



DEFENSOR
DEL PUEBLO

Violencia vicaria de género

Las otras víctimas



Violencia vicaria de género

Las otras víctimas

Madrid, noviembre 2024

Al igual que todos los informes y demás publicaciones del Defensor del Pueblo, se puede acceder a la versión digital del presente documento en la web institucional: www.defensordelpueblo.es

Los enlaces a webs que figuran a lo largo del documento fueron consultados en el momento de cerrar el texto.

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
Documentacion@defensordelpueblo.es

Depósito Legal: M-26099-2024

SUMARIO

Presentación: Las otras víctimas	5
1 Introducción	9
Contexto en el que se produce esta línea de actuación (9) — Concepto de violencia vicaria de género (13) — El trabajo de las defensorías autonómicas sobre violencia vicaria de género (18) — Criterios identificadores de la violencia vicaria de género utilizados por el Defensor del Pueblo (22)	
2 Legislación y jurisprudencia sobre la violencia vicaria de género	24
2.1 Normativa internacional. El Convenio de Estambul	24
2.2 Normativa de la Unión Europea	26
La Directiva europea de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres (26) — Ámbitos objetivo y subjetivo de la directiva (27) — Incidencia de la directiva en la violencia de género vicaria: medidas de prevención y derechos de las víctimas (28)	
2.3 La violencia vicaria de género desde la perspectiva del derecho español	30
2.4 Legislación autonómica sobre violencia vicaria	38
2.5 Breve referencia al tratamiento de la violencia vicaria de género en la jurisprudencia	47
3 La actuación del Defensor del Pueblo	53
Objetivos de la intervención del Defensor del Pueblo (53) — Metodología de la intervención del Defensor del Pueblo (55) — Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo entre 2019 y 2024 (56)	
4 Compendio de avances relacionados con intervenciones del Defensor del Pueblo.....	63
5 Líneas de actuación para el futuro.....	78
5.1 Datos y análisis del fenómeno.....	78
5.2 Políticas preventivas de atención a la familia.....	79
5.3 Mejoras en los sistemas de detección del riesgo.....	79
5.4 Protección judicial de los menores víctimas de violencia vicaria	81
5.5 Fortalecimiento del marco legal vigente	83
5.6 Fortalecimiento del sistema de reparación para el menor. Servicios públicos específicos.....	85
6 Recomendaciones	86

PRESENTACIÓN: LAS OTRAS VÍCTIMAS

La violencia contra las mujeres adopta formas bien diversas y, en ocasiones, sofisticadas, con el objetivo directo no solo de amedrentar o atemorizar, sino tantas veces de producir el mayor daño posible, hasta alcanzar en numerosos casos la pérdida de la vida. Siempre rechazable e injustificada, sin embargo, el asunto resulta singularmente significativo cuando el mal que se produce busca lograr unos efectos supuestamente añadidos, que son cruciales, que son vitales y, si cabe, que añaden aún más indignidad a las acciones. Con la finalidad de ser más destructivos, de destrozarse los entornos afectivos y el aliento de las razones de vivir. Es la violencia contra las mujeres que se ejerce mostrando una forma de poder siniestramente más dolorosa.

Si ya los niños y las niñas, los menores, son víctimas sensibles de las situaciones de violencia en el entorno, y se ven especialmente afectados por lo que ocurre, muy en concreto con sus madres, tutoras o familiares con quienes crecen sus afectos y sus modos de relación, es descorazonador y deplorable que algunos, nos referimos en especial a su padre o pareja de su madre, busquen explícitamente producir el máximo dolor a las mujeres agrediendo, incluso asesinando, a esos menores, para dañarlas por este medio. No es un modo indirecto, es una forma absoluta y cruel de ejercer poder, de crear mayor dominio, de pretender la máxima sumisión e indefensión a través de esta modalidad que con rigor puede calificarse de violencia vicaria de género.

En algún momento se consideró que esas niñas, niños y adolescentes eran consecuencias invisibles de ese mal causado a las mujeres, a sus madres, dado que resultaban afectados por su pérdida o por la violencia que imponía para su vida, para su entorno, con pocas posibilidades de ser un hogar. Pero ese es el extremo de violencia con quienes, menores de edad y tal vez lejos de serlo, venían a ser utilizados como un

medio para infligir un daño superior a sus madres. Ellos, ellas, son otras víctimas, las otras víctimas, y es nuestra obligación visibilizarlas y hacer patente hasta qué punto esa violencia vicaria alcanza a las mujeres.

El Defensor del Pueblo no solo ha analizado lo que ello supone, ni se ha limitado a reflexionar sobre el asunto, haciendo diversas consideraciones para crear un cierto clima o una actitud ante esta violencia. Ha incidido e intervenido para buscar y propiciar fórmulas y procedimientos adecuados para afrontarla. Y en cumplimiento de sus obligaciones, la institución ha adoptado resoluciones con propuestas concretas para combatirla. Desde una consideración fundamental, la de centrar la mirada en las mujeres y en los niños y las niñas que han de considerarse explícitamente como víctimas de esa violencia, es decir, de quienes la han ejercido y la ejercen.

El presente Informe nace de ese trabajo realizado en el Defensor del Pueblo y ofrece una perspectiva, que parte del reconocimiento de la labor realizada por numerosas instituciones, organismos y entidades por dar respuesta a esta verdadera lacra presente en nuestra sociedad. Pero fundamentalmente ha de reconocerse la acción de las mujeres y muy en concreto de quienes han vivido y viven en la insoportable tensión de la violencia ejercida cotidianamente como un poder que no acaba de asumir su autonomía y en última instancia la libertad de las propias mujeres.

Las actuaciones del Defensor del Pueblo brotan en gran parte de la realidad que acucia de modo implacable. De los requerimientos que ha venido recibiendo y recibe, de las disposiciones legales y de las acciones de tantas y de tantos en su empeño de encontrar los mejores caminos para erradicar esta violencia. La violencia vicaria no es simplemente otra modalidad, es una muestra palpable más de la urgencia de abordar desde todas las instancias esto que no es solo un problema. Las mujeres y sus hijos e hijas son víctimas de una misma violencia, por unos motivos semejantes, incluso único. Y por una misma razón, porque sus madres son mujeres. De ahí que quepa hablar de violencia vicaria de género.

Si aquí partimos de los criterios o de la actuación es para mostrar con qué procedimientos y con qué concepción realizamos nuestra labor en este informe. Esto exige empezar por tener en cuenta la legislación y la normativa de la Unión Europea, así como la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, que marcan las líneas en las que desarrollar nuestra labor.

No se trata de considerar que nuestra labor se instaure como una referencia ineludible, ni que todo haya de verse desde la perspectiva que en este trabajo se

propone. Buscamos más bien incardinarnos en lo que es tarea de toda la sociedad, desde las competencias de nuestra institución, lo que conduce a toda una serie de recomendaciones que buscan ser concretas y directas, y que se dirigen a instituciones y organismos definidos.

El presente Informe es consciente de la labor extraordinaria que realizan tantos otros, tantas otras, por abordar esta cuestión. Se elabora con conciencia de abrir asimismo espacios de diálogo y de conversación, con la convicción de que únicamente un trabajo articulado y conjunto de toda la sociedad podrá afrontar este asunto. A la par, resulta imprescindible no ignorar ni burocratizar, ni simplemente cuantificar las vidas y el dolor infringido a tantas mujeres. Ellas y sus menores son las víctimas.

Las recomendaciones que aquí aparecen tienen por consiguiente también una dimensión que sin ningún afán aleccionador forma parte, sin embargo, de la imprescindible pedagogía social y conciencia social que han de movilizarlos, sin excusa. Buscan a su vez ser una propuesta técnica que no por ello pierda esta dimensión de verdadero compromiso.

Ángel Gabilondo Pujol
Defensor del Pueblo

1 INTRODUCCIÓN

Contexto en el que se produce esta línea de actuación

Toda violencia que se ejerce contra los menores constituye un asunto prioritario y un motivo de preocupación para el Defensor del Pueblo. Desde hace años, esta institución trabaja con las distintas administraciones para analizar las diferentes formas de violencia, así se trate de agresiones directas contra los niños, niñas y adolescentes, o de las varias modalidades de violencia doméstica o intrafamiliar, o de la violencia sexual contra los menores, padecida físicamente o a través de las redes sociales, o la violencia sexual presenciada como el acceso sin control a la pornografía, o las agresiones que se ejercen en los ámbitos educativos. También, como es objeto del presente informe, la violencia de género contra la mujer cuando afecta directamente a menores, que es lo que se conoce como violencia vicaria de género.

Todas estas situaciones son abordadas por el Defensor del Pueblo, buscando en cada caso las propuestas de medidas para una más eficaz protección de los niños y niñas.

El Defensor del Pueblo tiene en cuenta que la lucha contra todas las formas de violencia en la infancia es, además, un imperativo legal y constitucional para todos los poderes públicos, que resulta del debido respeto a los más esenciales derechos humanos de estos niños, niñas y adolescentes. Así lo reconoce igualmente la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España en 1990. Se deben asegurar y promover estos derechos no solo para salvaguardar la dignidad humana e integridad física y psicológica de los menores, sino también para garantizar el futuro de las personas adultas que llegarán a ser, y el de la sociedad en la que se desarrollen (Objetivo 16 de los Objetivos para el Desarrollo sostenible –ODS– para promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas).

El Defensor del Pueblo ya indicó en el Parlamento, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, que se elaboraría un informe sobre violencia vicaria de género, en el que se analizaran todas las actuaciones que se han llevado a cabo por parte de la institución, los logros que se han ido alcanzando y los ámbitos en los que aún hay que seguir trabajando. Así lo puso de manifiesto en la presentación conjunta de los informes de 2022 y 2023.

La protección de las personas menores de edad es una obligación prioritaria de los poderes públicos, reconocida en el artículo 39 de la Constitución. Es un objetivo general de la política común europea, establecido en el artículo 3 del Tratado de la Unión

Europea, y es uno de los compromisos del Pacto de Estado contra la violencia de género del año 2017, recogido en la meta 16.2.

