

# **MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO; PROGRAMA DE TELEASISTENCIA A LA MUJER MALTRATADA**

**Autor: Ángel Barca Rodríguez**  
**Cadete de la Guardia Civil**

## **INTRODUCCIÓN**

Adentrarse a analizar la magnitud de la violencia de género se presenta como una tarea bastante compleja y difícil. Quizá por ello en las Declaraciones Internacionales y en las Constituciones democráticas de todos los países del mundo se genera la necesidad de regular y desarrollar toda una serie de acciones e instrumentos para detectarla y actuar en las situaciones en las que se haya alcanzado. De modo que la propia diversidad social y las modificaciones culturales que se han producido a lo largo de la historia han contribuido al establecimiento y permanencia de esta desigualdad entre hombres y mujeres.

El Consejo de Europa<sup>1</sup>, en su informe «Estudio sobre las medidas y acciones adoptadas por los Estados miembros del Consejo de Europa» (2006) refleja que el 20-25% de las mujeres de la Unión Europea ha sufrido algún tipo de violencia física a lo largo de sus vidas, y que más de un 10% ha sufrido una agresión sexual, cifras que se elevan de manera significativa hasta alcanzar el 45% si la violencia incluye el acoso. Destacando que muchas de estas agresiones son ocasionadas después de que la relación haya terminado, circunstancia que refleja lo difícil que resulta el abordaje y la solución del problema.

La traducción social de esta situación, con independencia del coste en valores democráticos y en bienestar social, también se refleja en los elevados costes económicos que el Sistema tiene que invertir en la asistencia y desarrollo de medidas para combatir esta situación, tanto de los casos conocidos como de los que permanecen en el anonimato del silencio.

La lucha contra la violencia de género exige conocer adecuadamente la magnitud del fenómeno, así como las características de las mujeres que lo padecen para determinar las principales situaciones de riesgo y poder prestar la adecuada protección a las víctimas. No obstante, la información y los datos disponibles con los que se contaba en España presentaban, en muchas ocasiones, limitaciones que impedían su adecuado seguimiento, comparación y análisis. De este modo se inició el Sistema de Seguimiento Integral en 2007, para tener constancia permanente de la situación y las circunstancias que rodean a las víctimas de violencia de género y evitar nuevas previsibles agresiones.

Se considera imprescindible, en cualquier caso, realizar un acercamiento desde la perspectiva estadística que permita efectuar un seguimiento de la magnitud y la evolución del fenómeno al menos en algunas de sus manifestaciones. En este sentido, se han tomado en consideración algunos datos de las Macroencuestas de Violencia sobre la Mujer en relación, específicamente, con la violencia de género manifestada en las encuestas; también se ha efectuado un examen de las denuncias interpuestas ante las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Mossos de Esquadra y la Ertzaintza; y un análisis de algunos datos significativos de la violencia más extrema en relación con las víctimas mortales de los últimos años; y, por último, como comparativa que más nos concierne en el estudio, la evolución de dicho fenómeno tras la aprobación y puesta en vigor de la Ley Integral.

Por todo lo dicho anteriormente, y de forma aproximada, siguiendo un procedimiento basado en la investigación del fenómeno a través de distintas instituciones, se pretende dar una visión actual del esfuerzo invertido en la lucha contra esta lacra que hace eco en nuestra sociedad provocando una gran alarma social, un rechazo colectivo y creando una conciencia global que va a más, apareciendo día tras día en cualquier medio de comunicación, y siendo calificado por éstos como uno de los problemas más complejos e importantes que muestran el símbolo de desigualdad más brutal para los españoles.

Y para ello el Gobierno de España cuenta con diferentes Ministerios, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Unidades de Violencia sobre la Mujer y de Coordinación y demás Instituciones nacionales e internacionales implicadas a tal fin que aúnan esfuerzos para prevenir, asistir y erradicarlo. Y una muestra de ello es la continua evolución y modificación de las leyes, instrucciones, normas y protocolos, haciendo mención especial al “Protocolo para la valoración policial del nivel del riesgo de violencia contra la mujer” que establece las acciones de averiguación que permitan determinar la intensidad del riesgo que soporta la víctima y las medidas policiales y judiciales adecuadas para su protección, ya que si no se mencionase y tratase en profundidad sería imposible comprender todo lo que acaeciese posteriormente en materia policial, judicial o asistencial.

Y a su vez, al “Protocolo de actuación de las Unidades de la Guardia Civil en materia de violencia de género”<sup>2</sup> de vital importancia para nuestra Institución, que condicionará la evolución y resultados de las actuaciones de la Guardia Civil como guía de buena práctica policial en violencia de género, tanto en la atención de la víctima como en la respuesta frente al agresor. De este modo, puede decirse que este punto correspondiente a la actuación policial es uno de los más destacados y relevantes en mi opinión por el interés que despierta no sólo entre los miembros de los cuerpos policiales sino de cara a la sociedad española, intentando mostrar las aportaciones, esfuerzos e impedimentos que conllevan tales intervenciones.

Y por otro lado, se trata la puesta en marcha nuevos programas dentro de los Planes de Medidas Urgentes y Sensibilización desarrollados, entre los que el Servicio de Teleasistencia Móvil para víctimas de violencia de género asume un innegable papel, siendo un objetivo dar a conocerlo en

cuanto a su creación, misión y objetivos, funcionamiento, protocolo de colaboración con corporaciones locales y CCAA, labor específica que realiza la Guardia Civil junto con otros cuerpos policiales y ,lo que es más importante, su aportación, contando para ello también con las estadísticas, que serán quienes desde un modo totalmente objetivo las que valoren la eficacia del servicio y su contribución a la sociedad, revelando las lagunas del mismo, que en cuyo caso se intentarán vislumbrar los posibles errores y proponer de manera humilde y personal alguna alternativa a este respecto para colaborar y aportar en beneficio del Servicio de Teleasistencia Móvil y del resto de medidas de protección para las víctimas de violencia de género.

## **CONTEXTO EUROPEO**

En la Unión Europea, cada uno de los 27 estados tiene su propia legislación, es más, cada uno define la violencia de género de un modo distinto y utiliza diferentes sistemas de contabilizar a las víctimas; por tanto, ni siquiera hay un criterio único que permita comparar la dimensión del problema, ni valorar la eficacia de las medidas legales que se ponen en marcha.

En Europa compartimos una serie de valores fundamentales, como el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, o el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres, por eso, parece que sea necesaria también una ley que salvaguarde de forma unitaria los derechos de todas sus ciudadanas, y ofrezca las mismas garantías a las mujeres que viven en España, Finlandia, Polonia o Alemania.

El Consejo de Europa<sup>3</sup> en un Informe reciente, destaca que el 25% de las mujeres europeas ha sido víctima alguna vez de malos tratos, una de cada cuatro, y un 10% ha sufrido agresiones sexuales. Además hace hincapié en el coste que la violencia machista tiene para los estados, que se eleva según los cálculos realizados, a unos 2.400 millones de euros al año de promedio por estado miembro, lo que equivale a unos 33.000 millones de euros en Europa.

Como ejemplo de lo expuesto, sólo en Portugal 37 mujeres han perdido la vida asesinadas por sus parejas en un año, dato más que preocupante, si tenemos en cuenta que la población lusa es tres veces inferior a la española, y se está abogando porque la Policía de Seguridad Pública y la Guardia Nacional Republicana portuguesas creen gabinetes especiales para atender a las víctimas de violencia de género. Además, la mayor parte de las veces es la mujer, la que tiene que salir de casa con los hijos, y las medidas de coacción no se aplican al agresor.

En Francia muere una mujer cada dos días víctima de la violencia de género<sup>4</sup>. Los asesinatos y violaciones de mujeres en el seno de la pareja han aumentado un 13% y un 35,2% respectivamente en 2004, en comparación con el anterior informe de la OND de 2002. Las Fuerzas del Orden francesas han recogido casi 35.000 casos de violencia doméstica no mortal contra mujeres por parte de sus parejas o ex parejas en 2004, lo que supone un aumento del 13,6%.

