar de combatir el problema adoptando instrumentos jurídicos de carácter recomendatorio, y por tanto no vinculante, e impulsando iniciativas para la armonización de las legislaciones y políticas nacionales. No ha sido hasta hace bien poco que el Consejo de Europa se ha percatado de la gravedad de la situación y ha aprobado medidas jurídicas de carácter vinculante para la lucha contra la violencia de género y, en particular, para la lucha contra la violencia doméstica.

Lo cierto es que la erradicación de la violencia contra la mujer no fue un tema relevante para el Consejo de Europa hasta principios de los 80. Fue entonces cuando se empezaron a emitir los primeros instrumentos para la lucha contra

---

<sup>176</sup> *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, p. 1.

la violencia contra la mujer. Sin embargo, tal y como se ha avanzado, estos no tenían carácter vinculante y, además, abordaban el problema de la violencia de género como un “subproblema” dentro del ámbito de la violencia intrafamiliar. Tal es el caso de la Recomendación del Comité de Ministros nº R (85) 4, sobre la violencia en el seno de la familia<sup>177</sup> o la Recomendación nº R (90) 2, sobre medidas sociales en relación con la violencia en el seno de la familia<sup>178</sup>. El hecho de tratar de combatir la violencia contra la mujer como parte de “un problema mayor” como es la violencia intrafamiliar es problemático por varias razones. La primera es que, al categorizarlo dentro de otro problema, además de perder protagonismo, se obvian los factores y las características específicas de este tipo de violencia, lo cual hace más ardua la tarea de combatirla. La segunda razón, consecuencia de la primera, es que con ello se reduce el problema a formas de violencia contra la mujer que de algún modo tienen relación con el ámbito familiar, siendo que éste es tan sólo eso, un ámbito dentro del problema estructural que supone la violencia de género. Nos encontramos, por tanto, ante un error de enfoque. Si se circunscribe la violencia contra la mujer al ámbito familiar se está tomando un punto de partida espacial o relacional. Es decir, se combate la violencia que tiene lugar en espacios o relaciones personales vinculadas a la familia, cuando la realidad reviste carices mucho más variados y complejos. Aunque es cierto que en el seno de la familia tienen lugar muchos actos de violencia contra la mujer, la familia no deja de ser una estructura social y un ámbito que no engloba todas las relaciones o lugares que puedan originar o en los que pueda tener lugar la violencia contra la mujer. Existen muchas otras estructuras sociales, lugares, relaciones y ámbitos, como puede ser el trabajo, las amistades o simplemente actuaciones casuales que dan lugar a la violencia de género. Para combatir eficazmente un problema y eliminarlo desde la raíz es necesario partir del origen del problema, que como ya se ha señalado es la mujer como objeto de violencia, y no de los ámbitos en que pueda tener lugar. Estos serán relevantes en la medida en que, debido a sus particularidades, permitan combatir tipos específicos de violencia contra la mujer.

---

<sup>177</sup> Consejo de Ministros Consejo de Europa, R (85) 4, Violence in the family, 1985.

<sup>178</sup> Consejo de Ministros Consejo de Europa, R (90) 2, Social measures concerning violence in the family, 1990.

De este modo, al igual que sucedió en el ámbito internacional, el Consejo de Europa empezó a combatir el problema focalizando la lucha al ámbito familiar (ámbito privado) y no desde el punto de vista de protección de los derechos humanos de la mujer. Obviando con ello que nos encontramos ante “(...) un problema estructural que requiere articular profundos cambios sociales y que impide a muchas mujeres disfrutar de los derechos internacionalmente reconocidos a todas las personas (...).”<sup>179</sup> Es por ello que no sorprende que las medidas que se proponían en las recomendaciones del Consejo de Ministros se centraran en la protección de las víctimas con posterioridad a la comisión del acto de violencia (reduciéndose, además, prácticamente a facilitar la salida del domicilio familiar), sin incidir en la necesidad de adoptar medidas de prevención o erradicación de estos actos.

Si bien, es cierto que las primeras iniciativas no fueron en vano, pues ayudaron a llamar la atención y sensibilizar tanto a la población como a las instituciones frente a esta lacra, ni el enfoque de las mismas fue el adecuado, ni los resultados fueron satisfactorios. Durante todos estos años, el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres era considerado más como un problema jurídico, socio-económico y político, que como una cuestión vinculada a la protección y promoción de los derechos humanos y al fortalecimiento de la democracia.<sup>180</sup> Sin embargo, esta concepción cambió radicalmente con la adopción en 1988 de la Declaración sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres<sup>181</sup> en la que se establecía que la igualdad entre hombres y mujeres es una cuestión de derechos humanos. Con esta Declaración se dio un vuelco a la forma en que el Consejo de Europa enfocaba la lucha contra la desigualdad entre mujeres y hombres, y extensivamente contra la violencia de género.

A partir de este momento se dio comienzo a la adopción de una serie de planes de acción, declaraciones y recomendaciones que al fin enfocaban la lucha

---

<sup>179</sup> *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, S. 1 ff.

<sup>180</sup> *Tavares da Silva, Maria Regina*, *Twenty-five years of council of europe action in the field of equality between men and women*, 2002

<sup>181</sup> Consejo de Ministros, Decl-16.11.88E, *Declaration on equality of women and men*, 1988

para la igualdad entre mujeres y hombres, así como la lucha contra la violencia contra las mujeres desde la perspectiva de los derechos humanos.

### **3.1.2. Cambio de enfoque en la lucha contra la violencia contra la mujer**

No fue hasta el año 2000 cuando se adoptó en el seno del Consejo de Europa la primera recomendación dedicada exclusivamente a la violencia contra la mujer. La Recomendación 1450 (2000), sobre la violencia contra las mujeres en Europa<sup>182</sup> fue adoptada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y marcó un antes y un después en el tratamiento de la violencia contra la mujer a nivel europeo. Ello principalmente por dos razones: En primer lugar, por calificar la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos y, en segundo lugar, por afrontar el problema de forma integral, es decir, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar medidas en todas las esferas (políticas, administrativas, legislativas, culturales y sociales) a la hora de combatir la violencia de género. Dos años después y en la misma línea marcada por la recomendación de la Asamblea, el Consejo de Ministros adopta la Recomendación (2002) 5, sobre la protección de la mujer contra la violencia de género<sup>183</sup>. Esta recomendación, además de categorizar la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos, define lo que se entiende por “violencia contra las mujeres” y establece por primera vez a nivel europeo un concepto de “violencia doméstica”. De este modo define la “violencia contra la mujer” como:

*“...cualquier acto violento por razón del género que resulta, o podría resultar, en daño físico, sexual o psicológico o en el sufrimiento de la mujer,*

---

<sup>182</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, MEG-3 (93) 22, 3rd. European Ministerial Conference on equality between women and men (Rome, 21-22 October 1993), Strategies for the elimination of women in society: the media and other means, “Declaration on policies for combating violence against women in a democratic Europe”.

<sup>183</sup> Consejo de Ministros, Rec (2002) 5, Protection of Women against violence, 2002.  
[http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec\\_2002\\_5\\_Spanish.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf)

*incluyendo las amenazas de realizar tales actos, coacción o la privación arbitraria de libertad, produciéndose éstos en la vida pública o privada”*<sup>184</sup>

Acto seguido, al referirse la recomendación a ciertas formas específicas de violencia contra la mujer, encontramos la primera definición oficial de violencia doméstica en el ámbito europeo. Así dispone la recomendación que la violencia contra la mujer “...*incluye, aunque no se limita, a lo siguiente:*

- a. *violencia que se produce en la familia o la unidad doméstica, incluyendo, entre otros, la agresión física y mental, el abuso emocional y psicológico, la violación y abusos sexuales, incesto, violación entre cónyuges, compañeros ocasionales o estables y personas con las que conviven, crímenes perpetrados en nombre del honor, mutilación genital y sexual femenina y otras prácticas tradicionales perjudiciales para la mujer, como son los matrimonios forzados (...)*”<sup>185</sup>

La recomendación incide además en el carácter estructural de la violencia contra la mujer, así como en la naturaleza discriminatoria de la misma. De este modo, el Consejo de Ministros “(...) asume la comprensión y conceptualización de la violencia de género como un grave problema desde el punto de vista de la protección y el disfrute de los derechos humanos por parte de las mujeres, no sólo porque esa violencia consista en ataques más o menos repetidos a su integridad física y moral, a su libertad o incluso a su vida, sino porque la misma se traduce en una situación de permanente discriminación que afecta prácticamente a la mitad de la población europea.”<sup>186</sup> Se trata de una recomendación de suma importancia, pues por primera vez se establecen a nivel europeo principios y directrices concretas en base a las cuales cada Estado Miembro ha de adoptar las medidas que sean

---

<sup>184</sup> Consejo de Ministros, Rec (2002) 5, Protection of Women against violence, 2002, Apéndice §1.

[http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec\\_2002\\_5\\_Spanish.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf)

<sup>185</sup> Consejo de Ministros, Rec (2002) 5, Protection of Women against violence, 2002, Apéndice §1. a.

[http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec\\_2002\\_5\\_Spanish.pdf](http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf)

<sup>186</sup> *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: Revista General de Derecho Europeo, Bd. 24, S. 1 ff.

necesarias para combatir la violencia contra la mujer. Según Hagemann-White, los principales objetivos de la recomendación son tres: 1) Garantizar la seguridad y protección de las víctimas; 2) Lograr el empoderamiento de la mujer a través de ayudas y evitando la revictimización de las mismas; 3) Adopción de reformas necesarias a nivel nacional tanto en el ámbito civil, penal, así como procesal.<sup>187</sup> Sin embargo, a pesar de que la implementación de la recomendación por parte de los Estados Miembros fue sometida a control y vigilancia, lo cierto es que los problemas en el cumplimiento de la recomendación fueron numerosos, sobre todo por lo que respecta a la protección y prestación de servicios a las víctimas.<sup>188</sup>

Poco después de la adopción de la Recomendación del Consejo de Ministros, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa adoptó la primera recomendación en el seno del Consejo de Europa dedicada exclusivamente a la violencia doméstica. La Recomendación 1582 (2002) sobre violencia doméstica contra las mujeres<sup>189</sup> dispone que la violencia doméstica es la forma más extendida de violencia contra la mujer que afecta a todas las mujeres con independencia de su clase social. Así mismo, hace un llamamiento general a todos los Estados Miembros a cumplir con la obligación de prevenir, investigar y condenar los actos de violencia doméstica contra la mujer, así como proteger a todas las víctimas de la misma. Especial relevancia reviste el hecho de que la Asamblea haga hincapié en la importancia de considerar la violencia doméstica como una cuestión pública al señalar que “(a) pesar de que la violencia cometida en el seno de la familia sigue considerándose una cuestión privada. Las estadísticas muestran que para mujeres entre 16 y 44 años, la violencia doméstica es la mayor causa de mortalidad e invalidez, por encima del cáncer, de los accidentes de coche e incluso de la guerra. Por consiguiente, la violencia doméstica debería ser

---

<sup>187</sup> *Hagemann-White*, Von den Nachbarinnen lernen - Strategien und best practice gegen Gewalt an Frauen in anderen europäischen Ländern, 13.09.2007. p. 3.

<sup>188</sup> *McQuigg*, in: *International Journal of Human Rights*, Bd. 12, S. 947 ff.

<sup>189</sup> Asamblea de ministros del Consejo de Europa, Rec 1582 (2002), Domestic violence against women, 2002.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17055&lang=en>

tratada como un problema político y público, así como una violación de los derechos humanos.”<sup>190</sup>

Como se ha podido observar, la violencia contra la mujer no empieza a ser un tema relevante a nivel europeo hasta los años 80. A partir del año 2000 se empieza a dar un enfoque adecuado, enfocando el problema desde la perspectiva de los derechos humanos y no como una cuestión de violencia intrafamiliar. Sin embargo, debido al carácter no vinculante de las recomendaciones mencionadas, la implementación de las medidas propuestas tanto por la Asamblea, como por el Consejo de Ministros no tuvo los resultados esperados, haciéndose de este modo cada vez más patente la necesidad de adoptar en sede europea un instrumento jurídicamente vinculante para la erradicación de la violencia contra la mujer.

### **3.2. Protección de las víctimas de violencia doméstica:**

#### **Convenio Estambul**

##### **3.2.1. Antecedentes**

Con anterioridad a la aprobación del primer instrumento jurídicamente vinculante para la lucha contra la violencia contra la mujer a nivel europeo, el Consejo de Europa llevó a cabo una serie de iniciativas previas que condujeron precisamente a la aprobación de dicho texto. De especial trascendencia fue la puesta en marcha de la Campaña paneuropea para combatir la violencia contra la mujer en 2006. En el seno de esta campaña se creó un grupo de expertos denominado “Task Force” encargado de determinar qué medidas habían de ser implantadas en los estados para combatir eficazmente la violencia contra la mujer. Aunque la campaña fue inicialmente

---

<sup>190</sup> Asamblea de Ministros del Consejo de Europa, Rec 1582 (2002), Domestic violence against women, 2002, § 2.

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17055&lang=en>

diseñada para combatir la violencia contra la mujer en general, finalmente se centró en la violencia doméstica. La campaña concluyó en el año 2008 siendo Estrasburgo la ciudad elegida para celebrar la conferencia de clausura de la misma. Durante los dos años que duró la campaña fueron muchas las propuestas que se presentaron. Especial trascendencia tuvo la implicación de los parlamentos nacionales en la labor de proteger, prevenir, investigar y perseguir los actos de violencia contra la mujer. En 2007 Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa realizó un análisis de los resultados obtenidos hasta el momento y dictó la Resolución 1582 (2007) en la que se establecía una serie de medidas dirigidas a los parlamentos nacionales que tenían por objeto mejorar los resultados obtenidos. En dicha resolución la Asamblea estableció siete medidas que a su juicio debían tener carácter prioritario a la hora de combatir la violencia contra la mujer:

*“6.6.1. tipificar como hecho delictivo la violencia doméstica contra la mujer, incluida la violación marital;*

*6.6.2. con respecto a la violencia perpetrada por (ex-) parejas [tipificarlo] como una circunstancia agravante;*

*6.6.3. establecer un número suficiente de albergues de emergencia seguros;*

*6.6.4. adoptar medidas para alejar a cónyuges y parejas, así como adoptar órdenes de protección contra los agresores;*

*6.6.5. garantizar a las víctimas el acceso efectivo a los tribunales, así como a medidas de protección;*

*6.6.6. asignar suficientes recursos presupuestarios para la implementación de la ley;*

*6.6.7. controlar la aplicación de la legislación adoptada por el parlamento para combatir la violencia contra la mujer;”<sup>191</sup>*

---

<sup>191</sup> Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Res 1582 (2007), Parliaments united in combating domestic violence against women: mid-term assessment of the campaign, 2007, § 6.6.

Pero lo cierto es que más allá de la labor de conectar los parlamentos nacionales entre sí (y éstos con el Consejo de Europa) y de aumentar la sensibilización de los mismos, los resultados fueron más bien modestos.<sup>192</sup> Fue por ello que el grupo de expertos “Task Force” concluyó que era necesario elaborar un texto normativo jurídicamente vinculante que obligara a los estados a luchar más activamente y de forma coordinada contra la violencia contra la mujer. A raíz de esta recomendación, el Comité de Ministros del Consejo de Europa nombró en diciembre del año 2008 un Comité Ad Hoc para la Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica que sería el encargado de preparar un texto normativo jurídicamente vinculante para combatir la violencia contra la mujer, y en especial también la violencia doméstica. La labor del Comité culminó a finales de 2010 y el Convenio sobre la Prevención y la Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica fue finalmente adoptado el 7 de abril de 2011. El 11 de mayo de 2011 se abrió para su firma con ocasión de la celebración de la Sesión N° 121 del Comité de Ministros del Consejo de Europa en Estambul. El Convenio es, por este motivo, comúnmente denominado “Convenio de Estambul”. Tras la décima ratificación por parte de Andorra el 22 de abril de 2014, entró finalmente en vigor el 1 de agosto de 2014.

### **3.2.2. Sinergia entre la CEDAW y el Convenio de Estambul**

A pesar de que son muchas las diferencias entre ambos convenios, puede apreciarse una sinergia entre ambos que merece la pena analizar brevemente. Son muchos los años transcurridos entre la aprobación de ambos convenios, de ahí que la regulación establecida en el Convenio de Estambul sea previsiblemente más efectiva a la hora de combatir la violencia contra la

---

<http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17594&lang=en>

<sup>192</sup> *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, S. 1 ff.

mujer. Ello por varios motivos, en primer lugar, porque la CEDAW, al ser un instrumento internacional, es mucho más general y por tanto menos detallado de lo que lo puede ser un instrumento regional como es el Convenio de Estambul. En segundo lugar, porque a diferencia de la CEDAW, que fue aprobada con el objeto de combatir la discriminación contra la mujer con carácter general, el Convenio de Estambul es un instrumento regional dedicado exclusivamente a combatir la violencia contra la mujer. Y en tercer lugar, pero no por ello menos relevante, a la hora de redactar el Convenio de Estambul se ha podido aprender de las lagunas, errores y problemas de transposición de la CEDAW, perfeccionando y detallando gracias a ello la regulación sobre la materia a nivel europeo.

Tal y como se ha podido observar en el capítulo dedicado a la CEDAW, se trata de un instrumento internacional para la lucha contra la discriminación contra la mujer que no se refiere explícitamente a la violencia contra la mujer. El Convenio de Estambul, por su parte, establece una definición jurídicamente vinculante de lo que ha de entenderse por violencia contra la mujer, calificándola como una forma de discriminación contra la mujer, así como una violación de sus derechos humanos. Además, el Convenio de Estambul establece una definición de violencia doméstica. “Ambas convenciones (la CEDAW y el Convenio de Estambul) tratan la violencia contra la mujer como una forma de discriminación contra la mujer, una implícita y otra explícitamente.”<sup>193</sup> Recordemos que aunque la CEDAW no se refiera explícitamente a la violencia contra la mujer, el Comité CEDAW a través de la Recomendación General N° 19 establece que la violencia contra la mujer constituye una de las formas más graves de discriminación contra la mujer, considerándola prohibida en virtud de la prohibición de discriminación del artículo 1 de la CEDAW. Otra muestra de la sinergia entre la CEDAW y el Convenio de Estambul es la definición que hace esta última de violencia contra las mujeres por razones de género. El Convenio de Estambul, al igual que hizo en su día el Comité CEDAW en su

---

<sup>193</sup> *Simonovi*, in: *Human Rights Quarterly*, 36, Nr. 3, 2014, S. 590 ff.

Recomendación General N° 19, define la violencia contra la mujer por razones de género como “*violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada*”<sup>194</sup>.

A pesar de haber incidido ya en el capítulo dedicado a la CEDAW en el origen de la violencia contra la mujer, se hace necesario llamar la atención sobre el hecho de que el Convenio de Estambul, en sintonía con la interpretación de las disposiciones de la CEDAW llevada a cabo por la Comisión CEDAW en su Recomendación General N° 19 sobre violencia contra la mujer, identifica de forma clara el origen de la violencia contra la mujer al señalar en su preámbulo que:

*“(...) la violencia contra las mujeres es una manifestación de 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;”*<sup>195</sup>

Queda así de una vez por todas claro que el origen de la violencia contra la mujer son las relaciones de poder y dominación históricamente desiguales entre hombres y mujeres. Éstas dan lugar a la discriminación contra la mujer, siendo la violencia contra la mujer una forma específica de discriminación contra la mujer que debido a su gravedad y complejidad merece, o más bien exige, un tratamiento independiente y una atención especial, que es la que recibe en este Convenio.

Como se ha señalado, la CEDAW, al establecer normas para combatir en general la discriminación contra la mujer, establece una regulación más

---

<sup>194</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014, § 3.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>195</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

genérica sobre la violencia contra la mujer que el Convenio de Estambul. “De hecho, esta es una materia en la que, en realidad, el diablo está en el detalle, por lo que es necesaria una evaluación profunda (...).”<sup>196</sup> Fue por ello que durante las negociaciones del Convenio de Estambul quedó claro que el convenio debía tener un enfoque global y regular de forma exhaustiva las leyes, prácticas, políticas y procedimientos a seguir.<sup>197</sup> Para dar cumplimiento a la necesidad de regular de la materia de forma independiente y con ello combatir de forma efectiva las exigencias específicas de esta problemática, el Convenio de Estambul establece normas muy detalladas en materia de prevención, protección, sanción, investigación y educación sobre la violencia contra la mujer. Medidas en las que se incidirá de forma más pormenorizada en el apartado siguiente.

Por último, y en cuanto a los mecanismos de control de las normas que se establecen, también existen similitudes entre la CEDAW y el Convención de Estambul. Al igual que la CEDAW encarga la supervisión de su cumplimiento al Comité CEDAW, el Convenio de Estambul prevé la creación de un órgano de control denominado GREVIO (“Group of experts on action against violence against women and domestic violence”, por sus siglas en inglés). El principal procedimiento de control del GREVIO es también la presentación de informes periódicos por parte de los estados, de un modo muy similar al establecido en la CEDAW. Si bien, a diferencia del procedimiento previsto en la CEDAW, los informes presentados ante el GREVIO no se refieren al cumplimiento por parte de los Estados Parte de toda la regulación establecida en el Convenio de Estambul, sino a aspectos concretos de la misma. Por otro lado, el Convenio de Estambul prevé que el GREVIO, al igual que el Comité CEDAW, pueda recibir informes por parte de organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil, así como adoptar recomendaciones generales destinadas a comentar, interpretar e implementar las disposiciones del Convenio. Una diferencia muy relevante con respecto al procedimiento previsto en la CEDAW, es que el Convenio de Estambul no

---

<sup>196</sup> *Gormley*, in: *European Human Rights Law Review*, Bd. 6, S. 606 ff.

<sup>197</sup> *dies.*, in: *European Human Rights Law Review*, Bd. 6, S. 606 ff.

admite reservas en relación con el procedimiento de control por parte del GREVIO. Ello ha podido ocasionar que el número de ratificaciones no sea tan elevado como el esperado pero también es cierto que todos los Estados Parte del Convenio de Estambul que lo han ratificado deben someterse sin excepción a este mecanismo de control.

Por otro lado, cabe señalar que el Convenio de Estambul no prevé la posibilidad de presentar quejas individuales, tal y como establece el Protocolo Opcional a la CEDAW. Según McQuigg puede argumentarse “(...) que tal omisión no disminuirá la efectividad de la Convención en gran medida.”<sup>198</sup> En este sentido, es cierto que la, por el momento, escasa utilización de las quejas individuales en el marco de la CEDAW, no hubiera hecho previsible un aumento de su utilización con respecto al Convenio de Estambul. Si bien esto es discutible, ya que la falta de utilización de las quejas individuales en el marco de la CEDAW debería achacarse más bien al desconocimiento general o falta de entendimiento por parte de la población del contenido del Protocolo Opcional, más que a la inutilidad de este mecanismo. En esta línea afirma Murdoch que, “(l)a escasa utilización del derecho a la comunicación (...) sugiere una generalizada falta de conocimiento y de entendimiento del Protocolo Opcional por parte de los individuos”<sup>199</sup>. Si ello es así, hubiera sido positiva la inclusión de este mecanismo de control en el Convenio de Estambul. Pues partiendo de la base de que el Consejo de Europa (y los parlamentos nacionales) hace y hará todo lo que esté en sus manos para que los ciudadanos conozcan y entiendan todas las posibilidades que ofrece el Convenio de Estambul, la inclusión de un mecanismo que posibilitara que dichos ciudadanos pudieran acudir directamente al GREVIO para denunciar incumplimientos del Convenio no hubiera podido ser calificada más que de forma positiva.

Se puede concluir, por tanto, que el Consejo de Europa ha hecho una gran labor a la hora de adoptar un instrumento jurídicamente vinculante que a

---

<sup>198</sup> *McQuigg*, in: *International Journal of Human Rights*, Bd. 12, S. 947 ff.

<sup>199</sup> *Murdoch*, in: *European Human Rights Law Review*, 2010, S. 26 ff.

través de un enfoque integral regula de forma coordinada, sistemática y pormenorizada disposiciones para combatir la violencia contra la mujer. Resulta, además, especialmente loable el hecho de que se hayan tenido en cuenta las disposiciones generales establecidas en la CEDAW y las medidas algo más concretas propuestas en sede internacional por distintos órganos de NNUU, como es el caso de la Comisión CEDAW y la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, incluidas sus causas y consecuencias. Ello ha tenido como consecuencia la adopción de un texto jurídico que ha sabido tomar prestado aquello que ha funcionado en sede internacional, así como aprender y mejorar aquello que no ha tenido resultados tan positivos. “(E)n relación con la violencia contra la mujer, podemos observar una sinergia creciente entre la CEDAW y el Convenio de Estambul, que con unos estándares más detallados (...) complementa y refuerza los estándares globales de la CEDAW.”<sup>200</sup>

### **3.2.3. El Convenio Estambul**

#### **3.2.3.1. Objetivos, ámbito de aplicación y definiciones**

El Convenio de Estambul dedica sus tres primeros artículos a establecer sus objetivos y su ámbito de aplicación, así como a determinar los conceptos clave que utiliza a lo largo de su articulado. Por lo que respecta a los objetivos del Convenio de Estambul, el artículo 1.1 establece los siguientes:

*“a proteger a las mujeres contra todas las formas de violencia, y prevenir, perseguir y eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica;*

*b contribuir a eliminar toda forma de discriminación contra las mujeres y promover la igualdad real entre mujeres y hombres, incluida mediante la autonomía de las mujeres;*

---

<sup>200</sup> *Simonovi*, in: Human Rights Quartely, 36, Nr. 3, 2014, S. 590 ff.

*c concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra las mujeres y la violencia doméstica;*

*d promover la cooperación internacional para eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica;*

*e apoyar y ayudar a las organizaciones y las fuerzas y cuerpos de seguridad para cooperar de manera eficaz para adoptar un enfoque integrado con vistas a eliminar la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica;”<sup>201</sup>*

Tal y como puede observarse, el Comité de Ministros del Consejo de Europa pretende alcanzar a través de la regulación establecida en el Convenio la plena protección de las víctimas, la prevención, persecución y eliminación de la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, así como de cualquier otra forma de discriminación contra las mujeres. De igual modo pretende construir una red de cooperación internacional que englobe tanto instituciones públicas como privadas con el objetivo de alcanzar una mayor eficacia en la lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica.

En virtud del artículo 2.1 el Convenio se aplica “(...) a todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la violencia doméstica, que afecta a las mujeres de manera desproporcionada.”<sup>202</sup> Además, este artículo añade que las disposiciones del Convenio serán de aplicación tanto en tiempo de paz como en tiempos de guerra.

El artículo 3, por su parte, establece una serie de definiciones de conceptos utilizados a lo largo del Convenio que son de suma relevancia. Ello porque, por un lado, se toman en consideración y se aclaran aspectos que hasta el

---

<sup>201</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>202</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

momento no habían sido resaltados suficientemente o simplemente no habían sido tenidos en cuenta, y, por otro, se definen conceptos clave para la lucha contra la violencia contra la mujer que hasta el momento no estaban presentes en ningún instrumento jurídicamente vinculante. De este modo el Convenio de Estambul establece en su artículo 3.a. que:

*“por “violencia contra las mujeres” se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y designará todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada;”*<sup>203</sup>

El artículo 3.a. establece de este modo un concepto de “violencia contra las mujeres” bastante pulido y completo. Podría afirmarse que “(...) el Consejo de Europa elabora la definición más completa y avanzada de la violencia contra las mujeres en el panorama jurídico internacional.”<sup>204</sup> En primer lugar, califica la violencia contra la mujer como una violación de derechos humanos, así como una forma de discriminación contra la mujer. En segundo lugar, se refiere a distintos actos que pueden constituir violencia contra la mujer. Con ello categoriza la violencia contra la mujer en cuatro tipos: la violencia física, la sexual, la psíquica y la económica. Finalmente, el Convenio no olvida que estas formas de violencia pueden tener lugar y son punibles tanto en el ámbito público como en el privado. Resulta una novedad la alusión de la violencia económica que podría entenderse como una forma de violencia psicológica<sup>205</sup>. De hecho, los cuatro tipos de violencia contra la mujer a que se refiere el artículo 3.a. podrían reducirse a dos: la violencia física y la psicológica, estando la violencia sexual incluida en la primera y la económica en la segunda. Sin embargo, la especial mención de la violencia sexual y

---

<sup>203</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>204</sup> Ushakova, in: Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, 1, Nr. 4, S. 1 ff.

<sup>205</sup> Villanueva Sainz-Pardo, in: International Journal of Human Rights, 18:6, S. 660 ff.

económica ha de ser interpretada como un intento de dar importancia a estas formas específicas de violencia contra la mujer que por estar muy presentes en la sociedad, merecen ser mencionadas de forma específica para así darles mayor visibilidad. Las referencias específicas a la violencia sexual han sido siempre abundantes. La reacción por parte de la sociedad a las devastadoras consecuencias en las víctimas de violaciones de carácter sexual ha sido siempre notoria. No extraña, por tanto, la referencia específica a esta forma de violencia física. El caso de la violencia económica es precisamente el contrario, la falta de visibilidad de este tipo de violencia, unido a la consecuente desprotección de las víctimas que lo sufren, ha hecho que en los últimos años se dé a este tipo de violencia la importancia que tiene y la visibilidad que merece. De ahí la referencia específica a esta forma de violencia psicológica en el Convenio.

Por otra parte, la letra b del artículo 3 establece lo que ha de entenderse por “violencia doméstica”. De este modo el Convenio la define como:

*“todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima;”*<sup>206</sup>

Una vez más el Convenio hace referencia a los cuatro tipos de violencia (física, sexual, psicológica y económica) incardinando la violencia doméstica en el seno de la familia o del hogar. Tal y como señalan Mullender y Morley, “(a) pesar de que pensamos en la violencia doméstica como violencia física, normalmente la violencia física es tan solo un aspecto de un patrón de conducta que también incluye abusos sexuales, emocionales y económicos”<sup>207</sup>. Según el Convenio, parece que existen dos tipos de violencia doméstica: la violencia que tiene lugar entre parejas o exparejas, con

---

<sup>206</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>207</sup> Mullender/Morley, Context and content of a New Agenda, 1998. 2-16.

independencia de si se ha contraído matrimonio o no, y la violencia intergeneracional que tiene lugar en el seno de la familia o el hogar. Esta última puede tener lugar entre los miembros de una familia con independencia de su edad o género. En relación con ello, cabe señalar que existe una problemática en torno a los conceptos de “violencia de género” y “violencia doméstica” pendiente de abordar y aclarar. Debido a la importancia del establecimiento de conceptos claros a la hora de combatir la violencia de género y, en especial, la violencia doméstica contra las mujeres se analizará esta cuestión por separado más adelante.

Por otro lado, es necesario destacar la definición de “género” que establece el Convenio. “El Convenio de Estambul es pionero a la hora de introducir por primera vez entre los instrumentos internacionales un concepto diferente e inspirador de género (...).”<sup>208</sup> Así define en su artículo 3.c. el género como:

*“(...) los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente contruidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres;”*<sup>209</sup>

De este modo el Convenio se aparta de la categorización clásica en función del sexo. Ya con anterioridad se ha resaltado la importancia de discernir entre sexo y género, así como la conveniencia de hablar en términos de género y no de sexo. Recordemos que el sexo supone una distinción entre hombre y mujer en sentido estrictamente biológico. En cambio, el género abarca todas aquellos roles, características y comportamientos atribuidos por la sociedad a mujeres y hombres, con independencia de que cada mujer y hombre como individuo se sienta identificado con los mismos. De este modo el sexo viene determinado por la naturaleza, en cambio el género por la sociedad. Ser conscientes de la diferencia es de suma importancia, ya que así resulta más fácil entender que la distinción entre mujer y hombre en términos de

---

<sup>208</sup> Villanueva Sainz-Pardo, in: International Journal of Human Rights, 18:6, S. 660 ff.

