

icade núm. 104 [Revista cuatrimestral de las Facultades de Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales]

Monográfico

XL Aniversario de la Constitución Española

Artículos

5. La lucha contra la violencia de género en España: una semblanza actual (BLANCA HERNÁNDEZ OLIVER)

5 La lucha contra la violencia de género en España: una semblanza actual

BLANCA HERNÁNDEZ OLIVER

Letrada de las Cortes Generales. Ex Delegada del Gobierno para la violencia de género (blanca.hernandez@congreso.es)

Sumario:

- I. Introducción
- II. ¿De qué estamos hablando? Las cifras de la violencia contra la mujer en España y en el mundo
- III. Evolución a lo largo de cuarenta años de Estado constitucional
 - 1. Punto de partida: el feminismo y la desigualdad normativa hasta la Transición
 - 2. Los logros conseguidos desde entonces hasta hoy
 - 2.1. La violencia contra la mujer, una cuestión pública
 - 2.2. Datos y transparencia
 - 2.3. Desarrollo normativo
 - 2.4. Organización institucional y recursos integrales
 - 2.5. La violencia de género, una «cuestión de Estado»
- IV. La mejora del sistema: objetivos y retos pendientes
 - 1. El número de víctimas mortales
 - 2. Las reformas legales
 - 3. Los retos sociológicos: silencio, normalización y detección temprana
 - 4. Grupos vulnerables: jóvenes, mujeres mayores, con discapacidad e inmigrantes
 - 5. Menores: las víctimas olvidadas
 - 6. Nuevos retos derivados de la evolución tecnológica: el ciberacoso y los vientres de alquiler
 - 7. La prostitución
 - 8. La cosificación de la imagen de la mujer
 - 9. La mejora del conocimiento
 - 10. La conexión con las políticas de la igualdad entre hombres y mujeres como base
- V. Conclusiones
- Bibliografía

Resumen: España, a lo largo de estos cuarenta años de historia constitucional, ha logrado éxitos indudables en la construcción de un sistema al servicio de la erradicación de la violencia contra la mujer por razón de género. Nuestro país es pionero, internacionalmente, por su compromiso, su normativa, su régimen de recogida y difusión de datos y por el entramado institucional y de recursos dedicado a erradicar la violencia contra la mujer. Concebida como una cuestión de Estado, sobre todo a raíz de la aprobación del Pacto de 28 de septiembre de 2017, esta labor se enfrenta a numerosos desafíos: las cifras de la violencia de la mujer continúan siendo alarmantes. Parece claro que haber conseguido la igualdad legal no es óbice para que se mantenga la desigualdad real entre hombres y mujeres, que, en demasiadas ocasiones acaba dañando sus derechos fundamentales a la integridad física y moral e, incluso, a la vida.

Palabras clave: violencia de género; violencia contra la mujer; datos; derechos fundamentales; mutilación genital femenina; matrimonio infantil; violencia sexual; trata de personas; Macroencuesta de violencia contra la mujer 2015; feminismo; Pacto de Estado contra la violencia de género de 28 de septiembre de 2017.

Abstract: Along the last forty years, since the 78 Constitution was approved, Spain has improved enormously in the eradication of violence against women. Our country is an international reference due to its commitment, legal framework, data collection and institutions & public resources involved in combating gender based violence. Now seen as a real «State issue», after the parliamentary approval of the State Agreement on this matter (on the 28th of September 2017) there are important challenges as figures are still alarming. Reaching legal equality between men and women does not mean that real inequality does not exist any more. Too often, discrimination of women ends up attacking their basic human rights, such as physical and psychological integrity or life.

Keywords: gender based violence; violence against women; data; fundamental rights; female genital mutilation; child marriage; sexual violence; trafficking in persons; survey on violence against women 2015; feminism; State Agreement.

Fecha de recepción: 16/05/2018.

Fecha de aceptación: 31/05/2018.

I. INTRODUCCIÓN

La violencia contra la mujer no distingue de razas, religiones, edades o color de piel. Está presente en todos los rincones del planeta y presenta unas dimensiones alarmantes, si bien, por desgracia, no fuera porque estamos tan acostumbrados a su existencia que no le damos importancia, igual que sucede con otras realidades atroces como la violencia contra la infancia, la malnutrición infantil, la pobreza o la discriminación a las personas inmigrantes, mayores o con discapacidad. Si, como veremos después, las mujeres *normalizan* la violencia que padecen, está claro que el resto de la sociedad lo hace también, aceptando, como si tal cosa, este injusto dolor ajeno. La existencia y, sobre todo, la tolerancia hacia estas formas de violencia en pleno siglo XXI evocan irremediablemente antecedentes que muestran la peor faceta del comportamiento humano, como el silencio cómplice frente al genocidio nazi o el aislamiento que han sufrido las víctimas del terrorismo. Y que no se alejan tanto de la aceptación resignada y cotidiana de los horrores que vemos en la televisión a diario. Sin inmutarnos. Nuestra distancia del sufrimiento inaceptable, en este caso el de las mujeres y las niñas, nos ofrece una nueva oportunidad para reflexionar sobre la fragilidad de la ética. Su defensa requiere un estado de alerta individual y colectivo que no permite relajos: el mal se cuela fácilmente entre las rendijas de la comodidad, la ignorancia o la inercia, con esa *banalidad* que describió, en términos ya clásicos, Hannah Arendt en *Eichmann en Jerusalén* (Arendt, 2017).

El trabajo para erradicar la violencia contra las mujeres y las niñas se lleva a cabo desde muchos ángulos –el ideológico, el del activismo social, el jurídico, el policial...-. Para acometerlo con cierto éxito es imprescindible acudir previamente a la base empírica, como se hace en el mundo científico: los datos permiten dimensionar y diagnosticar correctamente la envergadura de la violencia; gracias a ellos y a su interpretación, se pueden adoptar las más eficaces políticas públicas, lejos de apriorismos y de la nuda teoría o ideología que, siendo imprescindibles como motor de entendimiento, convencimiento y acción, no siempre aciertan al cien por cien en sus planteamientos; finalmente, en un mundo en el que todo tiende a cuantificarse, los números se han revelado como la mejor herramienta de concienciación social. En la misma idea insisten los documentos de trabajo nacionales e internacionales más recientes, como la Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer y el último Informe de ONU Mujeres, que contemplan, como esferas clave de actuación, la «calidad, evaluación, conocimiento y mejora continua» y «los datos, las estadísticas y los análisis de género», respectivamente.

La reflexión que sigue, que se suma a la conmemoración del cuadragésimo aniversario de la aprobación de la Constitución, parte de esta consideración inicial: los datos son necesarios para tener una semblanza de la realidad de la violencia que padecen las mujeres por el mero hecho de ser mujeres y, por consiguiente, de entender de qué estamos hablando. A partir de ahí, este estudio continúa con una descripción del estado de la cuestión de la violencia de género en nuestro país y del trabajo para erradicarla. Primero, analizando, en positivo, sus «luces» ¿qué se ha hecho? y, sobre todo, ¿qué se ha hecho bien desde la Transición? –cuando la desigualdad normativa y sociológica y un valiente, pero incipiente feminismo era lo único que había-. Segundo, describiendo, en negativo, sus «sombras» –los desaciertos, las dificultades o, incluso, los retos derivados de la propia evolución de la sociedad-. Finalmente, ofreciendo unas sucintas conclusiones. El objetivo de todo ello es triple y ciertamente ambicioso: por un lado, académico –dedicado a las personas que estudian estos temas-; por otro, pedagógico –para quien quiera acercarse al problema y comprometerse en su solución- y, finalmente, activista –con la intención de sumar otro grano de arena más a la llamada «causa de la mujer»-.

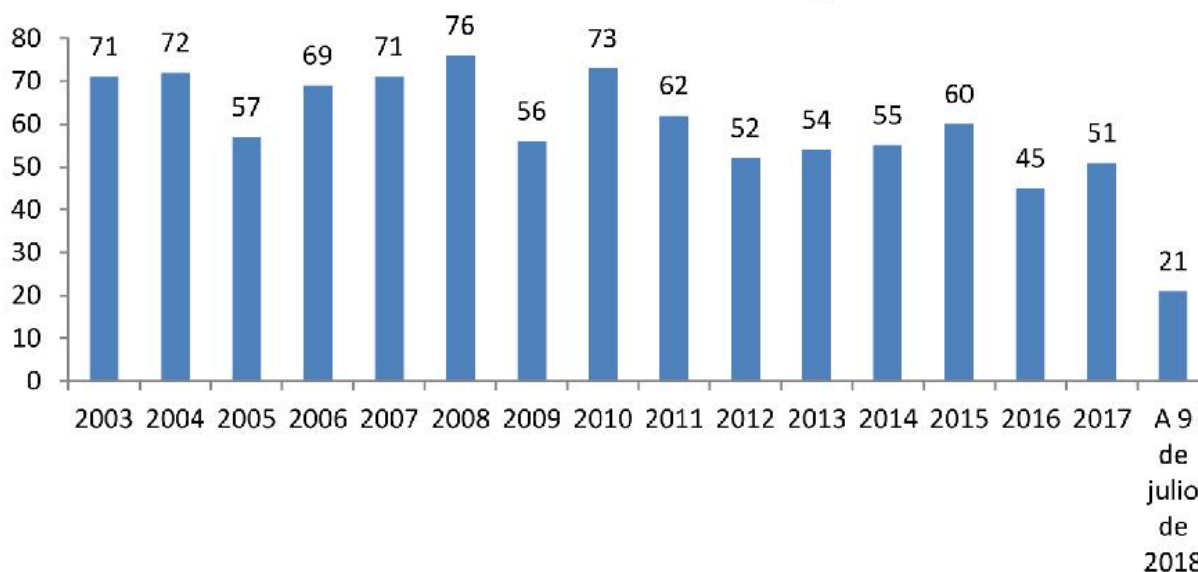
II. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO? LAS CIFRAS DE LA VIOLENCIA CONTRA LA MUJER EN ESPAÑA Y EN EL MUNDO

Como se adelantaba al comienzo de este trabajo, la violencia contra la mujer persiste en las sociedades del siglo XXI. Los datos sobre las distintas formas que esta adopta son rotundos a la hora de fundamentar la aseveración anterior. Además de sobrecogedores, resultan prolijos, razón por la cual este epígrafe será extenso y su lectura, probablemente, algo tediosa. Asumiendo este coste de redacción, creemos justificado insistir en ellos: las cifras *muestran lo que hay*.

A continuación, se recoge la información disponible. Proviene de fuentes institucionales, estudios y encuestas nacionales e internacionales y se refiere a la violencia contra las mujeres y las niñas en sus múltiples manifestaciones. Hay que anticipar que resulta difícil conocer realmente la verdadera extensión de esta violencia porque permanece mayoritariamente invisible. Por una parte, están los datos registrados por las administraciones –que representan una ínfima parte de los casos- y, por otra, los provenientes de encuestas. Pero sigue habiendo una brecha entre ellos y la verdadera extensión de la violencia, porque el silencio es la tónica habitual.

En España, los datos de víctimas mortales como consecuencia de la violencia de género se recuentan de forma oficial desde el año 2003. Entre 2003 y 2017 la cifra ascendía a novecientos veintitrés y, hasta el 9 de julio de 2018, a esa lista negra habría que añadir veintinueve¹⁾ casos más, según la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Estas mujeres han dejado huérfanos, desde el año 2013 en que comienza a recogerse esta información, a ciento ochenta y ocho menores (a los que se suman doce más en 2018, hasta la fecha). A nivel mundial, según la OMS, el 38% de todos los asesinatos de mujeres han sido cometidos por sus parejas²⁾.