Desarrollos normativos

El ordenamiento jurídico español ha incorporado importantes instrumentos para la defensa de los derechos de las personas menores de edad, así como para su protección frente a todas las formas de violencia. Son de referencia la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, hasta la modificación del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y por la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, o la más reciente regulación integral en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

En ambas leyes, se plantea como principio rector de la actuación administrativa el amparo de las personas menores de edad contra todas las formas de violencia, incluidas las producidas en su entorno familiar, de género, la trata y el tráfico de seres humanos y la mutilación genital femenina, entre otras.

En consecuencia, tal y como viene expresamente reconocido en el preámbulo de la mencionada Ley Orgánica 8/2021,

los poderes públicos tienen la obligación de desarrollar actuaciones de sensibilización, prevención, asistencia y protección frente a cualquier forma de maltrato infantil, así como de establecer aquellos procedimientos necesarios para asegurar la coordinación entre las Administraciones públicas competentes y, en este orden, revisar en profundidad el funcionamiento de las instituciones del sistema de protección a las personas menores de edad con el objetivo de constituir una protección efectiva ante las situaciones de riesgo y desamparo.

Esto se traduce en una adecuada protección del interés superior del menor, en todas las decisiones de los poderes públicos que les afecten, incluidas aquellas que se adoptan sobre las relaciones familiares, o sobre la ordenación de la sociedad.

Los asuntos relacionados con la violencia vicaria de género se consideran una forma de violencia contra la mujer, por la cual los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia machista son instrumentalizados para maltratar y ocasionar dolor a sus madres. La violencia vicaria de género es, por tanto, una violencia de género extendida, o interpuesta, en la que los hijos e hijas de las mujeres víctimas son instrumentalizados para ejercer el sometimiento y la subordinación de la mujer al hombre en las relaciones de pareja (definición de violencia contra la mujer de la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas, Beijing, República Popular China, 1995).

La Resolución de 6 octubre de 2021 del Parlamento Europeo (2019/2166-INI) puso como objetivo de toda actuación pública la protección de los hijos e hijas que sufren el

impacto de la violencia de género en sus familias, superando la perspectiva de la violencia en la pareja, y la idea de la prevalencia del derecho de los padres a la custodia de los niños y niñas, en cualquier circunstancia. Esta resolución ha dado pie a la reciente Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de la UE 2024/1385, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, de 14 de mayo del 2024.

Actuaciones del Defensor del Pueblo y de las defensorías autonómicas

Como ha quedado señalado, el Defensor del Pueblo es una de las instituciones públicas que se ha comprometido con la denuncia de la violencia de género ejercida sobre los hijos e hijas de las mujeres maltratadas, llamando la atención sobre la situación de los menores víctimas de violencia vicaria de género y sobre la regulación tradicional de las relaciones de familia, en las que se mantenía el protagonismo del paterfamilias, y los derechos de los progenitores (padre y madre) de patria potestad, frente al interés superior de los niños.

La institución viene reclamando una protección rápida y eficaz para las hijas e hijos de las mujeres víctimas de violencia de género, que evitase más asesinatos y más agresiones a menores a manos de padres, acusados o condenados por violencia de género.

Igualmente, la cuestión ha sido objeto de atención por parte de los defensores autonómicos, como se indica páginas más abajo.

En las XXXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, celebradas en Alicante el 23 y 24 de octubre de 2018, se trató el asunto de «la atención de mujeres y menores víctimas de violencia de género». En el documento final todas las defensorías de España consideraron que más allá de la represión penal, en la lucha contra la violencia de género de las mujeres y de sus hijos e hijas, era crucial entender la dimensión del fenómeno, las causas que lo provocan y las soluciones que se han propuesto por parte del Estado para remediar el daño que causa y evitar futuras agresiones. Para ello, la hoja de ruta consistía en conocer objetivamente la realidad española, contar con datos ciertos sobre el fenómeno, entender la intervención de la Administración a favor de la víctima y, por supuesto, analizar la suficiencia presupuestaria y la dotación de medios para poder realizar un ejercicio efectivo de los derechos reconocidos por la ley.

En noviembre del 2021, el Diputado del Común de Canarias organizó las jornadas de coordinación con el título «Violencia vicaria. Otra forma de violencia de género», en las que, además de profundizarse en los aspectos ya identificados en 2018, se incluyeron los estudios sobre procedimientos judiciales elaborados por el Observatorio del Consejo General del Poder Judicial contra la violencia de género y los análisis de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado sobre valoración del riesgo de los menores.

Datos sobre la situación actual

Según los datos oficiales publicados por la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, desde 2013 hasta el momento, son 63 los menores asesinados por violencia vicaria de género por sus padres o por las parejas o exparejas de sus madres. Son asesinatos calificados por el Ministerio de Igualdad como violencia vicaria de género, que se identifican como tales porque la motivación de la agresión hacia el menor es instrumental y persigue el mismo objetivo que la violencia ejercida directamente contra su madre.

Estos datos –referidos solo a las consecuencias más graves de la violencia vicaria de género– llevan a explicar los dos tipos de actuaciones que se desarrollan en el Defensor del Pueblo y que están en buena medida condicionadas por las quejas que le presentan los ciudadanos en este tema, en las que se diferencian dos tipos de víctimas menores de edad:

- a) los menores víctimas directas de la violencia, que son objeto de violencia física o psíquica por parte del agresor de sus madres, incluyendo la violencia sexual;
- b) los menores víctimas indirectas de violencia de género, que padecen la violencia que se ejerce contra sus madres porque se realiza en su presencia, aunque no sean objetivo directo y porque sufren las agresiones a sus madres, se encuentran en situaciones de opresión y control, viven un tipo de relación familiar basada en el abuso de poder y la desigualdad o se ven expuestos a manipulación por parte de los progenitores.

En realidad, las dos categorías deben ser consideradas víctimas directas de violencia de género, de acuerdo con el concepto de violencia de género extendida que utiliza la legislación europea en la mencionada Directiva UE 2024/1385, de 14 de mayo, que asume las definiciones del Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica (Convenio de Estambul).

La diferenciación es, por lo tanto, una cuestión metodológica, que sirve para explicar las dos perspectivas desde la que se aborda esta situación por parte del Defensor del Pueblo, como se verá en el apartado de actuaciones.

No obstante, es importante que se haga una reflexión sobre qué es verdaderamente la violencia vicaria de género y sus características, para poder definir con exactitud el ámbito de intervención del Defensor del Pueblo en este trabajo, diferenciándolo de otro tipo de violencias sobre la infancia que, siendo igualmente importantes, no constituyen el objeto aquí fijado.

Concepto de violencia vicaria de género

La violencia vicaria es una de las formas o manifestaciones de la violencia de género. Es aquella violencia que sufren las mujeres por parte de sus parejas o exparejas y que es ejercida a través de su entorno más próximo y querido para seguir causándoles daño y sufrimiento. Se trata de un contexto de violencia de género continuado, que se explica por un marco cultural de violencia estructural arraigado en la sociedad y por las agresiones físicas y psíquicas perpetuadas sobre la mujer, en el ámbito íntimo de las relaciones personales y afectivas, para mantener sobre ella una posición de sometimiento y control.

Según la Real Academia de la Lengua, el término «vicario, ria», alude al «que tiene las veces, poder y facultades de otra persona o la sustituye». En este sentido, la violencia vicaria de género podría entenderse como la sustitución de una persona por otra en el ejercicio de la violencia de género, donde la persona sustituida es siempre la mujer, como principal objetivo de la actuación de sometimiento de su pareja o expareja, y la persona sustituta o interpósita son sus allegados y seres más queridos, entre los que están, en primer lugar, los hijos e hijas de la víctima.

Desde la psicología clínica se acuñó la expresión de «violencia vicaria» para referirse concretamente a la violencia que se ejerce de modo preferente sobre los hijos e hijas para dañar a la madre, en el marco de la violencia de género. Sonia Vaccaro explica en el libro *Violencia vicaria. Golpear donde más duele*, que acuñó el concepto y utilizó el término para dar nombre a lo que las mujeres «estaban padeciendo a través del daño que se les infligía por interpósita persona: sus hijas e hijos en especial y de modo preferente. Y no era casual»¹.

Así, la conceptualización de esta forma de violencia de género en los menores como persona interpuesta mantiene el foco en la violencia que se ejerce contra la mujer por parte de su pareja o expareja, pero también refuerza la visibilización de la violencia e instrumentalización que sufren los hijos e hijas víctimas de violencia contra su madre, aunque hasta la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia, se concebía como una realidad encapsulada y disociada de la violencia de género, tal y como se entiende en el marco de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.

¹ Sonia Vaccaro, *Violencia Vicaria. Golpear donde más duele*, 2023, Bilbao, Desclée de Brouwer, p. 22.

El hecho de que se evidencie que el fin último de la violencia vicaria sea causar daño a la madre no significa que no deba ponerse en el centro de la respuesta protectora y asistencial del Estado a los hijos e hijas víctimas de violencia de género, contemplando conjuntamente ambas realidades como medios y fines de la violencia machista.

Lo cierto es que esta forma de «violencia de género extendida», que utiliza el vínculo de la mujer maltratada con sus seres más queridos, se ejerce esencialmente sobre los hijos e hijas de la mujer, ya sean comunes o ajenos al agresor, porque esta es una de las expresiones más crueles y extremas de la violencia, que deja a la mujer «muerta en vida», causándole un dolor permanente en el tiempo. El agresor daña a las personas más vulnerables, los hijos e hijas, que ya son también víctimas directas de esa misma expresión de violencia y sumisión, causando así un perjuicio irreparable en la mujer víctima, en especial en los casos en los que esta violencia termina en el asesinato de los menores. Así lo corroboran los datos del portal estadístico de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad, donde se computan hasta 63 menores de edad asesinados en un contexto de violencia de género desde el año 2013, año en que empezaron a registrarse oficialmente estos hechos.