<sup>209</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

comportamiento social, así como de atribución y asunción de roles no es tan clara e irrefutable como hasta hace poco creíamos. Sólo así, al afrontar la problemática en términos de género y no de sexo, queda clara la construcción social y no natural de las desigualdades existentes entre mujeres y hombres, pudiendo así combatirlas con mayor acierto y eficacia.

Finalmente, el Convenio define la “violencia contra la mujer por razones de género” como:

*“(...) toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada.”*

Lógicamente, el concepto de “género” es un concepto neutral, refiriéndose tanto a hombres como a mujeres. Tal y como se ha señalado en epígrafes anteriores, no toda violencia ejercida contra la mujer constituye violencia de género. Es por ello que el Consejo de Europa vio la necesidad de vincular violencia, género y mujer, estableciendo una definición especialmente dedicada a las mujeres con el objeto de recordar que existe de aclarar que lo que el Convenio trata de combatir es un tipo específico de violencia contra la mujer que tiene lugar contra las mujeres por el hecho de serlo y por afectarles de forma desproporcionada.

Lo cierto es que no queda muy claro qué tenía en mente el Consejo de Europa cuando redactó el artículo 3 del Convenio. Ciertas definiciones como la “violencia contra las mujeres” o la “violencia contra las mujeres por razones de género” son muy acertadas y clarificadoras. En cambio, otras como “violencia doméstica” inducen a confusión. Por un lado, del art. 2.1 del Convenio se desprende que la violencia doméstica afecta a las mujeres de forma desproporcionada y que por ello hay que centrar la atención en ellas. Sin embargo, de la definición del art. 3 se desprende que puede tener lugar entre parejas o exparejas y que, además, puede ser intergeneracional, pudiendo ser su sujeto pasivo tanto un hombre como una mujer. Si este es el caso, se plantea la siguiente cuestión: ¿es la violencia doméstica un subtipo de violencia de género o se trata de un tipo de violencia independiente?

Incluso el propio título del Convenio de Estambul arroja esta cuestión (Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica). Atendiendo a la redacción, no queda claro si la violencia doméstica es una categoría independiente de violencia o si es un subtipo de violencia contra la mujer a la que se hace especial referencia para darle mayor protagonismo.

A primera vista puede parecer una cuestión irrelevante, pero el enfoque de las medidas a aplicar para combatir este tipo de violencia es distinto dependiendo de dónde se ponga el acento (género o ámbito en el que tiene lugar la violencia). No es lo mismo combatir la violencia intrafamiliar y dentro de esta la violencia entre parejas o exparejas o la violencia intergeneracional, ya que en este caso el factor del género queda relegado a un segundo plano. Tal como ya se ha señalado, el origen de la violencia que nos ocupa son las relaciones de desigualdad y dominación entre hombres y mujeres. Debido a la importancia de esta cuestión, se analizará esta problemática y sus implicaciones en un apartado separado más adelante.

### 3.2.3.2. *Contenido*

El Convenio cuenta con un total de 81 artículos estructurados en 12 capítulos. A lo largo de su articulado el Convenio establece una regulación detallada e integral que tiene por objeto poner fin a la violencia contra la mujer. Dicho enfoque integral se inspira en una serie de obligaciones centrales, denominadas “las tres P”: prevención, protección y punición. A la que ahora se le suma una cuarta: políticas integradas. “Práctico y detallado, el Convenio es un modelo global para las leyes y políticas destinadas a poner fin a la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica.”<sup>210</sup>

---

<sup>210</sup> o.A., Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención Belém do Pará y el Convenio de Estambul, 2014, p. 94.

El primer capítulo (artículos 1 a 5) se refiere a los objetivos, definiciones, igualdad y no discriminación y establece obligaciones generales a los Estados Parte. En el epígrafe anterior se ha hecho referencia al contenido de los artículos 1 a 3. Los artículos 4 y 5 se refieren, por su parte, al principio de igualdad y no discriminación y al principio de diligencia debida. El artículo 4 obliga a la consecución de la igualdad *de jure* y *de facto* o lo que es lo mismo, obliga a los Estados parte a garantizar la igualdad en la ley y ante la ley. Siendo así, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial quedan obligados a evitar discriminar, privilegiar o perjudicar a un grupo determinado de personas, tanto en la redacción misma de las normas, cómo en la interpretación y aplicación de las mismas. Al garantizar que la protección de todas las personas en el disfrute de sus derechos tenga lugar desde el momento de la elaboración y adopción de la norma, “(...) se incorpora un contenido material de justicia a la norma que los órganos que la apliquen deberán de hacer efectivo, y se evita así dejar al arbitrio de los órganos de aplicación del Derecho el que muestren una cierta sensibilidad hacia el contexto en que se produce la discriminación y procedan a una aplicación asimétrica de las normas para lograr que un grupo tradicionalmente desfavorecido con las mujeres alcance una igualdad real.”<sup>211</sup> Esta dimensión material de la igualdad queda además reafirmada en el apartado 4 del artículo 4, en el que se niega el carácter discriminatorio de las medidas de discriminación positiva, o tal y como lo denomina el Convenio: “(...) *medidas específicas necesarias para prevenir y proteger a las mujeres contra la violencia por razones de género* (...)”<sup>212</sup>, permitiendo con ello que los Estados Parte adopten medidas especiales exclusivamente dirigidas a garantizar la prevención y protección de las mujeres frente a la violencia de género.

El artículo 5, por su parte, establece en su apartado segundo la obligación de los Estados Parte de actuar con la diligencia debida (“*due diligence standard*”), ya se trate de actores estatales o no estatales, a la hora de prevenir, investigar, castigar e indemnizar por actos de violencia contra la mujer. Tal

---

<sup>211</sup> *Alija Fernández, Rosa Ana*, in: Revista General de Derecho Europeo, Bd. 24, S. 1 ff.

<sup>212</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

y como se ha explicado en el apartado dedicado a la CEDAW, ya en sede internacional se ha consolidado el hecho de que la responsabilidad estatal también tendrá lugar cuando el Estado haya fallado en su obligación de prevenir, investigar, castigar o indemnizar a las víctimas de violencia de género aun cuando las violaciones hayan sido perpetradas por particulares. Con la previsión del artículo 5 apartado 2 del Convenio se reafirma esta obligación por parte de los Estados frente a actos de violencia previstos en el Convenio cometidos por actores no estatales.

El capítulo segundo establece una serie de obligaciones en relación con las políticas integradas y la recogida de datos. Tal y como se ha avanzado, el establecimiento de obligaciones en relación con la adopción de políticas integradas como uno de los ejes fundamentales para la lucha contra la violencia contra la mujer supone una de las novedades más destacables de este Convenio. La adopción de políticas coordinadas (artículo 7), la destinación de recursos financieros y humanos (artículo 8), la implicación de organizaciones no gubernamentales (artículo 9), la creación de órganos internos de coordinación (artículo 10), así como la recogida de datos (artículo 11), son medidas fundamentales sin las cuales no es posible ofrecer una respuesta global a la violencia de género.

Las obligaciones estatales de carácter preventivo vienen reguladas en el capítulo tercero del Convenio. El artículo 12 obliga a los Estados Parte a “(...) *promover los cambios en los modos de comportamiento socioculturales de las mujeres y los hombres con vistas a erradicar los prejuicios, costumbres, tradiciones y cualquier otra práctica basada en la idea de la inferioridad de la mujer o en un papel estereotipado de las mujeres y los hombres.*”<sup>213</sup>. Además de la obligación de promover regularmente campañas y programas de sensibilización (artículo 13) y de las medidas educativas tendentes a

---

<sup>213</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

corregir actitudes discriminatorias y/o violentas (artículo 14), el Convenio hace especial hincapié en la necesidad de reforzar la formación de los profesionales que se encuentren en contacto con víctimas y autores de actos de violencia contra la mujer (artículo 15), así como en la importancia de la creación y apoyo a programas de reeducación y reinserción de autores de violencia doméstica (artículo 16).

Las medidas para la protección y el apoyo de las víctimas vienen reguladas en el capítulo cuarto (artículos 18 a 28). Especial mención merece la obligación de crear servicios de asesoramiento psicológico, jurídico, asistencia financiera, alojamiento, educación, formación y búsqueda de empleo para que las víctimas puedan rehacer lo más rápido posible sus vidas y así posibilitar su autonomía e independencia (artículo 20). Para ello se hace necesario, entre otras medidas, informar a las víctimas sobre los servicios de apoyo social y legal que están a su disposición y crear una red suficiente de refugios donde las víctimas, en especial mujeres y niños, puedan acudir en caso de necesidad (artículos 19 y 23). Especialmente relevante, sobre todo para los casos de violencia doméstica, es sensibilizar y alentar a la ciudadanía, en general, y a los profesionales que estén en contacto con las víctimas, en particular, a denunciar los actos de violencia de que sean testigos (artículos 27 y 28).

El capítulo quinto es el más extenso del Convenio. Está integrado por 19 artículos (artículos 29 a 48) relativos a las obligaciones de los Estados Parte en relación con las disposiciones de derecho material ya sean civiles o penales. El Convenio obliga a la adopción de medidas legislativas que tipifiquen la violencia tanto psicológica, como física y en especial obliga a tipificar como delito el acoso, así como los actos de violencia sexual, incluida la violación (artículos 33 a 36). Además, obliga a tipificar como delito los matrimonios forzados, las mutilaciones genitales femeninas y el aborto y la esterilización forzados (artículos 37 a 39). Llama la atención el esfuerzo realizado a la hora de describir las conductas que han de ser tipificadas.

Lamentablemente no todas están descritas suficientemente. Tal es el caso del acoso (artículo 34):

*“Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito el hecho, cuando se cometa intencionadamente, de adoptar, en varias ocasiones, un comportamiento amenazador contra otra persona que lleve a esta a temer por su seguridad.”<sup>214</sup>*

Tal y como puede observarse, se trata de una descripción bastante vaga. Sin embargo, en otros casos no queda al arbitrio de los Estados Parte la determinación del tipo delictivo. Tal es el caso de la violencia sexual (artículo 36):

*“1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionadamente:*

*a. la penetración vaginal, anal u oral no consentida, con carácter sexual, del cuerpo de otra persona con cualquier parte del cuerpo o con un objeto;*

*b. los demás actos de carácter sexual no consentidos sobre otra persona;*

*c. el hecho de obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero.*

*2. El consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes.*

*3. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las disposiciones del apartado 1 se apliquen también contra los cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, de conformidad con su derecho interno.”<sup>215</sup>*

---

<sup>214</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>215</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

En cuanto a las medidas legislativas de carácter civil, el Convenio dedica el artículo 31 a la custodia, derecho de visita y seguridad. Se trata de una problemática muy presente en los casos de violencia doméstica en los que en ocasiones las consecuencias que se derivan en el ámbito penal para los autores de los actos de violencia contra la mujer no están en sintonía con las consecuencias civiles que llevan aparejadas las rupturas de pareja cuando éstas tienen hijos en común. De este modo y en aras de evitar que los derechos de custodia y visita pongan en peligro a la madre o los hijos, dispone el artículo 31 que:

*“1. Las Partes tomarán las medidas legislativas u otras necesarias para que, en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos, se tengan en cuenta los incidentes de violencia incluidos en el ámbito de aplicación del presente Convenio.*

*2. 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.”<sup>216</sup>*

Por otro lado, el Convenio establece la obligación de tener en cuenta una serie de circunstancias, que salvo que sean de por sí elementos constitutivos de un delito autónomo, deberán ser tenidas en cuenta como circunstancias agravantes. Dichas circunstancias vienen enumeradas en el artículo 46:

*“a. que el delito se haya cometido contra un cónyuge o pareja de hecho actual o antiguo, de conformidad con el derecho interno, por un miembro de la*

---

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>216</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

*familia, una persona que conviva con la víctima o una persona que abuse de su autoridad;*

*b. que el delito, o los delitos emparentados, se haya cometido de forma reiterada;*

*c. que el delito se haya cometido contra una persona que se encuentre en situación de vulnerabilidad por la concurrencia de particulares circunstancias;*

*d. que el delito se haya cometido contra o en presencia de un menor;*

*e. que el delito se haya cometido por dos o más personas actuando conjuntamente;*

*f. que el delito haya sido precedida o se haya acompañado de una violencia de extrema gravedad;*

*g. que el delito se haya cometido mediante la utilización o la amenaza de un arma;*

*h. que el delito haya provocado graves daños físicos o psicológicos a la víctima;*

*i. que el autor haya sido condenado anteriormente por hechos de similar naturaleza.”<sup>217</sup>*

El artículo 48 establece, por su parte, la prohibición modos alternativos obligatorios de resolución de conflictos o imposición de condenas. De este modo parece cerrarse el debate que hasta hace poco permanecía abierto en Europa en torno al uso de la conciliación y mediación en el seno de procedimientos en que haya tenido lugar violencia contra una mujer, sobre

---

<sup>217</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

todo por lo que respecta los casos de violencia doméstica. Lo cierto es que no se pone un punto y final al debate, ni se ofrece una solución tajante, supone más bien un paso hacia delante, ya que, si se atiende al tenor literal del artículo, lo que se está prohibiendo no es el uso con carácter general, sino el uso obligatorio de la mediación y conciliación en este tipo de procedimientos. Ello implica que en aquellos Estados Parte cuya legislación prevé la mediación y conciliación en este tipo de procedimientos, ésta ya no podrá ser impuesta a las partes, pero nada impide que se utilice si las partes acceden voluntariamente.

En cuanto a las obligaciones de los Estados Parte en relación con la investigación, los procedimientos, el derecho procesal y las medidas de protección, el capítulo sexto (artículos 49 a 58) establece una serie de obligaciones para garantizar la protección y defensa de que los derechos de las víctimas y sus familiares en el seno de las investigaciones y los procedimientos, ya sean civiles o penales, que versen sobre cualquiera de los actos de violencia descritos en el Convenio. Por lo que respecta a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, el Convenio dispone que tienen la obligación de responder de forma rápida y eficaz a cualquier acto de violencia previsto en el Convenio, debiendo ofrecer una protección inmediata y adecuada a las víctimas (artículo 50). Tanto las investigaciones, como los procedimientos judiciales, deberán tener lugar sin demora injustificada alguna y no podrán perder en ningún momento de vista la perspectiva de género (artículo 49).

El capítulo sexto se caracteriza por regular de forma bastante detallada las órdenes, mandamientos y medidas de protección. Éstas son importantes en todo proceso, pero tienen una especial relevancia en los procedimientos sobre violencia doméstica. El artículo 52 dispone que, en las situaciones de peligro inmediato, las autoridades competentes deberán tener la facultad de dictar órdenes urgentes de protección, en virtud de las cuales pueda obligarse al autor del acto de violencia doméstica a abandonar la residencia de la víctima o de la persona en peligro por un periodo de tiempo determinado. Además,

podrá prohibirse la entrada en el domicilio de la víctima, así como el establecimiento de cualquier tipo de contacto con la misma (artículo 52). En relación con los mandamientos y órdenes de protección, establece el apartado 2 del artículo 53 una serie de obligaciones que deberán ser cumplidas por los Estados Parte, a saber:

- *“ofrezcan una protección inmediata y no supongan una carga económica o administrativa excesiva para la víctima;*
- *tengan efecto por un periodo determinado o hasta su modificación o revocación;*
- *en su caso, se dicten sin audiencia a la otra parte y con efecto inmediato;*
- *puedan disponerse de forma independiente o acumulable a otros procedimientos judiciales,*
- *puedan introducirse en procesos judiciales subsiguientes”<sup>218</sup>*

En relación con la retirada de denuncias por parte de las víctimas, práctica bastante habitual en los casos de violencia doméstica, dispone el artículo 55 apartado 1 lo siguiente:

*“1. Las Partes velarán por que las investigaciones o procedimientos relativos a los delitos previstos en los artículos 35, 36, 37, 38 y 39 del presente Convenio no dependan totalmente de una denuncia o demanda de la víctima cuando el delito se hubiera cometido, en parte o en su totalidad, en su territorio, y por que el procedimiento pueda continuar su tramitación incluso cuando la víctima se retracte o retire su denuncia.”*

Nos encontramos aquí ante una cuestión bastante controvertida. Muchas víctimas de violencia doméstica retiran las denuncias porque creen que sus parejas han aprendido la lección tras haber pasado un par de noches detenidos o simplemente las retiran por miedo a represalias contra ellas, sus hijos o familiares. Las cuestiones que se plantean en estos casos son: ¿Hasta qué punto es legítimo continuar un procedimiento en contra de la voluntad de la

---

<sup>218</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.  
<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

víctima? ¿Qué se hace en aquellos casos en los que la violencia es extrema y reiterada? ¿Debe prevalecer el interés público o el de la víctima? Dado que todavía no se ha encontrado una respuesta consensuada a estas preguntas, el Convenio opta por imponer una obligación intermedia: Ha de ser posible continuar con la investigación o procedimiento. A las condiciones o términos en que ello deba tener lugar, no hace referencia. “Quizá sea demasiado pedir para un tratado de derechos humanos llegar a una conclusión definitiva en relación con este tema, siendo defendible argumentar que no está dentro de las funciones de un órgano internacional de derechos humanos decidir acerca de una cuestión tan controvertida.”<sup>219</sup>.

Por lo que respecta a la protección de los derechos e intereses de las víctimas y sus familiares en el seno de los procedimientos judiciales que tengan lugar, el Convenio establece en su artículo 56 una lista de obligaciones que tendrán que ser cumplidas por los Estados Parte:

- a. *“velando por que tanto ellas como sus familiares y testigos de cargo estén al amparo de los riesgos de intimidación, represalias y nueva victimización;*
- b. *velando por que las víctimas sean informadas, al menos en los casos en que las víctimas y sus familiares podrían estar en peligro, cuando el autor del delito se evada o salga en libertad de forma temporal o definitiva;*
- c. *manteniéndolas informadas, según las condiciones establecidas en su derecho interno, de sus derechos y de los servicios existentes a su disposición, así como del curso dado a su demanda, de los cargos imputados, del desarrollo general de la investigación o del procedimiento y de su papel en el mismo, y de la resolución recaída;*
- d. *dando a las víctimas, de conformidad con las normas procedimentales de su derecho interno, la posibilidad de ser oídas, de presentar elementos de prueba y de exponer sus puntos de vista,*

---

<sup>219</sup> McQuigg, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, S. 947 ff.

- necesidades y preocupaciones, directamente o a través de un intermediario, y de que éstos sean examinados;*
- e. proporcionando a las víctimas una asistencia adecuada para que sus derechos e intereses sean debidamente expuestos y considerados;*
  - f. velando por que se puedan adoptar medidas para proteger la vida privada y la imagen de la víctima;*
  - g. velando por que, siempre que sea posible, se evite el contacto entre las víctimas y los autores de los delitos en la sede de los tribunales o de los locales de las fuerzas y cuerpos de seguridad;*
  - h. proporcionando a las víctimas intérpretes independientes y competentes, cuando las víctimas sean parte en el procedimiento o cuando aporten elementos de prueba;*
  - i. permitiendo a las víctimas declarar ante el tribunal, de conformidad con las normas de su derecho interno, sin estar presente, o al menos sin que el presunto autor del delito esté presente, especialmente recurriendo a las tecnologías de la comunicación adecuadas, si se dispone de ellas.”<sup>220</sup>*

Este es otro de los artículos del Convenio en el que llama la atención el hecho de que “(...) las obligaciones impuestas a los Estados Parte en relación a la respuesta de su sistema de justicia penal frente a la violencia contra la mujer son descritas con todo lujo de detalles.”<sup>221</sup>

En el capítulo séptimo el Convenio incorpora disposiciones para la protección de un grupo de mujeres especialmente vulnerable, esto es, las migrantes y las mujeres en búsqueda de asilo. Además, el Convenio establece en su capítulo octavo una serie de obligaciones para facilitar y agilizar la cooperación internacional en materia de protección de las víctimas, prevención de la violencia, investigación de los delitos regulados en la Convención, así como

---

<sup>220</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>221</sup> *McQuigg*, in: *International Journal of Human Rights*, Bd. 12, S. 947 ff.

ejecución de sentencias tanto civiles como penales, incluyendo las órdenes de protección.

### **3.3. Problemática entorno al concepto violencia género y violencia doméstica en el Convenio de Estambul**

Tal y como se ha adelantado al analizar el art. 3 del Convenio de Estambul y las definiciones establecidas en el mismo, se plantea la cuestión de si la violencia doméstica es una categoría jurídica independiente de la violencia de género o si, por el contrario, es un subtipo de violencia de género. La respuesta a esta pregunta es de suma relevancia, pues el establecimiento de un concepto claro y unívoco de “violencia de género”, los subtipos de la misma, así como su origen y sus causas será clave a la hora de combatir la misma de forma eficaz. En efecto, “(...) la dispersión terminológica y conceptual acaba siendo uno de los motivos que dificulta la erradicación de la violencia: si el concepto de partida es erróneo, su regulación jurídica y las medidas fácticas que se adopten no van a ser efectivas.”<sup>222</sup>

Lo cierto es que el Convenio de Estambul no ofrece una respuesta clara a la pregunta. Por un lado, resulta confuso el propio título del Convenio (El Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica) del que parece desprenderse que violencia contra la mujer y violencia doméstica son tipos de violencia distintas. Aunque también podría pensarse que se hace especial referencia a la violencia doméstica por querer darle un especial protagonismo dentro de los tipos de violencia contra la mujer. Por otro lado, llama la atención el hecho de que el Convenio dispone que “(...) *violencia doméstica afecta a las mujeres de manera desproporcionada y que los hombres pueden ser también víctimas de violencia doméstica.*”<sup>223</sup> Si ello es así y los hombres también

---

<sup>222</sup> Ventura Franch, Revista de Derecho Político. UNED. 2016, p. 182.

<sup>223</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

pueden ser víctimas de violencia doméstica, se estaría afirmando que la violencia doméstica es una categoría distinta independiente de la violencia contra las mujeres.

A lo largo del texto del Convenio, incluso en su título, se menciona separadamente la violencia contra la mujer y la violencia doméstica. Durante la fase de negociación del texto del Convenio de Estambul se debatió intensamente sobre cómo había que referirse a la violencia doméstica respecto de la violencia contra la mujer. Las dos alternativas eran “violencia contra la mujer, incluyendo la violencia doméstica” o “violencia contra la mujer y violencia doméstica”<sup>224</sup>. A pesar de ser redacciones muy similares, el enfoque que trae consigo cada una de las variantes es distinto. “Violencia contra la mujer, incluyendo la violencia doméstica” implica que la violencia doméstica es un tipo de violencia contra la mujer. En este caso la expresión violencia doméstica se incluye por la necesidad de dar protagonismo y visibilidad a una forma específica de violencia contra la mujer que cobra cada vez más víctimas en todo el mundo. En cambio, si se utiliza la expresión “violencia contra la mujer y violencia doméstica” se está separando ambos conceptos y comunicando con ello que la violencia doméstica no necesariamente va a constituir violencia contra la mujer, pudiendo tener lugar también contra otros colectivos. Si se analiza detenidamente el concepto de violencia doméstica establecido en el Convenio resulta curioso el hecho de que no hay absolutamente ninguna referencia a la mujer. Se trata, por tanto, de una definición que trasciende el género. “(...) Es por ello que el Convenio parece reconocer que en algunas ocasiones la violencia doméstica simplemente no estará incluida en el término “violencia contra la mujer”. ”<sup>225</sup> El Convenio establece con ello una definición de violencia doméstica que incluye a todos los miembros de la familia o del hogar con independencia de si son mujeres u hombres. Ello se hace especialmente visible en el artículo 2.2., en virtud del

---

<sup>224</sup> *Gormley*, in: *European Human Rights Law Review*, Bd. 6, S. 606 ff.

<sup>225</sup> *McQuigg*, in: *International Human Rights Law Review*, S. 367 ff.

cual: “Se alienta a las Partes a aplicar el presente Convenio a todas las víctimas de violencia doméstica.”<sup>226</sup>

Durante el periodo de negociaciones “(...) la abrumadora mayoría de los estudios presentados reflejaban que la violencia doméstica tiene lugar por razones de género y que este hecho ha de ser acompañado por la voluntad política de hacer cambiar estas dinámicas de género.”<sup>227</sup> Uno de los estudios presentados concluyó que “(...) el tipo y nivel de violencia, la naturaleza y número de las lesiones, la percepción de la gravedad de la violencia y la sensación de seguridad y bienestar no son las mismas para hombres que para mujeres. La mayoría de la violencia ejercida por mujeres es reactiva y de autoprotección y tiene lugar en defensa propia.”<sup>228</sup>

Finalmente, se optó por una opción intermedia, dejando el concepto de violencia doméstica neutral en cuanto al género, pero enfocando la regulación específica sobre la materia, que más adelante analizaremos, a las mujeres víctimas de violencia doméstica. De este modo, a pesar de que el Convenio alienta a que sus disposiciones se apliquen a todas las víctimas de violencia doméstica, incluyendo con ello hombres, niños y ancianos, advierte acto seguido de la necesidad de prestar “*especial atención a las mujeres víctimas de violencia basada en el género (...)*.”<sup>229</sup> Además, como ya se ha señalado con anterioridad, el artículo 2.1. hace hincapié en el hecho de que la violencia doméstica afecta a las mujeres de forma desproporcionada, justificando con ello la necesidad de focalizar la atención en ellas.

Como puede observarse, el Convenio de Estambul enfoca la problemática de la violencia doméstica de forma distinta que otros instrumentos regionales. Tal es el caso de la Convención Belém do Pará, que se refiere a la violencia doméstica como una forma de violencia contra la mujer, omitiendo toda

---

<sup>226</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>227</sup> Gormley, in: European Human Rights Law Review, Bd. 6, S. 606 ff.

<sup>228</sup> Dobash/Dobash, in: The British Journal of Criminology, S. 324 ff.

<sup>229</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

referencia a los hombres como posibles víctimas de la misma. Podría pensarse, tal y como opina la Dra. Ronagh McQuigg que la inclusión del reconocimiento de los hombres como víctimas de la violencia doméstica en el Convenio de Estambul ha de ser definitivamente bienvenida.<sup>230</sup> Si bien, cabe por otra parte plantearse la conveniencia de la inclusión de los hombres como víctimas de violencia doméstica en el único instrumento europeo jurídicamente vinculante dedicado en principio exclusivamente a combatir la violencia contra la mujer.

Puede que haya habido una confusión de términos que se ha arrastrado hasta la actualidad en relación con la “violencia contra la mujer/violencia de género” y “violencia doméstica”. Durante mucho tiempo y todavía en la actualidad en muchos países se utilizan casi como términos sinónimos, reduciéndose con ello la “violencia contra las mujeres/violencia de género”, que engloba todos los tipos de violencia contra la mujer por razones de género, a la “violencia doméstica”. “(...) Esta denominación (violencia doméstica) hace que el origen de la violencia y la posición de los sujetos quede difuminada. Pero en la medida en que los estudios van confirmando que la violencia doméstica se fundamenta en el sistema sexo/género se dan los primeros pasos para que las organizaciones internacionales y las normas que de ellas fluyen comiencen a reconocer, y consolidar, que la violencia doméstica es un tipo concreto de violencia que tiene su raíz en relaciones de poder establecidas en la sociedad y en las que las mujeres ocupan una posición de inferioridad respecto de los hombres.”<sup>231</sup>

El principal problema de esta dispersión terminológica es la confusión que se genera en torno a las características del concepto. En principio, es indiferente el nombre que se le dé (“violencia contra la mujer” / “violencia contra la mujer por razones de género” / “violencia de género”), siempre y cuando

---

<sup>230</sup> *McQuigg*, in: *International Human Rights Law Review*, S. 367 ff.

<sup>231</sup> *Ventura Franch*, *Revista de Derecho Político*. UNED. 2016, 179 ff.

quede claro qué es lo que se está regulando. Y precisamente este es el problema. Debido a la denominación se confunde su origen y contenido. El Convenio se refiere en su art. 3 a la “violencia contra la mujer”, “género” y “violencia contra las mujeres por razones de género”. El hecho de referirse a estos conceptos por separado puede generar confusión. La violencia que se está intentando combatir es la “violencia de género” que es una violencia contra la mujer que tiene lugar por razones de género.

Por otro lado, y en cuanto a la violencia doméstica, el problema de establecer la violencia doméstica como categoría jurídica independiente a la violencia contra la mujer es que se engloban varios tipos de violencia de distinta naturaleza (violencia contra menores, ancianos, hombres, etc.) dentro de un grupo por el hecho de tener lugar en el mismo ámbito o contexto, el de la familia. Con ello se está poniendo el foco en aspecto contextual y relacional. Cuando, en realidad, la violencia ejercida contra mujeres en el ámbito familiar no tiene su origen en las relaciones familiares, sino en las relaciones de dominación y subordinación entre hombre y mujer. Estableciendo la violencia doméstica como categoría independiente, el origen del problema, queda relegado a un segundo plano. Cuestiones como los aspectos intrafamiliares, el lugar donde tiene lugar la violencia, la relación entre agresor y víctima o la situación de dependencia de la víctima respecto del agresor son cuestiones importantes a tener en cuenta, pero para combatir la violencia hay que partir del origen del problema, que como se ha podido observar en este caso no es otro que las relaciones de desigualdad y dominación entre los géneros como factor detonante de este tipo de violencia. De ahí que el punto de partida deba ser la lucha contra la violencia contra la mujer, constituyendo la violencia doméstica (contra la mujer) un subtipo de violencia contra la mujer. Una violencia que precisamente en el ámbito familiar y doméstico tiene lugar por razones de género. Pues, al pertenecer a la esfera privada y estar libre de las injerencias de extraños, la mujer se encuentra en una situación de desprotección todavía mayor que en el ámbito público quedando todavía más sometida si cabe a la dominación del hombre.