Víctimas mortales por violencia de género. De enero de 2003 hasta el 9 de julio de 2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

A escala mundial, según la OMS, un tercio de las mujeres que han tenido alguna vez pareja –el 30%– han sufrido violencia física y/o sexual por parte de ella. En España, la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer refleja, en su edición del 2015, que, del total de mujeres de 16 o más años residentes en España, el 12,5% han sufrido violencia física y/o violencia sexual de sus parejas o exparejas (el 10,3% violencia física, el 8,1% violencia sexual y el 13% ha sentido miedo de ella). La mención al miedo conecta directamente con la llamada violencia psicológica que resulta muy difícil de cuantificar. De los datos de la Macroencuesta se desprende que el 25,4% de las mujeres residentes en España de 16 o más años han sufrido violencia psicológica de control de alguna pareja o expareja, el 21,9% violencia psicológica emocional y el 10,8% violencia económica. En Europa, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA)³⁾ hizo públicos, en 2014, los resultados de la primera encuesta a escala de la Unión Europea sobre violencia de género contra las mujeres: se calcula que trece millones de mujeres en la UE experimentaron violencia física y casi cuatro, violencia sexual en la pareja (actual o pasada) o fuera de ella durante los doce meses previos a la entrevista de la encuesta. Según esta encuesta han experimentado comportamientos de control el 35% del total de mujeres de la Unión, violencia económica el 12%, comportamientos abusivos el 32% y chantaje o abusos con los hijos el 8%.

La OMS especifica que, en el mundo, el 42% de las mujeres que han sido agredidas física y/o sexualmente por su pareja han sufrido lesiones como resultado de esa violencia. En España, según la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015, del total de mujeres que han sufrido violencia física, y/o violencia sexual y/o miedo de su pareja o expareja, el 42% ha sufrido lesiones como consecuencia de la violencia; suponen el 6,5% de las mujeres residentes en España de 16 o más años.

En relación con los menores, según la anteriormente mencionada Macroencuesta, hay un 63,6% de hijos de mujeres que han sufrido o sufren violencia de género en España que presenciaron o escucharon el maltrato a sus madres; de ellos, el 92,5% eran menores cuando se produjeron los episodios de violencia. El 64,2% de éstos sufrió directamente, además, la violencia del agresor.

En el tramo de población juvenil, y ante la evidencia de que *algo* estaba sucediendo en España, se realizaron una batería de estudios y encuestas que arrojaron resultados perturbadores: el índice de violencia física o sexual que han sufrido las jóvenes españolas de entre 16 y 24 años a lo largo de sus vidas por parte de sus parejas asciende al 11,7%⁴⁾ y el de violencia de control al 38,3%; en las chicas de entre 16 y 17 años, el porcentaje de las que han sido objeto de esta última manifestación de violencia aumenta a un 42,6%; por último, la violencia psicológica emocional –insultar, intimidar, menospreciar, humillar delante de otras personas, asustar o intimidar o amenazar verbalmente con hacerle daño a la mujer o a alguien que es importante para ella– la han sufrido un 25% de mujeres de entre 16 y 24 años y el 19,7% de las chicas de entre 16 y 17 años.

Ya fuera del ámbito afectivo, en lo relativo a la violencia sexual exterior a la pareja, la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer 2015 refleja que, del total de mujeres de 16 o más años residentes en España, el 7,2% ha sufrido violencia sexual a lo largo de su vida y, de ellas, el 3,5% antes de cumplir los 15 años. La OMS recuerda que, en el mundo, la prevalencia a nivel regional varía entre el 3,3% en el Sur de Asia (dato poco creíble) y el 21% en la parte central del África subsahariana, siendo en Europa occidental del 11,5%. Por su parte, el Informe de ONU MUJERES refleja cómo, en una encuesta realizada en veintisiete universidades de los Estados Unidos en 2015, un 23% de las estudiantes universitarias declararon haber sufrido algún tipo de agresión sexual o de comportamiento sexual inapropiado. Finalmente, según la FRA, el porcentaje de mujeres que han sufrido violencia sexual alguna vez en sus vidas desde que tenían 15 años por parte de alguien que no era pareja o expareja asciende al 6% en la Unión Europea. Sobre la violencia sexual sobre las mujeres en caso de conflicto bélico llaman la atención las palabras de un Comandante de la ONU en el Congo que llegó a decir que, en caso de guerra, «es más peligrosos ser mujer que soldado», porque, a fin de cuentas, las mujeres se consideran parte del botín.

La campaña mundial Metoo# ha puesto en la agenda pública el acoso sexual, un ámbito en el que los datos oficiales son muy escasos. La encuesta de la FRA de 2014 reveló que el 55% de las mujeres europeas y el 50% de las españolas han sufrido alguna forma de acoso sexual desde que tenían 15 años de edad.

Por su parte, el matrimonio precoz de las niñas (en conexión directa con el matrimonio forzado porque se considera a las menores incapaces

de dar un consentimiento informado) es una práctica habitual en África subsahariana y Asia meridional; en Oriente Medio, África septentrional y otras regiones de Asia se fuerza al matrimonio en la pubertad. A pesar de la dificultad para conocer el número exacto de matrimonios infantiles, dado que muchos de ellos no están inscritos y no son oficiales, según UNICEF, a nivel global, más de setecientos millones de mujeres que están vivas en la actualidad se casaron antes de cumplir 18 años y, de éstas, unos doscientos cincuenta millones antes de cumplir los 15 (el 33% del total mundial se concentra en la India). Aunque la prevalencia del matrimonio infantil está disminuyendo en el mundo, se estima que cada año se casan unos 12 millones de niñas, según UNICEF.

Se desconoce el número exacto de mujeres y niñas que han sufrido mutilación genital, pero UNICEF calcula que, al menos, doscientos millones de mujeres y niñas de treinta países en los que hay datos representativos han sido sometidas a ella. En la actualidad, Djibouti, Guinea, Malí, Sierra Leona, Somalia y el Sudán presentan las mayores tasas, del 85% o más, entre las mujeres de 20 a 24 años de edad, como apunta el informe de ONU MUJERES. Un problema añadido es que las cifras están aumentando en Europa, Australia, Canadá y los Estados Unidos, principalmente entre los inmigrantes procedentes de África y Asia sudoccidental en lo que Kaplan denomina la «mutilación en la diáspora» (Kaplan y López, 2017).

Por lo que a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual respecta –la otra forma de esclavas sexuales junto a las niñas obligadas a casarse–, la Oficina de Naciones contra la Droga y el Delito indica que entre los años 2012 y 2014 se identificaron 23.000 víctimas de trata con fines de explotación sexual. El 96% de las víctimas en el año 2014 han sido mujeres y, según la Organización Internacional del Trabajo, en 2016 había 4,8 millones de personas víctimas de explotación sexual, de las cuales el 99% eran mujeres o niñas. Más de un millón, el 21% del total, eran menores de 18 años. El Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) del Ministerio del Interior informa de que, en España, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre los años 2013 a 2016, realizaron 11.110 inspecciones administrativas en lugares donde se ejerce la prostitución en las que se detectó a 53.440 personas en situación de riesgo (fundamentalmente en clubes de alterne). Las redes se «aprovisionan» –como no podía ser de otra manera– de las mujeres más vulnerables, entre ellas las refugiadas que están llegando a Europa.

El Fondo de Población de las Naciones Unidas reporta que, en el año 2017, como resultado de la selección del sexo con sesgo de género, faltaban más de 117 millones de mujeres en el continente asiático. Algunas mujeres pueden ser incluso víctimas del abandono o de la violencia si tienen hijas en lugar de hijos.

Pero la violencia de género hunde sus raíces en la desigualdad, y, por tanto, todas las formas de discriminación hacia las mujeres son manifestaciones sutiles de violencia y caldo perfecto de cultivo para que las anteriores se den. Como ejemplos suministrados por ONU MUJERES en su ya mencionado Informe: a nivel mundial, la carga de trabajo doméstico y de cuidados no remunerados que realizan las mujeres es 2,6 veces mayor que la que asumen los hombres; hasta septiembre de 2017, las mujeres ocupaban el 38,1 % de los escaños parlamentarios de todo el mundo (si bien siendo este un ámbito especialmente sensible, este porcentaje es, probablemente, poco significativo para la semblanza general); las mujeres representan solo el 13% del total de personas propietarias de terrenos agrícolas; ellas tienen menos probabilidades que los hombres de tener un teléfono móvil y su utilización de Internet es 5,9 puntos porcentuales inferior a la de éstos, incluso en Europa y América del Norte (75% de ellas frente al 82% de ellos); en dieciocho países de todo el mundo, los esposos pueden impedir legalmente que sus esposas trabajen; en treinta y nueve, las hijas y los hijos no tienen los mismos derechos hereditarios; la tasa de actividad de las mujeres en el grupo de edad de máximo rendimiento (de 25 a 54 años) se sitúa en el 63%, frente al 94% de sus homólogos de sexo masculino; las mujeres representan el 28,8% de personas dedicadas a la investigación a escala mundial; en Europa y América del Norte, representan un 32%, según la UNESCO; hasta un 30% de la desigualdad salarial se debe a la disparidad dentro de los hogares, incluida aquella entre mujeres y hombres, y es mucho más probable que las mujeres vivan por debajo del 50% de la renta mediana: «el hecho de que las mujeres, por su desigualdad, no logren un nivel más alto de capacidad como aquél al que les da acceso la opción de las funciones humanas centrales es un problema de justicia», recuerda Nussbaum (Nussbaum, 2002, p. 27).

En España, también se cumplen los mismos patrones: según la Encuesta Anual de Estructura Salarial la ganancia media anual femenina supuso el 77,1% de la masculina; la tasa de empleo de las mujeres es, aproximadamente, un 12% inferior, y la de paro, un 4% superior a la de los varones; la presencia femenina en determinados sectores económicos (militar, industrial, agrícola, ganadero, forestal y pesquero) es escasa; hay un creciente y desigual número –respecto a los varones– de mujeres que optan por las jornadas reducidas para hacer frente al cuidado de mayores y niños (según el INE, en el año 2017, el 24,2% de las mujeres ocupadas trabajaban a tiempo parcial frente a sólo un 7,3% de los hombres ocupados); finalmente la reducida presencia femenina en los consejos de administración del IBEX 35 (que, en 2016, se cifraba en el 19%) se topa con el llamado *techo de cristal*, en la metafórica expresión utilizada por primera vez por Loden en Estados Unidos. Todo ello contrasta con el 55,9% de aprobados de las pruebas de ingreso a la universidad.

III. EVOLUCIÓN A LO LARGO DE CUARENTA AÑOS DE ESTADO CONSTITUCIONAL

1. PUNTO DE PARTIDA: EL FEMINISMO Y LA DESIGUALDAD NORMATIVA HASTA LA TRANSICIÓN

Ahora, aunque limitados, tenemos datos, como acabamos de ver. Durante mucho tiempo, sin embargo, solamente existía la realidad oculta. Por eso, la teoría y la ideología –el feminismo– se han dedicado a explicar la situación de discriminación de las mujeres respecto a los hombres, sus causas y posibles soluciones y, además, a movilizar la actuación social para que desaparezca. La vinculación originaria entre el constitucionalismo liberal y el feminismo es interesante y lógica y se aplica también al nacimiento de nuestro Estado Constitucional del 78: la libertad y la igualdad que constituyen el fundamento del primero alumbran una corriente intelectual que lo «versionaba» y adaptaba con lo que hoy se llamaría «perspectiva de género». En el siglo XVIII fracasó –los *droits de l'homme*, entendido éste como persona, se convirtieron en los *droits de l'homme*, entendido exclusivamente como varón–; en la España de 1978, sin embargo, fue triunfando, poco a poco y con mucho esfuerzo, como veremos, hasta construir el país que conocemos hoy.