Todos los asesinatos de menores computados en las cifras oficiales tienen en común que se producen en entornos de violencia contra la madre y se cometen con el propósito último de dañarla. Con o sin denuncia previa, la madre y los hijos ya eran víctimas de violencia machista y ya venían sufriendo episodios de agresión por parte del padre o de la pareja o ex pareja de la madre. Por eso, la motivación delictiva obliga a distinguir la violencia vicaria de otras violencias intrafamiliares o domésticas que también se ejercen sobre la infancia, en las que no concurre el factor de discriminación por razón de género, ni el ejercicio del control y sumisión contra la madre.

El delito cometido sobre los menores es el mismo en uno u otro caso, pero la respuesta que debe darse a la violencia vicaria de género necesariamente va a requerir de otras medidas específicas de prevención, detección de la vulnerabilidad, protección, reparación, apoyo y asistencia, e incluso requerirá de una intervención diferente desde el ámbito judicial, que la que se dé para otras manifestaciones de violencia contra la infancia en el entorno doméstico. De ahí, también, la necesidad y la importancia de no disociar los dos tipos de violencia que acarrea toda manifestación de la violencia vicaria: la violencia contra la mujer y la violencia contra la infancia.

Enfoque integral

Resulta indispensable construir un enfoque integral para hacer frente a esta tipología de violencia que contemple conjuntamente a la madre y a sus hijos e hijas menores, ya que todos ellos son víctimas de violencia de género.

Obviamente, el asesinato de los hijos e hijas que tiene como objetivo causar daño y sufrimiento a la madre constituye una expresión muy extrema y letal de esta forma de violencia.

En estos casos, además de cometerse un delito sobre los menores, se comete otro delito de violencia psíquica contra la persona a la que se quiere dañar, que es la madre de esos niños y niñas. Convergen dos tipos de violencia: la violencia contra la infancia y la violencia psicológica contra la mujer.

Para incrementar el dolor de la madre, en ocasiones, estos hechos se acompañan de la ocultación del cadáver de los hijos e hijas lo que incrementa el sufrimiento indefinido e impide un adecuado proceso de duelo y de despedida, imprescindible para el inicio de cualquier forma de recuperación. Otras veces, los delitos van seguidos del suicidio del agresor.

Un ejemplo ilustrativo de este tipo de violencia extrema lo constituye un caso que fue recogido especialmente por los medios de comunicación. La víctima había sufrido violencia por parte de su pareja durante años, llegando incluso a denunciar en múltiples ocasiones el riesgo que existía de violencia contra su hija menor, hasta que el progenitor asesinó a la niña en el año 2003, en el ejercicio de un régimen de visitas establecido sin vigilancia. El agresor se suicidó a continuación. En este caso falló el sistema de protección en relación con su hija y se evidenció cómo la violencia que sufren las mujeres por parte de sus parejas o exparejas afecta de forma intensa también a sus hijos e hijas víctimas directas de esa violencia. Y así fue reconocido por el Estado español, que fue conminado por Naciones Unidas a la reparación de la víctima, por la responsabilidad derivada de su inacción protectora.

Pero cuando se habla de violencia vicaria de género no se hace referencia únicamente a esta manifestación extrema de la violencia que llega a quitarle la vida a los hijos e hijas. La violencia vicaria de género también incluye la instrumentalización diaria y ordinaria de los niños y niñas con el objetivo de causar daño a sus madres.

Son muchos los actos de violencia física y de violencia psicológica, que pueden ejercerse sobre los menores para infligir un daño a la madre, que suceden en el contexto doméstico y que permanecen normalmente ocultos a los ojos de los familiares y allegados de los niños. Se habla, en estos casos, de una violencia vicaria instrumental, en la que se utilizaría a los hijos e hijas como si fueran objetos, mediante su cosificación, para realizar diversas acciones sobre ellos con el ánimo de seguir hiriendo o maltratando a la madre. Se busca, así, mantener una posición de dominio y control sobre la mujer, y de ejercicio de la autoridad paternal sobre los menores y sobre la familia. Por ejemplo, interrumpir el tratamiento médico, farmacológico o psicológico que recibe el menor, impedir la realización de actividades extraescolares habituales, utilizar las visitas para

no dar información a la madre del paradero o del estado del niño o niña, o bien, ocultar información de interés sobre el menor, como una enfermedad o un accidente. Entre estas conductas, también los motivos de índole económica tienen una considerable incidencia.

Sobre estas otras manifestaciones no extremas de la violencia vicaria no disponemos en la actualidad de datos estadísticos de ningún organismo oficial. Esta expresión de la violencia vicaria de género permanece invisibilizada y oculta, como ocurriera en los inicios del siglo XXI con la violencia contra la mujer. Solo se accede a los exiguos datos de víctimas mortales menores de edad, porque son imposibles de ocultar, cuando sabemos que este otro tipo de violencia instrumental, que es la habitual, produce un daño sostenido de enorme relevancia para las madres y para sus hijos e hijas, que se ven privados de vivir una infancia libre de violencia, les afecta en su desarrollo psicológico y les causa secuelas irreversibles. La violencia habitual contra los menores y el temor a una explosión de violencia por parte del padre contra ellos explica en muchas ocasiones las cifras insuficientes de denuncias, según los propios testimonios de las víctimas.

Resulta difícil cuantificar esta violencia y también resulta difícil probarla al tratarse de una violencia extendida, instrumental, que se comete en el estricto ámbito de la intimidad familiar, y que muchas veces parece una violencia indirecta, que se irradia a los hijos e hijas de las mujeres víctimas como testigos de la violencia contra su madre.

Pero por ese motivo, precisamente, es necesario reconocer las debilidades del sistema para abordar una respuesta adecuada sobre esta modalidad de violencia vicaria de género definiéndola para identificarla y visibilizarla, y a partir de ahí poder prevenirla adecuadamente y poder ofrecer una mejor respuesta institucional. Lo que pone el foco en el cuidado que se debe dar a los conflictos familiares y a la gestión de las rupturas familiares tanto desde el punto de vista judicial como de atención social, sin que quepa dejar al margen a los menores, ni obviar el impacto que la crisis de pareja puede tener sobre ellos.

Registro de información

La Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, prevé la creación de un Registro Central de información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia.

Su puesta en funcionamiento permitirá obtener un conocimiento un poco más preciso de la situación de la violencia contra la infancia, el tipo de violencia ejercida y las personas agresoras. Estas variables ayudarán en la identificación de supuestos de violencia vicaria de género ejercida sobre los niños y niñas en contextos de violencia de género.

Es sabido que los hijos e hijas que viven en un entorno familiar de violencia de género tienen mayor riesgo de sufrir violencia, bien sea de forma directa, mediante acciones que les dañen directamente, bien de forma indirecta, sufriendo las consecuencias psicológicas que acarrearán esas vivencias, y la vulnerabilidad añadida en las que se les sitúa. En ambos supuestos, lo importante no son las conductas realizadas sobre los menores, sino la instrumentalización de esas conductas para continuar dañando a la madre, en una violencia contra la mujer desplazada. El elemento que agrava la agresión sobre el menor es su cosificación, su instrumentalización, la razón por la que el padre, o la pareja o expareja de la madre, le causa el daño, es decir, la motivación. Existe un plus de criminalidad en la agresión, que no debe ser obviado.

Junto con las agresiones físicas, incluyendo las agresiones sexuales y las psicológicas, son muchas otras las conductas de violencia sutil que pueden utilizarse para hacer daño a la madre, a través de las acciones realizadas sobre sus hijos e hijas. Las más comunes son, por ejemplo, la llamada violencia económica o la presión a través del dinero y el mantenimiento del control económico sobre la familia; la privación a la madre del contacto con el menor o la privación al menor del entorno materno; o la manipulación del menor para ponerlo en contra de la madre, degradando el vínculo materno.

Por último, cabe señalar que la violencia vicaria de género no solo se proyecta sobre los hijos e hijas, aunque esta es la manifestación más habitual y la más grave de violencia por la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los menores y por los deberes específicos asumidos por el Estado en la protección de la infancia. La violencia vicaria de género también desplaza la violencia contra la mujer a todo aquello que esta ama, a lo que siente afecto. Se inflige daño a cualesquiera que sean los seres más preciados de la mujer para perpetuar una violencia que se dirige en última instancia hacia ella, con el propósito de causarle un daño mayor y permanente. Y aunque ello no sea objeto de este documento, debe tenerse presente que hay muchos tipos de violencia vicaria de género. Especial mención cabe hacer a la que se proyecta sobre otros parientes o allegados de la mujer, incluso a mascotas suyas.

Por ello, a los efectos del presente informe, concluimos que la violencia vicaria es una manifestación de la violencia de género, quizá una de sus expresiones principales, siendo objeto de este documento la que instrumentaliza a los hijos e hijas, que son, además, las personas más vulnerables en las relaciones afectivas de entornos familiares, y que merecen por sí mismos la máxima atención de los poderes públicos, que están obligados a velar por su interés superior y a garantizar que crecen y se desarrollan en entornos seguros.

La violencia vicaria de género, que se ejerce sobre los hijos e hijas menores de las mujeres víctimas de violencia machista, no debe dissociarse de la violencia contra la

mujer, aunque, como violencia ejercida sobre la infancia, no excluye la persecución directa de los delitos contra la integridad física o psicológica de los menores en cualquiera de sus manifestaciones y por el delito de lesiones psíquicas a la madre.

Que el objetivo de la violencia vicaria sea la mujer, y que la agresión sobre los hijos e hijas tenga un propósito instrumental no significa que estos niños, niñas y adolescentes no sean igualmente víctimas directas de esa violencia y, además, deban ser consideradas víctimas directas de violencia contra la infancia. Es solo un contexto, que debe ayudarnos a visibilizar el entorno que genera ese tipo de violencia específica contra la infancia. Y aunque converjan ambas violencias, y deban combatirse de forma complementaria, en estos casos se debe seguir poniendo como objetivo la lucha contra la violencia de género y la discriminación estructural para atacar la causa, no solo los síntomas, en relación de concurrencia, con la protección del interés superior de los menores.