Lamentablemente, tal y como se ha señalado con anterioridad, la Convención hace un esfuerzo por definir algunos conceptos importantes relacionados con la violencia contra la mujer. Sin embargo, al definir la violencia doméstica no acierta en apuntar que se trata de un tipo de violencia contra la mujer que tiene lugar contra la misma por razones de género y cuyo único sujeto pasivo ha de ser, por tanto, la mujer. Ello no implica que se esté negando la existencia o restándole importancia a la violencia contra menores, ancianos/as, personas en situación de dependencia o, incluso, hombres en el ámbito doméstico. La necesidad de una regulación específica para garantizar la protección de estos sujetos pasivos tendrá que valorarse en base al número y la gravedad de los casos que se den. En todo caso, por lo que respecta a la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico, simplemente hay que apuntar que no puede ni debe regularse ni combatirse conjuntamente con otros tipos de violencia ejercidos contra otros sujetos porque ni su origen, ni sus características son las mismas. Este es otro ejemplo de la importancia de establecer conceptos claros. Al referirse a “violencia doméstica” o “violencia contra la mujer” puede pensarse que los hombres también sufren violencia doméstica o son sujetos pasivos de violencia con carácter general. Sin embargo, lo que verdaderamente se está planteando es la existencia de un patrón de violencia ejercido por un género contra otro (del hombre contra la mujer y no a la inversa) que se extiende a todos los niveles y ámbitos y que tiene lugar en todo tipo de sociedades y clases sociales. Dicho patrón de violencia tiene su origen en la dominación ejercida por parte de un género (masculino) sobre el otro (femenino). Lamentablemente, esta es una realidad innegable, pues ha sido demostrada por profesionales y grupos de investigación de las principales organizaciones internacionales y nacionales ya sean de carácter público o privado (NNUU, Consejo de Europa, Unión Europea, Amnistía Internacional, etc.) a los que se ha hecho y hará referencia a lo largo del trabajo. Partiendo de esta realidad, no se encuentra un patrón equivalente de violencia en la que hombre sea víctima y sujeto pasivo por el hecho de ser hombre que justifique la necesidad de una regulación y protección específica y adicional, más allá de las normas generales aplicables a todo sujeto pasivo de violencia. Lo que justifica la diferencia de trato en el caso de la violencia ejercida contra las mujeres por razones de género no es la pertenencia del

agresor al sexo masculino, sino la posición de dominio que ostenta el agresor sobre la víctima. “La agravación de las penas en función de determinadas circunstancias no es ajena al derecho penal; así se ha tenido en cuenta, a efectos de agravación de las penas, la pertenencia a grupos terroristas, tener relaciones de parentesco entre agresores y víctimas, o por razón de raza. Curiosamente, cuando se trata de agravar las penas para el caso de las agresiones por violencia de género es cuando afloran todos los temores y se acaba cuestionando la constitucionalidad de tales medidas.”<sup>232</sup>

### **3.4. Transposición del Convenio de Estambul**

#### **3.4.1. GREVIO**

El capítulo noveno del Convenio de Estambul se refiere al mecanismo de control del Convenio denominado GREVIO al que se ha hecho referencia con anterioridad. Dicho capítulo está integrado por cinco artículos (artículos 66 a 70) que regulan la composición, funcionamiento y mecanismos de control del GREVIO. El GREVIO es un grupo de expertos compuesto por un mínimo de 10 y un máximo de 15 miembros. Para la elección de los mismos deberá tomarse en consideración una participación equilibrada de mujeres y hombres, así como geográfica y multidisciplinar. El artículo 66 del Convenio de Estambul regula los requisitos y el procedimiento de elección de dichos miembros<sup>233</sup>.

Tal y como se ha avanzado, el Convenio prevé como principal procedimiento de control un procedimiento de presentación de informes periódicos bastante similar al previsto en la CEDAW. Dicho procedimiento viene regulado en el artículo 68 del Convenio. En virtud del citado artículo el procedimiento de evaluación se dividirá en ciclos. Al inicio de cada ciclo el GREVIO remitirá a los Estados Parte un cuestionario que hará referencia a ciertos artículos del

---

<sup>232</sup> *dies.*, Revista de Derecho Político. UNED. 2016, 179 ff.

<sup>233</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

Convenio. En base a este cuestionario cada Estado Parte quedará obligado a presentar un informe en el que se hagan constar las informaciones y datos sobre medidas políticas, legislativas y de otra naturaleza que se hayan adoptado en relación con las disposiciones particulares del Convenio referidas en el cuestionario emitido por el GREVIO.

El apartado 5 del artículo 68 del Convenio prevé la posibilidad de que organizaciones no gubernamentales, la sociedad civil, así como instituciones de protección de derechos humanos envíen informaciones relativas a la aplicación del Convenio. El apartado 7, por su parte, incide en la importancia de la recopilación de datos y de las investigaciones, que serán tenidas en cuenta por el GREVIO a la hora de valorar los avances y/o déficits en la aplicación del Convenio por parte de los Estados Parte.

Tras analizar la información recibida por los distintos participantes en el procedimiento de control, el GREVIO redactará un informe provisional a modo de borrador, o como lo denomina el Convenio un proyecto de informe. El Estado Parte de que se trate podrá hacer comentarios en relación con las críticas y propuestas realizadas por el GREVIO. Dichos comentarios serán tenidos en cuenta por el GREVIO a la hora de redactar el informe definitivo. “(...) Durante esta fase tiene lugar un diálogo entre el GREVIO y el Estado Parte tendente a exigir la aplicación del Convenio.”<sup>234</sup> Dado por finalizado dicho diálogo, el GREVIO emitirá un informe definitivo a modo de conclusiones finales que se publicarán junto con los comentarios del Estado Parte que corresponda, si los hubiere. Tras la finalización del primer ciclo se dará inicio al segundo ciclo, quedando los Estados Parte obligados a remitir periódicamente informes en los intervalos que determine el GREVIO. En base a lo dispuesto en los informes y conclusiones del GREVIO, el Comité de las Partes, compuesto por representantes de los Estados Parte, podrá realizar las recomendaciones que estime oportunas a los Estados Parte, pudiendo a su vez establecer plazos para informar sobre las medidas adoptadas y los resultados de las mismas.

---

<sup>234</sup> Hüfner/Siebers/Weiß, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun?, 2012, p. 386.

Tal y como puede observarse, se trata de un procedimiento de control muy similar al previsto en la CEDAW, en el que el GREVIO, los Estados Parte y los demás organismos e instituciones participantes, así como las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil, interactúan en un diálogo constructivo que tiene por finalidad localizar las deficiencias y situaciones susceptibles de mejora.

El Convenio prevé además que en el seno del procedimiento de informes se lleven a cabo visitas en los Estados Parte. Si bien estas visitas están previstas como un mecanismo subsidiario para el caso de que las informaciones recibidas resulten insuficientes (apartado 9 del artículo 68), o bien para el caso de que el GREVIO obtenga informaciones fiables de que existan problemas que requieran atención inmediata ya sea por la gravedad o por el número violaciones de derechos que haya tenido lugar (apartado 13 del artículo 68). En este último caso el GREVIO podrá, además, solicitar que se redacte por parte del estado en cuestión un informe especial en el que se hagan constar las medidas adoptadas para prevenir estos ataques. Para el caso de que dicho informe especial fuera insuficiente, el GREVIO podrá llevar a cabo una investigación *in situ*. Sin embargo, cabe aclarar que dichas visitas e investigaciones requerirán del consentimiento y la cooperación del Estado Parte de que se trate, lo cual puede entorpecer considerablemente la efectividad de esta medida o incluso impedir la por falta de consentimiento.

Por otra parte, el GREVIO tendrá, al igual que el Comité de la CEDAW, la potestad de adoptar recomendaciones generales para garantizar la correcta transposición y aplicación de las disposiciones del Convenio de Estambul (artículo 69).

Finalmente, en el último artículo del capítulo noveno se invita a los Parlamentos nacionales a asumir una posición activa en el control del cumplimiento del Convenio. Así, el artículo 70 trata de involucrar a los distintos parlamentos nacionales, invitándoles a llevar a cabo un seguimiento de las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio y obliga a los Estados Partes a someter los informes del GREVIO a sus respectivos Parlamentos nacionales.

Dado que el Convenio de Estambul es un instrumento joven, todavía no se ha puesto fin al primer procedimiento de presentación de informes. El 11 de marzo del 2016 el GREVIO adoptó el primer cuestionario dirigido a los Estados Parte. En dicho cuestionario el GREVIO incide en las medidas legislativas y de cualquier otra naturaleza adoptadas por los Estados Parte en relación con determinados artículos del Convenio.<sup>235</sup> Las áreas a las que se refiere el mencionado cuestionario son seis:

- (1) Políticas integradas y recopilación de datos: artículos 7 a 11 del Convenio.
- (2) Prevención: artículos 12 a 17 del Convenio.
- (3) Protección y apoyo: artículos 18 a 28 del Convenio.
- (4) Derecho material: artículos 29 a 48 del Convenio.
- (5) Investigación, enjuiciamiento y derecho procesal, así como medidas de protección: artículos 49 a 58 del Convenio.
- (6) Migración y asilo: artículos 59 a 61 del Convenio.

Por lo que respecta a los pasos siguientes en el procedimiento de presentación de informes, el GREVIO ha publicado un calendario para el primer procedimiento de evaluación previsto para el periodo 2016-2020.<sup>236</sup> En dicho calendario se agrupan los Estados Parte en pequeños grupos, para cada grupo se prevé unas fechas determinadas para cada fase del procedimiento. En el caso de España y Alemania<sup>237</sup>, por ejemplo, el calendario establece lo siguiente:

---

<sup>235</sup> Para un análisis del cuestionario completo, acudir al siguiente link:

<https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805c95b0>

<sup>236</sup> Para consultar el calendario relativo al primer procedimiento de evaluación del GREVIO, consultar el siguiente link:

<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/timetable>

<sup>237</sup> Para consultar los informes estatales, los informes sobre de las ONGs y demás documentación presentada dentro del primer procedimiento de evaluación del GREVIO tanto para España y Alemania, así como en relación con el resto de países, consultar el siguiente link y elegir país en cuestión:

<https://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/country-monitoring-work>

- Fecha de envío del cuestionario: julio 2018 para el caso de España y noviembre de 2019 para el caso de Alemania;
- Fecha de presentación del informe por parte de los Estados Parte: diciembre 2018 para el caso de España y abril 2020 para el caso de Alemania;
- Diálogo con los Estados Parte: junio 2019 para el caso de España y para el caso de Alemania se ha establecido el año, que será 2021, pero todavía no se ha concretado el mes.
- Visita/s de evaluación: septiembre 2019 para el caso de España y para el caso de Alemania se ha establecido el año, que será 2021, pero todavía no se ha concretado el mes.
- Publicación del informe GREVIO: 2020 para el caso de España y en el caso de Alemania, todavía no se ha concretado la fecha de publicación.

Tal y como se ha mencionado con anterioridad, se trata de un procedimiento de control muy similar al llevado a cabo por parte del Comité CEDAW. Queda por ver si en el caso del procedimiento de presentación de informes ante el GREVIO hay un mayor rigor a la hora de respetar los plazos previstos por los órganos de control para la presentación de informes.

#### **3.4.2. Problemas de ratificación y transposición del Convenio de Estambul**

La cuestión de las reservas es siempre una cuestión muy conflictiva a la hora de negociar las disposiciones de un tratado. Si se es muy riguroso hay muchos países que se echan atrás a la hora de ratificar. Si, por el contrario, se es más flexible existe el riesgo de que las reservas vacíen de contenido el instrumento jurídico de que se trate. Como se ha podido observar, en el caso de la CEDAW el número de ratificaciones es bastante elevado, sobre todo teniendo en cuenta que es un instrumento internacional y que muchos de los países que se han sumado no se han caracterizado precisamente por respetar los derechos de las

mujeres. Pero también hay que tener en cuenta que el número de reservas es también muy elevado. Tanto, que en ocasiones el número y el cariz de las reservas introducidas por algunos estados vacía de facto el contenido del texto ratificado. En el Convenio de Estambul, por el contrario, se hizo una apuesta más arriesgada y rigurosa por lo que respecta a la inclusión de reservas al texto, impidiendo las mismas en relación a los mecanismos de control.

Según el artículo 75 del Convenio de Estambul todos los Estados Miembros del Consejo de Europa (actualmente 47<sup>238</sup>), los Estados no miembros que hayan participado en la elaboración del Convenio y la Unión Europea podrán firmar el Convenio.<sup>239</sup> Actualmente son 45 los Estados que han firmado el Convenio. Entre ellos se encuentra tanto España, como Alemania. Ambos países firmaron el Convenio el 11 de mayo de 2011<sup>240</sup>. Sin embargo, a día de hoy de dichos Estados firmantes tan sólo 29 han ratificado el Convenio. España, por su parte, lo ratificó el 10 de abril de 2014.<sup>241</sup> Alemania, en cambio, ratificó el Convenio el 12 de octubre de 2017.<sup>242</sup> Por lo que respecta a la UE, el artículo 75 del Convenio prevé expresamente que la Unión Europea pueda firmar el Convenio. La UE hizo uso de esta posibilidad el 13 de junio de 2017. Sin embargo, todavía no se ha procedido a la ratificación del Convenio. En este sentido, la Comisión Europea ha propuesto públicamente su adhesión al Convenio. De este modo, Věra Jourová, comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género, declaró en marzo

---

<sup>238</sup> Para consultar los Estados Miembro del Consejo de Europa acudir al siguiente link: <http://www.coe.int/en/web/about-us/our-member-states>

<sup>239</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014. <http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>240</sup> Para consultar el estado de firmas y ratificaciones del Convenio de Estambul acudir al siguiente link: <http://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>

<sup>241</sup> España. 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, 18 de marzo 2014. <https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf>

<sup>242</sup> Alemania. 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 („Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“) del 17 de julio 2017. [https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger\\_BGBL&start=//\\*\[@attr id=%27bgbl217s1026.pdf%27\]#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr id%3D%27bgbl217s1026.pdf%27%5D\\_1565796516420](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBL&start=//*[@attr id=%27bgbl217s1026.pdf%27]#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr id%3D%27bgbl217s1026.pdf%27%5D_1565796516420)

de 2016 lo siguiente: “La propuesta que hoy presentamos envía un mensaje claro: las víctimas de la violencia contra las mujeres deben estar mejor protegidas en toda Europa. Una de cada tres mujeres de la UE ha sufrido violencia física o sexual, o ambas. Más de la mitad de todas las mujeres han sufrido acoso sexual después de los 15 años. Estas cifras son inaceptables y van en contra de nuestros valores. La propuesta de hoy para que la UE ratifique el Convenio de Estambul es un paso adelante tanto en nuestra lucha contra la violencia como en la garantía de la igualdad de género. Para garantizar una aplicación coherente a todos los niveles, insto asimismo a los Estados miembros que aún no han ratificado el Convenio a que lo hagan sin demora.”<sup>243</sup>

“Es posible que algunos estados sean reacios a firmar y ratificar el Convenio debido a las razonables obligaciones sustanciales que impone a los Estados Parte. En particular, por lo que respecta a las medidas exigidas en relación con las disposiciones de apoyo social a las víctimas que requieren de una inversión económica considerable por parte de los gobiernos.”<sup>244</sup>

Por otro lado, resulta novedoso, incluso sorprendente arriesgado, el tratamiento de las reservas en el Convenio. El artículo 78 dispone que:

*“1 No podrá formularse ninguna reserva a las disposiciones del presente Convenio, a excepción de las previstas en los apartados 2 y 3.*

*2 Todo Estado o la Unión Europea podrá precisar, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que se reserva el derecho a no aplicar, o a aplicar únicamente en casos o condiciones específicas, las disposiciones establecidas en:*

*– el apartado 2 del artículo 30;*

*– los apartados 1.e, 3 y 4 del artículo 44;*

---

<sup>243</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-549\\_es.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-549_es.htm)

<sup>244</sup> McQuigg, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, S. 947 ff.

- el apartado 1 del artículo 55, en lo que concierne al artículo 35 con respecto a los delitos de menor importancia;
- el artículo 58 en lo que se refiere a los artículos 37, 38 y 39;
- el artículo 59.

*3 Cualquier Estado o la Unión Europea podrá precisar, en el momento de la firma o del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que se reserva el derecho a prever sanciones no penales, en lugar de sanciones penales, con respecto a las conductas indicadas en los artículos 33 y 34.*<sup>245</sup>

Como puede observarse, el Convenio permite muy pocas posibilidades de reserva. Es cierto que algunos de los artículos citados en los epígrafes 2 y 3 del artículo 78 tienen una importancia trascendental. Tal es el caso del artículo 33 que se refiere a la violencia psicológica, el artículo 34 que se refiere al acoso o el artículo 59 relativo al estatuto de residente. Pero también es cierto que en comparación con otros instrumentos internacionales, el Convenio de Estambul reduce muchísimo las posibilidades de reserva. Tal y como hemos señalado, el Convenio no prevé la posibilidad de introducir reservas en relación con GREVIO, principal órgano de control de cumplimiento del Convenio. De este modo, todo Estado Parte del Convenio queda sujeto a este mecanismo de control. “La adopción de un enfoque tan estricto en relación con las reservas puede que sirva para aumentar la efectividad del Convenio, si bien también puede que disuada a algunos estados de firmar el instrumento.”<sup>246</sup> Este enfoque quizá haya podido reducir el número de ratificaciones del Convenio de Estambul pero, por el otro lado, cabe preguntarse qué sentido o utilidad tiene apostar por el mayor número de ratificaciones posible, cuando en una gran parte de los casos las reservas introducidas pueden vaciar de contenido el texto ratificado quedando además

<sup>245</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>246</sup> McQuigg, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, S. 947 ff.

el órgano encargado de controlar su cumplimiento sin la potestad necesaria para desempeñar la función para la que ha sido creado.

Otro de los problemas del Convenio está en las dificultades de transposición y aplicación del mismo. Tal y como sucede con el resto de instrumentos internacionales para la defensa de los derechos humanos, una vez superada la primera barrera de firma y ratificación del texto, se plantea la segunda cuestión, esto es: cómo obligar a los Estados Miembros a cumplir las disposiciones del texto ratificado. Tal y como señala Byrnes, “(l)as limitaciones del derecho internacional, sobre todo por lo que respecta al cumplimiento de estándares vinculantes son conocidas por todos, y el derecho internacional de los derechos humanos no es ninguna excepción al respecto.”<sup>247</sup> A diferencia del procedimiento de presentación de informes ante el Comité CEDAW, que obliga a presentar informes relativos a todos los aspectos regulados en la Convención, el procedimiento ante GREVIO, obliga a los Estados Parte a informar sobre aspectos concretos del Convenio determinados por el GREVIO en un cuestionario inicial. De este modo se evita que los Estados se refieran tan sólo a aquellas áreas de actuación que mejor funcionan, evitando manifestarse respecto de otras más problemáticas. Sin embargo, hay ciertos problemas respecto a la efectividad del control que persisten. Tal es el caso del incumplimiento de la obligación de presentar los informes que correspondan, la presentación tardía de los mismos o la presentación de informes con un contenido muy superficial. En este sentido explica Fortin en relación con la Convención sobre los Derechos del Niño que “el procedimiento de presentación de informes confía en que los gobiernos sometan las medidas de implementación a un análisis objetivo y crítico antes de redactar sus informes. La ausencia de supervisión o coerción alguna respecto a ello hace que los informes transmitan una imagen excesivamente optimista y autocomplaciente de los logros del gobierno.”<sup>248</sup>

---

<sup>247</sup> Byrnes, University of Pennsylvania Press 1994, 189 ff.

<sup>248</sup> Fortin, Children's rights and the developing law, 2009, p. 46.

### **3.4.3. Transposición del Convenio de Estambul por parte de España y Alemania**

En relación con la sinergia entre las disposiciones del Convenio y las medidas políticas y legislativas para combatir la violencia de género en España y Alemania, se hace necesario adelantar que debido a las grandes diferencias a la hora de combatir el fenómeno de la violencia de género, en general, y la violencia doméstica contra la mujer, en particular, las medidas necesarias a la hora de adaptar la legislación nacional a las disposiciones del Convenio por parte de ambos países serán de distinta naturaleza. Tal y como se ha adelantado, ambos países firmaron el Convenio en 2011. Si bien, mientras que España lo ratificó en abril del año 2014, Alemania no hizo lo propio hasta octubre de 2017. Tal y como se ha ido señalando a lo largo del trabajo, la regulación legal y las medidas para la lucha contra la violencia de género a nivel nacional es en ambos países muy distinta. Ello hace que las actuaciones necesarias por parte de los respectivos gobiernos a la hora de adaptar las disposiciones nacionales a la regulación establecida en el Convenio de Estambul sean de distinta magnitud y naturaleza.

En el presente apartado se va a incidir sin ánimo exhaustivo en los principales retos que van a tener que afrontar tanto España como Alemania a la hora de adaptar su legislación nacional a las previsiones del Convenio de Estambul.

#### **3.4.3.1. *Transposición Convenio de Estambul: España***

Las medidas políticas y legislativas para combatir la violencia de género y, en especial, la violencia doméstica, en particular, son muy dispares en ambos países. España, por su parte, cuenta con regulación específica en la materia desde hace más de 10 años. Principalmente cabe destacar la Ley 27/2003 sobre la Orden de Protección, la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y la Ley Orgánica 3/2007 para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Las dos últimas leyes ofrecen un marco de medidas políticas y legislativas para la consecución de la igualdad y la lucha contra la violencia de género.

Lo cierto es que la mayoría de los aspectos regulados en el Convenio de Estambul ya estaban regulados en España a través de distintos instrumentos (principalmente por medio de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de

Protección Integral contra la Violencia de Género). Sin embargo, hay que destacar como aspecto crítico la paulatina reducción de inversión pública por parte del Estado español en relación con las medidas tendentes a la consecución de la igualdad y para la combatir la lucha contra la violencia de género en los últimos años. En este sentido apunta Fidalgo Delgado que “(e)l Estado español, se contradice cuando por un lado ratifica el convenio y por el otro, recorta en los presupuestos en los últimos 3 años aunque sube un mínimo en el último año. El programa contra la Violencia de Género sube un 8,6%, insuficiente para suplir la extinguida financiación municipal de los puntos de atención a la violencia de género.”<sup>249</sup>

Tal y como se ha adelantado, la legislación española sufrió una importante reforma materia de violencia de género con la entrada en vigor de la Ley Orgánica 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Esta ley transversal introdujo una serie de normas de muy diversa naturaleza cuyo objetivo viene establecido en su art. 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.*

*2. Por esta ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia, víctimas de esta violencia.”<sup>250</sup>*

---

<sup>249</sup> Fidalgo Delgado, TS DIFUSIÓN: Trabajo Social ante la Violencia de Género, 2015, p.32.

<sup>250</sup> España. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Publicado en: «BOE» núm. 313, de 29/12/2004. Entrada en vigor: 28/01/2005.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

La citada ley establece medidas de sensibilización, prevención y detección tanto en el ámbito educativo, publicitario, así como sanitario (Título I); Además, reconoce derechos de información, asistencia social y jurídica, así como derechos laborales y económicos de las mujeres víctimas de violencia de género (Título II); Por otro lado, se crea la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (Título III), así como los Juzgados de Violencia contra la Mujer y el Fiscal de Violencia contra la Mujer (Título V); En relación con la tutela penal y las medidas de protección (Título IV y V), la ley introduce una serie de nuevos preceptos en el Código Penal español, entre los cuales destaca el delito de violencia de género regulado en el artículo 37 de la citada ley que modifica el art. 153 del Código Penal español quedando redactado de la siguiente forma:

*“1. El que por cualquier medio o procedimiento causare a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delito en este Código, o golpear 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 aun 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 la 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 artículo 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 persona con discapacidad necesitada de especial protección, inhabilitación para el ejercicio de la 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 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.*

*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.”<sup>251</sup>*

Tal y como se desprende del primer apartado del artículo, para que sea de aplicación el precepto la violencia, ya sea física o psicológica, tiene que ejercerse por parte de la pareja o expareja, teniendo que ser el agresor necesariamente un hombre y la víctima una mujer. Para que resulte de aplicación este precepto la violencia tiene lugar contra la mujer por el hecho de serlo y con motivo de la “(...) manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”.<sup>252</sup>

La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género establece, además, penas más graves para los casos en que se produzcan lesiones (art. 36), amenazas (art. 38) y coacciones (art. 39) por parte de un

---

<sup>251</sup> España. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Publicado en: «BOE» núm. 313, de 29/12/2004.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

<sup>252</sup> España. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Publicado en: «BOE» núm. 313, de 29/12/2004. Art. 1. Link: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760>

hombre hacia una mujer siempre que se trate de la pareja o expareja de la víctima.

En los casos en los que tenga lugar violencia contra la mujer, serán competentes los Juzgados de Violencia contra la Mujer que no sólo conocerán de las cuestiones de carácter penal, sino también de las cuestiones civiles relacionadas, como pueden ser decisiones sobre la guarda y custodia de hijos comunes.<sup>253</sup>

Esta reforma introducida por la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género en el Código Penal español generó mucha controversia en España siendo los mencionados preceptos objeto de numerosas cuestiones de inconstitucionalidad (principalmente por supuesto quebrantamiento del principio de igualdad). Si bien, todas ellas fueron resueltas en favor de la adecuación de las normas a la Constitución

---

<sup>253</sup> El art. 44. 2 y 3 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género se refiere a la competencia en materia civil de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer:

*“2. Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer podrán conocer en el orden civil, en todo caso de conformidad con los procedimientos y recursos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, de los siguientes asuntos:*

- a) Los de filiación, maternidad y paternidad.*
- b) Los de nulidad del matrimonio, separación y divorcio.*
- c) Los que versen sobre relaciones paterno filiales.*
- d) Los que tengan por objeto la adopción o modificación de medidas de trascendencia familiar.*
- e) Los que versen exclusivamente sobre guarda y custodia de hijos e hijas menores o sobre alimentos reclamados por un progenitor contra el otro en nombre de los hijos e hijas menores.*
- f) Los que versen sobre la necesidad de asentimiento en la adopción.*
- g) Los que tengan por objeto la oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores.*

*3. Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer tendrán de forma exclusiva y excluyente competencia en el orden civil cuando concurren simultáneamente los siguientes requisitos:*

- a) Que se trate de un proceso civil que tenga por objeto alguna de las materias indicadas en el número 2 del presente artículo.*
- b) Que alguna de las partes del proceso civil sea víctima de los actos de violencia de género, en los términos a que hace referencia el apartado 1 a) del presente artículo.*
- c) Que alguna de las partes del proceso civil sea imputado como autor, inductor o cooperador necesario en la realización de actos de violencia de género.*
- d) Que se hayan iniciado ante el Juez de Violencia sobre la Mujer actuaciones penales por delito o falta a consecuencia de un acto de violencia sobre la mujer, o se haya adoptado una orden de protección a una víctima de violencia de género.”*

Española.<sup>254</sup> “(...) Existe un primer plano de rechazo social, conseguido ampliamente por la Ley citada donde se crea la definición legal (y política) de violencia ejercida por el hombre contra la mujer dentro de las relaciones de afectividad, definiendo que es -principalmente- ejercicio de poder y subordinación del hombre hacia la mujer, quiebra el principio constitucional de la igualdad entre ambos y explica su existencia la justificación histórica que ha tenido el modelo patriarcal, alimentado por y desde el poder político, religioso y, en definitiva, el control social derivado de éstos. La nueva Ley marcó un punto y aparte decisivo, aunque las resistencias son muchas y constantes.”<sup>255</sup>

La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género se refiere, sin embargo, exclusivamente a los casos en los que en el presente o pasado haya habido una relación afectiva o sentimental análoga a la conyugal entre agresor y víctima. Si bien, el Convenio de Estambul no se limita a la violencia que tenga lugar cuando haya habido relaciones sentimentales entre agresor y víctima, sino que se refiere a todas las mujeres víctimas de violencia de género. Tal es el caso, por ejemplo, de la violencia sexual fuera de las relaciones sentimentales. Es por ello que “(...) tras la entrada en vigor del Convenio de Estambul, el legislador español tendrá que enfrentarse a la necesidad de dar una respuesta también multidisciplinar a las demás víctimas de violencia sobre la mujer, pues el Convenio establece, entre otros objetivos, el de concebir un marco global, políticas y medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de violencia contra las mujeres sin distinción (...).”<sup>256</sup> De modo que sería conveniente y necesario ampliar el concepto de violencia de género establecido en la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género para que no sólo se proteja

---

<sup>254</sup> Sentencias del Tribunal Constitucional Español: Nº 59/2008; 80/2008; 81/2008; 127/2009; 164/2009; 167/2009; 151/2009; 152/2009; 153/2009; 154/2009; 165/2009; 177/2009; 179/2009; 180/2009; 178/2009; 201/2009; 202/2009; 203/2009; y 213/2009

<sup>255</sup> *Martínez García*, *Asparkia*. Investigación feminista - Revistes - Universitat Jaume I 2013, p. 20-21.

<sup>256</sup> *Peramato Martín*, *La incidencia de algunas de las últimas reformas sustantivas y procesales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer*, 2015, p. 6 ([https://www.fiscal.es/fiscal/PA\\_WebApp\\_SGNTJ\\_NFIS/descarga/ponencia%20escrita%20Sra%20Peramato.pdf?idFile=fb296115-fcc3-44ba-8bbb-de22091a97ce](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/ponencia%20escrita%20Sra%20Peramato.pdf?idFile=fb296115-fcc3-44ba-8bbb-de22091a97ce))

a las mujeres víctimas de violencia por parte de sus parejas o exparejas, sino que se proteja a toda mujer víctima de violencia por razón de su género. De este modo quedarían protegidas otras víctimas que en la actualidad quedan excluidas del ámbito de aplicación de la citada ley. Tal es el caso de las mujeres que sufren agresiones sexuales por parte de desconocidos, mujeres víctimas de mutilación genital, acoso, prostitución, esterilización, matrimonios forzosos, etc.

Desde la ratificación del Convenio de Estambul por parte de España (abril 2014) se llevó a cabo una importante reforma a través de la Ley Orgánica 1/2015 de 30 de marzo por la que se modifica el Código Penal español.<sup>257</sup> De entre las numerosas modificaciones introducidas, destaca el endurecimiento de las penas en relación con el delito de agresión sexual (hasta 15 años de prisión, art. 180 Código Penal español)<sup>258</sup>, y el de abuso sexual (hasta 10 años de prisión, art. 181.4 Código Penal español).

Además, se tipifican nuevos delitos como el matrimonio forzado (art. 172 bis Código Penal español); el acoso (art. 172 ter Código Penal español); la divulgación no autorizada de imágenes o grabaciones íntimas obtenidas con la anuencia de la persona afectada (art. 197.7 Código Penal español); y manipulación del funcionamiento de los dispositivos de control utilizados para vigilar el cumplimiento de penas y medidas cautelares o de seguridad (art. 468.3 Código Penal español).

Por otro lado, se incorpora el género como motivo de discriminación en las circunstancias que pueden motivar la agravación de la pena (art. 22 Código Penal español). El legislador español incluye esta nueva agravante precisamente para dar cumplimiento a las disposiciones del Convenio de

---

<sup>257</sup> España, 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. Publicado en: «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

<sup>258</sup> España, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Publicado en: «BOE» núm. 281, de 24/11/1995.

<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>

Estambul. En este sentido explica en relación con la introducción del género como causa de agravación de la pena que:

*“La razón para ello es que el género, entendido de conformidad con el Convenio n.º 210 del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, aprobado en Estambul por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 7 de abril de 2011, como «los papeles, comportamientos o actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres», puede constituir un fundamento de acciones discriminatorias diferente del que abarca la referencia al sexo.”<sup>259</sup>*

Por lo que respecta a la necesidad de denuncia por parte de la víctima, en relación con los delitos de acoso, violencia de género y doméstica, la denuncia no será requisito para la perseguibilidad del delito. Además, en relación con las penas de multa, con el objeto de no generar más perjuicios a la víctima y su familia la ley establece que *“(…) sólo será posible la imposición de penas de multa en este tipo de delitos cuando conste acreditado que entre agresor y víctima no existen relaciones económicas derivadas de una relación conyugal, de convivencia o filiación, o existencia de una descendencia común.”<sup>260</sup>* En estos casos se impondrán penas de trabajos en beneficio de la comunidad y de la localización permanente.

Finalmente, apuntar que la ley también modifica el apartado 2 del art. 173 del Código Penal español relativo a la violencia ya sea física o psíquica ejercida en el ámbito doméstico, quedando redactado como sigue:

*“2. El que habitualmente ejerza violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya*

---

<sup>259</sup> España, 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. Publicado en: «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015. Preámbulo, punto XXII.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

<sup>260</sup> España, 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. Publicado en: «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015. Preámbulo, punto XXII.