En Alemania según el “Estudio de Condiciones de Vida, Seguridad y Salud de la Mujer en Alemania”<sup>5</sup>, que se realiza en base a encuestas entre mujeres alemanas, e inmigrantes turcas y rusoparlantes, pone de manifiesto que el 37% de las mujeres mayores de 16 años han sufrido alguna vez violencia física (46% las mujeres turcas y el 41% las rusoparlantes).

El 25% de las encuestadas afirma haber sufrido violencia física o agresiones sexuales por parte de sus parejas (38% de mujeres turcas y el 28% de rusoparlantes). En las conclusiones del mencionado trabajo, se destaca que la violencia de género no es exclusiva de ninguna clase o grupo social. Una investigación equivalente llevada a cabo en los Países Bajos en 2003, asegura que casi la mitad de los agresores que ejercen violencia contra mujeres poseía algún título universitario.

En dicho estudio se realiza una comparación con otros estados europeos, en Alemania el 25% de las mujeres sufre violencia física o sexual de sus parejas, en Finlandia el porcentaje es del 32%, en Suiza del 21% y en Dinamarca del 14%, aunque matizan que los datos, no son del todo comparables, ya que no existe una única definición de lo que debe entenderse por violencia de género.

Por último se puede denotar un cambio de actitud por el incremento del número de denuncias presentadas, lo que explica a su vez que anteriormente debía existir una mayor cifra negra, es decir, de casos no denunciados. Del mismo modo las mentalidades dentro de la misma Europa son diferentes aunque bien es cierto que los países con una mentalidad más abierta a este respecto van contagiando positivamente al resto.

## **VALORACIÓN POLICIAL DEL NIVEL DEL RIESGO**

El 10 de Julio de 2007 entró en vigor la Instrucción 10/2007, de la Secretaría de Estado, por la que se aprueba el “Protocolo para la valoración policial del nivel del riesgo de violencia contra la mujer” en los supuestos de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, y su comunicación a los Órganos Judiciales y al Ministerio Fiscal.

Dicho Protocolo establece que, desde el mismo momento en que se tenga conocimiento de los hechos de violencia de género, habrán de realizarse las acciones de averiguación que permitan determinar la intensidad del riesgo que soporta la víctima y las medidas policiales y judiciales adecuadas para su protección. Además, prevé que se actualice la estimación del riesgo cuando se modifiquen las circunstancias inicialmente valoradas o se tenga conocimiento, con el transcurso del tiempo, de nuevos datos o antecedentes.

Del mismo modo el 10 de octubre de 2007, a través de la Instrucción Nº 14/2007 se modificó la Instrucción 10/2007, de 10 de julio, con la única finalidad de conseguir una mayor eficacia en el proceso de revisión de las valoraciones de riesgo y su comunicación a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal. En esta línea de mejora y perfeccionamiento constante, resultó necesario modificar la Instrucción 10/2007 a través de la Instrucción 5/2008 de la Secretaría de Estado de Seguridad, para

incorporar al Protocolo una nueva gradación del nivel de riesgo apreciado –el nivel de riesgo extremo– y adaptar las medidas policiales de protección a la nueva escala de riesgo<sup>6</sup>.

La valoración de la situación de riesgo de violencia contra la mujer (Valoración Policial del Riesgo, VPR) y su evolución (Valoración Policial de la Evolución del Riesgo, VPER), se realizará empleando las herramientas y formularios normalizados aprobados al efecto por la Secretaría de Estado de Seguridad, y disponibles en el “Sistema de Seguimiento Integral de los casos de violencia de género” al que los funcionarios actuantes<sup>7</sup> pueden acceder a través de la INTRANET corporativa del Cuerpo de Seguridad correspondiente.

La nueva versión de los formularios<sup>8</sup> se ha puesto en explotación en el mes de julio de 2008. Ambos formularios incluyen factores y variables objetivos destinados a valorar las circunstancias personales y relacionales referidas a la víctima y al agresor, entre las que figuran la retirada de denuncia por la víctima, la renuncia de ésta al estatuto de protección y la reanudación de la convivencia. Por otro lado, el proceso de validación de estos instrumentos de predicción se está realizando todavía. Y estará basada en el estudio de campo realizado por especialistas policiales sobre el gran número de casos reales.

La aplicación actual y práctica de este Protocolo<sup>9</sup> para la valoración del riesgo que sufren las víctimas de los supuestos contemplados en la Ley Integral, de 28 de diciembre, genera indecisiones, debates y una problemática que las FCSE asumen ante Órganos Judiciales, Ministerio Fiscal, la sociedad y sobretudo las víctimas.

En contraposición, se puede decir que en muchas ocasiones se realizan valoraciones del riesgo desconociendo datos de relevancia, al únicamente saber los aportados por la propia víctima y el presunto autor, lo que puede determinar una serie de medidas de protección correlativas a los cinco actuales niveles de riesgo, viéndose esto reflejado en la actuación y, como no, en el número de recursos utilizados en su protección, como ejemplo de dicha controversia pudiera ser un agente que obtiene un nivel bajo y que la víctima fuera agredida nuevamente por su cónyuge, máxime en los casos de muerte. O viceversa, es decir que se dé por lo totalmente opuesto, cuando nos encontremos una víctima que maximiza los hechos. A esto hemos de añadirle la presión social y mediática, que puede condicionar de manera negativa en las labores que vienen desarrollando las unidades implicadas a tal esfuerzo.

También derivado a la aplicación práctica de las medidas de protección recogidas en las distintas Instrucciones emitidas por la SES, nos encontramos que en el caso de la Guardia Civil las tareas de protección de las víctimas recae de manera prácticamente exclusiva en las unidades de seguridad ciudadana, ya que se carece de un personal específico para estas funciones, lo que complica sobremanera la distribución de otros servicios simultáneos y las plantillas dentro de las unidades. Y que además deben vigilar el cumplimiento de un elevado número de órdenes de alejamiento o protección de manera simultánea. Sin embargo hay Unidades Territoriales que están

creando Unidades Específicas, como por ejemplo las Áreas de Viogen en la Comunidad de Madrid, dedicadas con carácter exclusivo y con miembros formados íntegramente para tal fin.

## **SISTEMA DE SEGUIMIENTO INTEGRAL**

El Sistema VdG, de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género<sup>10</sup>, entró en fase de producción el pasado 26 de Julio de 2007. Su desarrollo informático comenzó en Abril de 2007 una vez aprobado, el 29 de Marzo de 2007, el prototipo operativo diseñado por el equipo de desarrollo adscrito al GESI<sup>11</sup>.

El objetivo principal es el de tener constancia permanente de la situación y las circunstancias que rodean a las víctimas de violencia de género, para evitar las nuevas agresiones. En consecuencia, intenta ser una herramienta tecnológica que proporcione, a los diferentes especialistas que participan en la protección de las víctimas de violencia de género, la información precisa y concreta con la que poder reducir y, si es posible, eliminar los niveles de riesgo a los que éstas pudieran estar sometidas, por uno o varios sujetos relacionados afectivamente con ellas.

Los Ministerios de Justicia y del Interior firmaron en fecha 30 de julio de 2007 el “Convenio de colaboración entre los Ministerios de Justicia y de Interior para la participación en el “Sistema de Seguimiento Integral de los casos de Violencia de Género” dando así cumplimiento a la Medida 23 adoptada en el Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 22 de junio de 2007 por el que se adoptan acciones para dar cumplimiento a las propuestas aprobadas por unanimidad por el Congreso de los Diputados en materia de Violencia de Género.

Asimismo, dichos Ministerios han acordado adecuar sus sistemas informáticos para que el Sistema de seguimiento integral incorpore las medidas judiciales de protección que figuran en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica del Ministerio de Justicia, con respeto, en todo caso, de lo establecido en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal.

Por otro lado, ya se han dado los primeros pasos para la incorporación al sistema de los Cuerpos de Seguridad Autonómicos y Locales manteniendo diversas reuniones en base a lo indicado en el Acuerdo Marco suscrito por el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias en el pasado mes de febrero de 2007.

Hasta el día de la fecha, se llevan ya registrados casi 19.000 usuarios en el Sistema VdG y así el 10 de diciembre de 2007, se puso en marcha la primera experiencia piloto incorporando la primera Policía Local. Se trata de la Policía Local de Córdoba capital, incorporada a nivel de consulta, a través de la Subdelegación del Gobierno de Córdoba.