El trabajo de las defensorías autonómicas sobre violencia vicaria de género

Panorama general

La lucha contra la violencia vicaria se ha abordado también desde las defensorías del pueblo autonómicas.

La competencia de las comunidades autónomas en la asistencia a las mujeres víctimas de violencia de género, así como a sus hijos e hijas constituye un elemento esencial en la prevención, atención y reparación del daño. Los defensores del pueblo autonómicos también pueden supervisar la adecuación de la Administración autonómica y local a la ley y el respeto de los derechos de las víctimas en sus respectivos territorios.

Estas instituciones autonómicas detectaron desde hace tiempo la necesidad de impulsar medidas adicionales de protección de la mujer y de sus hijos en el contexto de la violencia de género.

En el año 2017, el Ararteko publicó un artículo en la prensa, en el que destacaba la necesidad de implementar mecanismos de protección para los hijos e hijas de las mujeres que sufren la violencia machista, como víctimas directas, incluyéndolos en las valoraciones de riesgo de las mujeres víctimas, así como la consideración de víctimas de violencia machista a aquellas mujeres cuyos hijos o hijas han sido asesinados por sus parejas o exparejas.

El interés de todas las defensorías quedó de manifiesto en las XXXIII Jornadas de Defensores del Pueblo, celebradas en octubre de 2018, que concluyeron con una declaración conjunta de los defensores sobre la «Atención a mujeres y menores víctimas de violencia de género», en la que manifestaron la firme voluntad de mantener su total compromiso con la prevención y la lucha contra la violencia de género, de forma

coordinada. Además, instaban al Estado y a las comunidades autónomas a que procedieran a la revisión, actualización y adaptación de la legislación vigente para ampliar el concepto de violencia de género a todos los tipos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica contenidos en el Convenio de Estambul.

Asimismo, concluyeron que, para la detección de la violencia de género, era preciso protocolizar las actuaciones de los diferentes servicios de atención a las víctimas, de forma que se asegurase su homogeneidad, el control de su cumplimiento, la adecuada coordinación entre organismos y administraciones, así como su periódica evaluación, revisión y actualización.

Todas las instituciones de defensoría consideraron esencial entender la dimensión del fenómeno dotándose de datos y estudios objetivos sobre esos datos que ayudaran a dimensionar la situación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género, y a diseñar los servicios públicos adecuados y proporcionales al número y características propias de la infancia. Entre sus conclusiones se consideró que la asistencia social integral debía garantizarse y canalizarse con dotación suficiente y mediante un plan de intervención, participado y personalizado para la víctima, que contemplase, en todo caso, la protección de las personas menores de edad a su cargo, con un adecuado seguimiento y que comprendiera las medidas necesarias de toda índole, de forma que la recuperación fuera integral, real y efectiva.

Sin ánimo de exhaustividad, se indican aquí algunas de las medidas incluidas en la citada declaración conjunta:

- Mejorar y complementar el sistema de recopilación e información de datos estadísticos.
- Que el régimen de visitas entre los menores y el padre agresor se establezca con las máximas garantías y seguridad, garantizándose, en todo caso, el derecho del niño o niña víctima de violencia de género a ser escuchado de forma activa en las decisiones.
- Adopción de medidas judiciales suplementarias orientadas a lograr una mayor efectividad en la asistencia y protección de las víctimas.
- Refuerzo de la protección policial mediante el aumento de unidades especializadas en esta materia.
- Urgente incremento de la dotación financiera y de las medidas legislativas requeridas.

Esta labor de impulso y coordinación se ha ido desarrollando de forma constante en el tiempo, como demuestran, entre otras actuaciones, el *Estudio sobre condición y acreditación de víctima de violencia de género*, elaborado en octubre de 2021, en el

marco del encuentro de la Región Europea de la Red de Defensorías de la Mujer de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y en el que participaron la Diputación del Común de Canarias, el Ararteko del País Vasco, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Justicia de Aragón, el Síndic de Greuges de Catalunya, el Procurador del Común de Castilla y León, el Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana, el Valedor do Pobo de Galicia y el Defensor del Pueblo de Navarra.

Informes monográficos de las defensorías autonómicas

En este contexto, todas las defensorías del pueblo autonómicas han llevado a cabo una intensa actividad que ha quedado reflejada en sus respectivos informes anuales, con importantes recomendaciones a las administraciones autonómicas, y con algunos informes específicos relativos a la protección de la infancia, en los que se contemplan también las medidas de protección a los menores víctimas de violencia vicaria de género o víctimas de violencia de género. Igualmente, los informes anuales de las defensorías autonómicas dan cuenta de las actuaciones que llevan a cabo en su labor de supervisión cotidiana en esta área.

En este sentido, es destacable que el concepto «violencia vicaria», anudado siempre a la violencia de género, puede analizarse por parte de las defensorías autonómicas, bien desde la perspectiva propia de la violencia contra la mujer, bien desde la perspectiva más amplia de la protección del menor, o en algunos casos desde ambos puntos de vista.

Por ejemplo, en el [Informe anual 2023](#) del Defensor del Pueblo Andaluz como Defensoría de la Infancia y Adolescencia de Andalucía, que alude expresamente a la violencia vicaria, se hace especial mención «a los niños y niñas víctimas de la violencia vicaria, a los huérfanos de la violencia de género, sin olvidar las 122 chicas víctimas menores de 18 años con orden de protección o medidas cautelares por violencia de género». Es decir, se trata el problema de los menores dentro de una perspectiva más amplia que abarca también las formas de violencia contra la mujer menor de edad.

El informe del Ararteko, de diciembre de 2003, [Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV](#) [Comunidad Autónoma del País Vasco], analizaba, de acuerdo con las funciones que le corresponden, la respuesta institucional dada por el Gobierno Vasco a las necesidades de estas mujeres.

Este informe es anterior a la aprobación de la Ley Orgánica de medidas integrales 1/2004, pero ya realizaba propuestas sobre la adecuación de las estructuras administrativas y de los recursos específicos diseñados para atender situaciones de violencia de género, que después aparecerían en la ley estatal: atención social y psicológica, orientación jurídica, alojamiento temporal, protección policial, entre otras.

En este informe se recogían veintinueve recomendaciones dirigidas a las administraciones autonómica y locales del País Vasco, enfatizando que garantizar la integridad física de la mujer y, en su caso, de los hijos o hijas a su cargo, es un deber prioritario de las instituciones, y se destacaba que, tras la información recogida, se hacía preciso mejorar los mecanismos de seguridad.

En el informe, el Ararteko indicaba que, en determinados supuestos, «el padre ejerce la violencia contra los hijos e hijas como una forma de coacción y sometimiento de la mujer», destacando que

establecer una estrategia de protección ante situaciones de crisis es fundamental para los casos de violencia progresiva en los que se producen episodios de gravedad creciente, pudiendo llegar a la violencia desatada. Garantizar la integridad física de la mujer, y la de sus hijas e hijos si los tuviera, debe ser objetivo prioritario. Aunque una protección absoluta es quizá una utopía, deben habilitarse todos los medios que limiten los posibles daños y tender al «riesgo cero».

Otro informe que conviene destacar es el [Informe del Síndic de Greuges sobre la atención y protección a las mujeres víctimas de violencia de género en la Comunitat Valenciana. Año 2017](#). Elaborado como continuación del publicado en 2005, un informe especial sobre [La respuesta institucional a la violencia contra la mujer en las relaciones de pareja en la Comunitat Valenciana](#), donde se repetía esta consideración de los menores (hijos e hijas de las mujeres víctimas) de forma conjunta con la madre (mujer víctima de violencia de género) a la hora de definir los sujetos que deben ser objeto de protección por parte de la Administración.

En el [Informe sobre los derechos del niño](#), de 2022, que presentó el Síndic de Greuges al Parlamento de Cataluña, se mencionaba también que se está empezando a reconocer la violencia vicaria como manifestación específica de la violencia contra la mujer, y que es necesario avanzar en la especialización de los juzgados de infancia y familia y en la formación de los servicios sociales de atención a los menores víctimas, dotando a los menores del estatuto de la plena condición de víctima de violencia de género.

En este último informe se hizo un especial hincapié en que uno de los momentos clave en los que se produce esta violencia contra los menores es durante el régimen de estancias de los niños con el padre, en aplicación de un régimen de visitas o de guarda establecido por resolución judicial. Por lo que considera importante que haya más comunicación y coordinación entre los juzgados de lo penal y los juzgados de familia, ya que la falta de coordinación genera situaciones de riesgo. El informe se centró en la creación de la llamada «matrícula familiar», una medida que podría servir para garantizar la coordinación y circulación de información entre todos los órganos judiciales

intervinientes en los casos o los problemas (civiles, penales, administrativos, etcétera) que afectan a una misma familia.

También cabe destacar el informe monográfico del Defensor del Pueblo Andaluz, en tanto que Defensor de la Infancia y la Adolescencia de Andalucía, de 2023, [Infancia huérfana de la violencia de género: La víctima más invisible del drama.](#)

Este informe pone el foco de atención en la protección del menor en el contexto de la violencia de género, afirmando que:

La violencia de género no afecta exclusivamente a la mujer sino que se extiende ineludiblemente a los niños y niñas que conviven con el maltratador y aquella. Ésta es la razón que llevó a un amplio sector de la doctrina a proclamar que en la violencia de género no hay una sola víctima. Los hijos e hijas de las mujeres son tan víctimas como éstas, si bien el alcance es diferente en función de que la persona menor de edad sea también el centro de las agresiones, cualquiera que sea su tipología, o por el contrario, su protagonismo deriva de su condición de testigo de la violencia ejercida contra su madre. Son niños y niñas que les toca vivir un ambiente con comportamientos destructivos y modelos de conductas negativas cuyas consecuencias se dejarán sentir en su desarrollo y en su proceso de formación.