<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>

*estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre los menores o personas con discapacidad necesitadas de especial protección que con él convivan o que se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente, o sobre persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar, así como sobre las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de tres a cinco años y, en su caso, 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 por tiempo de uno a cinco años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los delitos en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica.*

*Se impondrán las penas en su mitad superior cuando alguno o algunos de los actos de violencia se perpetren en presencia de menores, o utilizando armas, o tengan lugar en el domicilio común o en el domicilio de la víctima, o se realicen quebrantando una pena de las contempladas en el artículo 48 o una medida cautelar o de seguridad o prohibición de la misma naturaleza.*

*En los supuestos a que se refiere este apartado, podrá además imponerse una medida de libertad vigilada.”*

En este caso el legislador español penaliza la violencia que tiene lugar en el ámbito doméstico poniendo el foco de atención en la necesidad de erradicar la violencia del ámbito privado. Como puede observarse, el agresor puede ser cualquier persona. El círculo de posibles víctimas es, por otro lado, bastante amplio. Incluye no solo la pareja o expareja, sino también los descendientes, ascendientes, hermanos, personas con discapacidad, etc. En los casos en los

que la violencia tenga lugar en el ámbito doméstico por parte de la pareja o expareja contra la mujer, la principal diferencia con respecto a la regulación establecida en el art. 153 del Código Penal español (violencia de género), es que en el caso del art. 173.2 del Código Penal español será necesario que la violencia se ejerza de forma habitual.

#### **3.4.3.2. Transposición Convenio de Estambul: Alemania**

Por lo que respecta a Alemania, cabe recordar que, aunque firmó el Convenio en el año 2011, no lo ratificó hasta octubre del año 2017. Tal y como ya se ha avanzado Alemania no cuenta con legislación específica para combatir la violencia de género. Ello no implica que no se castiguen los actos de violencia de género. Se castigan, pero en base a los preceptos generales establecidos en el Código Penal alemán, sin atender al género de agresor o víctima, ni a la situación de dominación del uno sobre el otro.

El Convenio de Estambul entró en vigor en Alemania el 1 de febrero de 2018. “Su transposición exige un número considerable de medidas en los ámbitos de la prevención, intervención, protección y sanción. Las obligaciones se dirigen a instituciones públicas a nivel estatal, de los *Länder* y local.”<sup>261</sup>

Con anterioridad a la ratificación de la Convención de Estambul y en relación con la protección de mujeres víctimas de violencia el legislador alemán optó por dictar disposiciones legales para la protección de las víctimas de actos violentos, con independencia de si agresor o víctima son hombre o mujer. La Ley de Protección contra la Violencia alemana (*Gewaltschutzgesetz*)<sup>262</sup> a la que se hará referencia con más detalle en el capítulo siguiente prevé la

---

<sup>261</sup> *Rabe/Leisering*, Die Istanbul-Konvention, Februar 2018, p. 7.

<sup>262</sup> Alemania, *Gewaltschutzgesetz* (Ley de Protección contra la Violencia alemana) del 11 de diciembre de 2001.

<https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html>

posibilidad de solicitar órdenes de protección, así como la salida del domicilio familiar cuando haya tenido lugar violencia, ya sea física o psicológica. A pesar de que en la práctica se aplica principalmente a casos de violencia doméstica contra la mujer, resulta de aplicación a todos los casos en los que tenga lugar violencia con independencia de dónde tenga lugar y del género o relación entre víctima y agresor.

Por otro lado, el Convenio se refiere a la necesidad de crear órganos que se ocupen de la coordinación, control y evaluación de las políticas y medidas que se tomen a nivel nacional para combatir la violencia de género (art. 10), así como a la necesidad de recopilar datos estadísticos y apoyar la investigación de este tipo de violencia (art. 11). En este sentido, Alemania tendrá que “(...) implantar centros estatales que coordinen una política contra la violencia contra la mujer coherente, así como un centro independiente que controle y acompañe la transposición.”<sup>263</sup>

Por otro lado, el tratamiento legal de los derechos de custodia y visita de los hijos comunes en los casos en los que ha tenido lugar violencia doméstica es otra de las cuestiones que el legislador alemán tendría que abordar para cumplir con las exigencias del Convenio. En relación con ello señala Rabe (Instituto alemán para los derechos humanos) que según las disposiciones del Convenio “(...) cada decisión de los Juzgados de Familia sobre los derechos de custodia y visita ha de tener en cuenta la violencia doméstica y garantizar que los derechos y la seguridad de las afectadas, así como de los niños no se pongan en peligro. Esto no es lo que habitualmente sucede en la actualidad.”

<sup>264</sup>

---

<sup>263</sup> Rabe/Leisering, Die Istanbul-Konvention, Februar 2018, p. 9.

<sup>264</sup> Rabe, Konvention gegen Gewalt gegen Frauen tritt am 1. August in Kraft – (gesetzlicher) Änderungsbedarf in Deutschland, 2014 (<http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen-tritt-am-1-august-in-kraft-gesetzlicher-aenderungsbeford/>) (geprüft am 25.06.2016)

Por lo que respecta a la tutela penal, tal y como se ha señalado, la legislación alemana no cuenta con preceptos dedicados a castigar exclusivamente la violencia ejercida contra mujeres. Para ello habrá que acudir a los preceptos generales del Código penal alemán relativos a las lesiones, coacciones o amenazas, entre otros. A pesar de ello, el Código Penal alemán sí cuenta con preceptos que castigan los delitos de matrimonio forzado (art. 237 Código Penal alemán)<sup>265</sup> y la mutilación genital femenina (art. 226a Código Penal alemán). Además, en el 2017 se modificó el Código Penal alemán para introducir el delito de acoso, también conocido como “*stalking*” (art. 238 Código Penal alemán).

Por otro lado, con motivo de la ratificación del Convenio de Estambul se impulsó una reforma muy importante en el derecho penal alemán relativa a los delitos de carácter sexual. Justo antes de la ratificación del Convenio de Estambul y con el objeto de adaptarse a lo establecido en su art. 36 relativo a la violencia sexual, incluida la violación, que como ya se ha mencionado dispone lo siguiente:

*“1. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionadamente:*

*a. la penetración vaginal, anal u oral no consentida, con carácter sexual, del cuerpo de otra persona con cualquier parte del cuerpo o con un objeto;*

*b. los demás actos de carácter sexual no consentidos sobre otra persona;*

*c. el hecho de obligar a otra persona a prestarse a actos de carácter sexual no consentidos con un tercero.*

*2. El consentimiento debe prestarse voluntariamente como manifestación del libre arbitrio de la persona considerado en el contexto de las condiciones circundantes.*

---

<sup>265</sup> Alemania, *Strafgesetzbuch* (Código Penal alemán), del 13 de noviembre de 1998.  
<https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

*3. Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias para que las disposiciones del apartado 1 se apliquen también contra los cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, de conformidad con su derecho interno.”<sup>266</sup>*

Con la aprobación del Convenio de Estambul, el legislador alemán vio la necesidad de modificar su regulación nacional en materia de delitos sexuales para adaptarse a los estándares del Convenio. El principal problema en relación con la regulación alemana era el tratamiento legal del consentimiento en relación con los delitos sexuales. Antes de la reforma el art. 177 del Código Penal alemán exigía “(...) que la persona afectada se defendiera de la acción de la otra persona de forma decidida. En el caso de que no se defendiera con suficiente determinación del comportamiento no deseado, por lo general no se procesaba a la persona agresora.”<sup>267</sup> Para poder condenar al agresor en los casos en los que tuvieran lugar comportamientos sexuales sin mutuo consentimiento, era necesario que la agresión tuviera lugar haciendo uso de violencia, amenaza o valiéndose de la situación de desprotección de la víctima. El sólo hecho de que la víctima dijese que “no” no era suficiente por sí solo para apreciar la existencia del delito.

Sin embargo, del art. 36 del Convenio de Estambul se desprende claramente que los Estados Parte han de castigar todos los actos de carácter sexual no consentidos. “Su penalización no puede depender de la violencia ejercida por el agresor o la resistencia de la persona afectada.”<sup>268</sup> Es por ello que si Alemania quería adaptarse a las exigencias internacionales era necesario “(...) ampliar el enfoque nacional e incluir en especial los tratados internacionales relacionados con los derechos humanos.”<sup>269</sup> Finalmente, el legislador alemán optó por la modificación del art. 177 del Código Penal alemán<sup>270</sup> que a partir de noviembre de 2016 castiga como acto delictivo

---

<sup>266</sup> Comité de Ministros del Consejo de Europa. Convenio de Estambul, 2014.

<http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejoeu/CAHVIO.pdf>

<sup>267</sup> *Herning/Ilgner*, ZRP 2016, p. 77.

<sup>268</sup> *Hörmle*, Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention, 2015, p. 3.

<sup>269</sup> *Sönke*, DE GRUYTER - Juristische Rundschau 2016, p. 129.

<sup>270</sup> Alemania, Strafgesetzbuch (Código Penal alemán), del 13 de noviembre de 1998.

<https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>

Nueva redacción art. 177:

sexual cualquier actuación contraria a la voluntad reconocible de la víctima contraria a mantener relaciones sexuales con el agresor. Por lo que a partir de la reforma ya no es necesario que haya resistencia física por parte de la víctima, sino que será suficiente con la su oposición ya sea verbal o corporal (por ejemplo, llorar).

- 
- “(1) Wer gegen den erkennbaren Willen einer anderen Person sexuelle Handlungen an dieser Person vornimmt oder von ihr vornehmen lässt oder diese Person zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen an oder von einem Dritten bestimmt, wird mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.
- (2) Ebenso wird bestraft, wer sexuelle Handlungen an einer anderen Person vornimmt oder von ihr vornehmen lässt oder diese Person zur Vornahme oder Duldung sexueller Handlungen an oder von einem Dritten bestimmt, wenn
1. der Täter ausnutzt, dass die Person nicht in der Lage ist, einen entgegenstehenden Willen zu bilden oder zu äußern,
  2. der Täter ausnutzt, dass die Person auf Grund ihres körperlichen oder psychischen Zustands in der Bildung oder Äußerung des Willens erheblich eingeschränkt ist, es sei denn, er hat sich der Zustimmung dieser Person versichert,
  3. der Täter ein Überraschungsmoment ausnutzt,
  4. der Täter eine Lage ausnutzt, in der dem Opfer bei Widerstand ein empfindliches Übel droht, oder
  5. der Täter die Person zur Vornahme oder Duldung der sexuellen Handlung durch Drohung mit einem empfindlichen Übel genötigt hat.
- (3) Der Versuch ist strafbar.
- (4) Auf Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr ist zu erkennen, wenn die Unfähigkeit, einen Willen zu bilden oder zu äußern, auf einer Krankheit oder Behinderung des Opfers beruht.
- (5) Auf Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr ist zu erkennen, wenn der Täter
1. gegenüber dem Opfer Gewalt anwendet,
  2. dem Opfer mit gegenwärtiger Gefahr für Leib oder Leben droht oder
  3. eine Lage ausnutzt, in der das Opfer der Einwirkung des Täters schutzlos ausgeliefert ist.
- (6) In besonders schweren Fällen ist auf Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren zu erkennen. Ein besonders schwerer Fall liegt in der Regel vor, wenn
1. der Täter mit dem Opfer den Beischlaf vollzieht oder vollziehen lässt oder ähnliche sexuelle Handlungen an dem Opfer vornimmt oder von ihm vornehmen lässt, die dieses besonders erniedrigen, insbesondere wenn sie mit einem Eindringen in den Körper verbunden sind (Vergewaltigung), oder
  2. die Tat von mehreren gemeinschaftlich begangen wird.
- (7) Auf Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren ist zu erkennen, wenn der Täter
1. eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug bei sich führt,
  2. sonst ein Werkzeug oder Mittel bei sich führt, um den Widerstand einer anderen Person durch Gewalt oder Drohung mit Gewalt zu verhindern oder zu überwinden, oder
  3. das Opfer in die Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung bringt.
- (8) Auf Freiheitsstrafe nicht unter fünf Jahren ist zu erkennen, wenn der Täter
1. bei der Tat eine Waffe oder ein anderes gefährliches Werkzeug verwendet oder
  2. das Opfer
    - a) bei der Tat körperlich schwer misshandelt oder
    - b) durch die Tat in die Gefahr des Todes bringt.
- (9) In minder schweren Fällen der Absätze 1 und 2 ist auf Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu drei Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 4 und 5 ist auf Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren, in minder schweren Fällen der Absätze 7 und 8 ist auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren zu erkennen.”

“A simple vista, puede parecer que las formas de violencia, tipificadas como delitos graves en el Convenio, no plantean mayores problemas desde el punto de vista de la legislación nacional, que se supone, siempre más avanzada y sofisticada, que un tratado internacional. Parece que, en este caso, el planteamiento del Convenio va más allá de los sistemas legislativos de los Estados miembros.”<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> *Ushakova*, in: *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 1, Nr. 4, p. 17.

## 4. Violencia doméstica: Unión Europea

### 4.1. Violencia contra la mujer – Violencia doméstica: Unión Europea

El compromiso de la Unión Europea en la lucha contra la discriminación contra la mujer se remonta a sus inicios. Desde los años 90 hasta la actualidad, la UE ha ido incrementando los instrumentos y las políticas en materia de antidiscriminación notablemente. Si bien, esta lucha se centra principalmente en las áreas de trabajo, familia, salud y seguridad.<sup>272</sup> Por lo que respecta a la lucha contra la violencia de género y la violencia doméstica desde la UE, a pesar de que la actividad política ha sido más activa, no se puede afirmar que la producción legislativa por parte de la UE en esta materia haya sido boyante.<sup>273</sup> Ello se debe principalmente a la falta de base competencial para legislar en materia de violencia contra la mujer.

#### 4.1.1. Violencia contra la mujer e igualdad de género en la Unión Europea

En la legislación comunitaria encontramos diversas normas que se refieren a la igualdad entre mujeres y hombres. El art. 2 del Tratado de la Unión Europea, por ejemplo, establece la igualdad como uno de los valores fundamentales de la UE. Así mismo dispone que:

*“Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”*<sup>274</sup>

---

<sup>272</sup> Comisión Europea. Legislación en materia de antidiscriminación.

[http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/law/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/law/index_en.htm)

<sup>273</sup> Comisión Europea. Documents: Ending gender-based violence.

[http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item\\_id=52696](http://ec.europa.eu/newsroom/just/item-detail.cfm?item_id=52696)

<sup>274</sup> Unión Europea. Tratado de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C\\_2016202ES.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301)

En el art. 3 TUE, por su parte, la UE se compromete a fomentar la igualdad entre mujeres y hombres y a contribuir a la protección de los derechos humanos.<sup>275</sup>

Tal y como se ha mencionado con anterioridad, los derechos de las mujeres son derechos humanos, por lo que se hace necesario atender a las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE<sup>276</sup> que reconoce, entre otros, los siguientes derechos:

- Art. 2: Derecho a la vida
- Art. 3: Derecho a la integridad de la persona
- Art. 4: Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes
- Art. 6: Derecho a la libertad y a la seguridad
- Art. 21: No discriminación
- Art. 23: Igualdad entre mujeres y hombres

Atendiendo a esta regulación, podría pensarse que “(é)stas, son razones suficientes para esperar que la prevención y la eliminación de este fenómeno tan extendido estuviera consagrado en el mandato de las instituciones europeas y fuera aplicado de forma efectiva en todos los Estados miembros. Sin embargo, el panorama (actual) no se ajusta a esta deducción (...)”.<sup>277</sup> En efecto, si atendemos a las normas de derecho primario de la UE, no encontramos ni en el TUE ni en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE ninguna referencia a la violencia de género y ello, “(...) a pesar de las

---

<sup>275</sup> Unión Europea. Tratado de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa). [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C .2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C\\_2016202ES.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C .2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301)

<sup>276</sup> Unión Europea. Carta de Derechos Fundamentales, 7 de junio 2016. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12016P/TXT>

<sup>277</sup> Thill, Revista Universitaria Europea 2014, p. 47.

constantes reivindicaciones y propuestas que han existido sobre ello desde hace más de una década.”<sup>278</sup>

La única referencia en relación con la violencia de género puede encontrarse en la Declaración N.º 19 relativa al art. 8 del Tratado de Funcionamiento de la UE que dispone lo siguiente:

*“La Conferencia conviene en que, en su empeño general por eliminar las desigualdades entre la mujer y el hombre, la Unión tratará en sus distintas políticas de combatir la violencia doméstica en todas sus formas. Es preciso que los Estados miembros adopten todas las medidas necesarias para prevenir y castigar estos actos delictivos y para prestar apoyo y protección a las víctimas.”*<sup>279</sup>

Esta Declaración se encuentra aneja al TFUE<sup>280</sup>, pero, al tratarse de una Declaración, no tiene carácter vinculante. Ello, en base a lo dispuesto en el art. 51 TUE, que dispone que *“(l)os Protocolos y Anexos de los Tratados forman parte integrante de los mismos.”*<sup>281</sup> Quedando excluidas las Declaraciones que, por quedar excluidas, no tienen carácter vinculante.

Pese a que hasta la actualidad no existe dentro del marco legislativo de la UE ningún instrumento o disposición jurídicamente vinculante para combatir la violencia de género, en general, ni la violencia doméstica, en particular, hay que señalar que a nivel político la UE ha tenido un papel más activo en la lucha contra esta lacra social.

---

<sup>278</sup> Freixes, in: Martínez García (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, p. 15.

<sup>279</sup> Conferencia Intergubernamental UE. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 2007. [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC\\_5&format=PDF](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&format=PDF)

<sup>280</sup> Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>281</sup> Unión Europea. Tratado de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C\\_2016202ES.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301)

En 2010 la actividad política de la UE en la lucha contra la violencia de género y la violencia doméstica se intensificó notablemente. En la Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2010, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea, el Parlamento Europeo:

*“Insiste en que es importante combatir la violencia contra las mujeres para lograr la igualdad entre mujeres y hombres; pide a la Comisión que inicie los trabajos para elaborar una propuesta de Directiva general relativa a la prevención y la lucha contra todas las formas de violencia contra las mujeres, incluida la trata de mujeres.”*<sup>282</sup>

Por otra parte, en ese mismo año la Comisión Europea emite una Comunicación en la que afirma que:

*“Europa no tolera la violencia sexista. Intensificaremos los esfuerzos para erradicar toda forma de violencia y prestar apoyo a las personas afectadas. Estableceremos un marco político completo y eficaz para combatir la violencia sexista. Reforzaremos nuestras medidas para erradicar la mutilación genital femenina y otros actos de violencia, incluso mediante legislación penal, dentro de los límites de nuestras facultades.”*<sup>283</sup>

Además, la Comisión plantea una Estrategia para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2010-2015 en la que propone un planteamiento global a escala de la Unión Europea para luchar contra la violencia de género.<sup>284</sup> El Consejo, por su parte, en sus Conclusiones sobre Pacto Europeo por la Igualdad de

---

<sup>282</sup> Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2010, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0021+0+DOC+XML+V0//ES>

<sup>283</sup> Comisión Europea. Un compromiso reforzado en favor de la igualdad entre mujeres y hombres Una Carta de la Mujer, 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0078>

<sup>284</sup> Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 21 de septiembre de 2010, Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0037>

Género (2011-2020) reafirma su compromiso de “(...) *combatir todas las formas de violencia contra la mujer, con objeto de garantizar que ésta disfrute plenamente de sus derechos humanos, y lograr la igualdad de género con vistas a un crecimiento integrador*” e insta a que se tomen las siguientes medidas para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer:

*“a) adoptar, aplicar y supervisar estrategias a escala nacional y de la Unión con vistas a eliminar la violencia contra las mujeres;*

*b) reforzar la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección de las víctimas y de las potenciales víctimas, entre ellas las mujeres pertenecientes a grupos desfavorecidos; y*

*c) poner de relieve el papel y la responsabilidad esenciales de hombres y muchachos en la erradicación de la violencia contra las mujeres.”<sup>285</sup>*

De este modo la UE reafirma su intención de eliminar la violencia contra la mujer y hacer de éste un objetivo prioritario en las políticas comunitarias.

Otra de las acciones más importantes de la UE en la lucha contra la violencia de género es la puesta en marcha del Programa Daphne, que se inició en el año 1997 y debido a su éxito ha venido renovándose hasta la actualidad.<sup>286</sup> Este programa tiene como objeto financiar proyectos y acciones destinados a reforzar la prevención y lucha contra todas las formas de violencia ejercida

---

<sup>285</sup> Consejo Europeo. Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020).

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525(01))

<sup>286</sup> Programa Daphne I 2000-2003.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3A133062>

Programa Daphne II 2004-2008.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:l33299>

Programa Daphne III, integrado en el programa general “Derechos fundamentales y justicia” para el periodo 2007-2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007D0779>

Programa “Derechos, Igualdad y Ciudadanía” para el período de 2014-2020. Debido al éxito del programa Daphne y a su larga trayectoria, se mantiene la denominación de *Daphne* para las acciones relacionadas con la lucha contra la violencia.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R1381>

contra los niños, los adolescentes y las mujeres, ya sea en el ámbito público, como privado, incluyendo la explotación sexual y el tráfico de seres humanos.

Debido a la falta de conocimiento sobre la extensión de la violencia de género en la UE, la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE (en adelante, FRA) realizó una macroencuesta a nivel europeo cuyos resultados fueron finalmente publicados en 2014. El informe “Violence against women: an EU-wide survey”<sup>287</sup> se basa en una macroencuesta realizada a 42.000 mujeres entre 18 y 74 años provenientes de distintos Estados miembros (1.500 entrevistas en cada país). En las entrevistas realizadas se plantean cuestiones relativas a experiencias de violencia física, psicológica y económica, incluyendo violencia doméstica. Los resultados fueron devastadores. Según el estudio:

- El 33% de las mujeres entrevistadas ha sufrido algún tipo de agresión física y/o sexual desde los 15 años.
- Un 8% de las mujeres entrevistadas había experimentado violencia física y/o sexual en los 12 meses previos a la entrevista.
- Una de cada 10 mujeres ha sufrido alguna forma de violencia sexual desde los 15 años.
- Una de cada 20 mujeres ha sido violada después de los 15 años.
- El 22% de las mujeres ha sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja.
- De las mujeres que habían sido violadas por su pareja actual, el 31% declararon haber sido víctimas de violación por parte de su pareja en seis o más ocasiones.
- El 43% de las mujeres ha sido víctima de violencia psicológica
- El 55% de las mujeres ha sufrido cualquier forma de acoso sexual

---

<sup>287</sup> Agencia de Derechos Fundamentales de la UE. Violence against women: an EU wide survey, 2014.

<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

En relación con los resultados de la violencia en la pareja, señala el estudio que “(l)a magnitud de la violencia en la pareja exige una orientación renovada en las políticas a escala de la UE y sus estados miembros (...)” y que “(p)ara responder con eficacia a los abusos en la pareja, el Estado debe considerarlo como un problema público y no privado.”<sup>288</sup>

El estudio no sólo revela cifras escalofriantes, sino que también hace patente la falta de efectividad de la legislación y las políticas, tanto nacionales como comunitarias en la lucha contra la violencia de género. El hecho de que, según los resultados del estudio, tan sólo el 33% de las mujeres denunciaron las agresiones ante la policía o cualquier otro servicio de asistencia, es una muestra clara de la falta de confianza y efectividad de la legislación y políticas actuales. Tal y como señala la Fiscal de Sala Delegada contra la Violencia contra la Mujer española, Pilar Martín Nájera, “(...) sumergirse en el ámbito de la violencia de género, supone adentrarse en un terreno pantanoso, donde por la abundante casuística no siempre convergen las causas con las consecuencias, los orígenes con sus manifestaciones, los medios destinados a combatirla con el fin último de eliminarla en los distintos países que conforman la Unión. Es por ello que para combatir esta especie de “meta-violencia” (de múltiples violencias en una) hace falta algo más que simple voluntad política. Se exige una profunda revisión tanto *ad intra*, en el seno de los propios Estados miembros, como *ad extra*, en el plano supranacional, que hasta ahora no ha resultado pacífica pese a todos los esfuerzos institucionales dirigidos a luchar contra esta lacra.”<sup>289</sup>

---

<sup>288</sup> Agencia de Derechos Fundamentales de la UE. Violence against women: an EU wide survey, 2014.

<http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

<sup>289</sup> Martín Nájera, Orden Europea de Protección, 2016. P. 4.

#### **4.1.2. Violencia contra la mujer en la Unión Europea: Cooperación judicial y protección de víctimas**

Como ya se ha adelantado, hoy por hoy no existe título competencial para dictar normas europeas vinculantes en materia de violencia contra la mujer. La Declaración N.º 19 relativa al art. 8 del Tratado de Funcionamiento de la UE se refiere a la necesidad de combatir la violencia doméstica, si bien, tal y como se ha señalado, dicho texto no tiene carácter vinculante. A pesar de ello, existen otras vías para proteger los derechos y libertades de las víctimas de violencia de género a nivel europeo. En esta línea, la UE ha optado por reforzar la normativa en materia de cooperación judicial y protección de víctimas, lo cual implica, al fin y al cabo, una mejora en la protección de las víctimas de violencia de género, en general, y de violencia doméstica, en particular.

Con la aprobación del Programa de Estocolmo en 2010, la UE trata de reforzar el espacio de libertad, seguridad y justicia europeo durante el periodo 2010-2014.<sup>290</sup> El Programa de Estocolmo se refiere a la necesidad de fortalecer la cooperación entre las autoridades judiciales y el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales en el seno de la UE, con el objeto de que las víctimas de delitos puedan ejercer plenamente el derecho de libre circulación. El Plan de Acción del Programa de Estocolmo preveía, por su parte, la presentación por parte de la Comisión Europea de una propuesta legislativa relativa a la protección de víctimas y un plan de acción que incluyera la adopción de la orden europea de protección<sup>291</sup>. “Si bien tanto los objetivos políticos como las acciones legislativas previstos en ambos (Programa y Plan de Acción) eran sumamente amplios, la protección de las víctimas de delito y, en concreto, de aquellas que hubieran sufrido la violencia de género y que, en el ejercicio de su derecho a la libre circulación se

---

<sup>290</sup> Unión Europea. Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0034>

<sup>291</sup> Unión Europea. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo, 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:jl0036>

desplazaran a un Estado miembro del cual no fueran nacionales o residentes, constituía uno de los retos más destacados a corto plazo”<sup>292</sup>.

De este modo, la UE inicia una nueva etapa en la que la protección de víctimas y la cooperación judicial en materia penal cobran un protagonismo hasta aquel momento nunca visto. Hasta la fecha se habían dictado una serie de normas en la materia, entre las cuales cabe destacar las siguientes:

- Decisión Marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal.<sup>293</sup>
- Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros.<sup>294</sup>
- Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos.<sup>295</sup>

Con el Programa de Estocolmo y la entrada en vigor del Tratado Lisboa en 2009<sup>296</sup> la cooperación penal en el ámbito europeo recibe un importante impulso. El Tratado de Lisboa establece una serie de normas que abren las puertas a la intensificación y mejora de la cooperación tanto judicial, como policial en la UE. Además, las novedades introducidas por el Tratado ayudan a reforzar la protección de las víctimas de delitos en el ámbito europeo. En

---

<sup>292</sup> *Martín Martínez*, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2011, p. 408.

<sup>293</sup> Consejo de la UE. Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, 2001.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001F0220>

<sup>294</sup> Consejo de la UE. Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, 2002.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0584>

<sup>295</sup> Consejo de la UE. Directiva sobre indemnización a las víctimas de delitos, 2004.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32004L0080>

<sup>296</sup> Unión Europea. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

este sentido, se hace necesario referirse al contenido de los siguientes artículos:

- Art. 76 TFUE

*“Los actos contemplados en los capítulos 4 y 5, así como las medidas mencionadas en el artículo 74 que garanticen la cooperación administrativa en los ámbitos a que se refieren esos capítulos, se adoptarán:*

*a) a propuesta de la Comisión, o*

*b) por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros.”<sup>297</sup>*

El Tratado de Lisboa introduce un importante cambio, al prever la posibilidad de que una cuarta parte de los Estados miembros insten la adopción de actos relativos a la cooperación judicial y policial en materia penal, acabando de este modo con el monopolio legislativo que hasta aquel momento gozaba la Comisión Europea.

- Art. 82 TFUE

*“1. La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos mencionados en el apartado 2 y en el artículo 83.*

*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;*

---

<sup>297</sup> Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

*b) prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros;*

*c) apoyar la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia;*

*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.*

*2. En la medida en que sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer normas mínimas mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. Estas normas mínimas tendrán en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros.*

*Estas normas se referirán a:*

*a) la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros;*

*b) los derechos de las personas durante el procedimiento penal;*

*c) los derechos de las víctimas de los delitos;*

*d) otros elementos específicos del procedimiento penal, que el Consejo habrá determinado previamente mediante una decisión. Para la adopción de esta decisión, el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

*La adopción de las normas mínimas contempladas en el presente apartado no impedirá que los Estados miembros mantengan o instauren un nivel más elevado de protección de las personas.*

(...)''<sup>298</sup>

El art. 82 TFUE establece, por su parte, en relación con la cooperación judicial en materia penal dos previsiones de gran interés. El apartado primero, por un lado, se refiere al procedimiento legislativo ordinario y dispone en la letra d) que el Parlamento y el Consejo dictarán medidas tendentes a facilitar la cooperación entre autoridades judiciales o equivalentes en la ejecución de resoluciones. Por otro lado, el apartado segundo se refiere a la posibilidad de establecer normas mínimas en relación con los derechos de las víctimas de delitos.

- Art. 83 TFUE

*“1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.*

*Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.*

*Teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.*

---

<sup>298</sup> Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

(...)''<sup>299</sup>

Finalmente, el art. 83 TFUE prevé la posibilidad de que Parlamento y Consejo establezcan normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza.

De esta forma, la UE, haciendo uso de la nueva redacción del TFUE tras la aprobación del Tratado de Lisboa, incrementó su actividad legislativa con el objeto de facilitar el reconocimiento mutuo de resoluciones en el territorio europeo y establecer un estándar de derechos de las víctimas de delitos más elevado. Gracias a ello, y a pesar de que no encontramos en la normativa europea ninguna norma con carácter vinculante en materia de violencia contra la mujer, la UE ha promulgado los siguientes instrumentos vinculantes para la protección de víctimas, que, aunque estén dirigidos a la protección de víctimas de violencia en general, han supuesto un avance en la protección de las mujeres víctimas de violencia:

- Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección.<sup>300</sup>
- 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.<sup>301</sup>
- Reglamento (UE) N.º 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.<sup>302</sup>

---

<sup>299</sup> Unión Europea. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa).

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

<sup>300</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>301</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva por la que se establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32012L0029>

<sup>302</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.

La Directiva por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, denominada también Directiva sobre las víctimas, establece una serie de derechos en favor de las víctimas que en definitiva tratan de garantizar la igualdad de trato en el seno de los procedimientos penales que tengan lugar en cualquier país europeo, con independencia del lugar de residencia y nacionalidad de la víctima. De tal modo que cualquier ciudadano de la UE pueda acogerse a los derechos reconocidos por la Directiva, sin tener que sufrir ningún perjuicio adicional por el hecho de que el hecho ilícito se haya cometido en otro país europeo donde la víctima no reside habitualmente. Los principales problemas y desigualdades en casos transfronterizos suelen ser de tipo económico y lingüístico. De ahí que la Directiva reconozca, entre otros, los siguientes derechos:

- ✓ Derecho a entender y ser entendidas durante el contacto con una autoridad;
- ✓ Derecho a recibir información desde el primer contacto con una autoridad;
- ✓ Derecho a presentar una denuncia formal y recibir una declaración por escrito de la misma;
- ✓ Derecho a traducción e interpretación;
- ✓ Derecho a recibir información sobre el progreso del caso;
- ✓ Derecho a tener acceso a servicios de apoyo a las víctimas.
- ✓ Derecho a ser oídas en un tribunal;
- ✓ Derecho a recibir un reembolso de los gastos;
- ✓ Derecho a obtener asistencia jurídica;
- ✓ Derecho a la restitución de bienes sustraídos.

En definitiva, la Directiva establece una serie de derechos básicos que deben ser cumplidos y respetados por las autoridades nacionales que en virtud de la misma quedan obligados a tratar de paliar las dificultades derivadas del hecho

de que la víctima resida en un Estado miembro distinto de aquel en que se haya cometido la infracción penal.