Históricamente, ninguna [Constitución española](#) ni ley electoral alguna recogieron los derechos de las mujeres. Como explica Cuenca, cuando se habla de sufragio *universal* se hace referencia solo al masculino (Cuenca, 2008, p. 76) –la discriminación implícita en el habla será objeto de denuncia en el siglo XXI, con la reivindicación del llamado *lenguaje inclusivo*–. Es cierto que a principios del siglo XX las mujeres fueron accediendo a la educación superior y organizándose –en la Residencia de Estudiantes para Mujeres, el Lyceum Club y el Consejo Supremo Feminista– y que en la II República el Gobierno dictó el decreto que reconocía el derecho de sufragio a las mujeres para las elecciones a la Asamblea Constituyente en 1931⁵. Allí se produjo el ardiente debate liderado por Clara Campoamor (Fagoaga y Saavedra, 2006) que concluyó con la redacción del artículo 36 de la Constitución por el que se reconocía el sufragio femenino de las mujeres mayores de 23 años⁶ (y que hoy se honra con el nombre de una Sala en las Cortes Generales). Pero la Guerra Civil implicó el exilio de muchas intelectuales y el inicio de una fase mucho más conservadora.

En Estados Unidos, en aquel momento, surge una de las denominadas *oleadas* feministas que es de gran importancia para el tema que nos ocupa (como sucede con las generaciones de derechos fundamentales, estas «oleadas» ofrecen casi tantas clasificaciones como autores se ocupan de ello). El llamado *feminismo radical* se centró por primera vez en lo sexual y en lo íntimo –la violencia, los derechos sexuales, la maternidad, el aborto–, gracias a la contribución intelectual de la *Política Sexual* de Millet (Millet, 1995) y en toda Europa se insistió en su

lema de que «todo lo personal » era «político». Esta visión rompió tabúes intocables hasta entonces y aportó perspectivas innovadoras al aspirar no sólo a la conquista del espacio público –con el sufragio, la educación o el trabajo–, como antes, sino al pretender que la igualdad –o más bien su ausencia– se pusiera al descubierto también en lo que tenía que ver con el ámbito privado. Es entonces cuando aparece el concepto de “patriarcado” y la revisión de todas las relaciones humanas en términos de dominación y poder de los hombres sobre las mujeres, cuando la existencia de la violencia en el seno de la pareja se hace visible, cuando se crean los primeros centros de apoyo a mujeres maltratadas, se pretende la despenalización del aborto, la generalización de los anticonceptivos y cuando comienza a combatirse el proxenetismo y la represión policial contra las prostitutas, considerándolas verdaderas víctimas de explotación sexual (Pérez Garzón, 2018). De estas reflexiones es deudor intelectual el fundamento del trabajo para erradicar la violencia contra las mujeres.

Al inicio de la Transición, España era un país muy distinto al que hoy conocemos. Aunque la mujer se había incorporado al trabajo⁷⁾ (en 1982, la tasa de mujeres activas era del 29,48%) y se había formado mejor (el porcentaje de alumnas universitarias era del 46 % en aquel mismo año), la realidad mostraba una sociedad en la que las mujeres eran sistemáticamente discriminadas. Normativamente, el ámbito privado partía ya de la exigua capacidad jurídica que el Código de Napoleón dejó a las mujeres en el movimiento contrarrevolucionario que sucedió a la Revolución Francesa y que impregnó nuestro Código Civil de 1889, que eliminaba o matizaba la capacidad jurídica y de obrar de las mujeres, sometiéndolas al varón, padre o esposo, en función de su estado civil. Aunque algunas de estas discriminaciones del ámbito civil fueron removidas por la Ley de 24 de abril de 1958, en su mayor parte hubo que esperar a la Ley de 2 de mayo de 1975, que llegó a conocerse como la ley «de mayoría de edad de la mujer casada», para que su desaparición fuera definitiva.

En el ámbito punitivo, llama la atención cómo la violencia contra las mujeres se veía de forma muy distinta a hoy: el Código Penal de 1944 tipificaba el uxoricidio por causa de honor rebajando la responsabilidad penal del cónyuge que atentaba contra la vida de su esposa adúltera (hasta 1963); en su artículo 449 penalizaba el adulterio (ocasional) de las mujeres frente al amancebamiento (permanente) de los hombres; atenuaba el aborto, el infanticidio o el abandono de niños cuando se hacía por razones de honor para la mujer o su familia; el castigo por agresiones sexuales podía eludirse si se obtenía el perdón de la víctima o se contraía matrimonio con ella y se castigaba la venta de anticonceptivos y la propaganda para su consumo (hasta 1978) (Cuenca, 2008, p. 80).

En este contexto, 1975 se declaró por la ONU como el *año internacional de la mujer*. Supuso un aldabonazo para aquellas organizaciones españolas que unían la reivindicación de la igualdad con la democrática y que se aliaron internacionalmente para apoyar un feminismo mundial que, después de crear, en 1946, la Comisión sobre el Estatus de las Mujeres de la ONU, aprobó documentos tan relevantes como la esencial Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (de 18 de diciembre de 1979), la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (aprobada por Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993, de la Asamblea General), la consideración del 25 de noviembre como Día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (Resolución 54/134, de 17 de diciembre de 1999, de la [Asamblea General](#)) y auspició las Conferencias Mundiales de Ciudad de México, Copenhague, Nairobi y Pekín, en 1975, 1980, 1985 y 1995 respectivamente.

Es el punto de partida de un camino que España recorre brillantemente en apenas cuarenta años de trabajo en pro de la igualdad y, específicamente, para la erradicación de la violencia contra las mujeres, logrando éxitos indudables que la han convertido en un país pionero en el mundo entero. Vamos a analizarlos a continuación.

2. LOS LOGROS CONSEGUIDOS DESDE ENTONCES HASTA HOY

2.1. La violencia contra la mujer, una cuestión pública

El 24 de enero de 2018, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad firmaba un último acuerdo con Radio Televisión Española para visibilizar el problema de la violencia contra las mujeres (el primero se firmó en 2001 con el Instituto de la Mujer y, un año más tarde, se adoptaba el «Manual de Urgencia mujer, violencia y medios de comunicación») (Cantos Sala, 2010, p. 519). El periódico *El País*, por su parte, creaba en mayo de 2018 una corresponsalía de género siguiendo el ejemplo de algunos medios anglosajones. En las instituciones públicas se suceden casi sin solución de continuidad los debates de iniciativas relacionadas directamente con este tema. Los sindicatos, las empresas, las ONGs, el mundo de la cultura, el espectáculo y, más lentamente, el de los deportes y la escuela llevan a cabo, cada uno en función de su capacidad e impacto, iniciativas para conmemorar el 25 de noviembre o para manifestar su compromiso con esta causa. Las manifestaciones públicas con reivindicaciones feministas han llenado las plazas de toda España en este inicio de 2018 y el Gobierno, formado en junio de 2018, ha insistido en la presencia femenina en el Consejo de Ministros. La visibilización de la causa de la mujer va en aumento año tras año.

Esto no siempre fue así. Hasta las primeras reformas del [Código Penal](#) lo que llegaba al gran público acerca de los malos tratos eran los gags humorísticos que ridiculizaban a la víctima y un silencio general que entendía que lo que pasaba en el interior del hogar era responsabilidad de quienes allí vivían –de «delito invisible» habla la [LO 1/2004](#)–. De las otras formas de violencia contra la mujer apenas se sabía algo. Nada, desde luego, de la mutilación genital, de las esclavas sexuales o de los infanticidios de niñas, la violencia sexual –como hemos visto– podía perdonarse con el matrimonio del agresor con la víctima, la prostitución era un servicio más y el acoso sexual en el trabajo, erróneamente considerado culpa de la víctima, pocas veces salía a la luz.

En los años 90 y 2000 se produjo el gran cambio, que obedeció a tres factores y que arraigó sobre el territorio abonado por el activismo de muchas asociaciones de mujeres que sí venían denunciando los malos tratos –el nombre de Ana María Pérez del Campo no puede obviarse aquí– (Nogueira, 2017) y por algunas ONGs y sectores de la Iglesia que se dedicaban a atender a las víctimas.

El primer hito fueron las reformas del Código Penal, que veremos en el epígrafe siguiente, y la aprobación de los primeros Planes de actuación contra la violencia «doméstica» –como entonces se denominaba–.

El segundo fue el célebre caso de “*Ana Orantes*”: esa mujer de mediana edad que, después de denunciar su vida de malos tratos en un programa televisivo de la mañana en Canal Sur y de reclamar de las autoridades una protección que nunca logró, fue quemada viva por su agresor en plena calle el 17 de diciembre de 1997 (en otros países del mundo, han sido también los testimonios de mujeres mutiladas en sus comunidades de origen los que han permitido la toma de conciencia sobre la gravedad de la mutilación genital femenina).

El tercer impulso para contribuir a la concienciación pública fue la promulgación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, que no solo contenía apartados específicos sobre prevención, sensibilización y medios de comunicación, sino que, al ser aprobada con la unanimidad de todos los grupos parlamentarios y rodeada de una importante propaganda – en el mejor sentido de la palabra–, supuso un acto de pedagogía social sin parangón. En 2007, por acuerdo de Consejo de Ministros del 4 de marzo, se acordó que los medios de comunicación, al informar sobre estas noticias, incluyeran el número 016 de atención a las víctimas.

Ya más recientemente, otros factores han contribuido a seguir extendiendo la publicidad del tema. Por un lado, la adopción –demandada por las víctimas y deudora del novedoso enfoque de asociaciones de mujeres como la liderada por Ana Bella Estévez, «De víctimas a supervivientes»–, de mensajes positivos en las campañas institucionales. Por otro, el esfuerzo de los poderes públicos por incluir no sólo a las organizaciones tradicionales en esta tarea, sino a toda la sociedad. Ambos han servido para atraer, al tiempo, a las entidades del sector

privado, a añadir esta realidad a las preocupaciones de los españoles –jóvenes, mayores, hombres y mujeres– y a que el compromiso deje de considerarse solo «un asunto feminista» exclusivamente de ellas, por más que sus asociaciones sigan llevando casi todo el peso del activismo.

Todo ello ha coadyuvado a que se produjera el comienzo de una nueva etapa en el tratamiento informativo de la violencia de género, a que el 92% de la población española la considere un comportamiento totalmente inaceptable y a que a las chicas jóvenes se les aconseje, más que sus mayores, que abandonen la relación con el maltratador. En ello ha influido decisivamente la difusión de los datos.

2.2. Datos y transparencia

El Instituto de la Mujer comenzó a publicar sus series «La Mujer en Cifras» en los años ochenta. Una vez creada la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, este órgano se hizo cargo del recuento de víctimas mortales y de la unificación de datos relacionados con el tema, de acuerdo con lo que dicta el [RD 485/2017, de 12 de mayo](#). El Observatorio contra la violencia doméstica y de género con sede en el Consejo General del Poder Judicial, el Instituto Nacional de Estadística, la Fiscalía Especial contra la Violencia sobre la Mujer, el Ministerio del Interior y, parcialmente, otros Ministerios en lo que tenía que ver con sus competencias –como el Ministerio de Empleo, por ejemplo– fueron construyendo una arquitectura de información muy amplia, a base de fichas, boletines, notas informativas y portales estadísticos. Los indicadores existentes se refieren a víctimas mortales (desde 2003), menores huérfanos (desde 2012), menores asesinados en un caso de violencia de género (desde 2013), denuncias, órdenes de protección concedidas y denegadas, sistemas de protección policial y judicial, uso de recursos públicos, autorizaciones de residencia y trabajo, contratos laborales bonificados y de sustitución, datos penitenciarios sobre agresores y datos sobre detección y asistencia a víctimas de trata con fines de explotación sexual, fundamentalmente. Y, lo más importante, en virtud del principio de transparencia, de obligado cumplimiento al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre](#), de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, estos datos están, prácticamente en tiempo real, a disposición de la población y de los medios de comunicación. Los datos se complementan con estudios, investigaciones, encuestas y, sobre todo, con la periódica Macroencuesta de Violencia contra la Mujer, la operación estadística más relevante que se realiza en España (cada cuatro años desde 1999).