## **ACTUACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL Y CUERPOS POLICIALES.**

La Ley Integral recoge en los artículos 31, 32 y 47 los temas relativos a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El primer objetivo planteado ha sido el incremento de los efectivos especializados con los que se contaba, así como de los recursos para poder llevar adelante los compromisos marcados por la Ley.

El artículo 31 de la Ley Integral contiene también una previsión en materia de coordinación policial, destinada a promover que las Policías Locales<sup>12</sup>, en el marco de su colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cooperen en asegurar el cumplimiento de las medidas de protección acordadas por los órganos judiciales.

Las medidas adoptadas en el ámbito de FCSE se han enfocado desde cuatro perspectivas diferentes pero íntimamente correlacionadas:

a) La potenciación de Unidades especializadas: El Ministerio del Interior ha realizado un esfuerzo continuado para incrementar el número de efectivos especializados de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de tal manera que tales efectivos, que ascendían a 742 en diciembre de 2004, se habían incrementado a 1.648 en diciembre de 2007 y la previsión es que en diciembre de 2008 su número ascienda a 1.848, estas cifras implican un incremento del 149% en cuatro años.

La distribución territorial y la dotación de efectivos de estas unidades se realiza teniendo en cuenta la evolución estadística de los comportamientos violentos y la tipología de conductas (de mayor o menor gravedad) y el número de víctimas y de medidas de protección existentes en los respectivos territorios.

La labor que realizan es de carácter multifuncional, a saber, de protección, de prevención, mediante actuaciones tendentes a detectar y evitar la comisión de nuevos actos de violencia sobre la mujer y de atención y asistencia a la víctima, proporcionándole un trato profesional y preferente y facilitándole información, asesoramiento y apoyo, desde el primer momento.

b) La mejora de los recursos: El incremento de efectivos debe verse acompañado por la mejora de los medios para el desempeño de su trabajo, por una parte, a través de la mejora de los recursos materiales, tales como las dependencias policiales que permitan intimidad y privacidad, vehículos camuflados para acompañar a las mujeres a recibir asistencia sanitaria o a su domicilio a recoger pertenencias, y medios informáticos portátiles para instrucción de diligencias “sobre el terreno”, medios para la grabación de las entrevistas (sobre todo a menores), entre otros.

c) La coordinación y colaboración: de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con otros intervinientes en la lucha contra la violencia de género y asistencia a sus víctimas es uno de los puntos clave para el éxito de los objetivos propuestos en la Ley Integral.

Los principales instrumentos de colaboración suscritos por el Ministerio del Interior en el ámbito policial son los siguientes:

- *Protocolo de actuación de las FCS y de coordinación con los órganos judiciales y el Ministerio Fiscal.*
- *Protocolo de colaboración y coordinación con las Policías Locales.*
- *Acuerdo específico para la participación de los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de funciones de Policía Judicial.*
- *Protocolo de actuación y coordinación de las FCSE y los abogados para mejorar la asistencia jurídica y la información facilitadas a las víctimas de Violencia de Género.*
- *Protocolo común de valoración del riesgo para FCSE y Policías Autonómicas y su comunicación a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal.*
- *Colaboración con el Instituto de Mayores y Servicios Sociales y la FEMP en materia de teleasistencia a las víctimas de violencia de género.*

d) La formación especializada en igualdad y violencia de género: La Ley establece en el artículo 47 la necesidad de garantizar una formación específica en materia de igualdad y violencia de género de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Para ello, como primera actuación tras la entrada en vigor de la Ley Integral, se procedió a revisar y actualizar los planes y programas de estudio para adaptar sus contenidos a la perspectiva de género, en consonancia con la Ley Integral, y para homogeneizar la formación de ambos cuerpos en esta materia. A estos efectos se han seguido tres criterios:

- *Proporcionar una formación integral*, en cuanto a contenidos y en cuanto a perspectiva de género. De ahí que las políticas de igualdad se hayan convertido en uno de los ejes de su formación.
- *Mejorar las competencias técnicas de los agentes*, sus conocimientos y habilidades para enfrentarse a este tipo de delincuencia y, al mismo tiempo, desarrollar en ellos nuevas actitudes frente al fenómeno, haciendo de la víctima, de su asistencia y de su protección, el auténtico eje sobre el que pivote el conjunto de la actuación policial.
- *Extender la formación específica en violencia de género al conjunto de la institución policial*, especialmente a las Unidades de Policía Judicial y de Seguridad Ciudadana que participan directamente en la atención a la víctima y en la aplicación de las medidas de protección. En este sentido, el Cuerpo Nacional de Policía<sup>13</sup> y Guardia Civil<sup>14</sup> han diseñado un curso on-line para su explotación a través del sistema de teleformación, que está permitiendo acceder a esta formación específica a un número muy importante de agentes, lo que resultaría imposible, a corto plazo, mediante el sistema presencial.

Centrándonos en la violencia en el ámbito familiar, y en demarcación de Guardia Civil<sup>15</sup>, durante el año 2007 se han contabilizado un total de 42.476 víctimas de ambos sexos; del total de víctimas antes citadas, 32.387 corresponden a mujeres lo que representa el 76,25 %. Cuando el autor de los hechos es el cónyuge, compañero, ex cónyuge, ex compañero sentimental, o con el que tenga análoga relación de afectividad; se han contabilizado un total de 29.712 víctimas (ambos sexos); de ellas, 25.130 (el 84,58%) corresponden a mujeres víctimas de violencia de género.

Las primeras vacilaciones en el ámbito de la Guardia Civil surgen entorno a la determinación de la competencia de las Comandancias. Aparecen las dudas entre los Puestos territoriales y la UOPJ para asumir la instrucción de las diligencias de los casos más leves, y que son por otro lado los más cotidianos y numerosos. Por ello, salvando los casos más leves, hay que dejar constancia de que los casos más graves son para la Unidad Orgánica de Policía Judicial, tales como homicidios, casos con gran repercusión social y mediática y los casos más graves, definidos así en la Norma Técnica 1/2008 como aquellos que presentan lesiones graves y que requieren hospitalización y un intenso tratamiento.

Otro problema a destacar lo encontramos con la realidad de los equipos territoriales de Policía Judicial, dado que un equipo tipo está formado por una plantilla de 5 ó 6 componentes (1 sargento, 1 cabo y 3 ó 4 guardias civiles), los cuales cubren, en la mayoría de los casos, el ámbito territorial de una Compañía, o lo que es lo mismo, una media de 10 Puestos de seguridad ciudadana lo que implica una gran servidumbre y carga de trabajo, ya que las unidades territoriales suelen tener una gran demanda de apoyo para inspecciones oculares y reseñas. A todo esto hay que añadir que en cada equipo territorial de Policía Judicial sólo existe 1 ó 2 especialistas EMUME, no teniendo el resto del personal formación específica en esta materia.

Y con respecto a la realidad de los distintos Puntos de Atención Especializada (PAE), se cuenta con un total de 256 PAE,s en los que prestan sus servicios 554 especialistas. Si bien este dato debería verse de una manera realista, ya que como se ha venido apuntando, en contra de lo que pudieran pensar muchas personas y otros actores que participan de manera directa en la lucha contra la violencia de género, los especialistas EMUME no sólo se dedican a la problemática de la violencia de género, sino que deben realizar otras numerosas funciones.

Por último, se debe mencionar que la cooperación y comunicación entre los distintos cuerpos policiales no siempre es la más ajustada a los manuales y protocolos de actuación, como por ejemplo en el cambio de residencia de una mujer con una orden de protección en vigor, lo que puede significar un cambio en la responsabilidad del cuerpo policial en prestación de la protección de la mujer. Este hecho se puede agravar si la mujer cambia de Comunidad Autónoma, y proviene o se instala en una Comunidad con policía autonómica (País Vasco, Cataluña o Navarra).

## EL SERVICIO DE TELEASISTENCIA

Una de las medidas incluidas en el Plan de Medidas Urgentes aprobado por el Consejo de Ministros, el 7 de mayo de 2004, a propuesta de los Ministerios de Justicia, Interior y de Trabajo y Asuntos Sociales, ha sido encomendar a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales, Familias y Discapacidad que asuma, a través del IMSERSO, la cobertura del servicio de Teleasistencia a las víctimas de la violencia de género que cuenten con orden de alejamiento<sup>16</sup>, ampliando, para proporcionar esta cobertura, el Convenio de Teleasistencia firmado con la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), del que se derivará el Centro de Atención a Mujeres Víctimas de la Violencia, que será financiado íntegramente por el IMSERSO.