En cuanto a la Directiva sobre la orden europea de protección y al Reglamento 606/2013 sobre reconocimiento mutuo de medidas de protección de carácter civil, serán analizados más exhaustivamente en el epígrafe siguiente.

## **4.2. Protección de las víctimas de violencia doméstica: la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección y el Reglamento (UE) N.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.**

### **4.2.1. Antecedentes**

Tal y como se ha señalado, la UE no cuenta con regulación específica de carácter vinculante en materia de violencia de género. “A la espera de esa estrategia global de carácter vinculante sobre la violencia ejercida contra las mujeres en todas sus dimensiones, que responda a los compromisos asumidos por las instituciones y los Estados miembros, la Unión Europea viene asentando sus principales decisiones de tipo legislativo en el ya desaparecido tercer pilar, esto es, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea (...)”.<sup>303</sup> En este sentido y con la puesta en marcha del programa de Estocolmo y la nueva redacción del TFUE, la UE dio inicio a una etapa en la que la protección de víctimas, la cooperación entre autoridades y el reconocimiento de resoluciones tanto en materia penal como civil se convirtieron en la piedra angular de su actividad legislativa.

---

<sup>303</sup> *Oliveras/Vañó*, La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, p. 32.

Especial mención merecen la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección y el Reglamento (UE) N.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil y ello por varios motivos. En primer lugar, por las particularidades en relación con su aprobación y, en segundo lugar, por tratarse de dos instrumentos de contenido muy similar que principalmente se diferencian en la naturaleza civil o penal de las resoluciones que son objeto de reconocimiento. Estas circunstancias hacen palpable la dificultad a la hora de regular ciertas materias cuya competencia corresponde a la UE y de armonizar las distintas legislaciones nacionales a nivel europeo. Tal y como señala Blanco-Morales, “(l)a eficacia extraterritorial de las medidas de protección a las víctimas se desenvuelve en un ámbito marcado por las dificultades que surgen de las sustanciales diferencias existentes entre los Ordenamientos Jurídicos en la regulación y tratamiento de la violencia de género.”<sup>304</sup> Además, tal y como señala Martínez García, se puede “(...) afirmar sin lugar a dudas, que la existencia de una laguna en Derecho primario no ha facilitado las cosas en materia de igualdad de género y, por tanto, en relación a la violencia sexista. De hecho, fue el caballo de batalla durante la tramitación de la Directiva y que, finalmente dio lugar a la aprobación del Reglamento de medidas civiles de protección.”<sup>305</sup> Un claro reflejo de las diferencias existentes a nivel nacional en materia de protección de víctimas, en general, y de violencia de género, en particular, en el seno de la UE son las legislaciones española y alemana que, como se analiza más adelante, regulan la materia desde ámbitos del Derecho distintos. Ello, genera considerables problemas a nivel europeo a la hora de regular materias como el reconocimiento mutuo de resoluciones en materia civil y penal.

Pese a que, como ya se ha adelantado, el Plan de Acción del Programa de Estocolmo preveía que la Comisión Europea presentase una propuesta legislativa relativa a la protección de víctimas y un plan de acción que incluyera la adopción de la orden europea de protección, la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección fue finalmente impulsada por el Gobierno español, que al acceder a la Presidencia del Consejo de la UE

---

<sup>304</sup> Blanco-Morales Limones, Diario La Ley Digital 8254/2014, p. 1.

<sup>305</sup> Martínez García, in: dies. (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, p. 41.

en 2010 hizo hincapié, a la luz del resultado de la macroencuesta efectuada por la Agencia de Derechos Fundamentales de la UE, en la necesidad de garantizar la protección de las mujeres víctimas de violencia.

“Aunque su tramitación fue compleja y tuvo que superar múltiples obstáculos, tanto técnicos como institucionales (entre otros, por la oposición de la Comisión Europea, que a partir del Tratado de Lisboa pierde el monopolio de la iniciativa legislativa), fue finalmente presentada por un conjunto de once Estados (...)”<sup>306</sup>. A saber: Bélgica, Bulgaria, Estonia, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Polonia, Portugal, Rumanía y Suecia. La Directiva sobre la orden europea de protección se basaba en la competencia atribuida por el art. 82 TFUE, que como se ha señalado se refiere a la cooperación judicial en materia penal. Con esta iniciativa se hizo uso por primera vez del anteriormente citado art. 76 TFUE en virtud del cual, una cuarta parte de los Estados miembros tienen la posibilidad de instar la adopción de actos relativos a la cooperación judicial y policial en materia penal. Competencia, que hasta el momento había correspondido en exclusiva a la Comisión Europea. El debate en torno a la propuesta fue muy intenso tanto a nivel técnico, como político. Por un lado, la Comisión, recelosa de perder el monopolio legislativo, criticó muy duramente la propuesta, y por otro, un grupo de Estados miembros (entre los que se encontraba Alemania<sup>307</sup>) cuestionó la base competencial (art. 82 TFUE) alegando que no se trataba de una propuesta que se restringiera exclusivamente al ámbito penal, pues en diversos Estados miembros, las órdenes de protección tienen carácter civil y/o administrativo.<sup>308</sup>

Todas estas adversidades dieron lugar a que finalmente la Directiva sobre la orden europea de protección se centrara exclusivamente en las órdenes de protección de carácter penal. Por lo que respecta al ámbito subjetivo de

---

<sup>306</sup> *Oliveras/Vañó*, La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, p. 35.

<sup>307</sup> Para más información sobre los motivos de oposición del Gobierno alemán a la propuesta de Directiva sobre la orden europea de protección: *Burchard*, in: *Martínez García* (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 173 ff.

<sup>308</sup> Para más información sobre el proceso de aprobación de la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección: *Martín Martínez*, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2011, 407 ss.

aplicación de la Directiva, en un principio la Directiva iba a ser un instrumento europeo para la protección de víctimas de violencia doméstica, que finalmente se convirtió en un instrumento de protección de todas las víctimas en general, con independencia del género. En relación con ello, apunta Martínez García que “(...) resulta obvio comprobar que la protección de la mujer no podía ser el hilo conductor de este pulso entre poderes, se tuvo que generalizar con víctimas. Todo ello ha llevado a errores conceptuales asociados a la falta de interés “público” en estos temas de desigualdad de género: es decir, se ha asociado la protección del género (mujer), a la familia (otorgándole una protección civil).”<sup>309</sup>

Con motivo de la restricción del ámbito de aplicación de la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de diciembre de 2011 sobre la orden europea de protección<sup>310</sup>, se empezó a tramitar el Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil<sup>311</sup>, que se aprobaría unos años más tarde, concretamente, el 12 de junio de 2013, donde se regula el reconocimiento de las medidas de protección de carácter civil, completando así la regulación europea sobre el reconocimiento mutuo de medidas de protección, ya sean de carácter civil, penal o administrativo. Si bien, como se verá en los epígrafes siguientes, dicha regulación (tanto la Directiva, como el Reglamento), ni se refiere al reconocimiento de todo tipo de medidas de protección, ni es de aplicación a todos los Estados miembros de la UE.

Por lo que respecta a la Directiva sobre la orden europea de protección, apunta Montiel Roig que “(...) es una aportación trascendental a la construcción de

---

<sup>309</sup> *Martínez García*, in: dies. (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 40 ff.

<sup>310</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>311</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

un marco jurídico europeo y también a la construcción de un marco de derechos y, por tanto, de igualdad real entre ciudadanas y ciudadanos europeos.”<sup>312</sup> Si bien, llama la atención la supuesta necesidad de regular el reconocimiento mutuo de medidas de protección a través de dos instrumentos. La artificiosa distinción entre el reconocimiento de medidas de protección de carácter civil y penal, resulta innecesaria. En este sentido, explica Martínez García que “(...) con la OPE se hizo una suerte de experimento o puesta en marcha de un reequilibrio de poderes entre la Comisión y la alianza entre Parlamento-Consejo, tal y como se estableció a partir del Tratado de Lisboa (...), con la consecuente ruptura del monopolio legislativo que tenía la Comisión hasta el momento en el ámbito de cooperación judicial penal. Desde entonces, cuando una cuarta parte de los Estados Miembros lideran una iniciativa legislativa, es posible llevarla a cabo y eso es precisamente la andadura que se inició con la OPE. Solo así se entiende la “chapuza” en la que derivó la doble regulación civil y penal de una materia que, perfectamente podía haber quedado regulada en la OEP, con independencia de que este asunto se lleve a cabo ante tribunales civiles en algunos países, algo que responde a la tradición jurídica de los Estados miembro y que, en mi opinión, no resulta decisivo respecto al instrumento de cooperación judicial (...).”<sup>313</sup>

#### **4.2.2. La Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección.**

Como se ha adelantado, el proceso de negociación de la Directiva sobre la orden europea de protección fue un proceso arduo. La idea inicial fue aprobar una Directiva para facilitar la protección de las víctimas de violencia de género en todo el territorio europeo, con independencia de la naturaleza civil, penal o administrativa que tuviera la medida de protección. Sin embargo, debido a las dificultades anteriormente mencionadas, terminó por aprobarse una Directiva restringida a medidas de protección de naturaleza penal aplicable no sólo a mujeres víctimas de violencia, sino a cualquier víctima de

---

<sup>312</sup> *Montiel Roig*, in: Martínez García (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 27 ff.

<sup>313</sup> *Martínez García*, in: dies. (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, S. 40 ff.

una infracción penal. “Englobada pues en el referido paquete de medidas legislativas (Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento de medidas de protección de carácter civil y Directiva 2012/29/UE relativa a las normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos) y con un campo de actuación que no distingue entre categorías de víctimas (hombres y mujeres) ni tipos de violencia ejercida, se aprobó en diciembre de 2011 la Directiva sobre la orden europea de protección tras una azarosa gestación (...).”<sup>314</sup>

#### **4.2.2.1. La orden europea de protección: Concepto, contenido y ámbito de aplicación**

Definir la orden europea de protección no fue tarea fácil. Ello, porque dentro del territorio europeo no existe un concepto unívoco de medida de protección. Con el objeto de que los distintos conceptos de medida de protección de las legislaciones nacionales tuvieran cabida en la regulación europea, la UE tuvo que establecer en la Directiva un concepto bastante amplio de orden europea de protección. De este modo el art. 2.1. la define 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 con arreglo a su propio Derecho nacional a fin de mantener la protección de la persona protegida;”*<sup>315</sup>

Así mismo, teniendo en cuenta que los mecanismos de protección de los distintos Estados miembros son de contenido y naturaleza distinta, la UE tuvo que establecer un concepto igualmente amplio de medida de protección:

---

<sup>314</sup> Arangüena Fanego, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2015, p.496.

<sup>315</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

*“una resolución en materia penal, adoptada en el Estado de emisión con arreglo a su legislación y procedimientos nacionales, por la cual se impone a una persona causante de peligro una o más de las prohibiciones o restricciones previstas en el artículo 5, a fin de proteger a la persona protegida de actos delictivos que puedan poner en peligro su vida, su integridad física o psicológica, su dignidad, su libertad individual o su integridad sexual;”*<sup>316</sup>

Como puede observarse y ya se ha adelantado, la Directiva se aplica exclusivamente a resoluciones de carácter penal. De este modo se pretende que medidas de protección de carácter penal dictadas por una autoridad nacional puedan ser reconocidas y ejecutadas en otro Estado miembro de la UE. Nos encontramos, por tanto, ante un instrumento para el reconocimiento de resoluciones, y no ante un instrumento de armonización. “Su objetivo no es asegurar la uniformidad en cuanto a las medidas de protección que cada legislador nacional puede adoptar, sino eliminar las fronteras existentes para la efectiva protección de las víctimas, en cualquier lugar que esta se encuentre.”<sup>317</sup> En este sentido, el considerando 10 dispone que:

*“La presente Directiva se aplica a las medidas de protección adoptadas en asuntos penales, y no cubre por tanto las medidas del mismo tipo adoptadas en materia civil. Para que una medida de protección pueda ejecutarse de conformidad con la presente Directiva, no es necesario que se haya declarado mediante resolución firme la existencia de un delito penal. También carece de importancia la naturaleza penal, civil o administrativa de la autoridad que adopte la medida de protección. La presente Directiva no obliga a los Estados miembros a modificar su legislación nacional de modo que les permita adoptar medidas de protección en el contexto de los procesos penales.”*

---

<sup>316</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>317</sup> Carrasquero Cepeda, Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos 2014, p. 99.

Por tanto, aunque la Directiva sólo se aplique a medidas de protección de adoptadas en asuntos penales, no es necesario que la resolución por la que se adopte la medida de protección sea firme y tampoco se tiene en consideración la naturaleza penal, civil o administrativa de la autoridad que la adopte. “Teniendo en cuenta que la Directiva proclama el respeto a las distintas tradiciones jurídicas de los Estados miembros, se imponía cierta flexibilidad para concretar las autoridades competentes tanto para emitir una orden de protección como para ejecutarla, autoridades que la Directiva no exige que sean las mismas.”<sup>318</sup> Además, en aras de garantizar una tramitación armoniosa, la Directiva prevé que los Estados miembros comuniquen a la Comisión la/s autoridades judiciales o equivalentes que sean competentes para emitir y ejecutar una orden europea de protección (art. 3)<sup>319</sup>. Así mismo, se prevé la posibilidad de que los Estados miembros designen una autoridad central competente para la transmisión y recepción de órdenes europeas de protección y así facilitar la comunicación con las autoridades competentes de otros Estados miembros (art. 4)<sup>320</sup>.

La Directiva está integrada por 42 considerandos, que resultan de suma utilidad a la hora de interpretar su contenido, 25 artículos y dos anexos, en los cuales se encuentran el modelo de formulario de la orden europea de protección y el formulario de notificación en caso de incumplimiento de la medida de protección.

En virtud de los considerandos 41 y 42 ni Irlanda, ni Dinamarca participan en la adopción de la Directiva. No quedando, por tanto, vinculadas por la misma ni sujetas a su aplicación.

---

<sup>318</sup> *Oliveras/Vañó*, La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, págs. 38-39.

<sup>319</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>320</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Por otro lado, se hace necesario aclarar que la orden europea de protección no tiene un alcance ilimitado en todo el territorio europeo. La orden europea de protección únicamente se emite para que se reconozca y ejecute por la autoridad competente del Estado/s miembro donde “(...) *la persona protegida decida residir o (cuando) resida ya en otro Estado miembro, o cuando decida permanecer o permanezca ya en otro Estado miembro.*” (art. 6.1)<sup>321</sup> Es decir, “(...) es únicamente en los desplazamientos a otro Estado miembro donde adquiere su verdadero sentido, su razón de ser: una orden europea de protección no se puede dictar si no hay previsto un desplazamiento a otro Estado miembro.”<sup>322</sup> Nos encontramos, por tanto, ante una medida de eficacia territorial limitada. “La OEP no significa la institución de un título válido en todo el territorio de la UE. La autoridad nacional emite una orden europea para un Estado miembro concreto o para un conjunto de ellos, siempre bien precisados.”<sup>323</sup> Por otro lado, cabe recordar, que la orden europea de protección puede ser solicitada no sólo por víctimas de violencia de género, sino por cualquier víctima, con independencia del género o la edad. Si bien, la Directiva dispone que tanto la persona protegida, como la persona causante del peligro deberán ser personas físicas (art. 2).<sup>324</sup>

Para dictar una orden europea de protección es necesario que previamente se haya dictado una medida de protección en el estado de emisión. “La orden europea presupone una medida penal, cautelar o definitiva acordada en un Estado miembro por la autoridad competente. (...) Para que una medida de protección pueda ejecutarse de conformidad con la Directiva, no es necesario que se haya declarado mediante resolución firme la existencia de un delito.”<sup>325</sup> El art. 5 dispone que la medida de protección dictada por el Estado de emisión deberá imponer al causante del peligro una o varias de las siguientes prohibiciones o restricciones:

---

<sup>321</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>322</sup> *Chaparro Matamoros*, Rev. Boliv. de Derecho 2012, p. 24.

<sup>323</sup> *Blanco-Morales Limones*, Diario La Ley Digital 8254/2014, pág 3.

<sup>324</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>325</sup> *Blanco-Morales Limones*, Diario La Ley Digital 8254/2014, pág 3.

*“a) prohibición de entrar en determinadas localidades, lugares o zonas definidas en las que la persona protegida reside o que frecuenta;*

*b) prohibición o reglamentación de cualquier tipo de contacto con la persona protegida, incluidos los contactos telefónicos, por correo electrónico o postal, por fax o por cualquier otro medio, o*

*c) prohibición o reglamentación del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la indicada en la medida.”<sup>326</sup>*

Por tanto, la orden europea de protección sólo podrá ser reconocida y ejecutada en el Estado de ejecución si se refiere a alguna de las prohibiciones o restricciones antedichas. Se puede concluir, por tanto, que la orden europea de protección no es un instrumento independiente y no puede ser definida como una medida de protección autónoma, ya que la orden europea de protección depende de la existencia previa de una medida de protección emitida por la autoridad competente del Estado de emisión. Se trata, por tanto, más bien de un conducto a través del cual una medida de protección emitida por una autoridad nacional de un Estado miembro puede ser reconocida y ejecutada en otro Estado miembro.

La lista de prohibiciones y restricciones del art. 5 tiene carácter exhaustivo. Si bien, en el considerando 19 de la Directiva se prevé que:

*“A escala nacional pueden existir también otras medidas de protección, como la obligación de que la persona causante del peligro permanezca en un lugar determinado, si la legislación nacional así lo prevé. Tales medidas pueden imponerse en el Estado de emisión en el marco del procedimiento de adopción de una de las medidas de*

---

<sup>326</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

*protección que, de acuerdo con la presente Directiva, puede ser la base de una orden europea de protección.*”<sup>327</sup>

Tal y como se ha mencionado, la Directiva fue aprobada con el objeto de garantizar la libre circulación y residencia en el territorio europeo. “Se pretende así que la OEP (orden europea de protección) contribuya a la salvaguarda de las personas que se encuentren en situación de peligro, sirviendo de complemento a los instrumentos que ya existen en la materia (...).”<sup>328</sup> Es por ello que la Directiva solo tendrá aplicación en los casos que no estén regulados por los siguientes instrumentos:

- Reglamento 1215/2012 relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.<sup>329</sup>
- Reglamento 2201/2003 relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental.<sup>330</sup>
- Convenio de La Haya de 1996 relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento, la ejecución y la cooperación en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de niños.<sup>331</sup>
- Convenio de La Haya de 1980 sobre los aspectos civiles de la sustracción internacional de menores.<sup>332</sup>

---

<sup>327</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>328</sup> Carrasquero Cepeda, Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos 2014, p. 98.

<sup>329</sup> Parlamento Europeo y Consejo Europeo. Reglamento (UE) n° 1215/2012, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1215>

<sup>330</sup> Consejo Europeo. Reglamento (CE) n° 2201/2003, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n° 1347/2000.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003R2201>

<sup>331</sup> Conferencia de la Haya. Convenio de 19 de octubre de 1996 Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños.

<https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=70>

<sup>332</sup> Conferencia de la Haya. Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

- Decisión Marco 2008/947/JAI relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada y las penas sustitutivas.<sup>333</sup>
- Decisión Marco 2009/829/JAI relativa a la aplicación entre los Estados miembros del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de prisión provisional.<sup>334</sup>

Finalmente, señalar que, al tratarse de una Directiva que, por ende, debe ser transpuesta, la UE insta a los Estados miembros a que adopten las medidas “(...) *legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Directiva a más tardar el 11 de enero de 2015.*” (art. 21.1)<sup>335</sup> Las leyes de transposición de esta Directiva de España y Alemania serán analizadas en el último epígrafe de este capítulo.

#### 4.2.2.2. *Procedimiento de emisión, reconocimiento y ejecución de la orden europea de protección*

En relación con el procedimiento de emisión de una orden europea de protección, será necesario que la víctima se vaya a desplazar o ya resida en otro Estado miembro. Tal y como se ha señalado, la orden europea de

---

<https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=24>

<sup>333</sup> Consejo Europeo. Decisión Marco 2008/947/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008F0947>

<sup>334</sup> Consejo Europeo. Decisión marco 2009/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009F0829>

<sup>335</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

protección requiere la previa adopción de una medida de protección en el Estado de emisión. En el caso de que la víctima vaya a desplazarse a otro Estado miembro, será conveniente que solicite la orden europea de protección en el Estado de emisión. Si, por el contrario, la víctima ya reside en otro Estado miembro, podrá solicitar la adopción de la orden europea de protección directamente en el estado de ejecución. En este último caso, la autoridad competente en el Estado de ejecución se dirigirá a la autoridad competente en el Estado de emisión, quien, en todo caso, será siempre la autoridad competente a la hora de dictar la orden europea de protección (art. 6.3)<sup>336</sup>.

La autoridad competente del Estado de emisión tendrá en cuenta “(...) *entre otros criterios, la duración del período o períodos en que la persona protegida tiene intención de permanecer en el Estado de ejecución, así como la importancia de la necesidad de protección.*” (art. 6.1).<sup>337</sup> Tal y como se ha mencionado, la autoridad competente del Estado de emisión sólo podrá dictar la orden europea de protección en los casos en los que la medida de protección en la que se basa la orden europea de protección cumpla con los requisitos previstos del ya citado art. 5 (prohibiciones y restricciones de acercamiento a ciertos lugares y/o contacto con la persona protegida).

“(C)abe recordar que el ámbito material de aplicación de la Directiva abarca a todas las víctimas (como estipula el considerando 9)<sup>338</sup> y no únicamente a las víctimas de violencia de género, a las que se añaden las «posibles» víctimas de delitos.”<sup>339</sup> En relación con la legitimación activa, la Directiva prevé que sólo la víctima (su tutor o representante legal) pueda solicitar la adopción de la orden europea de protección. No se trata, por tanto, de un

---

<sup>336</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>337</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>338</sup> “*Es importante subrayar que la presente Directiva se aplica a las medidas de protección destinadas a amparar a cualquier víctima y no solo a las víctimas de la violencia de género, teniendo en cuenta las características propias de cada uno de los tipos de delitos de que se trate.*”

<sup>339</sup> *Oliveras/Vañó*, La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, p.40.

trámite automático que tenga lugar en los casos en los que la autoridad nacional competente sepa que la persona protegida se haya desplazado o se vaya a desplazar a otro Estado miembro y la medida de protección de que se trate contenga alguna de las prohibiciones y/o restricciones del art. 5 de la Directiva. “Se excluye (por tanto) la posibilidad de que la OEP puede ser acordada de oficio por la autoridad competente del Estado de emisión (...).”<sup>340</sup> Si bien, la autoridad competente del Estado de emisión que adopte la medida de protección en sede nacional tendrá que informar a la víctima de la posibilidad de solicitar una orden europea de protección, siempre y cuando se cumplan los requisitos del art. 5. “Se excluye por tanto la posibilidad de que pueda adoptarse de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal, de la Administración Pública o de algún otro Organismo, lo que puede plantear problemas en orden a garantizar la adecuada protección de las víctimas, aunque no deje de ser cierto, a efectos prácticos, que es la víctima quien conoce su decisión de trasladarse al extranjero.”<sup>341</sup>

En cuanto a los derechos de la persona causante del peligro, establece el art. 6.4 que:

*“Antes de emitir la orden europea de protección, se dará a la persona causante del peligro el derecho a ser oída y a impugnar la medida de protección, en caso de que no hubiera tenido esos derechos en el curso del procedimiento que haya conducido a la adopción de la medida de protección.”*<sup>342</sup>

“A la vista del tenor de la Directiva (...), entendemos que, como tal resolución, la OEP no es recurrible ya que el articulado de la Directiva no dice nada al respecto; solo se refiere a la posible impugnación de la medida de protección antes de que se emita la OEP.”<sup>343</sup>

---

<sup>340</sup> Carrasquero Cepeda, Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos 2014, p. 101.

<sup>341</sup> Cueto Moreno, ReDCE 2014, p. 233.

<sup>342</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>343</sup> Hoyos Sancho, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, p. 73.

Por lo que respecta a la forma y contenido de la orden europea de protección, la Directiva prevé un modelo formulario en el Anexo I en el que se deberán reflejar los siguientes extremos:

*“a) identidad y nacionalidad de la persona protegida, y las de su tutor o representante en caso de que la persona protegida sea menor o legalmente incapaz;*

*b) fecha a partir de la cual la persona protegida se propone residir o permanecer en el Estado de ejecución, así como el período o los períodos de permanencia, si se conocen;*

*c) nombre, dirección, números de teléfono y fax, y dirección de correo electrónico de la autoridad competente del Estado de emisión;*

*d) referencia (por ejemplo, por medio de un número y de una fecha) del acto jurídico que contiene la medida de protección en la que se funda la orden europea de protección;*

*e) resumen de los hechos y circunstancias que dieron lugar a la imposición de la medida de protección en el Estado de emisión;*

*f) prohibiciones o restricciones impuestas a la persona causante del peligro en virtud de la medida de protección en la que se funda la orden europea de protección, duración de las mismas, indicación de la pena o sanción aplicable, si ha lugar, en caso de incumplimiento de la correspondiente prohibición u obligación;*

*g) en su caso, utilización de un dispositivo técnico que se haya suministrado a la persona protegida o a la persona causante del peligro como medio para hacer cumplir la medida de protección;*

*h) identidad, nacionalidad y datos de contacto de la persona causante del peligro;*

*i) cuando la autoridad competente del Estado de emisión disponga de esta información sin necesidad de proceder a nuevas investigaciones, indicación de si se ha concedido a la persona protegida o a la persona*

*causante del peligro asistencia jurídica gratuita en el Estado de emisión;*

*j) si ha lugar, la descripción de otras circunstancias que podrían influir en la valoración del peligro al que está expuesta la persona protegida;*

*k) indicación expresa, en su caso, de que ya se ha transmitido al Estado de supervisión — si este es distinto del Estado de ejecución de la orden europea de protección — una sentencia, según la definición del artículo 2 de la Decisión marco 2008/947/JAI, o una resolución sobre medidas de vigilancia, según la definición del artículo 4 de la Decisión marco 2009/829/JAI, e indicación de la autoridad competente de ese Estado para la ejecución de dicha sentencia o resolución.” (art. 7)<sup>344</sup>*

En el caso de que se acuerde la emisión de una orden europea de protección, la autoridad del Estado de emisión la transmitirá a la autoridad competente en el Estado de ejecución. Además, la Directiva prevé que, si la autoridad del Estado de ejecución que recibe la orden europea de protección no es competente, dicha autoridad deberá remitir la solicitud de oficio a la autoridad competente e informar de ello a la autoridad del Estado de emisión (art. 8).<sup>345</sup>

Una vez la orden europea de protección se encuentre en manos de la autoridad competente en el Estado de ejecución caben dos posibilidades. Por un lado, la autoridad del Estado de ejecución puede denegar el reconocimiento en base a los motivos dispuestos en el art. 10, o puede reconocer la orden, en cuyo caso habrá que estar a lo dispuesto en el art. 9.

---

<sup>344</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>345</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

A pesar de que el art. 9 dispone que la orden europea de protección se reconocerá sin demora, no se trata de un reconocimiento automático, pues la autoridad del Estado de ejecución deberá comprobar que no incurre en ninguna de las causas de denegación del reconocimiento del art. 10, a saber:

*“a) cuando la orden europea de protección esté incompleta o no se haya completado en el plazo fijado por la autoridad competente del Estado de ejecución;*

*b) cuando no se hayan cumplido los requisitos previstos en el artículo 5;*

*c) cuando la medida de protección se refiera a un hecho que no constituye infracción penal en el Derecho del Estado de ejecución;*

*d) cuando la protección derive de la ejecución de una pena o medida que, conforme al Derecho del Estado de ejecución, haya sido objeto de amnistía y corresponda a un hecho o conducta sobre el que tenga competencia con arreglo a dicho Derecho;*

*e) cuando la persona causante del peligro goce de inmunidad conforme al Derecho del Estado de ejecución, y ello imposibilite la adopción de medidas fundadas en una orden europea de protección;*

*f) cuando, conforme al Derecho del Estado de ejecución, exista prescripción de la actuación penal contra la persona causante del peligro respecto del hecho o conducta que haya dado lugar a la adopción de la medida de protección, si tal hecho o conducta es de su competencia de conformidad con su Derecho nacional;*

*g) cuando el reconocimiento de la orden europea de protección vulnere el principio non bis in idem;*

*h) cuando, conforme al Derecho del Estado de ejecución, la persona causante del peligro no pueda considerarse penalmente responsable del hecho o conducta que haya dado lugar a la adopción de la medida de protección, por razón de su edad;*

*i) cuando la medida de protección se refiera a una infracción penal que, según el Derecho del Estado de ejecución, se considere cometida totalmente, en su mayor parte o fundamentalmente dentro del territorio de su jurisdicción.”<sup>346</sup>*

“Su configuración parece responder a un esquema de *numerus clausus*, de manera que sólo se podría denegar el reconocimiento de una Orden con base en alguno de los motivos tasados”<sup>347</sup> Por otro lado, llama la atención la previsión establecida en la letra c)<sup>348</sup>, pues supone que la autoridad competente en el Estado de ejecución podrá denegar el reconocimiento de la orden europea de protección, cuando dicha orden traiga como causa una medida de protección que se haya dictado en base a un hecho que no constituya delito o falta según el ordenamiento jurídico del Estado de ejecución, lo cual implica la vuelta al control de doble tipificación. En relación con ello, señala Cueto Moreno que “(...) no resulta justificado, singularmente en relación a los delitos referidos en el listado del referido precepto; delitos que además coinciden sustancialmente con aquellos que son competencia de Europol y con los delitos respecto de los que se excluye el control de doble incriminación en relación a la Orden Europea de Detención, por lo que se entiende que todos los Estados miembros tienen en sus respectivos Ordenamientos tipificadas infracciones que se corresponden a dichas categorías, y que por tanto ese control de doble tipificación se habrá efectuado a priori (...)” Además, añade que “(...) particularmente por lo que respecta a hechos constitutivos de violencia de género, es posible que esta causa de denegación del reconocimiento pueda invocarse por aquellos Estados que no han tipificado expresamente como delito autónomo este tipo de conductas, lo que colocaría a las víctimas o presuntas víctimas de estos

---

<sup>346</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>347</sup> Chaparro Matamoros, Rev. Boliv. de Derecho 2012, p.27.

<sup>348</sup> “cuando la medida de protección se refiera a un hecho que no constituye infracción penal en el Derecho del Estado de ejecución”

hechos en una situación de desprotección en caso de desplazarse a dichos países.”<sup>349</sup>

En el caso de que se deniegue el reconocimiento de la orden europea de protección, la autoridad del Estado de ejecución deberá informar tanto al Estado de emisión, así como a la persona protegida de la denegación y de los motivos de la misma. Así mismo, deberá informar a la persona protegida sobre la posibilidad de recurrir la decisión que deniega el reconocimiento y sobre las posibilidades que tiene la persona protegida de solicitar una medida de protección directamente en el Estado de ejecución.