Lo más importante de todo este sistema de información y datos es que en ningún otro país del mundo se ha adoptado esta esencial buena práctica. En la actualidad, son muy pocos los Estados miembros de la Unión Europea que recogen o difunden datos de las mujeres asesinadas por su pareja o expareja, lo que otorga un especial valor a la precisión y fiabilidad con la que se recopilan y ofrecen en nuestro país. La recogida de estadísticas comparables entre los Estados miembros de la Unión Europea presenta numerosas dificultades ligadas a las diferencias en los Códigos Penales de los Estados y a la compilación de estadísticas que cada uno realiza, a pesar de los intentos de armonización impulsados, en Europa, por Instituto Europeo de Igualdad de Género (EIGE), la ya mencionada Agencia Europea de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), el Comité Consultivo para la Igualdad de Oportunidades entre Hombres y Mujeres e, internacionalmente, por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas (UNECE).

2.3. Desarrollo normativo

Las Cortes Constituyentes⁸⁾ surgidas de las elecciones de junio de 1977 tenían que hacer frente a la difícil y doble discriminación, normativa y sociológica, que se ha mencionado anteriormente (De Diego González, 2008). Gracias a los preceptos incluidos en el *pórtico* de nuestra Carta Magna –Preámbulo y Título I–, la igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo constituyen a la vez un valor, un principio, un derecho fundamental y un mandato a los poderes públicos para que logren hacerlas *reales y efectivas*. Es cierto que los artículos constitucionales suscitaron más críticas que aplausos por parte del feminismo, que consideraba que la Constitución se quedaba «escasa» (dada la ausencia de diputadas en la ponencia constitucional se repetía que la Norma del 78 tuvo muchos padres pero «ninguna madre» (Ventura Franch, 1999, p. 127). Sin embargo, tras su aprobación y a lo largo de estos cuarenta años, los preceptos constitucionales han sido objeto de una interpretación evolutiva a través de la extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de sus *leading cases* y han servido de apoyatura para una amplia normativa que destaca internacionalmente y de la que pasamos a reflejar, a continuación, la que se refiere a la violencia contra la mujer, sin poder recopilar toda la que tiene que ver con otros aspectos relativos a la igualdad, muy extensa.

Al amparo constitucional, las leyes más tempranas tuvieron por objeto remover las discriminaciones que estaban aún presentes en nuestro ordenamiento jurídico preconstitucional por intolerables éticamente y por inconstitucionales jurídicamente. Una vez removidas muchas de las desigualdades, se aprobaron otras, entre las que destacan las de carácter penal.

Por un lado, vio la luz la [Ley Orgánica 9/1985, de 5 de julio](#), de despenalización del aborto en determinados supuestos. El tema del aborto, anclado en el artículo 15 de la Constitución, se resolvió por la conocida sentencia del caso «protección jurídica del *nasciturus*» (STC 53/85) en una jurisprudencia que ha servido de base a las reformas posteriores. Por otro, el [Código Penal](#) se reformó sucesivamente por [Ley Orgánica 8/1983, de 25 de junio](#) –en el sentido de fundir en un único precepto las faltas que originariamente constaban en dos distintos artículos sobre la base del principio de igualdad de los cónyuges–; por [Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio](#) –que introdujo el delito de violencia habitual–; por [Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre](#) –que llevó la violencia habitual al artículo 173 e introdujo, por primera vez, el delito de maltrato ocasional en su artículo 153–; por [Ley Orgánica 13/2003, de 24 de octubre](#), de reforma de la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#) en materia de prisión provisional; por [Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre](#) –que estableció, con carácter imperativo, la pena de prohibición de aproximación en todos los delitos contra la violencia sobre la mujer y doméstica–; por [Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio](#) –que introdujo un nuevo Título «De la Trata de seres humanos»–; y, finalmente, por Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo –por la que se incorpora el género como motivo de discriminación en la agravante 4ª del artículo 22, se incluyen las razones de género entre los motivos que llevan a cometer conductas de incitación al odio y a la violencia, se introducen el delito de hostigamiento o acecho, el delito de manipulación del funcionamiento normal de los llamados «brazaletes» y se amplía el ámbito de la medida de libertad vigilada–.

Es de indudable importancia la [Ley 27/2003, de 31 de julio](#), reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de la violencia doméstica, que unifica los distintos instrumentos de protección dirigidos a las víctimas de delitos y faltas de violencia doméstica y de género, otorgando la protección mediante un procedimiento judicial rápido y sencillo y coordinando una acción cautelar de naturaleza civil y penal que garantiza a la víctima la permanencia en su domicilio y facilita que una misma resolución judicial disponga conjuntamente tanto las medidas restrictivas de la libertad del agresor para impedir su nueva aproximación a la víctima, como las orientadas a proporcionar seguridad, estabilidad y protección jurídica a la persona agredida y a su familia.

La ya mencionada [Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre](#), de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, marcó un antes y un después. Fue aprobada con el fin de ofrecer una respuesta integral y multidisciplinar contra la violencia de género, crear los Juzgados de violencia sobre la mujer y adoptar toda una serie de medidas que implican desde el ámbito penal al educativo, sanitario, social, policial, judicial y de medios de comunicación. En el ámbito penal la cuestión más problemática que se suscitó fue la distinta penalización de los malos tratos si los hechos los comete un varón contra una mujer que sea o haya sido su esposa o con quién mantenga una relación de análoga afectividad o si es a la inversa. La sentencia del Tribunal Constitucional del caso *Ley de Violencia de Género* (STC 59/08) resolvió la duda aceptando que se trataba de una diferenciación razonable porque perseguía incrementar la protección de la integridad física, psíquica y moral de las mujeres en un ámbito en el que están insuficientemente protegidas y porque lo hacía de modo adecuado a partir de la razonable constatación de una mayor gravedad de las conductas diferenciadas por su significado social objetivo y su lesividad peculiar para

su seguridad, su libertad y su dignidad. A pesar de la rotundidad del pronunciamiento del Tribunal, la doctrina y la sociedad siguen discutiendo sobre la opción del legislador en este sentido.

En 2015, se aprueban la [Ley 4/2015, de 27 de abril](#), del estatuto de la víctima del delito, la [Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio](#), y la [Ley 26/2015, de 28 de julio](#), de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que visibiliza a los menores víctimas de violencia de género incorporándolos al estatuto de protección integral, obligando a los órganos judiciales a pronunciarse de oficio sobre ellos y a dictar medidas de aseguramiento en caso de que se mantenga la comunicación con el agresor. Finalmente, con la [Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio](#), por la que se modifica la [Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio](#), del Poder Judicial, se aumentan las competencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer extendiéndolas a los delitos contra la intimidad y el derecho a la propia imagen, contra el honor y de quebrantamiento y se aprueban el [Real Decreto Ley 9/2015](#), de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas –que contempla específicamente el tratamiento de las ayudas a las víctimas de violencia de género–, la Ley 42/2015, de 5 de diciembre, de reforma de la [Ley 1/2000, de 7 de enero](#), de Enjuiciamiento Civil –que mantiene el reconocimiento del derecho a la asistencia jurídica gratuita a las víctimas de violencia de género y trata de seres humanos del [Real Decreto Ley 3/2013, de 22 de febrero](#) y modifica el [artículo 20](#) de la Ley Orgánica 1/2004 para exigir que la misma se preste con carácter previo a la interposición de la denuncia o querrela– y el [Real Decreto Legislativo 8/2015](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social –que, en el ámbito de las prestaciones de muerte y supervivencia, impide el acceso y disfrute de prestaciones por quienes fueran condenados por delito doloso de homicidio cuando la víctima sea el sujeto causante de la misma–.

Estas leyes han ido acompañadas de los correspondientes reglamentos, instrucciones y protocolos que ordenan aspectos de lo más variado (protocolo común para la actuación sanitaria, de actuación para la atención de las mujeres españolas víctimas de violencia de género en el exterior, para la valoración policial del nivel de riesgo, por citar los más recientes). Junto a ello, dado el sistema de distribución de competencias previsto en la Constitución y los Estatutos de Autonomía, las Comunidades Autónomas han aprobado normativa propia: casi todas han dictado legislación para la prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia que pueden sufrir por su condición de tales y leyes de igualdad. Políticamente, tampoco se han dejado de hacer cosas en el ámbito estatal, autonómico y local, sobre todo a través de planes estratégicos⁹⁾ además de incluirse provisiones en multitud de planes sectoriales.

Las más importantes Organizaciones Internacionales regionales y universales han elaborado instrumentos para abordar la eliminación de la violencia contra las mujeres, que se ha convertido en uno de sus focos de atención más importantes. Todos los convenios auspiciados por ellas se han firmado y ratificado por España: el último es el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, conocido como Convenio de Estambul, publicado en el Boletín Oficial del Estado el 6 de junio de 2014. Además, las decisiones que emanan de estos organismos y no tienen carácter vinculante también son objeto de consideración por nuestro ordenamiento jurídico.

En la actualidad, España dispone, por tanto, de una amplia relación de normas que prevén, desde un punto de vista integral, la persecución y eliminación de cualquier forma de violencia ejercida sobre la mujer en general y de la violencia de género en particular, desde un enfoque penal, procesal, asistencial, policial, civil, administrativo, educativo, laboral o sanitario –entre otros– con el fin de proteger y apoyar en su recuperación a la mujer que ha padecido la violencia y promover en la sociedad los cambios necesarios para prevenirla, rechazarla y ubicarla más allá de la esfera privada erigiéndola en un problema social. Toda esta normativa, así como el sistema de prevención, protección y asistencia creado a su amparo en España, constituye un verdadero referente en el ámbito del Derecho Comparado.

2.4. Organización institucional y recursos integrales

Las anteriores normas han tenido su reflejo en el ámbito organizativo: en el ámbito legislativo, ejecutivo y judicial, tanto en el nivel estatal, cuanto, en su caso, en el nivel autonómico y local. Es lo que se ha dado en llamar, el «feminismo institucional» (Varela, 2013, p. 76). Naturalmente, los agentes de la sociedad civil también participan activamente. Si por algo se caracteriza esta tarea es por la pluralidad de personas y órganos implicados, por la necesaria coordinación entre ellos y por las manifestaciones crecientes de colaboración público-privada.

En el ámbito del Poder Legislativo, primero la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer, creada en 1988, y, después, en 2008, las Comisiones de Igualdad de las Cámaras parlamentarias, tratan estos asuntos. Se han constituido, además, órganos específicos de trabajo en el ámbito parlamentario en el seno de las anteriores –Subcomisiones y Ponencias–, la última de las cuales ha conducido a la creación de una nueva Comisión parlamentaria de carácter permanente, similar, en cuanto a su estructura y sentido, a la del Pacto de Toledo: la Comisión de seguimiento y evaluación de los Acuerdos del Pacto de Estado contra la violencia de género, el pasado 18 de abril de 2018.

En el ámbito del Poder Ejecutivo y, en concreto, de la Administración General del Estado, destaca la creación del Instituto de la Mujer en 1983 que se ocupó de este tema antes de la creación de órganos más especializados. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, es el órgano previsto en el [artículo 29](#) de la [Ley Orgánica 1/2004](#), a través de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, encargado de la formulación de las políticas públicas a desarrollar por el Gobierno en relación con la violencia de género y la coordinación e impulso de cuantas acciones se realicen en dicha materia, en colaboración y coordinación con las Administraciones competentes (el reciente Gobierno ha creado, por [Real Decreto 355/2018, de 6 de junio](#), por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales, el Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad lo que, sin duda, coadyuvará a la transversalidad de las políticas en este ámbito). La mayoría de los Departamentos Ministeriales tienen atribuciones de algún tipo y en ellos están presentes las Unidades de Igualdad, creadas en virtud del [artículo 77](#) de la [Ley Orgánica 3/2007](#), para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Además de órganos que no han permanecido en el tiempo, aunque tuvieron un importante valor simbólico, como el Ministerio de Igualdad, la Secretaría General de Políticas de Igualdad, y de unidades específicas de algunos Ministerios y organismos (como el de Defensa con el Observatorio Militar para la igualdad entre mujeres y hombres en las Fuerzas Armadas o la Subdirección General «Mujer y Deporte» en el Consejo Superior de Deportes), destacan, por su importancia, en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las unidades especializadas (los equipos EMUME de la Guardia Civil y la UFAM y las SAF en el seno de la Policía Nacional).