El Servicio de Teleasistencia Móvil para víctimas de violencia de género está gestionado a través de dos entidades a nivel nacional, por un lado está CRUZ ROJA que atiende a la zona norte de la península y, por otro, está la empresa EULEN, encargada de la zona sur. Estos dos Centros gestores son los que atienden las demandas de las usuarias, siendo los Servicios Sociales de cada Ayuntamiento los que instan a la incorporación dentro del mismo cuando la usuaria así lo solicite y dicho Ayuntamiento o Diputación estén adscritos al programa.

Y es una modalidad de servicio<sup>17</sup> que, con la tecnología adecuada, ofrece a las víctimas que cuenten con orden de protección una atención inmediata y a distancia, asegurando una respuesta rápida a las eventualidades que les puedan sobrevenir, las 24 horas del día, los 365 días del año y sea cual sea el lugar en que se encuentren.

Pueden ser usuarias las víctimas de la violencia de género que cumplan los siguientes requisitos:

- No convivir con la persona o personas que les han sometido a maltrato.
- Que cuenten con orden de alejamiento, siempre que el juez que la emitió no considere contraproducente este servicio para la seguridad de la usuaria.

En lo que refiere a la baja del servicio, se puede producir por diversos motivos:

- Cuando alguno de los requisitos antes comentados deja de cumplirse.
- Cuando así lo determinen, mediante resolución motivada, los servicios sociales.
- Por solicitud expresa de la usuaria del servicio.

Además, se trata de un servicio gratuito que se financia íntegramente con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, con la garantía de que todas las mujeres que lo soliciten, y cumplan los requisitos para acceder, pueden contar con él.

En cuanto a su funcionamiento<sup>18</sup>, se articula en torno a un Centro de Atención, desde el cual se gestionan las comunicaciones con las personas a las cuales se presta servicio. Desde este centro, se

distinguen tres tipos de comunicaciones:

- Comunicaciones producidas por la activación del sistema ante una emergencia.
- Comunicaciones de atención y comunicación interpersonal.
- Comunicaciones de control técnico del sistema.

Para ajustarse a los objetivos y extensión únicamente se va a desarrollar en profundidad el primer tipo de comunicación, cuyas emergencias a cubrir pueden catalogarse en los siguientes tipos:

- *Prealarmas*: Llamadas en las que la usuaria comunica que ha advertido la proximidad del agresor o la existencia de una situación potencialmente peligrosa.
- *Alarma por agresión*: Llamadas en las que la usuaria comunica que se está produciendo una agresión o que ésta puede producirse de forma inminente.
- *Emergencia sanitaria*: Llamadas en las que se demanda atención ante un problema de salud que requiera una rápida actuación.
- *Demanda de atención psicosocial*: Llamadas en las que se demanda atención ante situaciones de crisis, soledad, angustia, necesidad de comunicación, etc.

Sobre la base de esta clasificación, también se establece para cada tipo de emergencia, el procedimiento adaptado a las circunstancias de la usuaria. El procedimiento general de actuación será el que sigue:

- Nivel 1 (*Respuesta verbal*). Recibida la señal de llamada emitida desde un dispositivo móvil, el equipamiento tecnológico del Centro de Atención debe permitir la identificación inmediata de la usuaria que ha emitido la llamada, mostrando, automáticamente, en la pantalla del operador/a que atiende la llamada todos los datos relevantes, para la adecuada prestación del servicio. A partir de la información recogida, se determinará si finaliza la atención por solución del motivo de la llamada o es necesario pasar al segundo nivel.
- Nivel 2 (*Movilización de recursos*). Se pasará al nivel 2 de atención, en los siguientes casos:
  - ✓ Cuando, desde el Centro de Atención, no se haya podido mantener un diálogo con la usuaria que ha emitido la señal de llamada.
  - ✓ Cuando sí se ha podido mantener un diálogo con la usuaria que ha emitido la señal de llamada, pero se considera necesaria una ayuda especializada.

Durante esta etapa, el Centro de Atención permanecerá alerta y, junto con los profesionales

desplazados, determinará si es necesario pasar al tercer nivel de atención o si puede darse por terminada la emergencia.

- **Nivel 3.** Se pasa al tercer nivel de atención, cuando es necesario trasladar a la usuaria a un Centro especializado en la atención del tipo de incidencia específica que le afecte. En este caso, el Centro de Atención dará seguimiento al traslado, confirmará que se ha producido el ingreso y tomará nota del mismo. El tercer nivel y la atención finalizan con el ingreso de la usuaria en el Centro especializado o con el traslado de nuevo a su domicilio, si el ingreso no procediera.

Por otro lado, los cuerpos policiales que se movilizarán ante un requerimiento son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Policías Autonómicas y Policías Locales, y como norma general, la llamada de emergencia por parte de la usuaria se transmitirá a uno u otro cuerpo policial, dependiendo de la proximidad de los distintos recursos policiales a la zona del incidente donde se encuentre la afectada. Para ello, el Centro de Atención que recibe la llamada tendrá una guía actualizada de las localidades y números de teléfonos de todos los cuerpos policiales.

### **Papel específico de la Guardia Civil en Teleasistencia**

El 29 de mayo de 2006, desde la Dirección General de la Guardia Civil, la Unidad Técnica de Policía Judicial emitió unas directrices que iban destinadas a todas las Comandancias, y cuyo propósito fue informar del Protocolo firmado entre la Secretaría de Estado de Seguridad y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la cual estaba implantando un servicio de Teleasistencia para las víctimas (incluyendo tanto la atención personalizada como la entrega de un TMA con sistema integrado GPS), de tal modo que fue necesario adoptar medidas específicas en el ámbito de la Teleasistencia a víctimas y participarlas a todas las UOPJ's y resto de Unidades afectadas, desarrollando hasta el momento las siguientes actuaciones tal y como se indica a continuación<sup>19</sup>.

#### *1º.- DIFUSIÓN SEMANAL DE LA INFORMACIÓN RELATIVA AL SERVICIO DE TELEASISTENCIA*

- Los partes numéricos de altas y bajas de usuarias en el servicio público de teleasistencia móvil para las víctimas de la violencia de género, de la empresa EULEN SERVICIOS SOCIOSANITARIOS, S.A. (Comunidad Autónoma de Andalucía, Canarias, Castilla la Mancha, Extremadura, Murcia, Valencia, Ceuta, Melilla) y de la entidad CRUZ ROJA ESPAÑOLA (Comunidad Autónoma de Aragón, Asturias, Baleares, Cantabria, Castilla León, Cataluña, Galicia, Madrid, La Rioja, Navarra, País Vasco)
- Relación de Entidades Locales adheridas al programa de Teleasistencia.

## 2º.- INFORMACIÓN A LAS VÍCTIMAS.

En el momento de su atención a una víctima de violencia de Género, la Unidad instructora informa a ésta del Servicio de Teleasistencia, así como si el Ayuntamiento que corresponde a esa demarcación, está adherido al Servicio de Teleasistencia y la posibilidad de solicitarlo en los Servicios Sociales municipales (que son los encargados de recoger y gestionar estas peticiones).

## 3º.- RELACIÓN DE LA GUARDIA CIVIL CON LOS SERVICIOS SOCIALES QUE TIENEN SERVICIO DE TELEASISTENCIA.

Los Equipos Territoriales de Policía Judicial (como Punto de Atención Especializada que son en el ámbito de la violencia de género) se establecen como PUNTO DE CONTACTO COMARCAL con los responsables del Servicio de Teleasistencia del Centro de Servicios Sociales de los Ayuntamientos de su demarcación que se encuentren adheridos a este programa, conociendo a través de las comunicaciones semanales que se efectúan a través de la Unidad Orgánica de Policía Judicial de la respectiva Comandancia, y enviadas desde la Unidad Técnica de Policía Judicial, la situación de las víctimas acogidas a este servicio en su demarcación<sup>20</sup>.