Como recopilación, cabe concluir que, desde el año 2003, los defensores del pueblo autonómicos han entendido que los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género deben tener la misma consideración y estatuto de víctimas que ampara a las propias mujeres, aunque con alcance diferente, en función de las características propias de los menores. Y que merecen la protección y salvaguarda del Estado, ya sean objeto directo de las agresiones, cualquiera que sea su tipología, o cuando sufran la violencia en su condición de testigo de la violencia ejercida contra su madre.

No obstante, la violencia vicaria de género puede ser tratada como manifestación de la violencia contra la mujer, o como manifestación de la violencia ejercida contra los menores, dependiendo de la perspectiva de intervención que se priorice. En unos casos será en el contexto de lucha contra la violencia estructural de género, en otros en el contexto de protección a la infancia y al interés superior del menor tutelado por el Estado.

Criterios identificadores de la violencia vicaria de género utilizados por el Defensor del Pueblo

Como queda dicho al inicio de este trabajo, hay dos tipos de actuaciones que se desarrollan en el Defensor del Pueblo, y que están condicionadas por el tipo de asuntos que exponen los ciudadanos en sus escritos de queja, y los problemas por los que solicitan ayuda.

- a) Los menores víctimas directas de la violencia de género.
- b) Los menores víctimas indirectas de violencia de género.

En el primer tipo de quejas, el menor –las madres que le representan–, se refieren a situaciones relacionadas con agresiones que sufren los niños y niñas de parte de un adulto, que es su padre o ha sido pareja de su madre, y que tiene o ha tenido una relación de convivencia, actual o pasada, con él. En estos casos los interesados ya han presentado una denuncia ante las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado por las agresiones sufridas (ya sean estas físicas, sexuales o psicológicas), que ha dado lugar a una intervención judicial. Normalmente, también, estos menores son hijos de mujeres víctimas de violencia de género, que cuentan o han contado con la acreditación administrativa correspondiente, con órdenes de alejamiento o con otro tipo de medidas judiciales de protección, que pueden haber sido solo para ellas o que pueden haber incluido también a sus hijos, y que están siendo parte –o lo han sido– de un proceso judicial donde se dilucida o se ha dilucidado la responsabilidad penal del agresor hacia ellas y el menor, o hacia el menor. En muchos de estos casos suele haber también un proceso judicial de familia, bien en tramitación o bien en fase de ejecución.

En el segundo tipo de quejas, el menor –o sus representantes legales– no ha denunciado ante las autoridades correspondientes haber sufrido agresiones por parte de su padre o de la pareja de su madre. Se trata también de hijos de mujeres que se consideran víctimas de violencia de género, pero que normalmente no tienen una resolución judicial o administrativa que lo acredite. Defienden que el menor está siendo objeto de violencia y maltrato después de que ha ocurrido la ruptura familiar y que están o bien siendo parte de un proceso judicial donde se dilucida o se ha dilucidado la guarda y custodia del menor, o bien están en el sistema de ejecución del régimen de visitas.

Los elementos comunes en todos estos casos son:

1. afectan a menores, hijos de mujeres víctimas de violencia de género;
2. se produce un conflicto familiar de ruptura que genera un proceso judicial de familia, donde se establece el régimen de guarda y custodia del menor y el régimen de visitas para los progenitores;
3. puede haber o no denuncia formal ante las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, pero siempre se pone de manifiesto al Defensor del Pueblo la agresión del padre hacia el menor, no hacia la madre;
4. se cuestiona a alguno de los profesionales que intervienen en el sistema de asistencia a los jueces que intervienen en la solución del conflicto familiar: los institutos de medicina legal (IML), los puntos de encuentro familiar (PEF), los servicios sociales locales o regionales o los peritos forenses.

2 LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA SOBRE LA VIOLENCIA VICARIA DE GÉNERO

2.1 Normativa internacional. El Convenio de Estambul

La protección de los menores como víctimas de violencia vicaria de género comienza por el impulso del movimiento internacional de lucha contra la violencia hacia la mujer. La legislación que contempla y ampara a las víctimas de la violencia vicaria (mujeres y menores utilizados como instrumentos de esa violencia) debe tener en cuenta los grandes acuerdos alcanzados en el seno de Naciones Unidas.

Así debe partirse del Convenio sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobado el 18 de diciembre de 1979, ratificado por España en 1984, especialmente sus recomendaciones generales números 12 y 19, y de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de las Naciones Unidas, resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993.

De manera paralela debe apuntarse la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, cuyo artículo 13 recoge el derecho de todos los niños a vivir libres de violencia, debiendo los Estados adoptar las medidas necesarias para protegerlos. En particular, debe destacarse la definición de violencia contra la infancia que se recoge en la Observación General número 13 del Comité de los Derechos del Niño de 2011, sobre el Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, como «toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual», destacando expresamente que el abuso psicológico o mental presenta, entre otras manifestaciones, la exposición a la violencia doméstica.

En el plano regional europeo hay que destacar el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul el 11 de mayo de 2011 (Convenio de Estambul), al que recientemente se ha adherido la Unión Europea, en vigor, en tanto que organización internacional, desde el 1 de octubre de 2023. En España desde el 1 de agosto de 2014.

El Convenio de Estambul constituye la primera norma internacional a nivel regional europeo (más allá de la Unión Europea) jurídicamente vinculante para los Estados que se han adherido a él (y para la propia Unión Europea). Es la norma de mayor alcance para conseguir, además de la protección a las mujeres contra todo tipo de violencia y la eliminación de toda discriminación entre hombres y mujeres, la creación de un marco global de políticas, medidas de protección y asistencia a todas las víctimas de la violencia contra las mujeres y de la violencia doméstica, promoviendo la cooperación internacional

para su eliminación, con el apoyo y ayuda a las organizaciones y cuerpos y fuerzas de seguridad para una lucha más eficaz y coordinada.

El Convenio parte, entre otras consideraciones, de que los niños son víctimas de violencia doméstica, incluso como testigos de violencia dentro de la familia, y ofrece sus propios conceptos de lo que, a sus efectos, debe entenderse por violencia contra las mujeres y la violencia doméstica. Entiende por esta última,

todos los actos de violencia física, sexual, psicológica o económica que se producen en la familia o en el hogar o entre cónyuges o parejas de hecho antiguos o actuales, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio que la víctima.

Es, pues, dentro de esta categoría (todo acto de violencia en la familia) en la que tienen entrada los hijos como víctimas.

Por otro lado, en la definición de violencia contra las mujeres incluyen

todos los actos de violencia basados en el género que implican o pueden implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada.

Esta norma internacional no contiene una referencia expresa a la violencia de género vicaria. Pero de las definiciones anteriores se evidencia que está incluida en su ámbito de aplicación tanto la mujer víctima como los hijos que, además de ser instrumentos para la violencia contra sus madres, son en sí mismos víctimas de esa violencia.

El Convenio llama a los Estados a suministrar servicios de apoyo adecuados a toda víctima de violencia sobre la mujer y doméstica. En especial deben proporcionar servicios especializados para todas las mujeres víctimas de violencia y sus hijos (artículo 22.2). Igualmente deben facilitarse refugios (alojamientos apropiados para las víctimas), también de manera especial a las mujeres y a sus hijos (artículo 23).

Asimismo, los Estados deben adoptar las medidas necesarias para proteger a las víctimas contra cualquier acto de violencia (artículo 18) y, de manera específica, para que al fijar los derechos de custodia y visita sobre los hijos se tengan en cuenta los incidentes de violencia sobre las mujeres y doméstica, de modo que ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de la víctima y de los niños (artículo 31).

El Convenio instituyó como mecanismo de seguimiento para velar por su aplicación por las partes el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO).

Está compuesto por 15 expertos independientes e imparciales nombrados sobre la base de su experiencia reconocida en el ámbito de los derechos humanos, la igualdad

de género, la violencia contra la mujer y en las medidas de asistencia y protección a las víctimas.

El primer informe respecto de España es de 2020, en el que destacaba las investigaciones que el Defensor del Pueblo español realizaba en

casos de violencia ejercida por la pareja o expareja relacionadas con el asesinato de mujeres o de sus hijos. Sus investigaciones arrojan luz sobre lo deficiente de ciertas respuestas en casos individuales y se emiten resoluciones para remediar las deficiencias estructurales, de las cuales el 75 % han sido aceptadas e implementadas por las autoridades competentes.

2.2 Normativa de la Unión Europea

La Directiva europea de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres

La Unión Europea ha aprobado muy recientemente la Directiva (UE) 2024/1385, de 14 de mayo de 2024, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, que constituye la primera legislación europea específica para combatir las violencias machistas, poniendo de manifiesto el compromiso de la Unión Europea con la igualdad como valor superior y con la erradicación de todas las formas de violencia sobre las mujeres, como objetivo para la construcción de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia.

No es, sin embargo, la única norma europea que ha abordado la violencia de género. Así, puede citarse la Directiva 2011/99/UE del Parlamento y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección; la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, entre otras importantes normas, o la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2021, sobre el impacto de la violencia doméstica y del derecho de custodia en las mujeres y los niños, en la que se prevé el fenómeno de la violencia vicaria, sin denominarla expresamente, señalando que

la violencia contra los menores también puede estar vinculada a la violencia de género, bien porque sean testigos de violencia perpetrada contra sus madres, bien porque sean ellos mismos víctimas de malos tratos, cuando esta se emplea de forma indirecta para ejercer el poder y la violencia psicológica contra sus madres.

La directiva de 2024 es, sin embargo, la primera norma jurídica vinculante de la Unión Europea que contiene una regulación concreta para la prevención y lucha contra todas las formas de violencia contra la mujer. En las páginas siguientes se abordan los contenidos y alcance de dicha directiva.