En el ámbito del Poder Judicial se crean órganos judiciales especializados por la Ley Orgánica 1/2004. El ya mencionado Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, con sede en el Consejo General del Poder Judicial, desarrolla, desde su creación por convenio de 26 de septiembre de 2002, una importante labor y, en el marco del Ministerio Fiscal, la Fiscalía de Sala Delegada contra la Violencia sobre la Mujer, prevista en el [artículo 20](#) de la [Ley 50/1981, de 30 de diciembre](#), reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, también ejerce un papel determinante en el sistema.

En la Administración Periférica, las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno y las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer existentes en cada una de ellas se encargan de numerosas funciones conforme a lo dispuesto en la Instrucción que las desarrolla: son ellas las que emiten las fichas sobre las víctimas mortales y colaboran en la coordinación interinstitucional. Ya en el ámbito territorial, además de las correspondientes Comisiones en el seno de las Asambleas Legislativas, existen organismos de igualdad entre hombres y mujeres o, incluso, específicos para combatir la violencia contra la mujer –las Consejerías de Mujer, las Direcciones Generales de Igualdad– que se reúnen, con fines de coordinación con sus homólogos de otros territorios, en las Conferencias Sectoriales de Igualdad, reguladas en el

🔗 artículo 147 de la 🔗 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. Las Comunidades Autónomas revisten una especial importancia dada la atribución de competencias en asistencia social, educación, sanidad, empleo o justicia, aunque de manera diversa en función de la competencia y el territorio. También de manera similar, en el ámbito local, existen organismos específicos de igualdad, en forma de Concejalías o Direcciones Generales.

Desde el punto de vista de la cooperación, y precisamente por esta fragmentación competencial, destacan las apuntadas Conferencias Sectoriales de Igualdad, que se celebran, al menos, anualmente; las Mesas de Coordinación en violencia de género o la Comisión Interministerial de Igualdad, que, desde 2013 incluye los aspectos relativos a la violencia contra la mujer. Para lograr un mayor nivel de participación ciudadana se crea, entre otros, el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer (🔗 artículo 30 de la Ley Orgánica 1/2004), además de los correspondientes órganos en el ámbito autonómico en los que participan organizaciones que desarrollan labores de prevención y asistencia.

En idéntica línea, los principales actores sociales también han ido generando divisiones de igualdad dentro del ámbito de sus competencias: sindicatos, partidos políticos, organizaciones empresariales, colegios profesionales, universidades y las principales organizaciones no gubernamentales. Las empresas también han imitado esta organización a través de las unidades de responsabilidad social corporativa o de recursos humanos y el mundo de la cultura tampoco se ha quedado a la zaga: el cine, la música, el teatro, la literatura o el periodismo han tenido muy presentes en sus contenidos la cuestión de la violencia contra la mujer, logrando una insustituible labor de concienciación pública.

Todos estos sujetos han desarrollado herramientas y recursos para atender –en sentido amplio– a las víctimas, con una concepción multidisciplinar y holística fruto del sistema organizado por la Ley Orgánica 1/2004 que, como su propio nombre indicaba, tenía una vocación integral, en el sentido de la transversalidad o *mainstreaming* que también recorre la Ley Orgánica 3/2007. La norma consagra un amplio elenco de derechos orientados a facilitar la recuperación integral de quienes sufren la violencia y la de sus hijos e hijas: a la información, a la asistencia social integral, derechos en el ámbito laboral orientados a facilitar su empleabilidad y movilidad geográfica y de protección social y económica. Para hacerlos efectivos hay recursos realmente modélicos, como el teléfono 016, que ha recibido, desde su puesta en funcionamiento, en septiembre de 2007, hasta el 30 de abril de 2018, un total de 749.111 llamadas. España también garantiza el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a la asistencia social integral, que comprende servicios sociales de atención psicológica, centros de emergencia, casas de acogida, pisos tutelados e inserción laboral, entre otros. Para reforzar la seguridad de las mujeres, existe el Servicio telefónico de Atención y Protección para Víctimas de la Violencia de Género (ATENPRO) que, a 30 de abril de 2018, tenía 12.891 usuarias activas. El Sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género es una aplicación impulsada desde el Ministerio del Interior en julio del año 2007, que integra la información y los recursos operativos para asistir a las mujeres víctimas, facilita la realización de valoraciones del riesgo y pone en red a la Policía para proteger a la víctima. Ha analizado casi 500.000 casos desde su puesta en funcionamiento. También se ha utilizado el sistema de seguimiento por medios telemáticos de las medidas de alejamiento –«brazaletes»– que permite monitorizar a los agresores que por su especial peligrosidad así lo requieran y que actualmente portan, a 30 de abril de 2018, 1.072 personas, bien de forma cautelar bien duramente el cumplimiento de la condena.

Todos estos recursos emplean a agentes que han recibido una formación y una especialización. La implementación y el desarrollo de todas las medidas y los servicios referidos, ha sido posible, además de por los recursos destinados a este fin, por la sensibilización, capacitación, preparación e implicación de todas las personas que, profesionalmente, intervienen en este ámbito.

2.5. La violencia de género, una «cuestión de Estado»

El 28 de septiembre de 2017 se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados el Acuerdo de la Comisión de Igualdad, relativo al Informe de la Subcomisión para un Pacto de Estado en materia de Violencia de Género con el voto favorable de todos los grupos parlamentarios salvo la abstención de UP-ECP-EM. En julio de ese mismo año, la Comisión de Igualdad del Senado había aprobado el Informe de la Ponencia de estudio para la elaboración de estrategias contra la violencia de género. Ya antes, en 2004, la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género había sido aprobada por unanimidad, en otra suerte de «pacto de Estado» de naturaleza legislativa. Los planes que la siguieron buscaron, en lo posible, el consenso político, institucional y, sobre todo, social, en las Conferencias Sectoriales de Igualdad y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

La aprobación en estos términos del reciente pacto parlamentario y de la Ley Orgánica son las dos manifestaciones más evidentes de la necesidad de considerar el trabajo para erradicar la violencia contra la mujer como una cuestión que va más allá de la pugna partidista y la lucha política. Estos consensos la colocan como un grave problema social y una cuestión de derechos humanos –la conciencia social de la humanidad, como dijera Truyol (Truyol, 2000)– que exigen la respuesta institucional de quien gobierne en cada momento con el mismo nivel de priorización y el máximo compromiso en todos los ámbitos –normativo, presupuestario, de coordinación, prevención y asistencia– y también del resto de instituciones y agentes públicos y privados que participan en el trabajo para su erradicación.

En concreto, el Pacto de Estado aprobado por el Congreso de los Diputados, fruto de diez meses de trabajo intenso, reconoce la gravedad de la violencia de género y pone en valor los esfuerzos normativos, políticos y sociales llevados a cabo por nuestro país y por las organizaciones internacionales, pero insiste en su subsistencia social: «el momento en que nos encontramos resulta crucial para construir el futuro en materia de lucha contra la violencia de género. Se trata de aprovechar los resultados positivos que se han conseguido a lo largo de todos estos años, e identificar los fallos, disfunciones o carencias, para dar respuesta y acrecentar el combate contra esa lacra social, con más y mejores medios. Pero para eso se necesita un consenso institucional, político y social que muestre, sin fisuras, el compromiso de todas las instituciones con la sociedad española, para alcanzar los acuerdos que permitan avanzar... así lo exige la sociedad en su conjunto, y muy en particular, las organizaciones de mujeres, que saben que, en esta materia, solo se consiguen avances si hay un compromiso de todos los sectores políticos y sociales para poner en la agenda, como asunto prioritario, la lucha contra todas las formas de violencia hacia las mujeres... La eliminación de la violencia contra las mujeres es un reto de toda la sociedad. Una tarea conjunta que requiere una actuación unitaria y la máxima coordinación, colaboración y cooperación». Son criterios ponderados y razonables que reflejan de forma muy precisa el planteamiento político que inspira el Pacto.

IV. LA MEJORA DEL SISTEMA: OBJETIVOS Y RETOS PENDIENTES

Si en el epígrafe anterior se han desgranado aspectos en los que España puede sentirse orgullosa de su trabajo y compromiso, en éste, que debería ser mucho más extenso, habría que insistir en los retos pendientes que, son, en buena parte, la «otra cara» de los éxitos reflejados. Algunos desafíos son fruto de decisiones del pasado (así, entre otros, la falta de una acepción más amplia de la violencia contra la mujer por razón de género en la 🔗 Ley Orgánica 1/2004); otros, de necesidades sobrevenidas (como la imperiosa obligación de coordinar a todos los órganos y agentes que han ido apareciendo) y, finalmente, hay algunos problemas nuevos derivados de la propia evolución de los tiempos (por ejemplo, el uso de las nuevas tecnologías como forma de agredir a las mujeres o de sustancias que las pueden privar de voluntad para facilitar las agresiones sexuales).

1. EL NÚMERO DE VÍCTIMAS MORTALES

Lógicamente, el primer reto pendiente es el de lograr el descenso del número de víctimas mortales, con el objetivo final de su desaparición completa. Desgraciadamente, como se ha visto, ascienden a más de cincuenta al año. A pesar del tremendo dolor que genera cada caso y de la gravedad que refleja esta elevada cifra, es de justicia insistir en que se trata de un número inferior al de nuestros países vecinos (que, además, por regla general, carecen de cifras oficiales, como ya se ha señalado) y que la tendencia es moderadamente descendente año tras año.

Vinculado a lo anterior, habría que plantearse hasta qué punto no habría que recontar también entre estos números los de las llamadas «víctimas colaterales» –las nuevas parejas o los familiares de mujeres que son asesinadas junto a ellas por el agresor– algo que ya se ha propuesto en más de una ocasión y que requeriría una modificación legal para visibilizarse expresamente. Algo parecido sucede con esas otras mujeres que son víctimas de las demás formas de violencia contra ellas –en las redes de trata y prostitución, por ejemplo–. En línea con lo anterior se inscribe la necesidad de contemplar en los registros administrativos no solo el número de víctimas mortales sino también el de mujeres lesionadas de gravedad, ya que los únicos datos de los que se dispone –reflejados en el segundo epígrafe de este trabajo– se deben solo a encuestas. Con ello se lograría una mayor información y, además, se evitaría trasladar el mensaje social de que la violencia de género solo se produce cuando hay víctimas mortales, que es lo que erróneamente puede deducirse de la información que suministran los informativos, lógicamente atentos a los casos de mayor impacto.

2. LAS REFORMAS LEGALES

A partir de ahí, parece imprescindible contemplar legalmente en un cuerpo normativo único todas (o casi todas, dado que podría dejarse fuera la trata por su especialidad) las formas de violencia contra la mujer y no solo los malos tratos en el seno de la pareja, como hace la [Ley Orgánica 1/2004](#) que, con todo lo que significa, se centró solo en aquéllos sin mencionar a las demás. Su adaptación con este fin es difícil, aunque se recoge ya expresamente en los compromisos del Pacto de Estado de 2017, pero resulta necesaria por dos motivos: el primero, de concienciación y eficacia, y el segundo, de técnica normativa e impacto social. Una única ley permitiría contemplar el problema en todas sus dimensiones sensibilizando de forma global sobre su amplitud y utilizando la experiencia y las sinergias para combatir sus diversas manifestaciones. Además, evitaría las legislaciones parciales, la consiguiente inseguridad jurídica y la disminución de «contundencia» normativa que implica disponer de varias normas dispersas frente a una única. Con ello se cumpliría, además, el más elemental de todos los principios de la técnica normativa: una materia, una ley. En este sentido, sería útil que la ley actual extendiera, cuando menos, los mecanismos de prevención, coordinación, asistencia (con matices) y de recopilación de información y datos a todas las formas de violencia por razón de género; el aspecto judicial resulta más complejo en la medida en que hay que decidir acerca de cuál sería el mejor modelo para enjuiciar estas otras formas de violencia que, por ahora, se residencian en los órganos judiciales penales ordinarios y no en los especializados de violencia sobre la mujer. Pero, en general, la sólida arquitectura legal sería perfectamente capaz de sostener la incorporación de preceptos que se refirieran a todas estas otras formas de violencia, en línea con el Convenio de Estambul, en cuyo análisis detallado no se puede entrar por razón de espacio. A esta revisión de la Ley Orgánica habría que añadirle otras reformas concretas, muchas recogidas en el Pacto de Estado, como la de la dispensa a declarar, el régimen de las ayudas a la empleabilidad o la unificación del título habilitante de la condición de víctima.