Por otro lado, el COS (Centro de Operaciones y Servicios), de cada Comandancia, es el PUNTO CENTRALIZADO en cada provincia al que se dirigen los centros de alerta de teleasistencia (establecidos por la Empresa Eulen y la Cruz Roja) para recibir las llamadas que requieran una movilización del recurso policial, siendo el órgano encargado de activar el aviso a la patrulla más cercana. Los casos en los que estos Centros deben comunicar incidencias al COS son:

- ante una *Prealarma* (la mujer ve al agresor o recibe llamadas de amenazas del agresor -quebrantamiento de la medida de alejamiento<sup>21</sup> .).
- ante una *Emergencia por agresión* de la mujer con peligro para su integridad física (existe quebrantamiento de la medida de alejamiento<sup>22</sup>).
- ante una *Emergencia sanitaria* derivada de la acción directa del agresor sobre la víctima.

El COS dará cuenta tanto al Capitán de la Compañía correspondiente por razón de territorio, como al Equipo Mujer-Menor provincial (de la Sección de Investigación). Dichos Emumes, incluirán estas incidencias en los informes mensuales que remiten a la UTPJ (Emume-Central)<sup>23</sup>.

El planteamiento de este servicio actualmente no contempla la interconexión con otras bases de datos que permitan actualizar la información sobre la situación jurídica de la víctima. Este hecho implica que tenga que ser la propia usuaria quien informe de la vigencia o modificación de la orden de protección. Se debe tener en cuenta que habitualmente el juez decreta la orden de protección como

medida cautelar antes del juicio, y esta orden puede ser ratificada, revocada o modificada posteriormente en la vista oral.

Si finalmente el juez decide modificar el alcance de la orden o incluso su anulación, este hecho puede afectar directamente uno de los requisitos básicos para tener acceso al servicio de teleasistencia móvil. Por lo tanto, si no se prevé un mecanismo directo entre los organismos implicados, podría darse el caso que la usuaria, bien sea por descuido, desidia o interés, no informe de estos cambios, provocando así errores graves en la asignación del servicio al conjunto de las usuarias reales y potenciales.

Junto a ello se esgrimen deficiencias de otro orden. Como que la realidad que sufren las Unidades del Cuerpo, consultadas en sus demarcaciones en cuanto a su relación con los Servicios Sociales, se traduce en algunos casos en la negativa de estos últimos a facilitar el lugar donde se encuentran las víctimas de Violencia de Género, participando a través de las Unidades Territoriales la existencia de mujeres con orden de protección dictadas a su favor, las cuales habían cambiado de domicilio, o bien de casa de acogida, sin que por parte de las víctimas o bien de los servicios sociales, comunicaran tal circunstancia. Con el consiguiente perjuicio que supone esta falta de información por parte de los Servicios Sociales, y en ocasiones Policía Local, al control y vigilancia que se podía ejercer sobre las víctimas.

Y por último, aunque cierto es que en general existe una buena relación con los Servicios Sociales, un inconveniente que suele surgir en la mayoría de las ocasiones es el horario, pues prestan sus servicios de lunes a viernes en horario de 08.00 a 15.00 horas, siendo el horario de atención al ciudadano de 09.00 a 14.00 horas y con cita previa. Y cuando las fuerzas del Cuerpo, necesitan colaboración de los servicios sociales, y se hallan dentro del horario nocturno, este problema se agrava al no existir personal de guardia que pueda atender tal requerimiento.

## **CONCLUSIONES**

El 29 de junio de 2008, se cumplieron tres años desde la entrada en vigor en su totalidad de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (Ley Integral), por lo que, expuestas a modo general algunas de las medidas adoptadas a lo largo de este período por las distintas administraciones competentes -el Gobierno de España, las Comunidades Autónomas y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla-, así como por el Ministerio Fiscal y el Poder Judicial, hay que advertir de que tres años es un tiempo demasiado corto para hacer una valoración del impacto de la Ley debido a la complejidad del problema al que pretende hacer frente, la base cultural y estructural que sustenta este tipo de violencia, el carácter integral de la Ley, así como a la compleja estructura administrativa que ha desplegado el sistema de asistencia y protección integral y los obstáculos y resistencias a los cambios estructurales que la Ley aborda.

Por contraposición de lo anterior, se ha profundizado y desarrollado el Servicio de Teleasistencia, que sin duda genera un ápice de esperanza para las víctimas que padecen esa

violencia psicológica o física, no sólo por la dedicación exclusiva y permanente hacia ellas, las avanzadas tecnologías que aseguran su localización y comunicación temprana, la perfecta coordinación ante situaciones y actuaciones a desarrollar, sino por la calidad y buen hacer del personal involucrado a tal fin, ya sean operadores del mismo como agentes de la autoridad movilizados, alentando y proporcionando esa sensación real de seguridad tan mermada en este tipo tan concreto de violencia.

Se puede afirmar, conforme a los datos, que las mujeres ahora están más protegidas, disponen de más información y recursos para salir del problema de la violencia, cuentan con derechos sociales y económicos para abordar el futuro y de manera paralela, se ha trabajado contra la impunidad del agresor. Más de 53.000 hombres han sido condenados a penas de prisión por violencia de género en estos años<sup>24</sup>.

Se ha conseguido una mayor conciencia social sobre el problema de la violencia que se ejerce sobre las mujeres, aunque hay que ser conscientes de que falta aún un largo camino por recorrer para erradicar esta lacra social. De las actuaciones emprendidas y del diagnóstico de la situación, se evidencia que queda mucho por hacer en el campo de la prevención, para lo que sin duda es imprescindible actuar contra quienes ejercen este tipo de violencia y aún no cuentan con la reprobación social que requiere un tipo de conducta violenta que persigue mantener una relación de superioridad del hombre con respecto a la mujer y el sometimiento de ésta última, como dice la Ley “como manifestación de la discriminación y la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”.

Una vez analizados los procedimientos de actuación de que dispone la Guardia Civil para luchar contra la violencia de género y plasmados algunos de los problemas y deficiencias con que se encuentran las unidades operativas en la aplicación de toda la normativa que existe al respecto, resulta del todo necesario extraer una serie de conclusiones de todo ello, así como realizar una serie de propuestas de mejora en varios campos, al objeto de avanzar en la eficacia y eficiencia de la labor que un cuerpo policial como la Guardia Civil realiza en su actuación ante la violencia de género.

Las principales *CONCLUSIONES* que se extraen tras la investigación son:

1. *La violencia de género es universal.* Afecta a todas las regiones, países y culturas del mundo, sin hacer distinciones por edades, clase social, situación laboral, residencia, nivel educativo, posicionamiento ideológico u opciones religiosas, es decir, no es posible señalar un patrón que pueda permitir afirmar que existen características específicas tanto de las mujeres víctimas como de hombres agresores que guarden una influencia decisiva en la mayor o menor incidencia del maltrato. Y de hecho, es tan universal que no hay ninguna región del mundo, ningún país y ninguna cultura en que se haya logrado que las mujeres estén libres de violencia.

2. *Falta de información y justificación de la sociedad.* A día de hoy, en el siglo XXI, en una sociedad moderna y democrática, tomando como ejemplo la encuesta del CIS número 2597 de marzo de 2005, se siguen arrojando datos desesperanzadores: el 89% de la población española aún piensa que la violencia de género se debe al alcohol, a las drogas o a los problemas mentales. No existiendo patología que determine que un hombre ejerza la violencia de forma constante sobre su pareja. Es decir, se sigue pensando que el agresor es una persona “marcada”, apartada de la norma social de convivencia. Se trata pues, de un “mecanismo de defensa” de la propia sociedad, y por tanto en otras palabras, se justifica así la existencia de esa violencia. La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.
  
3. *Es un tipo especial de violencia.* En cuanto al objetivo, a la motivación y a la forma de producirse. Las causas que generan esta tipo de actos nada tienen que ver con las que originan otros tipos de violencia, donde el agresor se cree con derecho a corregir a la víctima y cuyo objetivo no es exactamente producir un daño, sino aleccionar y controlar a su mujer, pareja o expareja y que ésta aprenda qué es lo que pasa si se aparta de los patrones de conducta que él impone. Es por tanto una relación totalmente asimétrica. Se genera así un clima constante y permanente dominado por la violencia, y sobre esa base se producirán agresiones y ataques puntuales, sean de tipo psicológico o físico. Así pues no debemos confundir la violencia con la agresión. La agresión es un episodio puntual, tiene un principio y un fin, y ocurre sobre la base de violencia que es constante y que no tiene principio ni fin, sino que permanece.
  