Ámbitos objetivo y subjetivo de la directiva

Lo más importante, a los efectos de este informe, es que la directiva sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres establece normas mínimas de reconocimiento de los derechos de las víctimas antes, durante y después de los procesos penales y fija unas normas comunes sobre protección y apoyo a las víctimas, sobre prevención y sobre intervención temprana (en su artículo 1), incluyendo a las víctimas de violencia vicaria (mujeres y menores) en su marco.

Muchos de estos derechos ya están contemplados en el ordenamiento español, pero la legislación europea los blindo, frente a limitaciones que puedan imponerse en el futuro, garantizando su vigencia, frente al legislador estatal y regional.

La directiva contiene también definiciones propias de lo que entiende por violencia contra las mujeres, y diferencia la violencia doméstica como una modalidad de violencia en el entorno familiar. No prevé una definición de la violencia vicaria, pero no hay duda que cabe entenderla implícitamente como incluida en las definiciones de víctima que recoge.

Así, el artículo 2 establece que, a efectos de la directiva se entenderá por violencia contra las mujeres

todo acto de violencia de género dirigido contra una mujer o una niña por el hecho de ser mujer o niña, o que afecten de manera desproporcionada a mujeres o niñas, que causen o sea probable que causen daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar tales actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.

Y determina que se entenderá violencia doméstica como

todo acto de violencia de naturaleza física, sexual, psicológica o económica que se produzca dentro de la unidad familiar o doméstica, sean cuales sean los vínculos familiares biológicos o jurídicos, o entre cónyuges o excónyuges o parejas o exparejas, independientemente de que el autor del delito comparta o haya compartido el mismo domicilio con la víctima.

Por víctima se entiende «toda persona, independientemente de su género, que haya sufrido algún daño directamente causado por violencia contra las mujeres o violencia doméstica, e incluye a los menores que hayan sufrido algún daño porque hayan sido testigos de violencia doméstica», independientemente de su nacionalidad (ciudadanos de la Unión o de terceros países), o de su situación administrativa en el Estado en el que se halle. Lo que incluye a los menores desde una doble consideración: como víctima directa de la violencia y como víctima indirecta (menor testigo).

Otra novedad importante es el concepto de «persona a cargo», que se utiliza para referirse a «todo menor hijo de la víctima, o toda persona que no sea el autor o

sospechoso del delito, que viva en el mismo hogar que la víctima y a la que esta preste cuidados y apoyo», entendiéndose, a su vez, como menor, «toda persona que no tenga 18 años».

Por lo tanto, la mujer víctima de violencia de género y los menores, con independencia de la concreta modalidad de violencia que hayan sufrido, incluidos aquellos que están a su cargo, son objeto de la directiva y, por lo tanto, son víctimas amparadas por la norma europea.

Incidencia de la directiva en la violencia de género vicaria: medidas de prevención y derechos de las víctimas

Dejando al margen los aspectos relativos a la definición de determinados delitos y sus sanciones que recoge la directiva, con la finalidad de homogenizar el tratamiento penal de la violencia contra las mujeres en toda la Unión Europea, esta norma europea contiene una amplia batería de medidas preventivas y asistenciales para la protección y reparación a las víctimas. Con ellas se incide en la protección de emergencia de la víctima y en el acceso a la justicia (capítulo 3), en el apoyo y asistencia a la víctima en la fase de intervención y recuperación (capítulo 4), en la prevención e intervención temprana (capítulo 5) y en la coordinación y cooperación entre los distintos organismos implicados en la prevención de las violencias (capítulo 6).

Primeras medidas de apoyo a la víctima y acceso a la justicia

Las primeras medidas de apoyo son de naturaleza procesal, aplicables desde los primeros momentos de contacto con las autoridades estatales, que incluyen medidas para facilitar la denuncia, con acceso a la asistencia jurídica gratuita y amparando la denuncia de terceros ajenos en contacto con las víctimas. En particular, el personal sanitario, al que se protegerá garantizando que pueda hacerlo sin quebrantar sus obligaciones de confidencialidad.

En el caso del denunciante menor, la directiva obliga a los Estados a crear canales accesibles y adecuados a sus condiciones para interponer la denuncia, con atención y asistencia de personal especializado, sin que se precise el consentimiento de sus padres o de las personas que ejercen la patria potestad, cuando puedan estar implicadas en los hechos, debiendo adoptarse medidas de protección sobre el menor antes incluso de que el denunciado conozca la denuncia (artículo 14). Se exige que el proceso de denuncia sea ágil, y que permita adoptar medidas para la investigación y para la protección de las víctimas rápidas, en los primeros momentos de intervención, incluso en investigaciones iniciadas de oficio. Se elimina la denuncia como requisito de procedibilidad para los actos de violencia contra las mujeres y de violencia doméstica y la posibilidad de que la víctima retire, en un momento posterior, la denuncia (artículo 15).

Las medidas en la fase de investigación y enjuiciamiento más importantes son la especialización del personal judicial encargado de los procesos y la evaluación individual de las necesidades de protección y derivación a los servicios de apoyo, que debe darse desde el principio, y que debe centrarse en la evaluación del riesgo, considerando si ha existido violencia reiterada, el uso y posesión de armas o el abuso de drogas o alcohol (artículos 16 y 17) como factores específicos, entre otros expresamente recogidos en la norma.

La evaluación individual temprana y otras medidas de apoyo

La regulación sobre la evaluación individual temprana es muy importante en el diseño de las medidas de protección que prevé la directiva. Por eso requiere de un personal especializado y su actualización y revisión periódica. Si se detectase la necesidad de medidas de apoyo específicas, las víctimas serán derivadas sin demora a los servicios sociales de asistencia. Cuando la víctima sea un menor, esta derivación se tiene que llevar a cabo de oficio, sin necesidad del previo consentimiento del progenitor o del titular de la patria potestad (artículo 18).

La directiva contiene también una regulación expresa sobre órdenes urgentes de alejamiento, de prohibición y de protección, que pueden acordarse en caso de peligro inmediato, e incluso sin necesidad de que la víctima haya denunciado y sin esperar a la evaluación individual de riesgo, incluyendo medidas para proteger la intimidad de la víctima y asegurar que la admisión de pruebas no perjudicará a la víctima y solo se producirá cuando resulten pertinentes y necesarias (artículo 20). También contiene competencias novedosas, como la capacidad de retirar el material sensible que esté circulando por internet o la prohibición de acceso a este contenido.

Continúan las medidas de apoyo a las víctimas en el capítulo 4, que incluye medidas aplicables de manera general para todas las víctimas y otras medidas específicas para víctimas de delitos concretos (como la trata o los delitos sexuales), o para víctimas de violencia multisectorial (mayores, menores, personas racializadas, etc.). Son medidas como el derecho a la información y apoyo especializado; el acceso a la vivienda; la educación o los servicios de atención a la infancia (artículo 25). Se determina la obligación a los Estados de establecer un servicio de información telefónica permanente para víctimas y facilitar alojamientos de emergencia, especialmente para mujeres con hijos a su cargo, como ya ha venido haciendo la legislación española desde la Ley Orgánica 1/2004.

Por último, se adoptan otras medidas de prevención e intervención temprana, como campañas de información y sensibilización y se fortalecen los mecanismos de coordinación y cooperación (artículos 38 a 44) entre organismos públicos y privados, autoridades y agencias entre las que se cita expresamente a los defensores del pueblo

y a las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos (artículo 40.1), a los que se atribuyen funciones de supervisión y recomendación.

2.3 La violencia vicaria de género desde la perspectiva del derecho español

En el ordenamiento jurídico español, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, no alude expresamente al término de violencia vicaria, pero sí recoge como violencia de género la violencia ejercida sobre los «familiares o allegados menores de edad».

En efecto, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, actualizó el marco conceptual y legal de la violencia de género mediante la introducción de un nuevo apartado en el artículo 1 de la mencionada Ley Orgánica 1/2004. Con esta modificación se amplió el objeto de la ley a «la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad» por parte de quienes son o hayan sido sus cónyuges, o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.

Este cambio conceptual pretende visibilizar la violencia que sufren los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género y otras personas allegadas, adaptando la normativa española a los tratados e instrumentos internacionales ratificados por España, con el que se consolida la tendencia de ampliación de la protección otorgada por la Ley Orgánica 1/2004 a los menores.

Antes, la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, extendieron las medidas de protección integral de la Ley Orgánica 1/2004 a los hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia de género, considerando igualmente a los menores que viven en entornos de violencia de género como víctimas de esta violencia.

En consecuencia, y para una mejor protección, la Ley Orgánica 8/2015 modificó el artículo 61 de la Ley de Protección Integral,

para lograr una mayor claridad y hacer hincapié en la obligación de los jueces de pronunciarse sobre las medidas cautelares y de aseguramiento, en particular, sobre las medidas civiles que afectan a los menores que dependen de la mujer sobre la que se ejerce violencia.

Con esta modificación se encomendaba a los jueces conocer y decidir, en todo caso, sobre la adopción de las medidas cautelares recogidas en los artículos 64, 65 y 66, es decir, sobre las medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones, medidas de suspensión de la patria potestad o la custodia de menores y medida de suspensión del régimen de visitas, estancia, relación o comunicación con los menores.

En el mismo sentido, el artículo 10 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, reconoció a los hijos menores y a los menores sujetos a tutela, guarda y custodia de las víctimas de violencia de género, las medidas de asistencia y protección previstas en los Títulos I y III de la ley. Además, se modificó el apartado 7 del artículo 544 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, al objeto de introducir la obligatoriedad de la autoridad judicial de pronunciarse sobre las medidas de naturaleza civil en la orden de protección cuando existan personas menores que convivan con la víctima y dependan de ella.

En el año 2015 también se modificaron los artículos 153.2 y 173.2 del Código Penal con la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, para extender la protección penal directa de las víctimas menores de edad.

Por otra parte, el eje número 4 del Pacto de Estado contra la violencia de género de 2017 incidía en la intensificación de la asistencia y protección de los menores mediante la revisión de las medidas civiles relativas a la custodia de los menores y su reconocimiento como víctimas directas de violencia de género.