Si, por el contrario, no se incurre en ninguno de los motivos de denegación del art. 10, la autoridad del Estado de ejecución deberá reconocer la orden sin demora. Según el art. 9 la autoridad del Estado de ejecución “(...) *adoptará una resolución en la que dicte cualquiera de las medidas previstas en su Derecho nacional para un caso análogo a fin de garantizar la protección de la persona protegida (...)*”<sup>350</sup>. Además, señala que la medida adoptada por el Estado de ejecución corresponderá en la mayor medida de lo posible a la ordenada por el Estado de emisión. “El texto de la Directiva insta pues al Estado de ejecución a adoptar una medida de protección de naturaleza similar a la impuesta por el Estado de emisión. No obstante, la Directiva, receptiva a la diversidad de modalidades existentes en los diversos Estados miembros para la adopción de medidas de protección a las víctimas, introducen en este artículo 9 dos cláusulas para flexibilizar el mecanismo de cooperación entre estados. Por un lado, el apartado 2 del artículo 9, (...) reconoce que la autoridad competente del Estado de ejecución no está siempre obligada a aplicar la misma medida de protección adoptada en el Estado de emisión (...). Por otro lado, el artículo 9.1. in fine donde se reconoce al Estado de ejecución

---

<sup>349</sup> Cueto Moreno, ReDCE 2014, p. 247. Así lo entiende también Martínez García, in: dies. (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, p. 54 y Peyró Llopis, Civitas. Revista española de derecho europeo, 2013, p. 26.

<sup>350</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

la posibilidad de aplicar medidas penales, administrativas o civiles en función de los que disponga el Derecho nacional.”<sup>351</sup>

Una vez adoptada la medida, el Estado de ejecución informará de la/s medida/s adoptadas, así como de las consecuencias en caso de incumplimiento al Estado de emisión, a la persona protegida y a la persona causante del peligro. En caso de incumplimiento de la medida adoptada por el Estado de ejecución, será de aplicación el Derecho de dicho estado (art. 11)<sup>352</sup>. En tal caso, el Estado de ejecución deberá informar al Estado de emisión. Dicho incumplimiento se notificará al Estado de emisión haciendo uso del formulario modelo previsto en el Anexo II (art. 12)<sup>353</sup>.

Sin embargo, según el art. 13 será competente el Estado de emisión y se aplicará, por tanto, su Derecho a las resoluciones que deban tomarse en relación con:

*“a) la prórroga, revisión, modificación, revocación y anulación de la medida de protección y, por consiguiente, de la orden europea de protección;*

*b) la imposición de una medida privativa de libertad como consecuencia de la revocación de la medida de protección, siempre que la medida de protección se haya aplicado con motivo de una sentencia, según la definición del artículo 2 de la Decisión marco 2008/947/JAI, o de una resolución sobre medidas de vigilancia, según la definición del artículo 4 de la Decisión marco 2009/829/JAI.”<sup>354</sup>*

---

<sup>351</sup> Torres, in: Freixes Sanjuán/Román Masedo (Hrsg.), La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, D.L. 2015, S. 80 ff.

<sup>352</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>353</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

<sup>354</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

Por último, señalar que la autoridad del Estado de ejecución podrá suspender las medidas adoptadas en los siguientes casos (art. 14):

*“a) cuando existan indicios claros de que la persona protegida no reside ni permanece en el territorio del Estado de ejecución, o de que ha abandonado definitivamente dicho territorio;*

*b) cuando haya expirado, con arreglo a su Derecho nacional, el plazo máximo de vigencia de las medidas adoptadas en ejecución de la orden europea de protección;*

*c) en el caso previsto en el artículo 13, apartado 7, letra b)<sup>355</sup>, o*

*d) cuando, tras el reconocimiento de la orden europea de protección, se haya transmitido al Estado de ejecución una sentencia, según la definición del artículo 2 de la Decisión marco 2008/947/JAI, o una resolución sobre medidas de vigilancia, según la definición del artículo 4 de la Decisión marco 2009/829/JAI.”<sup>356</sup>*

#### **4.2.3. El Reglamento (UE) N.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.**

Tal y como se ha analizado, la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección se centra exclusivamente en el reconocimiento y ejecución de medidas de protección de carácter penal. Es por ello, que la UE decidió

---

<sup>355</sup> Art. 13.7:

*“7. Cuando la autoridad competente del Estado de emisión modifique la orden europea de protección de conformidad con el apartado 1, letra a), o con el apartado 4, la autoridad competente del Estado de ejecución, según proceda:*

*a) modificará las medidas adoptadas atendiendo a la orden europea de protección, ateniéndose a lo dispuesto en el artículo 9, o*

*b) se negará a hacer cumplir la prohibición u obligación modificadas, en caso de que no correspondan a los tipos de prohibiciones o restricciones previstos en el artículo 5, o en caso de que la información transmitida con la orden europea de protección con arreglo al artículo 7 sea incompleta y no se haya completado dentro del plazo fijado por la autoridad competente del Estado de ejecución con arreglo a lo dispuesto en el artículo 9, apartado 4.”*

<sup>356</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

aprobar el Reglamento (UE) N.º 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, de 12 de junio de 2013<sup>357</sup>, completando de este modo la regulación europea en materia de reconocimiento y ejecución de medidas de protección en la UE. Conviene aclarar que (al igual que la Directiva) el Reglamento se aplica a todas las víctimas y no solo a las víctimas de violencia de género. Si bien, ha de tenerse en cuenta que un número considerable de Estados miembro de la UE (entre los cuales se encuentra Alemania) regulan las medidas de protección desde el derecho civil e incluso administrativo, siendo las autoridades encargadas de ordenarlas también civiles o administrativas. De ahí la relevancia de este Reglamento a la hora de garantizar la plena protección transfronteriza de las víctimas de violencia de género, en general, y violencia doméstica, en particular.

#### *4.2.3.1. Contenido y ámbito de aplicación.*

Siendo que tanto Reglamento como Directiva se adoptaron para establecer una regulación europea en materia de reconocimiento y ejecución de medidas de protección, la regulación prevista en ambos instrumentos es bastante similar. Si bien, al referirse el Reglamento a medidas de protección de carácter civil y la Directiva a medidas de protección de carácter penal, se encuentran algunas diferencias en la regulación que se resaltarán a lo largo del presente apartado.

Al igual que la Directiva, el Reglamento prevé que, a pesar de tratarse del reconocimiento de medidas de protección de carácter civil, será indiferente la naturaleza civil, administrativa o penal de la autoridad que haya dictado la medida, lo relevante será si la medida en sí tenga naturaleza civil.<sup>358</sup>

---

<sup>357</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

<sup>358</sup> Considerando 10:

Lo que deba entenderse bajo medidas de protección en materia civil, no lo establece expresamente el Reglamento. En virtud del Considerando 10, hay que interpretarlo de manera autónoma. “Lo que significa que las delimitaciones establecidas en otras normas europeas (sobre todo por parte del Reglamento Bruselas I) no han de ser necesariamente trasladadas.”<sup>359</sup>

En cuanto a la estructura del Reglamento 606/2013, está integrado por 42 considerandos y 22 artículos. Además, en el Reglamento de Ejecución (UE) No 939/2014 de la Comisión de 2 de septiembre de 2014 se establecen los certificados contemplados en los artículos 5 y 14 del Reglamento 606/2013<sup>360</sup>.

Por lo que respecta al ámbito territorial de aplicación, al igual que la orden europea de protección, el Reglamento sólo tendrá aplicación en casos transfronterizos. Esto es, cuando una medida de protección de carácter civil dictada por un Estado miembro deba ser reconocida y ejecutada en otro Estado miembro. Según el considerando 41 Dinamarca no participa en la adopción del Reglamento, no quedando, por tanto, vinculada por el mismo ni sujeta a su aplicación.

A diferencia de la Directiva, el Reglamento tiene su base competencial en el art. 81 TFUE, que se refiere a la cooperación judicial y el reconocimiento de

---

*„El concepto de materia civil debe interpretarse de manera autónoma, conforme a los principios del Derecho de la Unión. La naturaleza civil, administrativa o penal de la autoridad que dicte una medida de protección no debe ser determinante para evaluar el carácter civil de una medida de protección.“*

<sup>359</sup> Kemper, FuR - Familie und Recht 2015, p. 219.

<sup>360</sup> Comisión Europea. Reglamento de Ejecución (UE) No 939/2014 de 2 de septiembre de 2014 por el que se establecen los certificados contemplados en los artículos 5 y 14 del Reglamento (UE) no 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0939>

resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia civil<sup>361</sup>. Al tratarse de un Reglamento no requiere, como es el caso de la Directiva, de leyes de transposición a nivel nacional. Llama la atención que el art. 22 del Reglamento hace coincidir la fecha de entrada en vigor del Reglamento, con la fecha límite para la transposición de la Directiva, a saber, el 11 de enero de 2015.

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación del Reglamento, tal y como se ha mencionado con anterioridad, se refiere exclusivamente a medidas de protección de carácter civil. Sin embargo, las medidas de protección emitidas por el Estado de expedición, son las mismas que las establecidas en la Directiva. Así se desprende del art. 3.1:

*“A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:*

*1) «medida de protección», cualquier decisión, cualquiera que sea su denominación, dictada por la autoridad de expedición del Estado miembro de origen, de conformidad con su Derecho nacional y que imponga una o varias de las siguientes obligaciones a una persona*

---

<sup>361</sup> Art. 81 TFUE:

*“1. La Unión desarrollará una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza, basada en el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación podrá incluir la adopción de medidas de aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros.*

*2. A los efectos del apartado 1, y en particular cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para garantizar:*

*a) el reconocimiento mutuo, entre los Estados miembros, de las resoluciones judiciales y extrajudiciales, así como su ejecución;*

*b) la notificación y el traslado transfronterizos de documentos judiciales y extrajudiciales;*

*c) la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros en materia de conflictos de leyes y de jurisdicción;*

*d) la cooperación en la obtención de pruebas;*

*e) una tutela judicial efectiva;*

*f) la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;*

*g) el desarrollo de métodos alternativos de resolución de litigios;*

*h) el apoyo a la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.”*

*causante de un riesgo, con el fin de proteger a otra persona cuando la integridad física o psíquica de esta última puedan estar en peligro:*

*a) la prohibición o regulación de la entrada en el lugar en el que la persona protegida reside o trabaja o que frecuenta o en el que permanece de manera habitual;*

*b) la prohibición o regulación de cualquier tipo de contacto con la persona protegida, con inclusión de los contactos telefónicos, por correo electrónico o postal, por fax o por cualquier otro medio;*

*c) la prohibición o regulación del acercamiento a la persona protegida a una distancia menor de la prescrita;”<sup>362</sup>*

Tal y como puede observarse el art. 3 se refiere únicamente a la protección de la integridad física o psíquica de la persona. „Llama la atención que (...) la libertad no se haya incluido como uno de los bienes jurídicos a proteger en el art. 3.1. del Reglamento; si bien, los ataques a la libertad van acompañados habitualmente de ataques a la integridad psicológica.”<sup>363</sup>

#### **4.2.3.2. Procedimiento de emisión, reconocimiento y ejecución del certificado**

Por lo que respecta al procedimiento regulado en el Reglamento 606/2013, a diferencia de la orden europea de protección el Reglamento prevé un certificado que deberá de emitir la autoridad competente del país de emisión. En este caso, la medida de protección dictada por el Estado miembro de emisión, deberá ser reconocida sin necesidad de procedimiento alguno, ni declaración de ejecutoriedad.

En el caso del Reglamento, para lograr el reconocimiento de la medida de protección en otro Estado miembro, será necesario un papel mucho más

---

<sup>362</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

<sup>363</sup> Dutta, FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 2015, p. 87.

activo por parte de la persona protegida, que en el caso de la Directiva. El Reglamento prevé en su art. 4 que la persona protegida solicite a la autoridad del Estado de origen la emisión del certificado y también será la persona protegida la que deba dirigirse con una copia de la medida de protección, el certificado, y, si es necesario, la traducción del certificado a la autoridad del Estado requerido. A pesar de que el Reglamento prevé que la autoridad de expedición asista a la persona protegida (a petición de ésta), “(...) el mecanismo previsto en el presente Reglamento resulta más complejo que el establecido en la Directiva sobre la OEP (...), en virtud del cual los Estados miembros deben promover, en la medida de lo posible, el contacto directo entre las autoridades competentes.”<sup>364</sup>

Según el art. 4.3 “(e)l certificado solo surtirá efecto dentro de los límites del carácter ejecutorio de la medida de protección.”<sup>365</sup> Lo cual implica “(...) que – al igual que en el art. 44 del Reglamento Bruselas II bis- el certificado no confiere a la medida de protección más efectos que los previstos en el Estado miembro de origen.”<sup>366</sup>

El Reglamento, al igual que la Directiva, también hace referencia a la violencia de género al señalar en su Considerando 6 que las medidas de protección podrán dictarse para impedir “*cualquier forma de violencia de género o de violencia en el marco de las relaciones con personas de su entorno próximo (...)*”. Si bien, el mismo Considerando aclara que el Reglamento resulta de aplicación a todas las víctimas, sin restringirse a las víctimas de violencia de género.

Si se cumple con los requisitos establecidos en el Reglamento, su art. 5 dispone que la autoridad del Estado de origen emitirá un certificado “(...)

---

<sup>364</sup> Alcaide González, in: Martínez García (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, p. 231.

<sup>365</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

<sup>366</sup> Dutta, FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 2015, p. 88.

conforme al formulario normalizado multilingüe establecido conforme al artículo 19 y en el que se incluirá la información contemplada en el artículo 7<sup>367</sup>, a saber:

a) nombre y dirección/datos de contacto de la autoridad de expedición;

b) número de referencia del expediente;

c) fecha de expedición del certificado;

d) datos de la persona protegida: nombre, fecha y lugar de nacimiento, si se dispone de estos datos, y una dirección postal para utilizar a efectos de notificación, con la advertencia expresa de que esta dirección podrá ser revelada a la persona causante del riesgo;

e) datos de la persona causante del riesgo: nombre, fecha y lugar de nacimiento, si se dispone de estos datos, y una dirección postal para utilizar a efectos de notificación;

f) toda la información necesaria para la ejecución de la medida de protección, incluyendo, cuando proceda, el tipo de medida y la obligación que esta impone a la persona causante del riesgo y especificando la función del lugar y/o la zona delimitada a la que a esa persona se prohíbe acercarse o entrar, respectivamente;

g) duración de la medida de protección;

h) duración de los efectos de reconocimiento con arreglo al artículo 4, apartado 4;

i) una declaración de que se cumplen los requisitos establecidos en el artículo 6;

j) información sobre los derechos garantizados en virtud de los artículos 9 y 13;

---

<sup>367</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

*k) para facilitar su consulta, el título completo del presente Reglamento.*<sup>368</sup>

En relación con las autoridades competentes para dictar la medida de protección, dispone el Reglamento que será aplicable “(...) tanto a las resoluciones provenientes de los órganos jurisdiccionales, como de autoridades administrativas, siempre que éstas ofrezcan garantías, en particular de imparcialidad, así como derecho al recurso por las partes. Sin embargo, las autoridades policiales no se consideran en ningún caso «autoridades de expedición» a los efectos de este Reglamento -vid. «Considerando» 13-, aunque puedan acordar medidas de protección temporal de las víctimas (...).”<sup>369</sup>

Por lo que respecta a los derechos de la persona causante del riesgo, el art. 6 dispone que el certificado solo podrá ser emitido si la medida de protección se ha puesto en conocimiento del causante del riesgo y siempre y cuando éste haya tenido ocasión de impugnar la medida de protección.

Debido a “(l)a diversidad de las medidas de protección en virtud de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembro especialmente por lo que se refiere a su duración y teniendo en cuenta el hecho de que el Reglamento va a aplicarse en general a situaciones de urgencia”<sup>370</sup>, el Reglamento, a diferencia de la Directiva, establece una limitación temporal máxima de 12 meses desde la fecha de expedición del certificado (art. 4.4), con independencia de que la medida de protección tenga una duración mayor. Por tanto, “(l)a protección transfronteriza conferida por el Reglamento sólo abarca y asegura la protección durante un período de transición.”<sup>371</sup> Además, será de aplicación el Derecho del Estado requerido al procedimiento de

---

<sup>368</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

<sup>369</sup> *Hoyos Sancho*, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, p.77.

<sup>370</sup> *Blanco-Morales Limones*, Diario La Ley Digital 8254/2014, p. 15.

<sup>371</sup> *Dutta*, FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht 2015, p. 88.

ejecución de la medida de protección, así como a las sanciones a imponer en caso de incumplimiento.

Al igual que en el caso de la orden europea de protección, el certificado como tal no es recurrible. Si bien, en el caso del certificado el Reglamento así se prevé expresamente en su art. 5.2, lo cual “(...) resulta cuestionable, pues implica restricciones más amplias y distintas a las que conlleva el mero dictado de la medida de protección que está en el origen, cuyos efectos se limitan estrictamente al ámbito nacional del Estado en el que se acuerda.”<sup>372</sup>

A pesar de que el Reglamento parece regular un reconocimiento casi automático, también contempla un listado de causas de denegación del reconocimiento. Sin embargo, se trata de un listado mucho más corto que el previsto en la Directiva:

*“1. El reconocimiento y, en su caso, la ejecución de una medida de protección se denegará, a petición de la persona causante del riesgo, en la medida en que dicho reconocimiento:*

*a) sea manifiestamente contrario al orden público del Estado miembro requerido, o*

*b) sea incompatible con una sentencia dictada o reconocida en el Estado miembro requerido.” (art. 13)<sup>373</sup>*

El mismo artículo dispone que la solicitud de denegación del reconocimiento deberá presentarse ante el órgano jurisdiccional del Estado miembro requerido y que éste no podrá negar el reconocimiento cuando su Derecho no contemple una medida de ese tipo fundada en los mismos hechos.

Finalmente, cabe señalar, que el Reglamento contempla la posibilidad de suspender y revocar el reconocimiento y ejecución de las medidas de protección. En este caso, si la autoridad del Estado de origen entiende que ha

---

<sup>372</sup> Hoyos Sancho, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, p.77.

<sup>373</sup> Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

de suspenderse o revocarse la medida o el certificado, a petición de la persona protegida o causante del riesgo, deberá emitir un certificado en el que se comunique la limitación, revocación o suspensión haciendo uso del formulario previsto en el art. 19.

### **4.3. La orden europea de protección y el reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil: España y Alemania**

Tal y como se ha señalado con anterioridad, la Directiva relativa a la orden europea de protección establece como fecha de transposición el 11 de enero de 2015. Dicha fecha coincide con la de entrada en vigor del Reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

Por lo que respecta a la transposición de la Directiva, señala Oliveras Jané que “(...) resulta jurídicamente compleja, y aún más si esta transposición se enfoca desde la perspectiva de la protección de las víctimas de violencia de género. De entrada, porque la Directiva abarca a todo tipo de víctimas, y no solo las víctimas de violencia de género, y porque no existe en la Unión Europea ni un concepto uniforme de violencia de género ni una base jurídica directa en los Tratados para abordarlo. De hecho, se constata una superposición de instrumentos normativos relativos a la materia, entre los que destaca el Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, complementado por la Directiva 2012/29/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, sin olvidar las decisiones marco que afectan a la persona causante del peligro en el caso que ésta decida también trasladarse a otro estado. A ello se añade que la mayoría de estados

miembros no disponen de legislación específica sobre violencia de género (...).”<sup>374</sup>

En el presente apartado se analizan los aspectos más relevantes de las leyes de transposición española y alemana. El análisis de las legislaciones española y alemana en esta materia resulta especialmente interesante por tratarse de legislaciones que regulan las medidas de protección desde distintos ámbitos del derecho (España desde el Derecho penal y Alemania desde el Derecho civil) y por ser los primeros países en cumplir con el mandato de transponer la Directiva.

#### **4.3.1. España: Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.**

España dio cumplimiento a su obligación de transponer la Directiva sobre la orden europea de protección con la aprobación de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. Dicha ley entró en vigor el 11 de diciembre de 2014 y regula en su Título VI las disposiciones relativas a la orden europea de protección. El Título VI está integrado por 13 artículos (arts. 130 a 142) distribuidos en tres capítulos: en el primero, se establecen una serie de disposiciones de carácter general (arts. 130 a 132); en el segundo, se regula la emisión y transmisión de la orden europea de protección (arts. 133 a 137); y el tercero y último, se refiere a la ejecución de la orden europea de protección (arts. 138 a 142).

Tal y como se ha señalado, las medidas de protección tienen en España naturaleza penal, de ahí que el art. 130 señale que “*la orden de protección puede emitirse tanto en relación con medidas impuestas cautelarmente en un proceso penal como respecto de las penas privativas de derechos (...)*.”<sup>375</sup> En

---

<sup>374</sup> Oliveras Jané, in: Martínez García (Hrsg.), La Orden de Protección Europea, 2016, p. 2012.

<sup>375</sup> España. Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

todo caso, tal y como ya establece la Directiva, tendrá que tratarse de medidas de prohibición de acercamiento y/o contacto a ciertos lugares o personas. Además, “(e)s necesario que el proceso penal que precede a la OEP se siga por delito y no por falta. Por tanto, en el supuesto en el que durante la instrucción de la causa se hubiera dictado una OEP y después se transformara el procedimiento en un juicio de faltas, se debería dejar sin efecto la OEP, en el propio auto de transformación.”<sup>376</sup>

En relación con las autoridades españolas competentes para emitir y recibir una orden europea de protección, dispone el art. 131:

*“1. Son autoridades competentes para emitir y transmitir una orden europea de protección, los Jueces o Tribunales que conozcan del procedimiento penal en el que se ha emitido la resolución adoptando la medida de protección.*

*2. Son autoridades competentes para reconocer y ejecutar la orden europea de protección, los Jueces de Instrucción o los Jueces de Violencia sobre la Mujer del lugar donde la víctima resida o tenga intención de hacerlo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.*

*No obstante, cuando se hubieran emitido resoluciones de libertad vigilada o de medidas alternativas a la prisión provisional será competente para reconocer y ejecutar la orden europea de protección, el mismo Juez o Tribunal que ya hubiera reconocido y ejecutado aquellas resoluciones.”<sup>377</sup>*

---

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029)

<sup>376</sup> Hoyos Sancho, La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española, 2015, p. 5.

<sup>377</sup> España. Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029)

Si se analiza el tenor literal del apartado primero de este artículo, no queda claro si la competencia para emitir la orden europea de protección la tiene el órgano instructor o de enjuiciamiento. Según Cueto Moreno, “la competencia para emitir y transmitir la OEP la ostentará el órgano judicial que esté conociendo del procedimiento en el momento en el que se solicite la emisión de la OEP, pues sólo de esta manera se garantiza la inmediatez en la resolución, aparte de que dicho órgano es el que se hallará en mejores condiciones para valorar las circunstancias concurrentes en el caso concreto en el momento de deducirse la solicitud.”<sup>378</sup>

El art. 132, por su parte, se refiere a los casos en los que con carácter previo o con posterioridad a la orden europea de protección, se transmita una resolución sobre medidas alternativas a la prisión provisional o de libertad vigilada. En tal caso, las medidas de protección de la víctima o posible víctima se regirán por las disposiciones aplicables a dichas medidas. Ello, sin perjuicio de que se pueda emitir una orden europea de protección dirigida a un tercer Estado miembro si las circunstancias del caso lo requieren.

Por lo que respecta a la solicitud de la emisión de la orden europea de protección, dispone el art. 133. c) de la ley (en consonancia con lo dispuesto en el art. 6.2 de la Directiva) que será la víctima la encargada de solicitar la adopción de la orden europea de protección. En este sentido señala Arangüena Fanego que “(e)l texto normativo es tajante en este punto, por lo que resulta meridianamente claro que no es posible su dictado a instancia de tercero (excepción hecha de los supuestos de tutela o representación legal a que alude el art. 133 c), de enorme utilidad, por ejemplo, para el caso de menores víctimas de trata que vayan a regresar a su Estado de residencia).”<sup>379</sup>

---

<sup>378</sup> Cueto Moreno, ReDCE 2014, p. 231.

<sup>379</sup> Arangüena Fanego, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2015, p. 513.

En relación al Capítulo II, relativo al procedimiento de emisión y transmisión de la orden europea de protección, la ley española establece los mismos requisitos que la Directiva a la hora de solicitar, emitir y transmitir la orden europea de protección. Teniendo en cuenta que la Directiva ya se ha analizado exhaustivamente con anterioridad, únicamente se analizarán los aspectos más relevantes de la ley de transposición española.

Al igual que la Directiva, “(l)a Ley (de transposición española) recomienda su solicitud antes de salir del país. Es lógica la decisión del legislador dado que por hoy no se sabe muy bien las incidencias o problemas con las que se puede encontrar en destino la mujer víctima que va a viajar y podría tener que solicitar dicha protección ante un riesgo objetivo inminente.”<sup>380</sup>

En cuanto a los derechos de la persona causante del peligro, dispone el art. 134.3 lo siguiente:

*“3. Antes de emitir la orden europea de protección, se dará audiencia a la persona causante del peligro, sin comunicarle en ningún caso la dirección ni otros datos de contacto de la persona protegida, a menos que ello sea necesario para la ejecución de la medida adoptada.*

*Si el imputado o condenado no hubiera sido oído en el proceso previamente en relación con la adopción de la resolución que decretaba medidas de protección, se convocará a éste, asistido de letrado, al Ministerio Fiscal y a las demás partes personadas, a una comparecencia, que deberá celebrarse en el plazo de 72 horas desde la recepción de la solicitud. El Juez o Tribunal resolverá por auto motivado.”*

A diferencia de la Directiva, que reconoce el derecho del causante del peligro a ser oído antes de la emisión de la orden europea de protección y a impugnar la medida de protección únicamente en el caso de que dichos derechos no se hayan reconocido ya en el seno del procedimiento por el que se adoptó la medida de protección de que se trate, la ley de transposición española

---

<sup>380</sup> *Martínez García*, in: dies. (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, p. 47.

reconoce en todo caso al causante del peligro el derecho a ser oído antes de emitir la orden europea de protección, con independencia de que ya haya sido oído en el procedimiento que dio lugar a la medida de protección en el país de origen. Como puede observarse, la ley española es más garantista en relación con los derechos de defensa del causante del peligro que la Directiva. Sin embargo, es de prever que no sean pocos los problemas prácticos que puedan surgir para el caso de que no se consiga localizar al causante del peligro.

Por otro lado, el art. 136 se refiere a la posibilidad de transmitir de manera simultánea la orden europea de protección a varios Estados de ejecución para el caso de que la persona protegida manifieste su voluntad de permanecer en varios Estados miembros.

Finalmente, en cuanto al Capítulo III, relativo a la ejecución de la orden europea de protección por parte de una autoridad española, también se reproducen en muchas ocasiones las disposiciones de la Directiva. Si bien, pueden encontrarse algunas disposiciones más desarrolladas. Tal es el caso del art. 138 que establece que, tras recibir una orden europea de protección, el Juez o Tribunal competente, antes de reconocerla y ejecutarla, deberá dar audiencia al Ministerio Fiscal por plazo de tres días. Además, este mismo artículo dispone que:

*“4. En el auto que acuerde el reconocimiento se darán las instrucciones oportunas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para que velen por el cumplimiento de las medidas recogidas en la orden de protección, así como para su inscripción en los registros que correspondan.”<sup>381</sup>*

---

<sup>381</sup> España. Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029)

Por lo que respecta a los derechos de defensa del causante del peligro, a diferencia del Reglamento que establece claramente que la resolución por la que se reconoce la medida de protección no será recurrible (art. 5), la Directiva guarda silencio al respecto (art. 11). En este sentido, también la ley de transposición española guarda silencio al respecto o al menos no lo regula de forma explícita. Si bien, en su Título primero, en el que se regula el régimen general de la transmisión, el reconocimiento y la ejecución de los instrumentos de reconocimiento mutuo en la Unión Europea, establece que cabrá interponer los recursos previstos en el ordenamiento jurídico español (art. 13). “En consecuencia, aunque nada se diga al respecto en el título VI de la LRMRP -el que regula de forma específica la OEP- hemos de entender que el art. 13, contenido en el Título I, del Régimen General, es aplicable también a la OEP, y que por tanto el auto que acuerda la OEP es recurrible (...).”<sup>382</sup>

El apartado tercero del art. 134 de la ley se refiere, por su parte, a la necesidad de dar audiencia a la persona causante del peligro antes de emitir la orden europea de protección. “Con este diseño contradictorio la norma española es bastante más garantista para con los derechos de la persona causante del peligro que la propia Directiva al conferir audiencia al interesado en todo caso (...).”<sup>383</sup>

En cuanto a los motivos de denegación del reconocimiento y ejecución de una orden europea de protección, señala el art. 140 lo siguiente:

*“1. La autoridad judicial española denegará el reconocimiento de una orden europea de protección cuando concurra, además de alguno de los motivos previstos en el artículo 32, alguna de las siguientes circunstancias:*

---

<sup>382</sup> Hoyos Sancho, La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española, 2015, p. 9.

<sup>383</sup> Arangüena Fanego, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2015, p. 516.

- a) *Que la resolución no se refiera a alguna de las medidas previstas en este Título.*
- b) *Que la medida de protección se refiera a un hecho que no constituye infracción penal en España.*
- c) *Que la protección derive de la ejecución de una pena o medida que, conforme al Derecho español, haya sido objeto de indulto y corresponda a un hecho o conducta sobre el que tenga competencia.*
- d) *Que, conforme al Derecho español, la persona causante del peligro no pueda considerarse penalmente responsable del hecho o conducta que haya dado lugar a la adopción de la medida de protección, por razón de su edad.”<sup>384</sup>*

El art. 32 a que se refiere el art. 140.1 establece por su parte una serie de motivos generales de denegación del reconocimiento, a saber:

*“1. Las autoridades judiciales españolas no reconocerán ni ejecutarán las órdenes o resoluciones transmitidas en los supuestos regulados para cada instrumento de reconocimiento mutuo y, con carácter general, en los siguientes casos:*

- a) *Cuando se haya dictado en España o en otro Estado distinto al de emisión una resolución firme, condenatoria o absolutoria, contra la misma persona y respecto de los mismos hechos, y su ejecución vulnerase el principio non bis in idem en los términos previstos en las leyes y en los convenios y tratados internacionales en que España sea parte y aun cuando el condenado hubiera sido posteriormente indultado.*
- b) *Cuando la orden o resolución se refiera a hechos para cuyo enjuiciamiento sean competentes las autoridades españolas y, de*

---

<sup>384</sup> España. Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.  
[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029)

*haberse dictado la condena por un órgano jurisdiccional español, la sanción impuesta hubiese prescrito de conformidad con el Derecho español.*

*c) Cuando el formulario o el certificado que ha de acompañar a la solicitud de adopción de las medidas esté incompleto o sea manifiestamente incorrecto o no responda a la medida, o cuando falte el certificado, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 19.*

*d) Cuando exista una inmunidad que impida la ejecución de la resolución.*

*2. La autoridad judicial española también podrá denegar el reconocimiento y la ejecución de una resolución cuando ésta se haya impuesto por una infracción distinta de las reguladas en el apartado 1 del artículo 20 que no se encuentre tipificada en el Derecho español, o en el apartado 2 del mismo artículo cuando tampoco esté tipificada en España y se trate de una resolución por la que se imponen sanciones pecuniarias.*

*3. La autoridad judicial española podrá denegar el reconocimiento y la ejecución de una orden o resolución cuando se refiera a hechos que el Derecho español considere cometidos en su totalidad o en una parte importante o fundamental en territorio español.*

*4. Las decisiones de denegación del reconocimiento o la ejecución de las medidas deberán adoptarse sin dilación y de forma motivada y se notificarán inmediatamente a las autoridades judiciales de emisión y al Ministerio Fiscal.*

*5. Los motivos de no reconocimiento o no ejecución enumerados en la letra c) del apartado 1 y en el apartado 3 de este artículo no serán de aplicación en relación con las medidas de embargo preventivo de bienes o de aseguramiento de pruebas.”<sup>385</sup>*

---

<sup>385</sup> España. Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029)

Tal y como puede observarse, los motivos de denegación previstos en el art. 32 no son todos de carácter imperativo. El apartado primero dispone que las autoridades españolas “no reconocerán”. Sin embargo, los apartados segundo y tercero al señalar “podrá denegar” dejando con ello al arbitrio de la autoridad española competente si deniega el reconocimiento o no.