4. *Violencia continua e intensidad creciente.* En los últimos años, vemos que se ha producido un gran aumento en el número de víctimas, pero en los dos extremos de los grupos de edad, víctimas mayores de 65 años y menores de 25 años. No es, por tanto, un problema de hombres ya maduros, sino que se está produciendo y va en aumento, entre hombres jóvenes. Demostrando así que los valores presididos por la cultura machista patriarcal tradicional siguen plenamente vigentes. Otro aspecto a destacar es la extraordinaria brutalidad con la que los agresores cometen sus crímenes, disminuyendo los homicidios que se producen en el domicilio, en beneficio de un aumento de los que se producen en lugares públicos, a la luz del día y con testigos. Y a pesar de los esfuerzos de todos los agentes y organismos implicados. Reseñar que el 80% de las mujeres muertas, víctimas de su pareja o ex-pareja, no presentaron denuncia por malos tratos con anterioridad, dato que revela la dificultad de detección de los casos más graves. A su vez, han aumentado el número de denuncias, el de detenidos, así como el número de casos con resultado de muerte.
  
5. *Los menores, los grandes olvidados.* Sin lugar a dudas, esa percepción global del problema, no ha de centrar nuestra mirada en la mujer exclusivamente. Los menores, los hijos e hijas,

6. *Se tiene que enfocar de manera multidisciplinar.* La labor encaminada a poner fin a la violencia contra la mujer no puede consistir en respuestas ad hoc, de un solo sector o relativas a una única cuestión, sino que debe ser un enfoque multidisciplinar y estar facilitado por mecanismos institucionales fuertes, dedicados y permanentes. Deben participar sectores gubernamentales tales como los de justicia, salud, vivienda y educación, así como los de defensa, finanzas, relaciones exteriores, agricultura y trabajo. La coordinación entre los distintos sectores y niveles es capital para ayudar a las mujeres que sobreviven a la violencia a tener un acceso efectivo a los servicios jurídicos, sociales y de salud, así como para mejorar la labor de prevención.
7. *Gran avance legislativo y normativo.* En lo relativo a la lucha contra la violencia de género se han desarrollado en nuestro país y en la comunidad internacional durante estos últimos años a través de Leyes Orgánicas, Leyes, Reales Decretos, Decretos, Instrucciones, Manuales, Acuerdos, Convenios de colaboración, etc. Destacar el alcance normativo de la implementación de la Ley Integral: inclusión de la violencia de género en 3 Leyes Orgánicas, 13 Leyes ordinarias y 44 disposiciones de carácter reglamentario. También desde el Parlamento se han aprobado en los últimos años resoluciones, mociones y otras iniciativas con el apoyo de los diferentes grupos parlamentarios, con el fin de proponer actuaciones en la lucha contra la violencia de género. En definitiva, la Ley ha supuesto un despliegue institucional de medidas y acciones sin precedentes y la movilización de una importante cantidad de recursos. Desde la puesta en marcha de la Ley, el Gobierno de España ha invertido casi 800 millones de euros en diferentes políticas de prevención y lucha contra la violencia de género. Se han creado instituciones específicas de tutela, juzgados exclusivos, fiscalías especiales, cuerpos especializados de seguridad, profesionales especializados en violencia en la atención sanitaria y los servicios forenses, y recursos asistenciales y económicos derivados del reconocimiento de nuevos derechos, para ayudar a las mujeres a salir de la situación de violencia en la que viven.
8. *La Ley Integral es una ley de leyes.* Por ello debe actuar en todos los ámbitos, privados y públicos, en los que existe violencia de género. Este marco normativo general está siendo acompañado por las nuevas leyes autonómicas sobre la materia, unas vigentes y otras en redacción, que en el futuro darán lugar en algunas cuestiones a duplicidad normativa. Esta

9. *Papel clave de los ayuntamientos y pequeños municipios.* Éstos como administraciones más próximas a los ciudadanos son los que concretan las medidas que erradican la violencia y los más preparados para ofrecer respuestas específicas. El municipio además cuenta con las competencias suficientes para el diseño, desarrollo y ejecución de las políticas que mejoren el bienestar de las personas que viven en él. El ámbito municipal, es por ello el más adecuado y eficaz para desarrollar políticas dirigidas a luchar contra la violencia sobre las mujeres y que garanticen a las víctimas una atención de calidad, estando en contacto y colaboración directa y permanente con los servicios sociales y asistenciales de su término municipal.
10. *Atestados más elaborados requieren un tiempo que no se dispone.* La mayoría de los casos de violencia de género entran dentro de los supuestos recogidos en la Ley 38/02, de 24 de octubre, sobre el procedimiento para el Juicio Rápido de determinados delitos y faltas. Debido al escaso tiempo del que se dispone para la entrega de las diligencias policiales (urgentes), resulta muy complicado cumplir los requisitos y plazos establecidos y, por otro lado, favorece la falta de concreción y elaboración en profundidad de todos los aspectos relevantes para adoptar las medidas adecuadas. Por tal motivo se considera que los juicios rápidos no resultan totalmente idóneos para el enjuiciamiento de la violencia de género, sin embargo ofrecen la mayor rapidez, entre los diferentes cauces procedimentales existentes de nuestro país, en cuanto a la cesión de la Situación de Riesgo necesaria para solicitar a la Autoridad Judicial el alejamiento oportuno para que el autor y la víctima dejen de convivir en el domicilio común.
11. *La valoración del riesgo genera inseguridad y condiciona a los componentes del Cuerpo.* La excesiva presión mediática que sobre esta materia existe en la sociedad española tiene consecuencias negativas en la labor ejercida entre los miembros del Cuerpo implicados en las valoraciones, por el temor a las responsabilidades que sobre ellos recaen sin ser expertos ni especialistas en la intervención asistencial, al tener que decidir a través de una fórmula, medidas que pueden condicionar el servicio de la Unidad y, lo que es aún más importante, la probabilidad de que una víctima sea agredida, máxime en los casos de muerte.
12. *La respuesta policial debe ser integral, pero está excesivamente protocolarizada.* Debe contemplar todas las necesidades de la víctima: atención de emergencia, recepción de denuncias, apoyo psicosocial, asesoramiento jurídico legal y protección policial. Para ello la Guardia Civil dispone de procedimientos de actuación en materia de violencia de género, repartiendo misiones y responsabilidades, acumulando casuística y no dejando nada a la

13. *La Dotación de los Puntos de Atención Especializada es insuficiente.* Como se ha apuntado anteriormente, los PAE,s no realizan en exclusividad tareas contra la violencia de género, sino que deben afrontar otras misiones diferentes, las cuales le generan unas servidumbres y una carga de trabajo muy elevada. A este respecto indicar que se estima que el tiempo que el personal del EMUME puede dedicar a la problemática de la violencia de género está en el entorno del 10% de su potencial de servicio. Además, existen determinadas unidades de seguridad ciudadana, responsables en condiciones normales de llevar a la práctica la protección de una víctima por violencia de género, que tienen un elevado número de órdenes de protección o alejamiento en vigor en su demarcación. Esto está originando que, ante la escasez de medios humanos y materiales existentes en las unidades, no se esté realizando la protección de las mujeres de la manera más deseable y eficiente.
14. *Deficiencias y falta de comunicación con determinados Servicios Sociales.* En ocasiones las unidades de la Guardia Civil tienen que realizar tareas que a priori deberían ser efectuadas por los distintos servicios sociales, como información de la mujer, gestión de un centro de acogida, traslado de la mujer al centro, etc. La realización de todas estas funciones consigue un doble resultado negativo: por una parte sobrecarga de trabajo a las unidades con misiones que no le corresponden y, lo que es peor, detrae tiempo para la ejecución de sus cometidos específicos, es decir, instrucción de las diligencias, detención del presunto autor y protección de la víctima. La falta de comunicación se traduce en algunos casos en la negativa de los Servicios Sociales a facilitar el lugar donde se encuentran las víctimas de Violencia de Género, con orden de protección dictadas a su favor, las cuales habían cambiado de domicilio, o bien de casa de acogida, con el consiguiente perjuicio que supone al control y vigilancia sobre las víctimas.
15. *Falta de coordinación entre los distintos Cuerpos Policiales.* En ocasiones las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con responsabilidades en esta materia no están comunicando oportunamente al resto de cuerpos diversas circunstancias relevantes relativas a mujeres que tienen orden de protección en vigor. Este hecho tiene especial importancia en los casos en que las mujeres o sus agresores han cambiado su domicilio o por motivos laborales deben desplazarse de manera habitual a otra demarcación policial. Aunque se deben distinguir claramente las funciones y cometidos de Protección de Policía Local del