Todos estos cambios fueron unos primeros pasos para abordar estas nuevas formas que adopta la violencia de género y vislumbrar los cambios jurídicos, procesales y sustantivos necesarios para la protección de los menores frente a este tipo de violencia. De hecho, la regulación no alcanzó el cambio de paradigma necesario para lograr una protección eficaz de la infancia frente a la violencia machista, porque la consideración de los menores como víctimas no vino acompañada de medidas específicas de reparación que dotaran de contenido material y jurídico a su reconocimiento como víctimas directas de la violencia y pusieran a los niños y niñas en el centro de la regulación, adoptando la perspectiva de protección de la infancia en la lucha contra la violencia sobre la mujer.

La posibilidad de adoptar medidas cautelares y de aseguramiento no resultaba suficiente, ya que permitía un amplio margen a la apreciación judicial y no se preveían medidas legislativas más contundentes para la protección del interés superior de los menores en la regulación de las relaciones paterno filiales en contextos de violencia de género. El resultado es que estos niños y niñas víctimas de violencia de género seguían infraprotegidos por el sistema judicial e invisibilizados, detrás de la protección que se reconoce prioritariamente a sus madres.

Hacia una mayor especificidad

La primera alusión expresa al término violencia vicaria en un contexto normativo se produce en el *Documento Refundido de Medidas del Pacto de Estado en Materia de Violencia de Género*, el año 2019.

La medida denominada 198 por la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, extiende los apoyos y derechos económicos recogidos en la Ley 1/2004 «a quienes hayan padecido violencia vicaria o violencia “por interpósita persona”, esto es, el daño más extremo que puede ejercer el maltratador hacia una mujer: dañar y/o asesinar a los hijos/as».

En consecuencia, es la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, la que realmente supone un avance en la protección integral de los niños y niñas víctimas de violencia de género, porque se incluye en el marco de esta ley la violencia de género como una de las formas de violencia que pueden sufrir los niños y niñas y adolescentes en primera persona, y porque introduce la obligación de denuncia de cualquier indicio de una situación de violencia ejercida sobre una persona menor de edad y un especial deber de comunicación de situaciones de violencia sobre los menores. Los menores pasan a ser el centro de la protección y se visibilizan como víctimas, de forma autónoma a la consideración de la madre.

El artículo 29 de esa ley, que se incluye para dar cumplimiento a los compromisos y metas del Pacto de Estado contra la violencia de género, aborda la situación de violencia de género en el ámbito familiar e introduce las obligaciones positivas del Estado en la protección de los niños y las niñas que conviven en entornos familiares de violencia de género. Estas obligaciones de protección incluyen la detección de los casos y una respuesta específica a las situaciones de violencia de género, atendiendo al interés superior del menor.

También se prevé que las actuaciones de protección, atención especializada y recuperación se realicen contemplando conjuntamente a las personas menores de edad y a las madres, garantizando que los niños y niñas permanezcan con la mujer, salvo si ello fuera contrario a su interés superior.

Por último, hace una remisión a los protocolos de violencia de género de los diferentes organismos sanitarios, policiales, educativos, judiciales y de igualdad.

Cabe destacar, por su importancia, las modificaciones que esta ley lleva a cabo de diferentes cuerpos normativos a través de las disposiciones finales. Estas reformas en materia civil y penal tratan de dar respuesta a las recomendaciones hechas a España por el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer (CEDAW) y se alinean con el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica, hecho en Estambul, el 11 de mayo de 2011, en vigor desde el 1 de agosto de 2014.

El convenio establece que:

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

También destaca la necesidad de que «el ejercicio de ningún derecho de visita o custodia ponga en peligro los derechos y la seguridad de la víctima y de los niños» (artículo 31).

Además, el convenio recuerda que los Estados parte pueden adoptar en relación con los autores de los delitos previstos en el convenio, medidas como la pérdida de sus derechos dimanantes de la patria potestad si el interés superior del menor, que puede incluir la seguridad de la víctima, no se puede garantizar de ninguna otra forma (artículo 45.2).

La disposición final primera modifica, en lo que aquí interesa, los apartados 6 y 7 del artículo 544 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que regula la orden de protección a las víctimas de violencia. En el marco penal, se añade la necesidad de adoptar cualesquiera medidas cautelares de naturaleza penal atendiendo igualmente a la protección integral de las personas sometidas a la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento de la víctima.

En la regulación de las medidas de naturaleza civil, se introduce la limitación del pronunciamiento sobre el régimen de visitas, comunicación y estancia con los menores a su suspensión o mantenimiento. Asimismo, se regula como novedad la suspensión del régimen de visitas cuando los hijos e hijas menores de edad hayan presenciado, sufrido o convivido con la violencia de género.

La autoridad judicial podrá excepcionalmente no suspender el régimen de visitas a instancia de parte y mediante resolución motivada en interés superior del menor y previa evaluación de la situación de la relación paterno-filial. Es decir, cuando los hijos sean víctimas directas de la violencia de género, porque hayan presenciado, sufrido o convivido con este tipo de violencia, la regla general será la suspensión del régimen de visitas y la excepción su mantenimiento.

Esta reforma se alinea con el eje 4 del Pacto de Estado contra la violencia de género, que propone establecer:

el carácter imperativo de la suspensión del régimen de visitas en todos los casos en los que el menor hubiera presenciado, sufrido o convivido con manifestaciones de violencia, sin perjuicio de adoptar medidas para impulsar la aplicación de los artículos 65 y 66 de la Ley Orgánica 1/2004.

Ahora bien, no se trata de una suspensión automática, ni de carácter imperativo, como se prevé en el Pacto de Estado, pues se establece una excepción que debe venir motivada por el interés superior del menor.

Paralelamente, la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, reforma el artículo 94 del Código Civil para excluir el régimen de visitas o suspenderlo, si existiera, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal por atentar contra la vida, integridad física, libertad, integridad moral o libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de sus hijos. También se excluye cuando la autoridad judicial advierta la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género.

La reforma introduce la posibilidad de establecer un régimen de visitas en interés superior del menor, previa evaluación de la situación de la relación paterno-filial. Es decir, se posibilita la no aplicación del artículo en interés superior del menor, en contra de la previsión establecida en el Pacto de Estado contra la violencia de género.

En la Sentencia del Tribunal Constitucional 106/2022, de 13 de septiembre, se descartó la inconstitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 94 del Código Civil, con respecto al régimen de visitas.

La Ley 8/2021 introduce también la exclusión imperativa del régimen de visitas respecto del progenitor en situación de prisión acordada en procedimiento penal por los delitos mencionados.

Estas medidas, establecidas en interés del menor, han reducido el margen de discrecionalidad judicial en aquellas decisiones relativas al régimen de visitas, comunicación o estancia del progenitor con los menores que hayan presenciado, sufrido o convivido con la violencia de género o en los casos en que existan indicios de ello. Pero no se ha previsto el carácter imperativo de la suspensión del régimen de visitas, permitiendo la inaplicación de estas medidas en interés superior del menor, siempre que esté así justificado por el juez.

La disposición final segunda de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, también modifica el Código Civil, en lo que aquí interesa. Modifica su artículo 92 para reforzar el interés superior del menor en los procesos de separación, nulidad y divorcio, así como para asegurar que existan las cautelas necesarias para el cumplimiento de los regímenes de guarda y custodia. Establece de forma imperativa la no adopción de la guarda conjunta cuando cualquiera de los progenitores esté incurso en un proceso penal iniciado por intentar atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o de los hijos que convivan con ambos o cuando el juez advierta la existencia de indicios fundados de violencia de

género. Indica también que debe apreciarse a estos efectos la existencia de malos tratos a animales, o la amenaza de causarlos, como medio para controlar o victimizar a cualquiera de estas personas.

Esta reforma se alinea con la medida 203 del Pacto de Estado contra la violencia de género, que recomienda

adoptar las medidas que permitan que la custodia compartida en ningún caso se imponga en casos de violencia de género en los supuestos previstos en el artículo 92.7 del Código Civil, y que no pueda adoptarse, ni siquiera provisionalmente, si está en curso un procedimiento penal por violencia de género y existe orden de protección.

Sobre esta obligación imperativa de exclusión de la guarda conjunta sin margen a la apreciación judicial en caso de existencia de un proceso penal en los casos antes mencionados, la Sala Primera del Tribunal Supremo ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad por su posible colisión con los artículos 10.1 de la Constitución española (CE), relativo al libre desarrollo de la personalidad, el artículo 8 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (CEDH) que protege la vida familiar; el artículo 39, apartados 1, 2 y 4 CE, que consagra el principio del interés superior del menor y el artículo 24.2 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, en relación con el artículo 10.2 CE. Esta cuestión está todavía pendiente de resolución.

Asimismo, la Ley Orgánica 8/2021 modifica el artículo 158 del Código Civil, con el fin de que el juez pueda acordar la suspensión cautelar en el ejercicio de la patria potestad o el ejercicio de la guarda y custodia, la suspensión cautelar del régimen de visitas y comunicaciones establecidos en resolución judicial o convenio judicialmente aprobado y, en general, las demás disposiciones que considere oportunas, a fin de apartar al menor de un peligro o de evitarle perjuicios en su entorno familiar o frente a terceras personas, con la garantía de la audiencia de la persona menor de edad.

Por último, se modifica el artículo 154 del Código Civil para establecer que la patria potestad, que corresponde a los progenitores, comprende la facultad de «decidir el lugar de residencia habitual de la persona menor de edad, que solo podrá ser modificado con el consentimiento de ambos progenitores o, en su defecto, por autorización judicial». Esta modificación está directamente relacionada con la reforma del apartado 2 del artículo 225 bis del Código Penal, que tipifica como sustracción de menores «el traslado de una persona menor de edad de su lugar de residencia habitual sin consentimiento del otro progenitor o de las personas o instituciones a las cuales estuviese confiada su guarda o custodia». Se prescinde en esta regulación de la perspectiva de los niños y niñas que están expuestos a entornos familiares de violencia de género.