Respecto al Reglamento sobre el reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, no se encuentra en la Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito europeo de 5 de diciembre 2014 ningún precepto relativo al mismo. Es cierto, que se trata de un Reglamento y, como tal, no requiere de transposición alguna. En este sentido señala de Hoyos, “(...) si bien es cierto que tiene “efecto directo” estimamos que requeriría de cierta concreción normativa en España.”<sup>386</sup> España, al regular las medidas de protección desde el derecho penal, no va a ser un país emisor de un certificado en base al Reglamento. Si embargo, los tribunales españoles sí recibirán certificados provenientes de países que regulan la materia desde el derecho civil, como es el caso de Alemania. Es por ello que sería aconsejable establecer quién va a ser la autoridad competente para recibir el certificado, qué procedimiento ha de seguirse, cuáles son las causas de denegación del reconocimiento, etc.

#### **4.3.2. Alemania: Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito europeo (Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren) de 5 de diciembre 2014.**

La transposición de la Directiva por parte del Alemania se llevó a cabo con la Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito

---

<sup>386</sup> *Hoyos Sancho*, La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española, 2015, p. 3.

européico de 5 de diciembre 2014 (*Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren*).<sup>387</sup> La ley alemana está integrada por 24 artículos que se dividen en cuatro apartados:

- a) Normas Generales (art. 1);
- b) Reconocimiento y ejecución de la Directiva relativa a la orden europea de protección (arts. 2 a 12);
- c) Reconocimiento y ejecución del Reglamento 606/2013 (arts. 13 a 23);
- d) Disposiciones penales (art.24).

Llama la atención el hecho de que, a pesar de que el Reglamento, como tal, no requiere de transposición alguna, el Gobierno alemán haya optado por establecer en la misma ley de transposición de la Directiva normas para facilitar la aplicación del Reglamento a nivel nacional. Ello tiene su razón de ser en que en Alemania las medidas de protección vienen reguladas por el Derecho civil. De ahí que, en la práctica, a diferencia de España, los tribunales alemanes recibirán, pero no emitirán órdenes europeas de protección. En cambio, sí emitirán y recibirán certificados en base al Reglamento 606/2013.

El primer artículo de la ley de transposición alemana establece una cláusula general que aclara que en relación con los procedimientos regulados tanto en el apartado segundo (Directiva 2011/99/EU), como tercero (Reglamento 606/2013), serán competentes los Juzgados de Familia y será de aplicación la ley procesal alemana prevista para los procedimientos de familia y jurisdicción voluntaria, siempre y cuando el Reglamento no disponga otra cosa.

---

<sup>387</sup> Alemania. Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito europeo de 5 de diciembre 2014 (*Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren*).  
<https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html>

**4.3.2.1. Reconocimiento y ejecución de la Directiva 2011/99/EU  
relativa a la orden europea de protección.**

Tal y como se ha apuntado con anterioridad, el apartado tercero establece normas sobre el reconocimiento y ejecución de la Directiva sobre la orden europea de protección. Al igual que la ley española sobre el reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, la ley alemana incluye varias disposiciones cuyo contenido coincide con el de la Directiva. Es por ello que, al igual que en apartado anterior, se analizarán exclusivamente los aspectos más relevantes.

Por lo que respecta a la recepción y transmisión de la solicitud de reconocimiento de una orden europea de protección (art. 3), así como para su reconocimiento y ejecución (art.4), serán competentes los Juzgados de Familia de lugar donde resida la persona protegida. Por su parte, el art. 5 dispone que serán competentes los Juzgados de Familia del partido judicial en el que el Oberlandesgericht<sup>388</sup> tenga su sede. Dicho Juzgado de Familia será competente para todo el partido judicial, lo cual favorece la especialización, una tramitación de las solicitudes más rápida y efectiva, así como una jurisprudencia homogénea en la materia.

En cuanto a los motivos de denegación del reconocimiento de la orden europea de protección, el art. 6 establece los siguientes:

1. Cuando la orden europea de protección no contenga ciertas informaciones en idioma alemán y la autoridad de emisión no lo subsane en tiempo y forma. Las informaciones a las que se refiere el apartado primero del art. 6 son las siguientes:
  - a) Nombre, dirección y nacionalidad de la persona protegida y, en su caso, del tutor o representante legal.

---

<sup>388</sup> *Oberlandesgericht*: Tribunal de apelación alemán. Aunque no se puede afirmar que haya equivalencias exactas entre la planta judicial española y alemana, a meros efectos orientativos, puede equipararse a los Tribunales Superiores de Justicia españoles.

- b) Día a partir del cual la persona protegida va a trasladarse a Alemania y duración de la estancia, si es que se conoce.
- c) Nombre, dirección, número de teléfono, de fax y dirección de correo electrónico de la autoridad de emisión.
- d) Identificación de la resolución y de la medida de protección sobre la que descansa la orden europea de protección.
- e) Resumen de los hechos y circunstancias que han dado lugar a la adopción de la medida de protección.
- f) Prohibiciones o restricciones que se imponen al causante del peligro. Su duración y, en su caso, sanciones previstas para el caso de quebrantamiento de dichas prohibiciones o restricciones.
- g) Si están disponibles, datos sobre los aparatos técnicos que se hayan puesto a disposición de la persona en peligro o la persona causante del peligro para asegurar la efectividad de la medida de protección.
- h) Nombre, dirección y nacionalidad de la persona causante del peligro.
- i) Si está disponible, información sobre si la persona en peligro o causante del mismo cuenta con asistencia jurídica gratuita en el estado de emisión.
- j) Si está disponible, descripción de las circunstancias que podrían influir en la valoración del peligro al que está expuesta la persona protegida.
- k) Cuando proceda, indicar si se ha trasladado una sentencia o decisión:
  - a las que se refiere el art. 2 de la Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo de 27 de noviembre de 2008 relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas, o
  - a las que se refiere el art. 4 Decisión Marco 2009/829/JAI del Consejo de 23 de octubre de 2009 relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, a otro Estado miembro, siempre que dicho Estado miembro no sea Alemania. Además, habrá que indicar qué autoridad es competente

para ejecutar la sentencia o decisión de que se trate en el otro Estado miembro.

2. Cuando la orden europea de protección no se base en una medida de protección que contenga alguna de las prohibiciones o restricciones previstas en el art. 5 de la Directiva.
3. Cuando la persona causante del peligro goce de inmunidad según el Derecho alemán.
4. Cuando la persona causante del peligro no haya sido oída antes de emitir la orden europea de protección o no haya tenido posibilidad de impugnar la medida de protección, siempre y cuando estos derechos no le hayan sido reconocidos en el seno del procedimiento en el que se dictó la medida de protección de que se trate.

Si el Juzgado de Familia reconoce la orden europea de protección, lo hará a través de auto sin dar audiencia a la persona causante del peligro (art. 7) a diferencia de lo dispuesto en la ley de transposición española que, como ya se ha mencionado, establece que se deberá dar audiencia a la persona causante del peligro en todo caso. Dicho auto por el que se reconoce la orden europea de protección no será recurrible según la ley de transposición alemana. Si, en cambio, no se reconoce la orden europea de protección, dicho auto sí será recurrible (art. 8).

Tal y como puede observarse, existe una discrepancia entre la regulación de la ley de transposición española respecto a la alemana. Mientras que la ley de transposición española prevé para el caso de que se reconozca la orden europea de protección la posibilidad de que la resolución de reconocimiento sea recurrida, la ley de transposición alemana sólo prevé la posibilidad de recurrir para el caso de que la orden europea de protección no se reconozca.

Por lo que respecta a las medidas de protección a imponer en Alemania, el art. 9 señala que, para el caso de que se reconozca una orden europea de

protección, el Juzgado de Familia dictará una medida de protección de las previstas en el art. 1 de la Ley de Protección contra la Violencia alemana (*Gewaltschutzgesetz*)<sup>389</sup> que, se refiere las prohibiciones y restricciones previstas en el art. 5 de la Directiva. Esto es, prohibiciones y restricciones de acercamiento a ciertos lugares y/o contacto con la persona protegida.

En el caso de incumplimiento de la medida de protección impuesta, El Juzgado informará a la autoridad del estado de emisión y, en su caso, a la autoridad encargada de vigilar el cumplimiento de las medidas en virtud de la Decisión Marco 2008/947/JAI (reconocimiento de sentencias y resoluciones medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas) o la Decisión Marco 2009/829/JAI (reconocimiento de resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional). El art. 10 remite a un modelo de formulario (Anexo Ley) que el Juzgado tendrá que rellenar y enviar a las autoridades antedichas. El formulario deberá ser traducido a la lengua oficial del Estado miembro de que se trate. Además, el Juzgado informará inmediatamente a la policía competente y a los demás organismos públicos afectados sobre el incumplimiento. Se informará de esta comunicación tanto a la persona protegida como a la persona causante del peligro.

#### ***4.3.2.2. Reconocimiento y ejecución del Reglamento 606/2013***

Tal y como se ha avanzado, la ley alemana también establece en su apartado tercero una serie de disposiciones para facilitar el reconocimiento y ejecución del certificado europeo regulado en el Reglamento 606/2013.

El art. 15 dispone que el certificado se emitirá sin dar audiencia a la persona causante del peligro. Al igual que en el caso de la Directiva, serán de aplicación las normas de procedimiento establecidas en la ley procesal

---

<sup>389</sup> Alemania, Ley de Protección contra la Violencia alemana (*Gewaltschutzgesetz*) del 11 de diciembre de 2001.

<https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html>

alemana prevista para los procedimientos de familia y jurisdicción voluntaria (art. 16.)

Por lo que respecta a la competencia de los tribunales habrá que distinguir si se trata de la emisión o de la recepción del certificado. Por una parte, el art. 14 se refiere a los tribunales competentes para emitir el certificado y dispone que “*serán competentes los juzgados a los que corresponda emitir el título ejecutivo de que se trate*”<sup>390</sup>. En cuanto a los juzgados competentes para reconocer el certificado, según el art. 19 serán competentes los Juzgados de Familia del partido judicial donde se encuentre la persona protegida o donde tenga que ejecutarse el certificado. Como puede observarse, no se prevé, como en el caso de la orden europea de protección, la concentración de la competencia en los Juzgados de Familia del partido judicial donde tenga su sede el Oberlandesgericht.

En caso de que el juzgado alemán tenga que adaptar el título, lo hará ajustándose a lo dispuesto en el art. 11 del Reglamento. Según el art. 20 de la ley alemana, ello tendrá lugar sin necesidad de vista oral ni audiencia del causante del peligro. La resolución será motivada y podrá ser objeto de recurso.

Según el art. 21 de la ley alemana, para la solicitud de denegación del reconocimiento prevista en el art. 13 del Reglamento serán competentes los juzgados a los que se refiere el art 19 de la ley alemana (Juzgados de Familia del partido judicial donde se encuentre la persona protegida o donde tenga que ejecutarse el certificado). Dicha solicitud podrá presentarse tanto por escrito como oralmente en el Juzgado.

La resolución que decida sobre la solicitud de reconocimiento podrá tener lugar sin vista oral, pero la persona protegida tendrá que ser oída. Al igual

---

<sup>390</sup> Alemania. Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito europeo (*Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren*) de 5 de diciembre 2014. <https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html>

que en el caso anterior, la resolución será motivada y podrá ser objeto de recurso. En relación con los derechos de defensa del causante del peligro, “(...) llama la atención que sí sea motivo de denegación del reconocimiento de una OEP en Alemania que ésta se haya dictado en el Estado de emisión sin haber escuchado al causante del riesgo, cuando precisamente el legislador alemán ha previsto que los «certificados» sobre medidas de protección de naturaleza civil que tienen que emitir sus tribunales nacionales, se dicten y remitan a las autoridades de ejecución *sin oír* al causante del riesgo.”<sup>391</sup>

En el caso de que tenga lugar la suspensión o revocación del reconocimiento o de la ejecución previstas en el art. 14.1 del Reglamento, la ejecución quedará suspendida o limitada según lo dispuesto en art. 95.1 de la ley de procedimientos de familia y en la ley de jurisdicción voluntaria, en relación con los arts. 775 y 776 del Código de Procedimiento civil alemán<sup>392</sup>.

Finalmente, el cuarto y último apartado de la ley está integrado por un solo artículo que establece consecuencias penales para el caso de incumplimiento de lo dispuesto en el art 9.1., que se refiere a las medidas de protección dictadas por el Juzgado de Familia alemán tras el reconocimiento de la orden europea de protección. El art. 24 prevé que se imponga pena privativa de libertad de hasta un año o multa, con independencia de las sanciones que correspondan en virtud de otros preceptos que puedan resultar de aplicación.

---

<sup>391</sup> Hoyos Sancho, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, p. 93.

<sup>392</sup> Art. 22, Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito europeo (*Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren*) de 5 de diciembre 2014.  
<https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html>

## 5. Conclusiones

1. Violencia contra la mujer por razones de género: Necesidad de establecer un concepto común de “violencia de género” y de recopilar datos para así reconocer la magnitud real del problema y combatirlo de forma más efectiva.

En este mundo es peligroso ser mujer. La violencia contra la mujer “(...) es quizás la violación de derechos humanos más común de nuestros tiempos.”<sup>393</sup>

Aunque los derechos reconocidos en favor de hombres y mujeres son iguales, la existencia de ciertos obstáculos para su ejercicio por parte de las mujeres justifica que sea necesario dotar de una mayor protección para que éstas puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones que los hombres.

Hasta hace poco “la impunidad era prácticamente absoluta en el ámbito de la violencia dentro de la pareja y la violencia sexual era categorizada como un delito contra la moral. Había una ausencia de conciencia pública y ninguna voluntad política de erradicar este fenómeno tan extendido que, en aquel momento, y todavía hoy en día, es la primera causa no natural de muerte de mujeres a nivel mundial y una de las formas más efectivas de reproducir la discriminación de género y el control por parte de los hombres en los cuerpos y vidas de las mujeres.”<sup>394</sup>

La ausencia de un concepto común dificulta enormemente la implantación de políticas y la aprobación de normas que consigan combatir de forma efectiva la violencia de género. Al tratarse de un problema estructural que afecta directa e indirectamente a una gran parte de la población mundial, resulta de especial importancia la regulación internacional en la materia. Pues son las instituciones y organizaciones internacionales y europeas las que en mejor posición están de analizar y combatir el problema desde una perspectiva global. Como se ha podido ver, tanto desde Naciones Unidas, como, más

---

<sup>393</sup> o.A., Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención Belém do Pará y el Convenio de Estambul, 2014, p. 92.

<sup>394</sup> *Thill*, Revista Universitaria Europea 2014, p. 44.

recientemente, desde el Consejo de Europa y la Unión Europea se han hecho importantes esfuerzos a la hora de trazar las líneas de lo que es y debe entenderse por “violencia de género”, así como de realizar encuestas y recopilar datos para conocer el alcance de este grave problema social que no parece tener freno. Pues, tal y como señala Montiel Roig: “Difícilmente se puede pretender investigar sin construir teórica y metodológicamente el objeto de estudio. Difícilmente se puede actuar sobre una realidad social que no se conoce.”<sup>395</sup>

Es cierto que todavía queda mucho camino por recorrer pero también es cierto que en los últimos años se han dado importantes pasos en la lucha contra la violencia de género. Por un lado, se han aunado esfuerzos de cara al establecimiento de un concepto claro y unívoco de violencia de género. Además, se ha convenido en la importancia del establecimiento, tratamiento y protección de los derechos de la mujer como derechos humanos, rompiendo con la larga tradición de asociar y tratar conjuntamente las violaciones de derechos de la mujer y las cuestiones de familia. Por otra parte, se ha tratado de desvincular la violencia contra la mujer en el ámbito doméstico del ámbito privado, arrastrando este tipo de violencia contra la mujer tan extendido a la luz pública para convertirlo en un problema de todos y no en una cuestión privada a resolver en el ámbito familiar.

En este sentido, la macroencuesta efectuada a nivel europeo por Agencia de Derechos Fundamentales de la UE en 2014 ha servido para evidenciar los alarmantes números de víctimas de violencia de género y con ello la dimensión del problema a escala europea. Si bien, es de preveer que los números reales sean todavía más devastadores. El principal problema es que al no existir un concepto común de “violencia de género” ni tampoco de “violencia doméstica”, resulta muy difícil contabilizar los casos en los que tiene lugar este tipo de violencia. Mientras los elementos distintivos de la

---

<sup>395</sup> *Montiel Roig*, in: Martínez García (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea*, 2016, pág. 27.

violencia de género no estén claramente delimitados, habrá muchos casos que permanezcan en la sombra. De ahí la importancia de establecer un concepto claro y unívoco de violencia de género.

Como ha podido observarse, se están dando los primeros pasos para identificar el problema. Cuestiones como el número de casos que tienen lugar, los tipos de violencia que se ejercen, por parte de quién se ejercen y en qué ámbitos, cuántas mujeres denuncian, solicitan ayuda y protección, el resultado de los procedimientos, etc. son cuestiones que necesariamente habrán de ser analizadas para alcanzar un entendimiento más profundo de este complejo fenómeno. Sólo así, es decir, analizando la realidad existente, podremos conocer la magnitud real y las características de esta lacra social que es el primer paso para combatir el problema de forma efectiva.

La determinación del concepto de violencia de género, así como sus causas, características y consecuencias no es una mera cuestión teórica, sino que tiene enorme relevancia práctica a la hora de construir una regulación que logre erradicar la violencia contra la mujer por razones de género. En efecto, “(...) la dispersión terminológica y conceptual acaba siendo uno de los motivos que dificulta la erradicación de la violencia: si el concepto de partida es erróneo, su regulación jurídica y las medidas fácticas que se adopten no van a ser efectivas.”<sup>396</sup> Es por ello que únicamente en la medida en que se clarifique y establezca una definición común de violencia de género y se determine claramente cuál es su origen y cuáles sus causas y consecuencias, seremos capaces de implantar las medidas políticas y legislativas que verdaderamente ayuden a erradicar un fenómeno tan devastador como es la violencia de género.

---

<sup>396</sup> *Ventura Franch*, Revista de Derecho Político. UNED. 2016, p. 182.

2. Hombre como único sujeto activo de la violencia de género y violencia doméstica contra la mujer como tipo especial de violencia de género.

Tal y como se ha señalado, debido a que la violencia de género se ejerce contra la mujer por las históricas relaciones de poder y dominación del hombre sobre la mujer, el sujeto activo será necesariamente un hombre y el sujeto pasivo una mujer. Ello no implica que las mujeres no comentan actos de violencia contra los hombres o que, en el seno de la familia, no haya violencia contra otros grupos de personas (menores, ancianos, etc.) y que estos actos de violencia no deban ser castigados. Si bien, se trata de actos de violencia que tienen una motivación, origen y características distintas a la violencia que se ejerce contra la mujer por razones de género y, por ello, no deberían ser combatidos conjuntamente, como si se tratara del mismo tipo de violencia.

Especialmente, en el caso de la violencia doméstica, no hay que caer en el error de combatir todos los tipos de violencia que tienen lugar en el seno de la familia o el hogar conjuntamente únicamente porque tengan lugar en el mismo contexto espacial o relacional. La violencia contra la mujer que tiene lugar, por ejemplo, en el seno de la familia entre cónyuges, tiene su origen en las relaciones de dominación del hombre sobre la mujer y no puede ser confundida ni debería de ser combatida conjuntamente con otros tipos de violencia como, por ejemplo, la que tiene lugar por parte de padres hacia sus hijos menores o la que tiene lugar contra ancianos o incapaces, pues estos actos de violencia tienen un origen y características distintas y requieren, por tanto, otro tipo de medidas.

Tratar de combatir la violencia contra la mujer por razones de género como parte de un problema mayor que es la violencia intrafamiliar es un error. La violencia que tiene lugar contra la mujer por razones de género puede tener lugar por parte de su pareja en el ámbito familiar, pero también tiene lugar por parte de un jefe contra una empleada en el ámbito laboral o en una discoteca por parte de un completo desconocido. Lo determinante no es el contexto, que por supuesto será relevante a la hora de combatir tipos específicos de violencia de género. El factor clave y común en todos estos

casos es que los actos de violencia se ejercen por parte de un hombre sobre una mujer.

Tal y como se ha mencionado en numerosas ocasiones a lo largo del trabajo, la violencia de género tiene su origen en las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres, así como en la escisión de las esferas pública y privada (quedando la mujer relegada exclusivamente a la segunda). Estas relaciones de poder han generado una situación de dominación del hombre sobre la mujer que es la que origina esta violencia de género de carácter estructural profundamente arraigada en nuestra sociedad.

La violencia doméstica contra la mujer es, por tanto, un tipo especial de violencia de género y no una categoría independiente. Pues, aunque tenga lugar en el ámbito privado de la familia, el factor crucial no es contextual o relacional, sino el hecho de que es el hombre el que la ejerce y lo hace contra la mujer, por el hecho de serlo, para imponer su voluntad, doblegarla, someterla e imponer ciertos comportamientos o la asunción de ciertos roles, lo cual conduce a la manifestación última de dominación que es la violencia.

### 3. Importancia del derecho internacional y europeo en la lucha contra la violencia de género, en general, y la violencia doméstica, en particular.

Hoy en día se hace necesario tener en cuenta los tres niveles de ordenamientos jurídicos (internacional, europeo y nacional) que influyen en la configuración legal de la protección de las víctimas de violencia de género, en general, y violencia doméstica, en particular.

- Primeros pasos desde NNUU

Como se ha podido ver, la violencia contra la mujer empezó a combatirse más intensamente desde el ámbito internacional. En los inicios hubo una cierta confusión, pues se focalizó la atención exclusivamente en el ámbito familiar. Sin embargo, a medida en que se fue avanzando y profundizando en el estudio de la violencia contra la mujer, se corrigió esta tendencia para afrontar el problema desde la perspectiva de los derechos humanos.

El esfuerzo realizado en sede internacional desde NNUU a la hora de establecer el concepto, origen y características de la violencia de género contra la mujer ha sido crucial a la hora de avanzar en el desarrollo de la legislación en materia de violencia de género. Tal y como se ha señalado, únicamente a través del establecimiento de un concepto claro de violencia de género a nivel internacional (y europeo), un mayor número de países tiene la posibilidad de construir un sistema educativo, de prevención, protección y punición que parta del mismo concepto. Sólo así, unificando conceptos y criterios, puede protegerse de forma efectiva a las víctimas. Sólo así podrán trabajar expertos/as de distintos países conjuntamente para erradicar esta lacra.

- Concretización de obligaciones y derechos gracias al Convenio de Estambul.

Por lo que respecta al Consejo de Europa, el Convenio Estambul ha supuesto un paso importantísimo a la hora de concretar las obligaciones de los Estados Parte en la lucha contra la violencia de género. Tal y como se ha podido observar, también desde el Consejo de Europa se empezó a combatir el problema de la violencia doméstica contra la mujer como parte de un problema mayor: la violencia intrafamiliar. Con el paso del tiempo, al igual que sucedió en el ámbito de NNUU, el Consejo de Europa cambió el enfoque pasando de ser una cuestión de familia a la consideración de la violencia contra la mujer como una violación de los derechos humanos que

precisamente por su carácter estructural tiene lugar en muchos más ámbitos que en el de la familia, incidiendo, además, en la naturaleza discriminatoria de la misma.

El Convenio de Estambul es de suma relevancia, pues es el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante dedicado erradicar la violencia contra la mujer. Especialmente relevante resulta el establecimiento de definiciones de lo que ha de entenderse por “violencia contra la mujer” y “violencia doméstica” (entre otras). Aunque, como se ha señalado, esta última resulta un tanto confusa y desafortunada, al incluir como víctimas de la violencia doméstica a los hombres y ello a pesar de ser en el primer y único instrumento europeo dedicado a combatir la violencia contra la mujer por razones de género. Como ya se ha repetido en numerosas ocasiones a lo largo del presente trabajo, no es que los hombres no puedan ser víctimas de violencia en el ámbito doméstico, cualquier persona puede serlo y es por ello merecedora de protección. La cuestión o duda que se plantea es la cabida del hombre como víctima en este Convenio en concreto. No parece lógico ni conveniente referirse al hombre como posible sujeto pasivo, cuando la violencia que se está tratando de combatir es precisamente aquella que tiene lugar por parte de un hombre contra una mujer por razones de género. Ello debería excluir, por definición, al hombre como posible sujeto pasivo de este tipo de violencia.

Por otra parte, se hace necesario alabar otros muchos aspectos del Convenio de Estambul. Tal es el caso del establecimiento de obligaciones concretas que deberán asumir los Estados Miembro a la hora de prevenir la violencia de género, proteger a las víctimas y castigar a sus perpetradores. El Convenio, además de imponer medidas de carácter preventivo y tendentes a la protección de víctimas, establece una serie de previsiones de derecho procesal y material, tanto de carácter civil como penal, que los Estados Miembro deberán introducir en su legislación nacional. Tal es el caso de la penalización de la violencia tanto psicológica, como física. En especial obliga a tipificar como delito el acoso, así como los actos de violencia sexual, incluida la violación (entre otros). Como se ha podido ver, no en todos sus preceptos pero en relación con algunos, como es el caso de la violencia sexual, el Convenio

establece una definición muy específica del tipo delictivo que ha obligado a países como Alemania a modificar su legislación penal. En cuanto a las cuestiones civiles, el Convenio prevé la obligación de tener en cuenta los incidentes de violencia doméstica a la hora de decidir sobre los derechos de custodia y visita de hijos comunes. Este esfuerzo a la hora de concretar las obligaciones de los Estados Miembros supone un avance importantísimo en la lucha contra la violencia de género, en general, y la violencia doméstica contra la mujer, en particular, a nivel europeo.

- Importancia de los procedimientos de control ante el Comité CEDAW y el GREVIO.

Tanto la CEDAW como el Convenio de Estambul establecen órganos de control ante los que países como España y Alemania han de someterse a una revisión periódica sobre el estado y desarrollo de la regulación nacional en materia de violencia de género. Con la presentación de informes se obliga a los estados a revisar su legislación y sus políticas en materia de discriminación y violencia contra la mujer. Con los informes periódicos, informes sombra e informes finales, los estados pueden tomar conciencia del estado de su legislación en materia de violencia contra la mujer. Además, puede apreciarse la evolución legislativa que tiene lugar en cada país, así como los logros y carencias en la legislación y políticas existentes. Especialmente importante es la labor de las ONGs encargadas de presentar los informes sobre que como se ha podido ver, ofrecen otra perspectiva de la realidad que contrarresta la lectura más positiva llevada a cabo por parte de los gobiernos de los estados sobre sus esfuerzos y resultados a la hora de combatir la violencia contra la mujer y proteger a las mujeres víctimas de violencia.

- Ampliación de la protección de las mujeres víctimas de violencia desde la UE

A pesar de que la UE no tiene competencia para regular en materia de violencia de género, en los últimos años ha tenido un papel mucho más activo a nivel político en la lucha contra la violencia de género y a través de la regulación en materias en las que sí tiene competencia, como es el caso de la cooperación judicial y el reconocimiento de resoluciones, se ha optado por mejorar la protección de las víctimas facilitando el reconocimiento en un Estado Miembro de resoluciones que establezcan medidas de protección dictadas en otro Estado Miembro.

En este sentido, con la aprobación de la Directiva sobre la orden europea de protección y el Reglamento europeo para el reconocimiento mutuo de medidas de protección de carácter civil, se ha dado un paso adelante muy importante para la protección de víctimas, en general, y para la protección de víctimas de violencia de género, en particular. Sin embargo, una vez más, se hace visible la necesidad de unificar los criterios y el enfoque en la hora de combatir la violencia de género. Pues, lo que se planteó como un instrumento europeo de reconocimiento de órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia de género, acabó convirtiéndose en una regulación dividida en dos instrumentos (uno de naturaleza civil y otro de naturaleza penal) aplicable a todo tipo de víctimas que no facilita todo lo que debería el reconocimiento de medidas de protección dictadas en otro país europeo.

Tal y como señala Martínez García, con las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa y la aprobación de la Directiva sobre la orden europea de protección, “(s)e plasma así la voluntad de superar las fronteras propias de la cooperación judicial penal, que existía en general, y para ello, se ha propuesto como modelo experimentar en materia de violencia contra la mujer. El siglo XXI va a ser el momento de crear Europa a través de Víctimas y es previsible que, tras la Macroencuesta de la FRA, que sea también la Europa de la Igualdad y del Género, dado que en la medida que protejamos ambos elementos, contribuiremos a proteger a esas víctimas y a trabajar por evitar dicha condición.”

4. Necesidad de unificar conceptos y criterios a nivel nacional para poder luchar de forma efectiva contra la violencia de género, en general, y la violencia doméstica, en particular.

Tal y como se ha señalado a lo largo del trabajo, en especial en relación con las legislaciones española y alemana, la forma de combatir la violencia de género dista mucho de ser homogénea. España y Alemania son el ejemplo perfecto de lo diferente que puede ser la perspectiva que pueden tener los países a la hora de afrontar y combatir el problema de la violencia de género. A raíz del presente trabajo ha podido observarse lo diferentes que son los enfoques en la lucha contra la violencia de género, pero también cómo el establecimiento de normas y procedimientos de control a nivel internacional y europeo ayuda a cuestionar el enfoque e identificar las lagunas de la regulación existente y, en su caso, modificarla para adaptarse (con mayor o menor premura) a los estándares internacionales y europeos.

Todos los puntos o conclusiones antedichas están conectadas entre sí: si se establece un concepto claro y unívoco de violencia de género a nivel internacional y europeo, éste acaba por imponerse también a nivel nacional. Ello es relevante porque para poder determinar el alcance de esta lacra social han de llevarse a cabo encuestas y estudios a nivel internacional y europeo, pero también a nivel nacional de forma regular. Sólo en la medida en que se delimite correctamente el término violencia de género y se categoricen los subtipos de violencia de género (como es el caso de la violencia doméstica contra la mujer), se podrán localizar y cuantificar los casos.

Actualmente, no contamos con un concepto ni una clasificación de los tipos de violencia de género común y tampoco se llevan a cabo estudios y encuestas de forma regular y los Estados Miembros que las realizan no lo hacen en base parámetros comunes. Además, los resultados de las encuestas y estudios realizados, aunque escalofriantes, no reflejan la verdadera magnitud del problema, que seguramente sea mayor y más compleja de lo que las encuestas actuales reflejan. Ello hace que cada Estado Miembro reaccione de distinta

forma ante la violencia de género. Sólo en la medida en que se establezca un concepto común y se aúnen esfuerzos para estudiar e identificar el problema, será posible hacer ver a Estados Miembros que no cuentan con una regulación específica para combatir la violencia de género, como en el caso de Alemania, que es necesario regular más intensamente en esta materia y otros países que ya tienen una regulación específica, como el caso de España, reconocerían que, además de la violencia ejercida por la pareja o expareja, existen muchos otros tipos de violencia de género que requieren mayor atención. En definitiva, se reconocería la imperiosa necesidad de afrontar esta problemática, estudiarla en profundidad y combatirla de forma conjunta y más efectiva. Esto es, de trabajar juntos para la eliminación de patrones socioculturales que a lo largo de la historia han dado lugar a un reparto desigual de roles en la sociedad entre mujeres y hombres, que ha derivado en el posicionamiento de la mujer a un nivel inferior con respecto al hombre, concepción que provoca la violencia de género. “Es por ello que para combatir esta especie de “meta-violencia” (de múltiples violencias en una) hace falta algo más que simple voluntad política. Se exige una profunda revisión tanto *ad intra*, en el seno de los propios Estados miembros, como *ad extra*, en el plano supranacional, que hasta ahora no ha resultado pacífica pese a todos los esfuerzos institucionales dirigidos a luchar contra esta lacra.”<sup>397</sup>

##### 5. No hemos hecho más que empezar, pero vamos por buen camino.

El pasado ha teñido lo universal de masculino, ha incardinado a la mujer en la esfera privada excluyéndola de la pública, ha categorizado las características humanas y roles en la sociedad en masculinos y femeninos, otorgando menor valor a todo aquello relacionado con la mujer. En los últimos años se han dado pequeños pero importantes pasos encaminados primordialmente a analizar las causas y consecuencias de la desigualdad entre hombres y mujeres y a intentar combatir la violencia contra la mujer. Es cierto, pese a las afirmaciones del neomachismo, que no hemos hecho más

---

<sup>397</sup> *Martín Nájera*, Orden Europea de Protección, 2016, p. 4.

que empezar. Las mujeres siguen sufriendo discriminación directa e indirecta en sus diversas manifestaciones en todo el mundo.