3. LOS RETOS SOCIOLÓGICOS: SILENCIO, NORMALIZACIÓN Y DETECCIÓN TEMPRANA

Como se dijo, si algo caracteriza a la violencia de género es su tradicional invisibilidad e, incluso, la ocultación por la propia víctima. Aproximadamente, sólo un 20% de las mujeres asesinadas habían presentado denuncia contra su agresor, a pesar de que llegaron a la última fase de violencia (la muerte) que siempre va acompañada de un largo camino previo de agresiones de todo tipo. Cuando se pregunta a las mujeres por las razones para no denunciar los malos tratos la respuesta se repite: el miedo y la vergüenza, en un 26,56% y un 21,08% de los casos. El apoyo social resulta imprescindible en este punto: la familia del maltratador jamás apoya a las mujeres que quieren denunciar y en más del 40% de los casos les recrimina su actitud.

Pero vinculado al miedo y a la vergüenza, hay otro aspecto que requiere una atención expresa: las mujeres que sufren violencia de género no se detectan a sí mismas como víctimas, porque psicológicamente normalizan la situación en la que viven: hasta el 44,6% reconoce, en la Macroencuesta, que «no concedió suficiente importancia» a la violencia de género sufrida. Por esta razón, resulta imprescindible ayudar a concienciar acerca de las primeras señales de un maltrato que es fácil que siempre vaya a más.

El problema fundamental es, sin duda, la existencia de unos valores tan interiorizados socialmente que, fundamentalmente por ignorancia y falta de consciencia, pero a veces también con intención de dominio –como denunció todo el feminismo que alumbró el concepto de patriarcado–, no permiten ver lo que realmente sucede (por eso se habla de las necesarias «gafas moradas»): la población sigue considerando «normales» conductas como el desprecio, el control y la humillación a la novia, esposa o compañera sentimental; responsabiliza a las mujeres de la violencia sexual cuando han bebido, coqueteado o se visten provocativamente; acepta el consumo de prostitución o el turismo sexual como una forma más de ocio y, en muchos rincones del mundo, entiende que el daño a las mujeres se les inflige para conseguir su decencia (véase la mutilación genital femenina o los matrimonios tras una agresión sexual). En definitiva, que hay cosas que «sí se pueden hacer». Más que a razones presupuestarias o normativas, que tienen su cuota de responsabilidad, seguramente la tardanza en la efectividad de estas políticas se debe al inmovilismo cultural.

4. GRUPOS VULNERABLES: JÓVENES, MUJERES MAYORES, CON DISCAPACIDAD E INMIGRANTES

La violencia de género sobre las chicas más jóvenes es un tema enormemente preocupante por razones cuantitativas –ya vistas– pero también por motivos «cualitativos». ¿Cómo puede ser que el país con mayor compromiso del mundo por erradicar la violencia contra las mujeres esté viendo repetirse, y quizás incluso aumentarse, el grado y la intensidad de la que sufren las jóvenes por parte de sus parejas? Aunque faltan estudios concienzudos y sistemáticos sobre el tema –el porqué está ocurriendo una vez que tenemos claro lo que está ocurriendo–, hay algunas respuestas en las investigaciones realizadas. Primero, el sexismo: la población joven y adolescente repite roles sexistas que copia de sus mayores y de la cultura que éstos le transmiten; el 30% de las chicas piensa que «el hombre que parece más agresivo es más atractivo», que «está bien que los chicos salgan con muchas chicas, pero mal que las chicas salgan con muchos chicos» y que «un buen padre debe hacer saber al resto de su familia quién es el que manda». Segundo, el clima violento: la juventud actual está sumida en un ambiente en el que la violencia toma carta de naturaleza; ocho de cada diez jóvenes han escuchado el consejo de personas adultas «si alguien te pega, pégame tú» y un 13% de los jóvenes considera que no es maltrato «hacer sentir miedo» o «decirle que no vale nada» a la chica con la que se sale. Tercero, los celos: la violencia de control tiene una estrecha vinculación con la creencia, transmitida en un 75% de los hogares españoles, de que «los celos son una muestra de amor», de forma que en el entendimiento afectivo de las personas jóvenes reina una importante confusión respecto a este tema y se mezcla el amor con el dominio. Cuarto, la baja percepción de la desigualdad. En esto difieren las mujeres jóvenes de las mayores: aquéllas las perciben hasta diez puntos por debajo de éstas y hay una brecha de casi veinte puntos entre la percepción de los chicos –más baja– y la de las chicas. Y, quinto, la normalización de la violencia. Comparten las jóvenes con las mayores la misma actitud: una mujer maltratada nunca se considera una mujer maltratada. La mayor razón para el silencio, a pesar de lo que se pueda creer, es que las víctimas normalizan la violencia que sufren, en parte por la propia supervivencia psicológica, en parte por la estrategia

amor-odio del agresor, y en parte también porque culturalmente hay formas de violencia de género que no se consideran tales: el 33% de las personas de entre 15 y 29 años considera aceptable o poco graves (como sucede con sus mayores) los insultos, la violencia psicológica o el control de horarios. Además, las mujeres jóvenes denuncian la violencia de género en menor medida que las mayores (un 17,3% frente a un 29,6%).

También es conveniente mencionar a otros sujetos especialmente vulnerables a la violencia de género, por los problemas de dobles o triples victimizaciones que pueden sufrir por razón al grupo al que pertenecen: en concreto, las mujeres mayores, las mujeres del ámbito rural, las mujeres aquejadas de alguna discapacidad o las mujeres inmigrantes. Todos estos grupos presentan, estadísticamente, unos rasgos de prevalencia de la violencia de género que exige su atención específica en cuanto a las medidas que se adopten para su asistencia. Las mujeres con discapacidad se encuentran, asimismo, en una situación de mayor vulnerabilidad. La dependencia, la discriminación, la falta de conocimiento suficiente sobre la incidencia y la dificultad para dar plenitud al ejercicio de sus derechos requieren una atención adecuada, diseñando medidas que tengan en cuenta la situación concreta de estas mujeres y les faciliten el disfrute de sus derechos. Las mujeres del medio rural, por residir en espacios geográficos de menor tamaño con menor población y densidad, se encuentran en una situación que también requiere una actuación específica. Las especiales características sociodemográficas y geográficas de este contexto propician la consideración hacia la violencia de género en el entorno social como algo vergonzoso y enmarcado en el ámbito estrictamente privado. Las mujeres mayores de 65 años representan un grupo especialmente vulnerable, en el que las situaciones de convivencia prolongadas con el agresor llevan a la cronificación y normalización de la violencia de género ejercida sobre ellas. La denuncia no siempre resulta fácil en estas situaciones. A la ruptura del silencio para estas mujeres, se opone su aislamiento, la falta, en ocasiones, de apoyo por parte del entorno y la mayor dependencia económica con el agresor. Existe una especial vulnerabilidad ante la violencia sobre la mujer entre las mujeres inmigrantes. Ello exige continuar con acciones específicas hacia este grupo, aumentando el reproche social en sus comunidades, así como su implicación activa y posibilitando una atención adecuada para ellas. No hay que olvidar, como se verá al final, que cuanto mayor es la desigualdad instalada en una comunidad, mayor es la prevalencia de la violencia de género sobre sus mujeres.

5. MENORES: LAS VÍCTIMAS OLVIDADAS

La violencia de género es una forma de maltrato sobre los niños y las niñas, bien la vivan directamente o bien sean testigos de ella. Su presencia en un hogar en el que hay violencia de género aumenta el porcentaje de menores con trastornos y la gravedad de éstos: estrés postraumático, ansiedad, depresión, problemas de conducta y de adaptación social, somatizaciones, retraimiento... Además, su educación se resiente: la incomunicación y el desacuerdo entre el padre y la madre provoca pautas educativas llenas de lagunas, poco consistentes y contradictorias; el agresor suele comportarse de forma violenta, exigente, intransigente, irritable, y la madre víctima de violencia de género cambia su conducta con sus hijos en función de la presencia del maltratador. Además de las secuelas de enfermedad y crianza en los niños, el agresor convierte a los menores en una herramienta para ejercer violencia y dañar a sus madres, manipulándolas, coaccionándolas, haciéndolas sufrir a través de sus hijos y generándoles, a un tiempo, pánico, impotencia y dolor. Pero la violencia de género sobre los menores tiene también consecuencias sociales «macro»: es la mejor forma de perpetuar intergeneracionalmente el maltrato. Como es lógico, criados en un «lenguaje afectivo» de violencia, los menores asumen, con toda normalidad, roles de víctima o verdugo en el futuro. A ello se añade el terror de las madres a la denuncia y su peligroso, aunque comprensible silencio al preguntarse a sí mismas «¿qué pasará con mis hijos?», como explican todas las investigaciones realizadas.

A pesar de los avances que ha supuesto la legislación de protección a la infancia aprobada en 2015 que los reconoce como víctimas de la violencia de género –lo que implica, sobre todo, la exigencia, ya vista, de que los órganos judiciales acuerden de oficio la orden de protección también para los menores, si procede, y de que dicten medidas de aseguramiento en caso de mantener el régimen de estancia y comunicación con el presunto agresor– lo cierto es que el «interés superior del menor» queda muy lejos de verse atendido. Hay más de una propuesta sensata al respecto: la aplicación exigente de estas obligaciones legales, la aprobación de una ley de medidas de protección integral contra todas las formas de violencia en la infancia, la puesta al día de los Puntos de Encuentro Familiar o la celebración de una Conferencia Sectorial monográfica sobre este tema, con la adopción por el Gobierno y las Administraciones autonómicas –responsables de la asistencia social a estos menores– de un conjunto sistemático de medidas para atenderlos mejor. Aunque quizás lo prioritario sea constituir socialmente una verdadera red de detección y vigilancia, formando a los profesionales y concienciando a la sociedad de la vulnerabilidad en la que se hallan estas víctimas potenciales.

Precisamente en relación con los menores, existe una grave falta de consenso respecto al tema de la llamada «custodia compartida», ahora en boga. Como modalidad preferente y automática de organizar las relaciones paternofiliales en los casos de separación o divorcio, es una opción adoptada por algunas legislaciones civiles autonómicas. Sin embargo, la «custodia compartida» plantea graves problemas, relacionados, fundamentalmente, con el bienestar de los hijos y con las posibles situaciones de riesgo (sobre todo para víctimas de violencia de género que frecuentemente optan por la separación en vía civil en vez de por la vía penal), siendo por ello una alternativa muy contestable. Por su cercanía al tema de la custodia cabe mencionar aquí otro asunto discutido y en el que hay que seguir insistiendo: la jurisprudencia, en nuestro país, ha sido en muchas ocasiones reacia a la privación de patria potestad, incluso en los casos de delitos graves contra la madre de los menores, a diferencia de lo que sucede en otros países del mundo. La regulación del régimen de estancia y comunicación y su tratamiento penal es otro de los temas que se están discutiendo al amparo del Pacto: la protección de los menores requiere que su interés esté por encima de cualquier otro.