16. *Necesidad del Servicio de Teleasistencia.* Este servicio es el único que ofrece a las usuarias una atención inmediata y a distancia, así como apoyo, información y asesoramiento continuado. La novedad tecnológica del terminal que se entrega a las víctimas estriba en que integra el GPS para la localización geográfica permanente de la usuaria y a la vez permite la comunicación por telefonía móvil GSM con un centro de atención. Además contempla actuaciones programadas de carácter preventivo. Y ante situaciones de emergencia, las usuarias serán atendidas por personal específicamente preparado para dar una respuesta adecuada a la crisis planteada, bien por sí mismos o movilizando otros recursos humanos y materiales, propios del usuario o existentes en la comunidad, teniendo un destacable y complejo cometido las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Una vez extraídas las conclusiones, se considera obligatorio realizar una serie de PROPUESTAS DE MEJORA sobre la materia:

1. *Investigar en profundidad cada caso, buscar la habitualidad.* La legislación aprobada se ha endurecido a este respecto de forma general a raíz de la fuerte presión social por el preocupante aumento de víctimas, aplicando de manera global una serie de medidas que pueden llegar a ser excesivas y que por el gran esfuerzo que requiere su aplicación efectiva se debería tener más en consideración. ¿Se deberían endurecer más las penas?, ¿vamos a tratar todos los casos de la misma manera?. Son preguntas que debería plantearse el legislador, ya que quizás puede que el efecto que se busca resulte el contrario criminógeno al esperado. Se han de estudiar y discriminar los casos, y sobretodo tener en cuenta la habitualidad desarrollada dentro del mismo. En este sentido destacar también la importancia de los seguimientos de cada caso.
2. *La información y la educación social.* Se ha de seguir trabajando en este sentido, ya que como se mencionó en el punto 4 dentro de las conclusiones, los valores presididos por la cultura patriarcal tradicional siguen plenamente vigentes. Deben prevalecer las medidas de sensibilización ciudadana de prevención, dotando a los poderes públicos de instrumentos eficaces en el ámbito educativo, servicios sociales, sanitarios, publicitarios y mediáticos. Transmitiendo valores y principios especialmente a la juventud y a los colectivos vulnerables, de forma que se utilicen los medios más adecuados para ofrecer información accesible a cada grupo de población.
3. *Detectar los casos de mayor gravedad.* El 20-22% de las mujeres asesinadas, habían

4. *Falta de personal específicamente cualificado.* La buena práctica en las diligencias es fundamental, el problema radica en la falta de un personal formado y dedicado exclusivamente a esta materia. Pues bien, sería necesario dotar a estos PAE de personal con dedicación exclusiva a la lucha contra la violencia de género, de tal forma que pudieran realizar un seguimiento efectivo y real de los casos de su demarcación y que pudieran dedicar el 100% de su potencial de servicio a esta materia. Con esta iniciativa conseguiríamos personal más involucrado en la temática, con mayor formación y mejor conocedor de todas las circunstancias que rodean al fenómeno de la violencia de género. Asimismo conseguiríamos liberar al resto del personal que conforman los equipos de Policía Judicial, tanto de la Sección de Investigación Criminal como de los Territoriales, de realizar este tipo de funciones, pudiendo dedicarse a trabajar sobre el resto de misiones que le asigna el Manual de Policía Judicial.
  
5. *Fomentar las Áreas de Viogen en cada Provincia.* En la Comunidad de Madrid se ha iniciado este nuevo enfoque debido a la demanda y servidumbre que la violencia de género está generando en las unidades del Cuerpo de la Guardia Civil, Por ello, dado que en cada Equipo Territorial de Policía Judicial sólo existen 1 ó 2 especialistas EMUME y no teniendo el resto del personal formación específica en esta materia, se motivó la necesidad de crear una unidad que se dedique con carácter exclusivo y con miembros formados íntegramente para tal fin, realizando las comunicaciones con los servicios sociales, actuando como policía enlace entre la mujer afectada y los servicios sociales, revisando las órdenes y medidas en vigor, captando y gestionando la información con las patrullas de seguridad ciudadana, analizando las valoraciones y dando las instrucciones precisas para que se cumplan todas las actuaciones destinadas al seguimiento y protección de las víctimas y en general, asesorar, auxiliar y acompañar a la mujer a los Juzgados.

Dichos puestos de trabajo, formados con un mínimo de 2 agentes, podrían ser de personal en reserva, al igual que en el caso de la UPAP del CNP, de tal modo que no se resienten otras unidades, retrayendo de funciones de seguridad ciudadana a personal en activo.

6. *Mayor transparencia y fluidez de la información,* entre los Servicios Sociales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Como se ha venido insistiendo a lo largo del Trabajo, se debe hacer visible esa confianza a la hora de informar los cambios de domicilio de las víctimas, realojamientos en casas de acogida y demás vicisitudes que afectan directamente a la protección y al seguimiento de las afectadas. En este sentido también deberían ampliarse los

7. *Realizar encuestas a las víctimas sobre la labor asistencial policial.* Resultaría de gran interés disponer de algún mecanismo eficaz para valorar la percepción subjetiva de las mujeres respecto a estas medidas, al objeto de conocer si las actuaciones y protocolos llevados a cabo por la Institución satisfacen sus expectativas, si se sienten realmente respaldadas y protegidas, o bien estudiando alguna de sus posibles propuestas. De este modo conoceríamos si nuestro trabajo es valorado por nuestros clientes (las víctimas), así como si se pudiesen mejorar determinados aspectos del mismo para hacerlo más completo y eficaz.
8. *Mayor respaldo judicial de las FCS.* Como se ha dicho previamente, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad soportan una gran carga generada por la opinión pública y la alarma social que sobre esta materia existe en la sociedad española, perjudicándose su labor por el temor a las responsabilidades que sobre ellos recaen sin ser expertos ni especialistas en la intervención asistencial, al tener que decidir medidas que pueden condicionar el servicio de la Unidad, trayendo efectivos que realizan otros de los muchos cometidos que desarrollan permanentemente, ejerciendo el papel de órganos asistenciales, así como actuando conforme a protocolos que regulan en exceso nuestra capacidad. Toda esa carencia de resguardo judicial hacia nuestras actuaciones o decisiones frenan de alguna manera la iniciativa de los miembros en el complejo ámbito de la violencia de género.

Sería necesario el establecer unos protocolos en el Ministerio de Justicia y una implicación mayor por parte de los funcionarios judiciales encargados de la cumplimentación de los mismos, al objeto de eliminar o minimizar los errores que se detectan en la actualidad.