A lo largo de la historia las mujeres han sido consideradas inferiores al hombre. Es difícil encontrar alguna sociedad que haya tratado a mujeres y hombres en condiciones de igualdad. Es por ello que hemos de ser realistas. El camino que tenemos por delante es un camino arduo. Siglos de discriminación no pueden corregirse en un abrir y cerrar de ojos. Sin embargo, tampoco hemos de caer en el derrotismo. El ser humano ha sido y es capaz de corregir actitudes discriminatorias que se han perpetrado sistemáticamente a lo largo de la historia. Tal es el caso de la abolición de la esclavitud o el derecho al voto de la mujer. No podemos cambiar el pasado, pero sí podemos luchar por un futuro en el que mujeres y hombres convivan en condiciones de igualdad y libres de violencia.

„Hoy en día resulta imposible imaginar que la esclavitud haya sido tolerada por el mundo por tan largo tiempo. Así que nuestra obligación es evitar que futuros historiadores se planteen la cuestión de cómo esta generación ha permitido y participado en el abuso y la represión de niñas y mujeres. “

---

“It is impossible today to imagine that the slave trade could have been tolerated by the world for so long. So, our duty is to deny future historians the opportunity to question how this generation allowed and participated in the abuse and Suppression of girls and women”<sup>398</sup>

Ellen Johnson Sirleaf and Gordon Brown

---

<sup>398</sup> Johnson Sirleaf, Ellen; Brown, Gordon. “Taking women’s rights seriously”, Huffington Post, September 23, 2009.

## NORMATIVA

- Asamblea General de Naciones Unidas. Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.  
<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>
- Alemania. Instrumento de Ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979 (“Gesetz zu dem Übereinkommen vom 18. Dezember 1979 zur Beseitigung jeder Form von Diskriminierung der Frau, vom 25. April 1985”) del 25 de abril de 1985  
[https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//\\*%5B@attr\\_id=%27bgbl285s0647.pdf%27%5D#\\_bgbl\\_%2F%2F\\*%5B%40attr\\_id%3D%27bgbl285s0647.pdf%27%5D\\_1583164153914](https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?start=//*%5B@attr_id=%27bgbl285s0647.pdf%27%5D#_bgbl_%2F%2F*%5B%40attr_id%3D%27bgbl285s0647.pdf%27%5D_1583164153914)
- España. Instrumento de Ratificación de 16 de diciembre de 1983 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, hecha en Nueva York el 18 de diciembre de 1979.  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-6749>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 12. Octavo período de sesiones, 1989.  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 19. Undécimo período de sesiones, 1992.  
<https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>

<p>- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Recomendación General número 35, 2017. <a href="https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx">https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx</a></p>
<p>- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. “Launch of CEDAW General Recommendation No. 35 on gender-based violence against women, updating General Recommendation No. 19”. Link: <a href="https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GR35.aspx">https://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/GR35.aspx</a></p>
<p>- Asamblea General de Naciones Unidas. Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer (1993). <a href="http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx">http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/ViolenceAgainstWomen.aspx</a></p>
<p>- Asamblea General de Naciones Unidas. Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (2000). <a href="http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf">http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CEDAW/OP_CEDAW_sp.pdf</a></p>
<p>- España. Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, Publicado en: «BOE» núm. 313, de 29/12/2004. Entrada en vigor: 28/01/2005. <a href="https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760">https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-21760</a></p>
<p>- España. Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros. <a href="https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18088">https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-18088</a></p>

<p>- Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994. <a href="http://belemdopara.org/convencion-belem-do-para/">http://belemdopara.org/convencion-belem-do-para/</a></p>
<p>- Asamblea de la Unión Africana, “Protocolo a la Carta Africana de Derechos Humano y de los Pueblos sobre los Derechos de las Mujeres en África ”, 2003. <a href="http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/">http://www.achpr.org/instruments/women-protocol/</a></p>
<p>- Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación nº R (85) 4, sobre la violencia en el seno de la familia.</p>
<p>- Comité de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación nº R (90) 2, sobre medidas sociales en relación con la violencia en el seno de la familia.</p>
<p>- Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Decl-16.11.88E, Declaración sobre Igualdad entre Mujeres y Hombres, 1988.</p>
<p>- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Recomendación 1450 (2000), sobre la violencia contra las mujeres en Europa.</p>
<p>- Consejo de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación (2002) 5, sobre la protección de la mujer contra la violencia de género. <a href="http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf">http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/marcoInternacional/ambitoInternacional/ConsejoEuropa/Normativa/docs/Rec_2002_5_Spanish.pdf</a></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asamblea de Ministros del Consejo de Europa. Recomendación 1582 (2002) sobre violencia doméstica contra las mujeres. <a href="http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17055&amp;lang=en">http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17055&amp;lang=en</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Resolución 1582 (2007) parlamentos unidos para combatir la violencia doméstica contra la mujer. <a href="http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17594&amp;lang=en">http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=17594&amp;lang=en</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consejo de Europa. Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, Estambul, 11.05.2011. <a href="http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejo/CAHVIO.pdf">http://www.msssi.gob.es/ssi/igualdadOportunidades/internacional/consejo/CAHVIO.pdf</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- España. 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, 18 de marzo 2014. <a href="https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf">https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Alemania. 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 („Gesetz zu dem Übereinkommen des Europarats vom 11. Mai 2011 zur Verhütung und Bekämpfung von Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt“) del 17 de julio 2017. <a href="https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BG">https://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BG</a></li> </ul>

[Bl&start=//\\*\[@attr id=%27bgl217s1026.pdf%27\]# bgbl %2F%2F\\*%5B%40attr id%3D%27bgl217s1026.pdf%27%5D 1565796516420](#)

- España, 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. Publicado en: «BOE» núm. 77, de 31 de marzo de 2015.  
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2015-3439>
- España, Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal. Publicado en: «BOE» núm. 281, de 24/11/1995.  
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1995-25444>
- Alemania, Ley de Protección contra la Violencia alemana (*Gewaltschutzgesetz*) del 11 de diciembre de 2001.  
<https://www.gesetze-im-internet.de/gewschg/BJNR351310001.html>
- Alemania, Strafgesetzbuch (Código Penal alemán), del 13 de noviembre de 1998.  
<https://www.gesetze-im-internet.de/stgb/>
- Unión Europea. Tratado de la Unión Europea (versión consolidada post-Lisboa). 13 de diciembre de 2007. Link:  
[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C\\_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C\\_2016202ES.01001301](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2016.202.01.0001.01.SPA&toc=OJ:C:2016:202:TOC#C_2016202ES.01001301)
- Unión Europea. Carta de Derechos Fundamentales, 7 de junio de 2016. Link:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:12016P/TXT>

- Parlamento Europeo. Resolución del Parlamento Europeo, de 10 de febrero de 2010, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea.

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0021+0+DOC+XML+V0//ES>

- Consejo de la UE. Decisión marco relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, 2001.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32001F0220>

- Consejo de la UE. Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, 2002.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX%3A32002F0584>

- Consejo de la UE. Directiva sobre indemnización a las víctimas de delitos, 2004.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32004L0080>

- Unión Europea. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, 2007.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A12007L%2FTXT>

- Parlamento y Consejo Europeo. Directiva sobre la orden europea de protección, 2011.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0099>

- Parlamento y Consejo Europeo. Directiva por la que se establece normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, 2012.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32012L0029>

- Parlamento y Consejo Europeo. Reglamento 606/2013 relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, 2013.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32013R0606>

- Parlamento Europeo y Consejo Europeo. Reglamento (UE) n ° 1215/2012, de 12 de diciembre de 2012, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32012R1215>

- Consejo Europeo. Reglamento (CE) n ° 2201/2003, de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental, por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1347/2000.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32003R2201>

- Conferencia de la Haya. Convenio de 19 de octubre de 1996 Relativo a la Competencia, la Ley Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y de Medidas de Protección de los Niños.

<https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=70>

- Conferencia de la Haya. Convenio de 25 de octubre de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores.

<https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=24>

- Consejo Europeo. Decisión Marco 2008/947/JAI, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas.

<http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008F0947](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32008F0947)

- Consejo Europeo. Decisión marco 2009/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.

<http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ES/TXT/?uri=celex:32009F0829](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:32009F0829)

- Comisión Europea. Reglamento de Ejecución (UE) No 939/2014 de 2 de septiembre de 2014 por el que se establecen los certificados contemplados en los artículos 5 y 14 del Reglamento (UE) no 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.

<http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0939](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0939)

- España. Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

[https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12029)

- Alemania. Ley sobre los procedimientos de protección contra la violencia en el ámbito europeo (*Gesetz zum Europäischen Gewaltschutzverfahren*) de 5 de diciembre 2014.

<https://www.gesetze-im->

[internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html](https://www.gesetze-im-internet.de/eugewschvg/BJNR196410014.html)

## JURISPRUDENCIA, DICTÁMENES, ESTUDIOS E INFORMES

<p>- Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y Dirección General del Instituto Interamericano del Niño. La perspectiva de género como modelo de análisis de la violencia familiar y el consumo de alcohol y otras drogas, 1996. <a href="http://www.cicad.oas.org/reduccion_demanda/esp/mujer/costaric1996-rev.pdf">http://www.cicad.oas.org/reduccion_demanda/esp/mujer/costaric1996-rev.pdf</a></p>
<p>- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe de la Comisión Interamericana sobre la Condición de la Mujer en las Américas, 1998. <a href="http://www.cidh.org/countryrep/Mujeres98/Mujeres98.htm">http://www.cidh.org/countryrep/Mujeres98/Mujeres98.htm</a></p>
<p>- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras. Sentencia de 29 de julio 1988. Serie C, Nº 04.</p>
<p>- Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Yvon Neptune vs. Haití. Sentencia de 6 de mayo 2008. Serie C, Nº 180.</p>
<p>- Tribunal Europeo de Derechos Humanos, caso Adali vs. Turkey. Sentencia de 31 de marzo 2005, Application No. 38187/97.</p>
<p>- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas. Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993). <a href="http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx">http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/OHCHR20/Pages/WCHR.aspx</a></p>

<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Caso Opuz vs. Turquía. Demanda N°33401/02. Violencia doméstica. <a href="http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945#{\" itemid\":[\"001-92945\"]}"="">http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-92945#{\"itemid\":[\"001-92945\"]}</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- España. Sexto Informe Periódico España CEDAW <a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2f6&amp;Lang=en</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Plataforma Impacto de Género Ya. Informe sombra – Sexto informe periódico España CEDAW. <a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f44%2f8695&amp;Lang=en</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comité CEDAW. Lista de preguntas y cuestiones relativas al sexto informe periódico de España CEDAW. <a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6&amp;Lang=en</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- España. Informe “Evaluación de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre. Medidas de protección contra la violencia de género” <a href="http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/balanceCCAA2009.pdf">http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/pdf/balanceCCAA2009.pdf</a></li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico CEDAW <a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fR%2f6&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fR%2f6&amp;Lang=en</a></li> </ul>

[aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f6%2fAdd.1&Lang=en)

- Comité CEDAW. Observaciones finales – Sexto informe periódico España CEDAW

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f6&Lang=en)

- España. Séptimo y octavo Informes Periódicos España CEDAW

<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhssmw5jHDQuNBd%2bTWAIG8TIE0Ovfs6RLf2z15rYezQzM1aZVjLS84Mt%2bHMXsVIbo1l%2fETFP3SOXn7UjdJEBu87A31v%2fhqkz04NIF%2fuMoPHKLo>

- Comité CEDAW. Lista de preguntas y cuestiones relativas al séptimo y octavo informes periódicos de España CEDAW

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8&Lang=en)

- Comité CEDAW. Dictamen de 16 de julio de 2014 relativo a la comunicación núm. 47/2012 González Carreño c. España.

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f58%2fD%2f47%2f2012&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2f58%2fD%2f47%2f2012&Lang=en)

- España. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del séptimo y octavo informes periódicos de España CEDAW

[http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fQ%2f7-8%2fAdd.1&Lang=en)

<p>- Plataforma CEDAW Sombra España. Informe sobre lista de cuestiones y preguntas relativas a los informes periódicos séptimo y octavo combinados de España CEDAW</p> <p><a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f20988&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fESP%2f20988&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Comité CEDAW. Observaciones finales – Séptimo y octavo informes periódicos España CEDAW.</p> <p><a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fESP%2fCO%2f7-8&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Alemania. Sexto informe periódico Alemania CEDAW</p> <p><a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f6&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Alliance of German Women’s Organizations. Informe sombra. Sexto informe periódico Alemania CEDAW</p> <p><a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCEDAW%2fNGO%2fDEU%2f43%2f8531&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Alemania. Respuestas a la lista de cuestiones y preguntas relativas al examen del sexto informe periódico Alemania CEDAW</p> <p><a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f6%2fAdd.1&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Comité CEDAW. Observaciones finales – Sexto informe periódico Alemania CEDAW</p> <p><a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f6&amp;Lang=en</a></p>

<p>- Alemania. Séptimo y octavo informe periódico Alemania CEDAW <a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2f7-8&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Comité CEDAW. Lista de preguntas y cuestiones relativas al séptimo y octavo informes periódicos de Alemania CEDAW <a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f7-8&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fQ%2f7-8&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Comité CEDAW. Observaciones finales – Séptimo y octavo informes periódicos Alemania CEDAW <a href="http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&amp;Lang=en">http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fDEU%2fCO%2f7-8&amp;Lang=en</a></p>
<p>- Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, MEG-3 (93) 22, 3rd. European Ministerial Conference on equality between women and men (Rome, 21-22 October 1993), Strategies for the elimination of women in society: the media and other means, “Declaration on policies for combating violence against women in a democratic Europe”.</p>
<p>- Conferencia Intergubernamental UE. Declaraciones anejas al Acta Final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, 2007. <a href="http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&amp;format=PDF">http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0005.02/DOC_5&amp;format=PDF</a></p>
<p>- Comisión Europea. Un compromiso reforzado en favor de la igualdad entre mujeres y hombres Una Carta de la Mujer, 2010. <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0078">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52010DC0078</a></p>

<p>- Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 21 de septiembre de 2010, Estrategia para la igualdad entre mujeres y hombres 2010-2015. <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0037">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3Aem0037</a></p>
<p>- Consejo Europeo. Conclusiones del Consejo de 7 de marzo de 2011 sobre Pacto Europeo por la Igualdad de Género (2011-2020). <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525(01)">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52011XG0525(01)</a></p>
<p>- UE. Programa Daphne I 2000-2003. <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3AI33062">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=URISERV%3AI33062</a></p>
<p>- UE. Programa Daphne II 2004-2008. <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:133299">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:133299</a></p>
<p>- UE. Programa Daphne III, integrado en el programa general “Derechos fundamentales y justicia” para el periodo 2007-2013. <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007D0779">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007D0779</a></p>
<p>- Programa “Derechos, Igualdad y Ciudadanía” para el período de 2014-2020. <a href="http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R1381">http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32013R1381</a></p>
<p>- Agencia de Derechos Fundamentales de la UE. Violence against women: an EU wide survey, 2014. <a href="http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report">http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report</a></p>

- Unión Europea. Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal->

[content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:j10034](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:j10034)

- Unión Europea. Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo, 2010.

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv:j10036>

## BIBLIOGRAFÍA

- Alcaide González, Diana*, El Reglamento (UE) n° 606/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de junio de 2013, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa*, Valencia 2016, S. 221–238.
- Alija Fernández, Rosa Ana*, La violencia doméstica contra las mujeres y en desarrollo de estándares normativos de derechos humanos en el marco del Consejo de Europa, in: *Revista General de Derecho Europeo*, Bd. 24, S. 1–49.
- Arangüena Fanego, Coral*, Emisión y Ejecución en España de Órdenes Europeas de Protección. – Ley de Reconocimiento Mutuo de Resoluciones Penales en la Unión Europea y Transposición de la Directiva 2011/99/UE, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2015, S. 491–535.
- Blanco-Morales Limones, Pilar*, La eficacia internacional de las medidas de protección en materia de violencia de género, *Diario La Ley Digital* 8254/2014, S. 1–13.
- Bunch, Charlotte*, Women's rights as human rights : toward a re-vision of human rights, *Human rights quarterly* 1990, S. 486–498.
- Burchard, Christoph*, Alemania y las órdenes europeas de protección – Breves consideraciones iniciales, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa*, Valencia 2016, S. 173–181.
- Byrnes, Adrew*, *Enforcement Through International Law and Proceduresq – Human Rights of Woman - National and International Perspectives*, University of Pennsylvania Press 1994, S. 189–227.
- Carrasquero Cepeda, Maoly*, Orden Europea de Protección: Un paso adelante en la protección de las víctimas, *Cuaderno Electrónico de Estudios Jurídicos* 2014, S. 91–114.

- Chamberlain Bolaños, Cynthia*, La convención Cedaw conociendo los derechos de la mujer, un primer paso para su defensa, *Revista jurídica Universidad Autónoma de Madrid* 2004, S. 35–52.
- Chaparro Matamoros, Pedro*, La orden europea de protección, *Rev. Boliv. de Derecho* 2012, S. 20–37.
- Charlesworth, Hilary*, ¿Qué son los "derechos humanos de la mujer"? Cap. 3 Cook, Rebecca. *Derechos humanos de la mujer – Perspectivas nacionales e internacionales*, Bogotá, Colombia 1997, S. 55-80.
- Cueto Moreno, Cristina*, La orden europea de protección. Su transposición en el proyecto de ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, *ReDCE* 2014, S. 221–260.
- Del Toro Huerta, Mauricio Iván*, La responsabilidad del Estado en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos – Méndez Silva, Ricardo. *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México 2002, S. 663-686.
- Di Silvio, Lorenzo*, Correcting Corrective Rape: Carmichele and Developing South Africa's affirmative Obligations to Prevent Violence against Women, *Georgetown Law Journal* 2011, S. 1469–1515.
- Dobash, R. P./Dobash, R. E.*, Women's Violence to Men in Intimate Relationships: Working on a Puzzle, in: *The British Journal of Criminology*, S. 324–349.
- Dutta, Anatol*, Grenzüberschreitender Gewaltschutz in der Europäischen Union, *FamRZ - Zeitschrift für das gesamte Familienrecht* 2015, S. 85–92.
- Eide, Asbjørn/Krause, Catarina/Rosas, Allan*, *Economic, social, and cultural rights – A textbook*, 2. Aufl., Dordrecht u.a. 2001.
- Facio Montejo, Alda*, *Feminismo, Género y Patriarcado*, [http://cidem-ac.org/sitio/documentos/\\_tastydir/do.php?download=%2Fhome%2Fpa ngea%2Fpublic\\_html%2Fsitio%2Fdocumentos%2Fbibliovirtual%2F VIOLENCIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES%2FGenero%2C %20Derecho%20y%20Patriarcado.pdf](http://cidem-ac.org/sitio/documentos/_tastydir/do.php?download=%2Fhome%2Fpa ngea%2Fpublic_html%2Fsitio%2Fdocumentos%2Fbibliovirtual%2F VIOLENCIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES%2FGenero%2C %20Derecho%20y%20Patriarcado.pdf) (geprüft am 20.05.2015).
- Fidalgo Delgado, Nines*, *El Convenio del Consejo de Europa (Estambul 2011) y la lucha contra la violencia hacia las mujeres en España*, TS

- DIFUSIÓN: Trabajo Social ante la Violencia de Género 2015, S. 30–35.
- Fortin, Jane*, Children's rights and the developing law, 3. Aufl., New York/Cambridge 2009.
- Freixes, Teresa*, Prólogo, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa, Valencia 2016, S. 13–20.
- Gormley, Lisa*, The Council of Europe on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence: a consolidation of existing international law, or a significant progression?, in: European Human Rights Law Review, Bd. 6, S. 606–617.
- Hagemann-White, Carol*, Von den Nachbarinnen lernen - Strategien und best practice gegen Gewalt an Frauen in anderen europäischen Ländern, Berlin 2008 13.09.2007.
- Hernández, Itziar*, Igualdad, desarrollo y paz : Luces y sombras de la acción internacional por los derechos de las mujeres, Cuadernos de Trabajo nº17 Hegoa 1996, S. 1130–1183.
- Herning, Lara/Ilgner, Johannah*, "Ja heißt Ja" - Konsensorientierter Ansatz im deutschen Sexualstrafrecht, ZRP 2016, S. 77–80.
- Herramientas regionales de lucha contra la violencia hacia las mujeres: La Convención Belém do Pará y el Convenio de Estambul 2014.
- Hörnle, Tatjana*, Menschenrechtliche Verpflichtungen aus der Istanbul-Konvention – Ein Gutachten zur Reform des ' 177 StGB, Berlin 2015.
- Hoyos Sancho, Montserrat de*, El reconocimiento mutuo de la medidas de protección penal y civil de la víctimas en la Unión Europea: La Directiva 2011/99, el Reglamento 606/2013, y su respectiva incorporación a los ordenamientos español y alemán, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal 2015, S. 63–105.
- , La Orden Europea de Protección de Víctimas desde la perspectiva española 2015.
- Hüfner, Klaus/Siebers, Anne/Weiß, Norman*, Menschenrechtsverletzungen: Was kann ich dagegen tun? – Menschenrechtsverfahren in der Praxis, 3. Aufl. 2012.

- Kemper, Rainer*, Internationaler Gewaltschutz im Wandel, FuR - Familie und Recht 2015, S. 218–222.
- König, Doris*, Frauenrechte sind Menschenrechte... un doch anders? Die UN Frauenrechtskonvention (CEDAW). Kap. 4. Rudolf, Beate. Frauen und Völkerrecht – Zur Einwirkung von Frauenrechten und Fraueninteressen auf das Völkerrecht, Baden-Baden 2006, S. 81-98.
- López, Irene*, Género en la agenda internacional del desarrollo – Un enfoque de derechos humanos, Revista Académica de Relaciones Internacionales, UAM-AEDRI 2005, S. 1–36.
- Lücking, G.*, Die Rolle der NGOs bei der Rechtssetzung und Rechtsdurchsetzung der Menschenrechte und insbesondere der Rechte der Frauen und Kinder 2005.
- Martín Martínez, Magdalena M.*, Protección a las víctimas, violencia de género y cooperación judicial penal en la Unión Europea Post-Lisboa, Revista de Derecho Comunitario Europeo 2011, S. 407–442.
- Martín Nájera, Pilar*, Orden Europea de Protección 2016.
- Martínez García, Elena*, La experiencia española en la prevención y erradicación de los delitos de violencia de género: perspectivas de futuro en un marco comparativo europeo, Asparkía. Investigación feminista - Revistes - Universitat Jaume I 2013, S. 19–34.
- , La Orden Europea de Protección en el marco de la nueva Ley de Reconocimiento mutuo de resoluciones penales de la Unión Europea, in: dies. (Hrsg.), La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa, Valencia 2016, S. 40–58.
- McQuigg, Ronagh*, A Contextual Analysis of the Council of Europe's Convention on Preventing and Combating Violence against Women, in: International Human Rights Law Review, S. 367–381.
- , What potential does the Council of Europe Convention on Violence against women hold as regards Domestic Violence, in: International Journal of Human Rights, Bd. 12, S. 947–962.
- Medina Ardila, Felipe*, La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares: análisis jurisprudencial interamericano. – Acosta

- Lopez, Juana Ines; Amaya Villarreal, Alvaro Francisco. Debate interamericano, Bogotá 2009, S.83-122.
- Merino Sancho, Víctor M.*, Aportaciones conceptuales de la Relatora Especial sobre la Violencia Contra la Mujer, Anuario de filosofía del derecho 2007, S. 387–408.
- , Tensiones entre el proceso de especificación de los derechos humanos y el principio de igualdad respecto a los derechos de las mujeres en el marco internacional, *Derechos y Libertades: revista de filosofía del derecho y derechos humanos* 2012, S. 327–363.
- , Mecanismos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos de las mujeres – Especial referencia a la violencia contra las mujeres, 7. Aufl. 2012.
- Merry, Sally Engle*, Constructing a global law-violence against women and the human rights system, *Law & Soc. Inquiry* 2003, S. 941–974.
- Mestre i Mestre, Ruth M./Añón Roig, María José*, Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho – La Nueva ley contra la violencia de género (LO 1/2004, de 28 de diciembre). Boix Reig, Javier; Martínez García, Elena, Madrid 2005, p. 31-64.
- Montiel Roig, Gonzalo*, La Orden Europea de Protección – Indicadores sociales, violencia de género y cambio social, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), *La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa*, Valencia 2016, S. 27–38.
- Mullender/Morley*, Context and content of a New Agenda – Children Living With Domestic Violence, London 1998. 2-16.
- Murdoch, James*, Unfulfilled expectations: the Optional Protocol to the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, in: *European Human Rights Law Review*, 2010, S. 26–46.
- Naciones Unidas*, el estado actual de las ratificaciones y las reservas a la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer puede observarse en la página web oficial de Naciones Unidas bajo el siguiente link:

- Neuhold, Brita/Pirstner, Renate/Ulrich, Silvia*, Menschenrechte, Frauenrechte – Internationale, europarechtliche und innerstaatliche Dimensionen, Innsbruck 2003.
- Okin, Susan*, Gender, the Public, and the Private – en Feminism & Politics. Anne Phillips, New York 1998, 116-141.
- Freixes Sanjuán, Teresa/Román Masedo, Laura* (Hrsg.), La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, Madrid D.L. 2015.
- Oliveras Jané, Neus*, Propuestas para la transposición de la Directiva sobre la Orden Europea de Protección, in: Martínez García, Elena (Hrsg.), La Orden de Protección Europea – La protección de víctimas de violencia de género y cooperación judicial penal en Europa, Valencia 2016, S. 211–220.
- Peces-Barba Martínez, Gregorio/Asís, Rafael de*, Curso de derechos fundamentales – Teoría general, Madrid/Madrid 1995.
- Peramato Martín, Teresa*, La incidencia de algunas de las últimas reformas sustantivas y procesales en la prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer – Ponencia escrita Sra. Peramato, 2015, [https://www.fiscal.es/fiscal/PA\\_WebApp\\_SGNTJ\\_NFIS/descarga/ponencia%20escrita%20Sra%20Peramato.pdf?idFile=fb296115-fcc3-44ba-8bbb-de22091a97ce](https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/ponencia%20escrita%20Sra%20Peramato.pdf?idFile=fb296115-fcc3-44ba-8bbb-de22091a97ce).
- Peyró Llopis, Ana*, La protección de las víctimas en la Unión Europea: la Orden Europea de Protección, Civitas. Revista española de derecho europeo 2013, S. 9–28.
- Rabe, Heike*, Konvention gegen Gewalt gegen Frauen tritt am 1. August in Kraft – (gesetzlicher) Änderungsbedarf in Deutschland, 2014, <http://www.institut-fuer-menschenrechte.de/aktuell/news/meldung/article/konvention-gegen-gewalt-gegen-frauen-tritt-am-1-august-in-kraft-gesetzlicher-aenderungsbeford/> (geprüft am 25.06.2016).
- Rabe, Heike/Leisering, Britta*, Die Istanbul-Konvention – Neue Impulse für die Bekämpfung von geschlechtsspezifischer Gewalt, Berlin/Berlin Februar 2018.

- Radacic, Ivana*, Feminism and human rights: the inclusive approach to interpreting international human rights law, *UCL Jurisprudence Review* 2008, S. 238–276.
- Radhika Coomaraswamy*, Reinventing International Law: Women's Rights as Human Rights in the International Community, VV. AA., Debating human rights: critical essays from the United States and Asia New York 1999.
- Rehof, Lars Adam*, Guide to the travaux préparatoires of the United Nations Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women, Dordrecht u.a. 1993.
- Rodi, Katja*, Was hat das CEDAW-Instrumentarium bisher gebracht? Welche Aufgaben stehen an? – CEDAW vor dem Zwischenbericht 2011. Handlungsspielräume und -erfordernisse der UN-Frauenrechtskonvention. Rust, Ursula; Lange, Joachim., *Rehburg-Loccum* 2012, 35-47.
- , Verhandlungen der CEDAW-Staatenberichte: Wie entstehen Parallelberichte und was können sie erreichen? – Völkerrecht und Frauen. Welche Ansatzpunkte bietet das Völkerrecht für Gleichbehandlung? Rust, Ursula; Lnge, Joaquim., *Rehburg-Loccum* 2014, S. 171-188.
- Rudolf, Beate/Freeman, Marsha A./Chinkin, C. M.*, The UN Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women – A commentary, Oxford/New York 2012.
- Sender, Kate Rose*, Emerging from the Shadows: Violence Against Women and the Women's Convention – ConventionThe Women's Convention turned 30. Westendorp, Ingrid, Cambridge 2012, 453-466.
- Shin, Heisoo*, CEDAW and Violence Against Women: Providing the 'Missing Link' – The circle of empowerment. Twenty-five years of the UN Committee on the Elimination of Discrimination against Women. Schöpp-Schilling, Hanna-Beate; Flinterman, C., New York, N.Y. 2007, 223-233.
- Simonovi, Dubavka*, Global and Regional Standards on Violence Against Women: The Evolution and Synergy of the CEDAW and Istanbul Convention, in: *Human Rights Quarterly*, 36, Nr. 3, 2014, S. 590–606.

- Sönke, Gerhold*, Der Einfluss der Rechtsprechung des EGMR, der Istanbul-Konvention und weiterer völkerrechtlicher Verträge auf die Auslegung des merkmals der schutzlosen Lage in § 177 Abs. 1 Nr. 3 StGB, DE GRUYTER - Juristische Rundschau 2016, S. 122–129.
- Tavares da Silva, Maria Regina*, Twenty-five years of council of europe action in the field of equality between men and women, DGII/Human Rights - Equality, 2002.
- Thill, Magaly*, State's duty to prevent and eliminate violence against women in the European Union, Revista Universitaria Europea 2014, S. 43–68.
- Torres, Nuria*, Sobre las medidas de protección previstas en la Directiva, in: Freixes Sanjuán, Teresa/Román Masedo, Laura (Hrsg.), La orden europea de protección: Su aplicación a las víctimas de violencia de género, Madrid D.L. 2015, S. 80–97.
- Ushakova, Tatsiana*, La aportación del nuevo Convenio del Consejo de Europa al debate sobre la violencia de género, in: Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, 1, Nr. 4, S. 1–18.
- Valcárcel, Amelia*, La política de las mujeres, Madrid 1997.
- Vandenhoele, Wouter*, Non-discrimination and equality in the view of the UN human rights treaty bodies, Antwerpen/Holmes Beach, Fla. 2005.
- Ventura Franch, Asunción*, El Convenio de Estambul y los sujetos de la violencia de género. El cuestionamiento de la violencia doméstica como categoría jurídica, Revista de Derecho Político. UNED. 2016, S. 179–208.
- Villanueva Sainz-Pardo, Pilar*, Women and Children versus domestic violence. Legal reflections, needs and challenges in Spain today., in: International Journal of Human Rights, 18:6, S. 660–713.