6. NUEVOS RETOS DERIVADOS DE LA EVOLUCIÓN TECNOLÓGICA: EL CIBERACOSO Y LOS VIENTRES DE ALQUILER

Directamente relacionada con la violencia de género que experimentan las mujeres jóvenes está el tema de las nuevas tecnologías. Las redes sociales, que nos comunican y acercan en el mundo de hoy, también sirven para hacer daño. La violencia contra la mujer ha encontrado un nuevo ámbito en el que manifestarse, el universo digital del siglo XXI. Igual que en otras facetas de la vida, también las relaciones –y la violencia de género cuando existe– ahora se proyecta así.

Los insultos, las humillaciones o las amenazas a través de internet provocan efectos perversos: llegan a su destinataria de inmediato y pueden ser mucho más constantes y difíciles de detener definitivamente. Dañan a la víctima de manera individual pero también en el seno de su comunidad, porque atacan a su comportamiento e imagen pública que, como sabemos, siguen sometidos a una consideración desigual, sexista y estereotipada (alimentada por la publicidad, los medios audiovisuales o el marketing). Por eso provocan en ellas una vivencia aún más traumática: la imagen pública de las mujeres siempre está en tela de juicio.

Esta realidad tiene una especial incidencia en las personas jóvenes, el grupo social que mantiene un vínculo más directo y permanente con esta nueva herramienta de la sociedad de la información. La juventud, nativa digital, no tiene conciencia del riesgo en el uso de las nuevas tecnologías según los últimos estudios. No percibe, por ejemplo, como conductas «peligrosas» quedar con un chico o una chica que han conocido en internet, responder a un mensaje de un desconocido que le ofrece cosas o colgar una foto suya de carácter sexual.

El ciberacoso aparece como nueva forma de dominio y limitación de la libertad de las jóvenes. El control de la comunicación, hoy, a través de las vías electrónicas, es la nueva forma de ejercerlo: el 25,1% de las chicas adolescentes afirman haber sufrido control abusivo a través del teléfono móvil.

El Pacto de Estado propone incorporar como medida cautelar y pena privativa de derechos la prohibición de acudir a determinados lugares o

sitios web cuando el delito se cometa a través de las nuevas tecnologías y algunos sectores plantean la creación de una orden de alejamiento «digital». Este tema está conectado, además, con otro no analizado todavía en profundidad e imprescindible de investigar cuanto antes: el impacto de los contenidos audiovisuales sexistas (en videojuegos, series, canales de YouTube, películas...) en la formación de la juventud, que se mencionará luego brevemente al hablar de la cosificación de la imagen de la mujer. Recientemente ha adquirido un lugar destacado en la agenda el tema de la maternidad subrogada o los coloquialmente denominados «vientres de alquiler». Si bien el [artículo 10](#) de la [Ley 14/2006, de 26 de mayo](#), sobre técnicas de reproducción humana asistida, prohíbe en nuestro país la gestación por esta vía, considera nulo el contrato de gestación por sustitución y determina la filiación por el parto, lo cierto es que, en la práctica, el creciente uso de estas técnicas en el extranjero y las inscripciones en el Registro Civil español de bebés nacidos fuera por esta vía¹⁰ han pasado a colocar el asunto en la primera línea del debate, lejos de una posición consensuada en las fuerzas políticas y los grupos de opinión. Desde el punto de vista del tratamiento de la mujer y de sus derechos, la aceptación de una nueva comercialización de sus cuerpos, esta vez con fines reproductivos, puede resultar cuando menos cuestionable en un mundo en el que se trabaja por erradicar las instrumentalizaciones que ya existen.

7. LA PROSTITUCIÓN

Sin resolver aún desde el punto de vista ético, social y legal, continúa el tema de la prostitución, que afecta directamente a las mujeres y a su igualdad de trato respecto a los hombres. Los consumidores son, en su inmensa mayoría, varones, y las prostitutas, mujeres e incluso niñas. Moralmente, se contraponen los planteamientos que abogan por su liberalización, en el entendimiento de que se trata de un contrato más entre alguien que ofrece y alguien que compra, y los que abogan por su desaparición, al considerarla un intercambio *extra commercium* que atenta contra la dignidad de las mujeres y constituye un ejemplo cruel de discriminación, situándolas en una posición de clara subordinación respecto a los hombres. Socialmente, se advierte la aparición de consumidores cada vez más jóvenes y de nuevos medios y herramientas para ofrecer prostitución, sobre todo con la utilización de las nuevas tecnologías también para estos fines. Desde el punto de vista legal, nuestro país opta, por un lado, por un modelo que no prohíbe el ejercicio de la prostitución y, por otro, por una redacción del [Código Penal](#) que – tras la despenalización de la «tercería locativa» por el llamado Código Penal «de la democracia» aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre–, deja sin castigar «de facto», como se aprecia en la jurisprudencia, el proxenetismo (esto es, el lucro y la explotación de la prostitución ajena). Desde entonces, España ha visto aumentar el número de clubes de alterne a las afueras de las localidades, los pisos en las ciudades y las páginas de internet dedicadas a este fin.

Para quien conoce esta realidad de cerca el panorama resulta desolador: la prostitución, además de ser una realidad directamente relacionada con la desigualdad entre hombres y mujeres y el dominio de los primeros sobre las segundas, está íntimamente vinculada con el delito de trata con fines de explotación sexual. Si bien es verdad que se ha avanzado notoriamente en materia penal en relación con el delito de trata, sobre todo con las reformas del Código Penal mencionadas, el grado de concienciación social sobre esta «esclavitud del siglo XXI» continúa siendo bajo. Los datos son sobrecogedores y ya se han apuntado en el epígrafe II. Los explotadores traen a las mujeres de los países pobres para ser prostituidas en los países ricos y el llamado «turismo sexual» viaja a la inversa. Según EUROPOL, la trata aporta a los tratantes 32000 millones de Euros y es la segunda fuente de ingresos ilícitos después del tráfico de drogas.

8. LA COSIFICACIÓN DE LA IMAGEN DE LA MUJER

La imagen de la mujer y su tratamiento continúan siendo preocupantes e incluso alarmantes, pese a la creación del Observatorio de Imagen de la Mujer en 1994 (replicado en algunas Comunidades Autónomas) y las previsiones legales que existen al respecto¹¹. En una cultura eminentemente visual –el «homo videns» del que habla Sartori (Sartori, 1998)–, la cosificación de las mujeres, su utilización más o menos explícita como reclamo u objeto sexual o su presentación vinculada a determinados roles domésticos o de cuidadora no solo pueden resultar denigrantes sino que, además, perpetúan culturalmente la desigualdad y la discriminación con las consecuencias que ello tiene para la violencia. Los estudios más recientes alertan, específicamente, sobre el riesgo que tiene el fácil acceso a la pornografía y su peligroso impacto en las personas jóvenes que están en proceso de formación, también, en el aspecto sexual.

9. LA MEJORA DEL CONOCIMIENTO

El Convenio de Estambul, en su artículo 11, relativo a la «Recogida de datos e investigación» compromete a las partes a: «Recoger los datos estadísticos detallados pertinentes, a intervalos regulares, sobre los asuntos relativos a todas las formas de violencia...; Apoyar la investigación... con el fin de estudiar sus causas profundas y sus efectos, su frecuencia y los índices de condena, así como la eficacia de las medidas tomadas...» Dispone que « las Partes se esforzarán por realizar encuestas basadas en la población, a intervalos regulares, para evaluar la amplitud y las tendencias de todas las formas de violencia...» y que «... velarán por que las informaciones recogidas con arreglo al presente artículo se pongan a disposición del público». Todo esto se hace ya, pero bien podría la reforma de la [LO 1/2004](#) exigirlo directamente en un Título dedicado a ello. Así se haría legalmente obligatoria la recogida y el suministro de información y su publicación periódica, como sucede, por ejemplo, con los barómetros del CIS. Hay datos que faltan, como el de las mujeres lesionadas por violencia de género, las víctimas de delitos contra la libertad sexual, los relativos a mujeres con discapacidad –que aún son muy escasos– o todos aquellos que puedan provenir de la puesta en común de información por parte de las distintas Administraciones o de la explotación de las bases de datos de los recursos de la Administración. En el ámbito de las encuestas e investigaciones, parece evidente que habría que continuar realizándolos por cada una de las diferentes formas de violencia contra la mujer y cada uno de los grupos vulnerables. El estudio de las causas de la violencia de género en la población joven está por acometer; algo parecido sucede con el tratamiento de la imagen de la mujer o con la pornografía. Finalmente, dado que la desigualdad y la violencia de género repercuten en la economía, en la demografía, en la competitividad y en el desarrollo del país (el Foro Económico Mundial, en su Informe de 2017, calcula que hasta el 2234 no se habrán eliminado las diferencias de género en el ámbito laboral) debería comenzar a estudiarse, como en Europa, sus consecuencias económicas – que el Instituto Europeo para la Igualdad de Género cifra en posibles pérdidas billonarias del PIB–. Además, va llegando el momento de hacer frente a cuestiones a la vez intelectuales y prácticas, como la prohibición del velo –o de algunas de sus modalidades– que ya ha avalado el Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto al *burka* en Francia o el *niqab* en Bélgica¹² o el debate entre el llamado feminismo de la igualdad y el de la diferencia (Aranda Álvarez, 2013, p. 17).

10. LA CONEXIÓN CON LAS POLÍTICAS DE LA IGUALDAD ENTRE HOMBRES Y MUJERES COMO BASE

La Macroencuesta de Violencia contra la mujer nos ofrecía un respiro algo al reconocer que existen verdaderos *antídotos* contra la violencia de género que, de alguna manera, *immunizan* contra los malos tratos: el mayor grado de autonomía de la mujer, el reparto de las tareas domésticas y la existencia de una red de apoyo social que se preocupa de ella. Los tres conectan directamente con lo que, como no puede ser de otra manera, es el fondo del trabajo para erradicar la violencia contra las mujeres por razón de género en cualquiera de sus manifestaciones: la consecución de la igualdad entre los hombres y ellas y el fin de su discriminación. Por eso, más allá de todos los retos reflejados, el principal y básico es el que se refiere a esto. Como muestra dos ejemplos: la conciliación y la maternidad.

El lenguaje, además de sexista (la propia Real Academia Española de la Lengua recoge, en su Informe de 3 de mayo de 2012, que el lenguaje «refleja... distinciones de naturaleza social» a pesar de ser muy crítico con este tema) puede ser traicionero: lamentablemente se continúa empleando el término «conciliación» en vez de «corresponsabilidad» o el de «cargas» en vez de «responsabilidades» o «tareas» familiares.

Estos conceptos hacen referencia a un tema que repetidamente se ubica, desde el punto de vista de la acción pública, en el ámbito de las políticas de igualdad y no en el de las de familia, asuntos sociales o incluso economía. Los datos corroboran que atender a los distintas responsabilidades de la vida –sobre todo a las del cuidado– sigue siendo, casi exclusivamente, una cuestión que corresponde a las mujeres, lo que da una muestra de la inercia cultural de los llamados «roles de género»: el 97,3% de las personas ocupadas a tiempo parcial por hacerse cargo del cuidado de hijos de 14 años o menos son mujeres, según la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo 2015, las mujeres trabajadoras dedican el doble del tiempo que los varones trabajadores al cuidado de hijos, nietos y realización de tareas domésticas y los varones ocupados dedican más tiempo al día al ocio que las mujeres ocupadas. La sucesión de Subcomisiones de estudio en el Congreso de los Diputados no ha alumbrado solución alguna al respecto, más allá de alguna medida parcial en normas diversas, como la [Ley 39/1999](#) o algunos preceptos de la [Ley Orgánica 3/2007](#), amén de múltiples declaraciones políticas de intenciones sin demasiada materialización práctica. En idéntico ámbito de reflexión aparece el tema del tratamiento de los permisos de paternidad y su extensión, obligatoria o no, a los padres (Núñez-Cortés Contreras, P., 2017, p. 41).