9. *Disponer de una única base de datos.* En la actualidad existen tres bases de datos donde se recogen las medidas de alejamiento y protección dictadas por los distintos Juzgados con competencias en la materia. Dichas bases no siempre recogen los mismos datos relativos a una misma medida, lo que implica problemas operativos a las unidades que tienen que actuar en la calle. Sería necesario el disponer de una única base de datos para esta materia, alimentada por todos los cuerpos policiales y con acceso para todos ellos, con lo que se conseguiría unificar criterios y evitar las duplicidades que tanto perjudican. Para que esta base fuera operativa sería necesario una buena comunicación de los Juzgados actualizando los datos y evitando así errores entre los agentes actuantes.
10. *Explotar el auge de las Policías Autonómicas y Locales.* Con respecto a la actuación de cada una de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con responsabilidad en esta materia (Cuerpo Nacional de Policía, Guardia Civil, Mossos D'Esquadra, Ertzaintza, Policía Foral y algunas Policías Locales) es necesario mejorar las cotas de coordinación entre las mismas. Asimismo

11. *Cumplimiento efectivo del apartado 4 de la Norma Técnica 1/2008, sobre la Tramitación de Órdenes de Protección.* Que dice: “Cuando una Unidad reciba la resolución de OP adoptada por una Autoridad Judicial ... Si no fuera así, trasladará la resolución urgentemente al Cuerpo Policial competente transmitiéndola por la vía más rápida posible (teléfono, fax, correo electrónico, etc) dejando constancia de la comunicación efectuada...”. Pues bien, la realidad de las Unidades de la Guardia Civil es bien distinta ya que, independientemente de la competencia o no en demarcación Guardia Civil, registran todas las Órdenes de Protección con la consiguiente sobrecarga de trabajo y las dificultades que se presentan para el desarrollo y cumplimiento de los plazos en las actuaciones.
12. *Aprender de los errores: víctima de Alovera.* Como a continuación se expone, el Servicio de Teleasistencia no pudo evitar en esta ocasión el brutal asesinato sucedido en Alovera (Guadalajara) el 10 de Abril de 2008, donde por deficiencias diversas en diferentes ámbitos tales como la fluidez en la comunicación de las calificaciones, el correcto seguimiento y tratamiento de la persona asistencial que la trataba y el desbordamiento dentro del juzgado implicado dieron como fatal resultado la muerte de una mujer. Por ello es necesario tomar conciencia de lo ocurrido no sólo por ensombrecer el esfuerzo y la dedicación de todos los miembros que colaboran en este Servicio sino por lo más importante, evitar cualquier tipo de agresión, máxime en los casos de muerte.

---

#### BIBLIOGRAFÍA

- **Informe** Anual del Observatorio Estatal de la Mujer.
- **Informe** del Observatorio Nacional de la Delincuencia de 2006.
- **Catálogo** de Publicaciones Generales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- **Estudios** encargados por el Consejo General del Poder Judicial al Laboratorio de Sociología Jurídica de la Universidad de Zaragoza.
- **Estudio** elaborado por la División para el Adelanto de la Mujer del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas.
- ALARCÓN ALONSO, A; ALMEIDA GONZÁLEZ, S; CALETRO VILLA, F; DOMINGO BOYER, A; JIMÉNEZ CANO, J; MANZANAS MANZANAS, J; LÓPEZ LUZ, I; PÉREZ PÉREZ, V (2007). *Violencia de Género*. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.
- **Estadísticas y Legislación** del II Informe Internacional “Violencia contra la mujer en las relaciones de pareja”. Diciembre de 2006. Fuente: Centro Reina Sofía.
- Centro de Investigaciones Sociológicas.
- **Esquemas Conceptuales y las Notas** sobre el Sistema VdG, de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia

---

de Género. Fuente: Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI).

- **Evaluación** de la Aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre. Medidas de Protección contra la violencia de género. Ministerio de Igualdad.
- **Estadísticas** recogidas en la Nota Interior 8673 de fecha 26 de mayo de 2008, mediante el cual se interesa informe de situación en demarcación Guardia Civil en materia de violencia de género. Unidad Técnica de Policía Judicial.
- **Programa** de Teleasistencia Móvil para víctimas de la violencia de género. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado, Servicios Sociales, Familia y Discapacidad.
- **Documento** “Servicio de Teleasistencia Móvil para las víctimas de violencia de género” emitido por la Comisaría General Territorial de los Mossos d’Esquadra. Dirección General de Seguridad Ciudadana. Secretaría de Seguridad Pública.
- **Datos** procedentes del Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Ministerio de Educación, Política Social y Deporte).
- **Presentación** del Sistema Teleasistente para mujeres en riesgo de sufrir violencia de género. Fundación Telefónica.
- **Artículos** de Internet de ElPaís.com. Extracto del Artículo de MÓNICA C. BELAZA - Madrid - 19/04/2008 y Artículo del DiarioDirecto, 10/04/08.
- **Páginas Web** del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Igualdad, Ministerio de Justicia, Cruz Roja.
- **Intranet** del Cuerpo de la Guardia Civil.

## NOTAS

<sup>1</sup> Datos recopilados en el Catálogo de Publicaciones generales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Subdirección General de Información Administrativa y Publicaciones. Informe anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la mujer.

<sup>2</sup> Regulado en la Norma Técnica 1/2008 de la Guardia Civil.

<sup>3</sup> ALARCÓN ALONSO, A; ALMEIDA GONZÁLEZ, S; CALETRO VILLA, F; DOMINGO BOYER, A; JIMÉNEZ CANO, J; MANZANAS MANZANAS, J; LÓPEZ LUZ, I; PÉREZ PÉREZ, V (2007). *Violencia de Género*. Instituto Universitario Ortega y Gasset. Madrid.

<sup>4</sup> Datos extractados del Informe de 2006 del Observatorio Nacional de la Delincuencia (OND).

<sup>5</sup> Destaca por ser una de las investigaciones más profundas y representativas elaboradas por el Ministerio de la Mujer en Alemania.

<sup>6</sup> En consecuencia se modifica el Anexo de la Instrucción 10/2007, que queda redactado con el formato que se adjunta a esta Instrucción 5/2008, entrando en vigor el mismo día de su publicación en el BOGC el 31 de julio de 2008.

<sup>7</sup> Curiosamente los formadores aún no pueden, pero se está trabajando para ello.

<sup>8</sup> Los formularios de SIGO se actualizan para las preguntas con el formulario VPR, coordinando y simplificando el trabajo del agente instructor.

<sup>9</sup> Se debe resaltar lo operativo que resulta el aviso sobre el cumplimiento del período para emitir la Evaluación de la Evolución del Riesgo para el usuario policial.

<sup>10</sup> Información recopilada de los Esquemas Conceptuales y las Notas sobre el Sistema VdG, de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género. Fuente: Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI).

<sup>11</sup> Gabinete de Estudios de Seguridad Interior de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

<sup>12</sup> Asimismo recordar la firma del ACUERDO MARCO de 20 de febrero de 2007, entre el Ministerio del Interior y la FEMP en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial y del CONVENIO ESPECÍFICO de 25 de febrero de 2008, entre el Ministerio del Interior y los ayuntamientos para la participación del Cuerpo de Policía Local en el ejercicio de las funciones de policía judicial.

<sup>13</sup> El Cuerpo Nacional de Policía a través de sus Divisiones de Formación.

<sup>14</sup> La Guardia Civil a través de su Jefatura de Enseñanza.

<sup>15</sup> Estadísticas recogidas en la Nota Interior 8673 de fecha 26 de mayo de 2008, mediante el cual se interesa informe de situación en demarcación Guardia Civil en materia de violencia de género. *Unidad Técnica de Policía Judicial*. Jefatura de Policía judicial.

<sup>16</sup> Anteriormente se exigía tener una Orden de Protección en vigor.

<sup>17</sup> Documentación extractada del Programa de Teleasistencia Móvil para víctimas de la violencia de género. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Secretaría de Estado, Servicios Sociales, Familia y Discapacidad.

<sup>18</sup> Información recopilada del documento “*Servicio de Teleasistencia Móvil para las víctimas de violencia de género*” emitido

---

por la Comisaría General Territorial de los Mossos d'Esquadra. Dirección General de Seguridad Ciudadana. Secretaría de Seguridad Pública.

<sup>19</sup> Esta forma de trabajo o coordinación viene recogida en un escrito emitido por el Coronel Jefe de la UTPJ para las Jefaturas de Comandancia, a 29 de mayo de 2006.

<sup>20</sup> La realidad de funcionamiento en las unidades demuestra que son muy pocos los equipos que lo hacen y la información que se manda desde UTPJ no les sirve de mucho ya que es numérica no nominal de altas y bajas.

<sup>21</sup> Como se ha comentado anteriormente, una Orden de Alejamiento es requisito necesario actualmente, a diferencia de la Orden de Protección requerida anteriormente.

<sup>22</sup> Ídem que el punto anterior.

<sup>23</sup> Lamentablemente la realidad operativa es bien distinta, donde son escasas las comunicaciones mensuales que les llegan.

<sup>24</sup> Evaluación de la Aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de Diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.