La realidad de la maternidad y todo lo que implica dista mucho de estar suficientemente atendida, desde lo educativo hasta lo laboral. Ya se ha mencionado a vuelapluma el dato de que las reducciones de jornada son una opción mayoritariamente adoptada por mujeres, con las consiguientes repercusiones económicas, profesionales y de promoción para ellas. Desde el punto de vista educativo, se plantea el problema de la educación infantil y los déficits de centros para los más pequeños, su elevado coste o las dificultades para conseguir una plaza. De hecho, ellas alegan, según la Encuesta de Población Activa sobre la conciliación entre la vida laboral y familiar de 2010, que la razón principal para optar por reducir la jornada es el alto precio de los servicios del cuidado de niños. Todo ello tiene efecto directo en la pirámide demográfica: por tercer año consecutivo, en 2017, en España han fallecido más personas de las que han nacido.

V. CONCLUSIONES

España, a lo largo de estos cuarenta años de historia constitucional, ha logrado éxitos indudables en la construcción de un sistema al servicio de la erradicación de la violencia contra la mujer por razón de género. Sin duda, los hitos normativos más relevantes han sido, además de las reformas penales, las leyes de 2003 y, sobre todo, de 2004, que cambió para siempre la aproximación a esta realidad. Todo este trabajo es deudor del compromiso de numerosos agentes y del camino abonado por las asociaciones de mujeres y el pensamiento feminista que, desde los años setenta, comenzaron a hacer hincapié en la necesidad de visibilizar la desigualdad que sufrían las mujeres en el entorno privado, sacando a la luz y llevando a la agenda pública el problema de la violencia en la pareja. Nuestro país es pionero, internacionalmente, por su compromiso, su normativa, su régimen de recogida y difusión de datos y por el entramado institucional y de recursos dedicado a erradicar la violencia contra la mujer. Concebida como una cuestión de Estado, sobre todo a raíz de la aprobación del Pacto de 28 de septiembre de 2017, esta labor se enfrenta a numerosos desafíos. Algunos son fruto de errores pasados, otros de necesidades sobrevenidas y, otros, crecientes, de la evolución de la realidad contemporánea, dominada por la tecnología. La preocupación por hacerles frente se hace cada vez más palpable: las manifestaciones con motivo del día 8 de marzo de 2018 –Día Internacional de la Mujer–, la campaña contra el acoso sexual iniciada en Hollywood bajo el hashtag [#MeToo](#) o la respuesta masiva que ha suscitado el juicio contra «La Manada» quizás pronostiquen un resurgimiento de la ola feminista cuya agenda, como apunta Valcárcel, «está abierta por páginas diferentes en cada lugar del mundo» (Valcárcel, 2008, p. 14).

Las cifras de la violencia de la mujer continúan siendo alarmantes y recuerdan a las de la esclavitud abolida hace siglos. Parece claro que haber conseguido la igualdad legal no es óbice para que se mantenga la desigualdad real (Hernández Oliver, 2018), los estereotipos e inercias culturales que, un día tras otro, siguen lastrando la libertad y la igualdad de oportunidades de las mujeres por el mero hecho de ser mujeres, sometidas por el conjunto de la sociedad a un trato históricamente discriminatorio que, en demasiadas ocasiones, daña sus derechos fundamentales a la integridad física y moral e, incluso, como hemos visto, a la vida.

BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Álvarez, E. (2013). *Democracia paritaria. Un estudio crítico*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Arendt, H. (2017). *Eichmann en Jerusalén*. Madrid: Debolsillo.
- Balaguer, M.L. (2005). *Mujer y Constitución. La construcción jurídica del género*. Madrid: Cátedra.
- Bel M.A. (2000). *La historia de las mujeres desde los textos*. Barcelona: Ariel.
- Cantos Sala, S. (2010). Enfoque de los medios de comunicación en materia de violencia de género. En Marchal, A. (dir.), *Manual de lucha contra la violencia de género* (pp. 519-543). Pamplona: Aranzadi.
- Cuenca, P. (2008). Mujer y Constitución: los derechos de la mujer antes y después de la Constitución Española de 1978. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, 8, 76.
- De Diego González, A. (2008). *Las mujeres de la Transición*. Madrid: Cortes Generales.
- Fagoaga, C. y Saavedra, P. (2006). *Clara Campoamor. La sufragista española*. Madrid: Instituto de la Mujer.
- Hernández Oliver, B. (2018). Mujer y Constitución: igualdad legal vs. Desigualdad real. En Pendás, B. (dir.), *España Constitucional; 40 años balance y perspectivas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Hernández, B. y Doménech, I. (2017). Violencia de género y jóvenes: incomprensible pero real. *Metamorfosis. Revista del Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud*, 6, 48-61.
- Kaplan, A. y López, A. (2017). *Mapa de la Mutilación Genital Femenina en España 2016 Antropología Aplicada 3*. Barcelona: Bellaterra.
- Marchal, A. (2010). *Manual de lucha contra la violencia de género*. Pamplona: Aranzadi.
- Millet, K. (1995). *Política sexual*. Madrid: Cátedra.
- Nogueira, C. (2018). *La mujer que dijo basta: la larga lucha por la igualdad y contra la violencia de género en España (1970-2017)*. Madrid: Hispalibros.
- Núñez-Cortés Contreras, P. (2017). *La maternidad. Nuevas realidades en el derecho de la Unión Europea*. Madrid: Dykinson.
- Nussbaum, M. (2002). *Las mujeres y el desarrollo humano*. Barcelona: Herder Editorial.
- Pérez Garzón, J.S. (2018). *Historia del feminismo*. Madrid: Catarata.

- Sartori, G. (1998). *Homo videns: La sociedad teledirigida*. Madrid: Santillana-Taurus.
- Truyol, A. (2000). *Los derechos humanos*. Madrid: Tecnos.
- Valcárcel, A. (2008). *Feminismo en el mundo global*. Madrid: Cátedra.
- Varela, N. (2013). *Feminismo para principiantes*. Barcelona: Ediciones B.
- Ventura Franch, A. (1999). *Las mujeres y la Constitución española de 1978*. Madrid: Instituto de la Mujer.

Datos:

Delegación del Gobierno para la violencia de género. (2013). *La evolución de la adolescencia española sobre la igualdad y la prevención de la violencia de género*. Madrid: Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

Delegación del Gobierno para la violencia de género. (2013). *El ciberacoso como forma de ejercer violencia de género en la juventud: un riesgo en la sociedad de la información y el conocimiento*. Madrid: Delegación del Gobierno para la Violencia de Género.

Delegación del Gobierno para la violencia de género. (2014). *Percepción social de la violencia de género*. Madrid: Delegación del Gobierno para la violencia de género.

Delegación del Gobierno para la violencia de género. (2015). *Percepción social de la violencia de género en la adolescencia y la juventud*. Madrid: Delegación del Gobierno para la violencia de género.

Delegación del Gobierno para la violencia de género. (2015). *Macroencuesta de violencia sobre la mujer*. Recuperado de <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/macroencuesta2015/home.htm>

European Union Agency for Fundamental Rights. (2014). *Violence against women: An EU-wide survey: Main results*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Recuperado de <http://fra.europa.eu/en/publication/2014/violence-against-women-eu-wide-survey-main-results-report>

INE e Instituto de la Mujer. (2017). *Mujeres y hombres en España*. Recuperado de <http://www.inmujer.gob.es/MujerCifras/MujeresHombresEspana/MujeresHombresEspana.htm>

International Labour Office. (2017). *Global estimates of modern slavery: Forced labour and forced marriage*. Ginebra: ILO.

Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad. (2013). *Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer 2013-2016*. Madrid: Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. (2015). *IX Informe Anual*. Recuperado de <http://www.violenciagenero.msssi.gob.es/violenciaEnCifras/observatorio/informesAnuales/home.htm>

ONU MUJERES. (2018). *Hacer las promesas realidad: la igualdad de género en la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. Recuperado de <http://www.unwomen.org/-media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2018/sdg-report-gender-equality-in-the-2030-agenda-for-sustainable-development-2018-es.pdf?la=es&vs=834>

United Nations Children's Fund. (2014). *Ending Child Marriage: Progress and prospects*. Nueva York: UNICEF. Recuperado de https://data.unicef.org/topic/child-protection/child-marriage/#access_data

UNICEF (2016). *Female genital mutilation/cutting: A global concern*. Recuperado de https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/04/FGMC-2016-brochure_250.pdf

UNODC. (2016). *Global Report on Trafficking in Persons*. Recuperado de <http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/glotip.html>

UNFPA (s.f.). *Selección prenatal del sexo*. Recuperado de <https://www.unfpa.org/es/selecci%C3%B3n-prenatal-del-sexo>

World Economic Forum. (2017). *Global Gender Gap Report 2017*. Recuperado de www.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2017.pdf Págs. 3-36.

World Health Organization, London School of Hygiene and Tropical Medicine, & South African Medical Research Council. (2013). *Global and regional estimates of violence against women: Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Recuperado de <http://www.who.int/reproductivehealth/publications/violence/9789241564625/en/>

FOOTNOTES

1

A 17 de mayo de 2018.

2

La Organización Mundial de la Salud hizo públicos en 2013 los resultados de la revisión global más sistemática que se ha realizado hasta la fecha para medir la prevalencia de esta forma de violencia de manera global.

3

El estudio llevado a cabo por la FRA, surge de la petición de recoger datos comparables sobre violencia de género formulada por la Presidencia Española del Consejo de la UE de 2010 y reiterada por el Parlamento Europeo. Los resultados de la encuesta de la FRA sobre la violencia contra la mujer se basan en entrevistas personales realizadas a 42.000 mujeres en los 28 Estados miembros de la UE, con una media de 1.500 entrevistas por país. Los resultados son representativos de las experiencias y las opiniones de mujeres con edades entre los 18 y los 74 años residentes en la UE.

4

Debido a que hay un porcentaje relativamente importante de mujeres de 16 a 24 años que nunca han tenido pareja (15,6%), los porcentajes sobre la prevalencia de la violencia se dan en este caso sobre el total de mujeres que alguna vez han tenido pareja y no sobre el total de mujeres de esas edades.

5

Por Decreto de 8 mayo de 1931 se modifica la Ley Electoral de 1907 y se establece que serán elegibles las mujeres.

6

El Texto Fundamental también recogió, en sus artículos 25, 40, 43 y 46, la igualdad entre sexos, el acceso a los cargos y empleos públicos, el matrimonio civil y la igualdad de los hijos. La Ley de 2 de marzo de 1932 reguló el divorcio y en las elecciones de 1936 accedieron a la Cámara cinco diputadas.

7

Laboralmente, el Fuero del Trabajo de 9 de marzo de 1938 recogía la excedencia forzosa de la mujer casada, que se reformó por la Ley 56/1961

,
de 22 de julio

,
sobre derechos políticos, profesionales y de trabajo de la mujer, pese a lo cual muchas españolas abandonaron –por inercia cultural– su puesto de trabajo por razón de matrimonio hasta bien entrados los años setenta.

8

En las Cortes Constituyentes había veintiuna diputadas del total de trescientos cincuenta escaños.

9

Plan de Acción contra la Violencia Doméstica 1998-2000, el II Plan Integral contra la Violencia Doméstica 2001-2004, el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género 2007-2008, el Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera Inmigrante 2009-2012, el Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos con fines de explotación sexual 2009-2012, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016, el II Plan Integral contra la Trata de Seres Humanos 2015-2018.

10

Instrucción de 5 de octubre de 2010, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre régimen registral de la filiación de los nacidos mediante gestación por sustitución.

11

Contenidas en los [artículos 3](#) de la [Ley 34/1988, de 11 de noviembre](#), General de Publicidad, 41 de la ya mencionada [Ley de Igualdad](#) o 4 y 18 de la [Ley 7/2010, de 31 de marzo](#), General de la Comunicación Audiovisual.

12

Sentencia del TEDH de 11 de julio de 2017 que falló que la Ley belga de 1 de junio de 2011 y las disposiciones que algunos Ayuntamientos habían adoptado en 2008 para impedir la utilización en el espacio público de prendas de ropa que ocultan total o parcialmente el rostro no era contrario al Convenio de Roma.