La disposición final sexta de la Ley Orgánica 8/2021 modifica el Código Penal. En este sentido, cabe destacar la reforma de su artículo 57.1 a los efectos de incluir en el párrafo primero la posibilidad de imponer las penas accesorias del artículo 48 en los delitos contra las relaciones familiares. Es decir, cuando se cometa un delito contra las relaciones familiares, como pudiera ser el delito de impago de pensiones, se podrán imponer las penas de privación del derecho a residir, prohibición de aproximación o de comunicación con la víctima.

También resulta relevante la modificación del artículo 140 bis del Código Penal, que establece la pena de privación de la patria potestad de forma imperativa al autor de los delitos de homicidio o asesinato respecto de los hijos e hijas que tenga en común con la víctima.

Además de todas estas medidas civiles y penales, la Ley Orgánica 8/2021 destina la disposición final cuarta a la modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para incluir la necesaria formación de todos los operadores jurídicos en tutela judicial de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Por último, la disposición final octava modifica la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para incluir como indicador específico de riesgo «la exposición de la persona menor de edad a cualquier situación de violencia doméstica o de género».

A toda esta batería de reformas, el artículo 11 de la Ley Orgánica 8/2021 incorpora el derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos y escuchados con todas las garantías y sin límite de edad, en todos los procedimientos administrativos, judiciales o de otra índole relacionados con la acreditación de la violencia de la que pudieran ser víctimas.

En conclusión, la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, refuerza la protección de los menores de edad que presencian o sufren la violencia de género o que están expuestos a entornos familiares de violencia de género y los visibiliza ante el sistema judicial, mediante la posibilidad de adoptar medidas más categóricas de protección.

Sin embargo, los datos de la estadística judicial demuestran que, a pesar de los distintos instrumentos jurídicos que se han puesto a disposición de la autoridad judicial para la protección de la infancia expuesta a entornos de violencia de género, en el año 2023, de las órdenes de protección adoptadas, solo en un 12,75 % se acordó la medida

de suspensión del régimen de visitas y solo en un 7,80 % se acordó la medida de suspensión del régimen de guarda y custodia².

Aunque la medida de suspensión del régimen de visitas por delitos de violencia de género en proporción ha aumentado respecto de años anteriores, se mantiene un porcentaje muy bajo de adopción de medidas cautelares civiles de protección de los menores que conviven en entornos de violencia de género.

Por otro lado, la Ley 8/2021, de 2 de junio, por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica, modifica el artículo 156 del Código Civil, que ya fue previamente modificado por el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género, para desvincular la intervención psicológica con los menores expuestos a esta violencia, del ejercicio de la patria potestad. El servicio se amplía ahora a aquellos casos en que la mujer esté recibiendo asistencia en un servicio especializado de violencia de género, aunque no se haya interpuesto denuncia previa, siempre que medie informe emitido por dicho servicio que acredite esta situación.

Finalmente, en el ámbito estatal, hay que hacer referencia a la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, que modifica la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, para incluir como beneficiarios de las ayudas a las víctimas de violencia vicaria cuando su familiar o allegado menor de edad fallezca como consecuencia del delito. Además, modifica la Ley Orgánica 1/2004, de protección integral, para extender la asistencia social integral a los menores que vivan en contextos familiares en los que se cometen actos de violencia de género y garantizarle el derecho a la asistencia sanitaria.

Igualmente, se introduce formación específica sobre violencia vicaria en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales, letrados de la Administración de Justicia, fuerzas y cuerpos de seguridad y médicos forenses. Y se prevé el diseño de protocolos de actuación global e integral en casos de violencia de género, que deberán prestar especial atención a la violencia vicaria.

Este es el contexto del desarrollo legislativo estatal encaminado a proteger a los menores víctimas de violencia de género y a sus madres de la violencia ejercida en entornos familiares de violencia contra la mujer, que tiende a concretar el margen de

² Consejo General del Poder Judicial, [La violencia sobre la mujer en la estadística judicial - Anual 2023](#).

apreciación del órgano jurisdiccional en la determinación del alcance y en la ordenación de las relaciones parentales en estos supuestos.

Pero no se contempla un estatuto específico de derechos para el menor víctima, sino la extensión de los servicios públicos diseñados para atender a las madres víctimas en la Ley Orgánica 1/2004.

Es decir, no se han desarrollado las herramientas de reparación y remedio del daño apropiadas para las circunstancias de los menores. Tampoco se han producido cambios legislativos relevantes para fortalecer el ejercicio del derecho del menor a ser escuchado, lo que en muchos casos es determinante para probar la existencia de la violencia en entornos íntimos y familiares, y para poder aplicar las medidas de protección diseñadas por la legislación.

2.4 Legislación autonómica sobre violencia vicaria

Panorama general

En primer lugar, debe precisarse que, conforme al orden de distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas, las normas autonómicas dictadas en materia de violencia de género (o violencia contra la mujer o violencias machistas, según las distintas denominaciones que hacen estas normas) quedan enmarcadas en el ámbito de la prevención, la asistencia y la reparación de daños a las víctimas de la violencia machista y con el desarrollo de políticas sociales.

No hay que olvidar que las actuaciones frente a la violencia de género y la protección a las víctimas constituyen políticas públicas transversales, amparadas por distintos títulos competenciales tanto a favor del Estado como de las comunidades autónomas, si bien la regulación autonómica no puede alcanzar a materias propias del Derecho penal (competencia exclusiva del Estado, en todo caso) ni del Derecho civil (salvo en el caso de comunidades autónomas con competencias en derecho civil, foral o especial, como ocurre con Cataluña, que cuenta con legislación civil específica en este campo).

Partiendo de estas competencias autonómicas de carácter preventivo y asistencial y del análisis de las distintas leyes autonómicas dictadas para la protección y atención a las víctimas de violencia de género (todas las comunidades autónomas disponen de esta legislación sectorial), lo primero que se advierte es el distinto tratamiento que dispensan a la violencia vicaria. Diversas normas autonómicas sobre atención a víctimas de violencia de género han sido objeto de modificación durante los últimos años para recoger expresamente entre su ámbito de aplicación a las víctimas de violencia vicaria. Otras leyes, sin denominarla expresamente, también la recogen al describirla como una de las posibles manifestaciones de la violencia de género.

Así, se encuentran leyes autonómicas que han sido objeto de modificación de manera más o menos reciente en el tiempo para incluir expresamente los términos «violencia vicaria» y lo que se entiende por ella, como una manifestación o un tipo de violencia de género. Es el caso de Andalucía, Cataluña y Galicia.

Otro grupo de leyes autonómicas recogen el fenómeno de la violencia vicaria como una de las manifestaciones posibles de la violencia de género sin emplear expresamente tal término, pero sí incluyendo los elementos que la caracterizan en la definición general que se hace de violencia. Así ocurre con Canarias, la Comunidad de Madrid, el País Vasco, La Rioja o la Región de Murcia.

Existe también otro grupo de ordenamientos autonómicos que, si bien no recogen, ni expresamente ni por definición de los elementos que la determinan, la violencia vicaria, sí cabe entenderla recogida en la norma correspondiente, mediante la técnica de la remisión legislativa, es decir, remiten el concepto de violencia de género o sus manifestaciones a lo que diga otra norma internacional, estatal o autonómica (casos de Castilla-La Mancha y de la Comunidad Foral de Navarra), o bien de manera expresa y concreta hay una remisión al ordenamiento estatal, en concreto a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (casos de Extremadura y del Principado de Asturias).

En otro grupo de legislaciones, se utilizan las cláusulas de cierre de la ley para incluir el amparo de las víctimas de la violencia vicaria como modalidad de la violencia de género. Se incluyen otras «conductas análogas» o expresiones similares. Es el caso de Aragón y de Cantabria.

Finalmente, también cabe hacer referencia a los supuestos de la Comunidad Valenciana y de las Islas Baleares, en los que no hay mención expresa a la violencia vicaria ni de una manera indirecta, sino que su consideración como manifestación o forma de la violencia de género hay que deducirla del contenido mismo que se hace de esa violencia en las respectivas leyes, o bien acudiendo al ordenamiento estatal para integrar y completar a la ley autonómica.

Análisis de las diferentes leyes autonómicas

Andalucía

La Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género (redacción tras la reforma operada por la Ley 7/2018, de 30 de julio, por la que se modifica la Ley 13/2007, de 26 de noviembre, de medidas de prevención y protección integral contra la violencia de género), define la violencia de género como aquella que, como consecuencia de una cultura machista y como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder

de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre estas por el hecho de serlo y que se extiende como forma de violencia vicaria sobre las víctimas que se contemplan en la ley (artículo 1).

También, de manera expresa reconoce la condición de víctima de violencia de género, además de a la mujer, a las hijas e hijos que sufran la violencia a la que está sometida la madre, personas menores, mayores y con discapacidad sujetas a tutela, guarda o acogimiento de la mujer víctima y convivientes con esta, así como a las madres cuyos hijos e hijas hayan sido asesinados.

Seguidamente, dicha ley, tras describir los distintitos tipos de violencia de género (física, psicológica, sexual y económica), enumera las diversas manifestaciones de esta violencia señalando, entre ellas, a la violencia vicaria, entendida como aquella que es ejercida sobre los hijos e hijas, menores de edad, personas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia y sobre la propia madre de los hijos que hayan sido asesinados, incluyendo toda conducta ejercida por el agresor que sea utilizada como instrumento para dañar a la mujer (artículo 3.4, apartado n, de la Ley 13/2007, de 26 de noviembre).

Aragón

La Ley 4/2007, de 22 de marzo, de prevención y protección integral a las mujeres víctimas de violencia en Aragón, no recoge la violencia vicaria como una de las manifestaciones de la violencia sobre la mujer. Dice en su preámbulo que «Las situaciones de violencia sobre la mujer afectan también a los menores que se encuentran dentro de su entorno familiar, víctimas directas o indirectas de esta violencia. En la aplicación de las diferentes medidas que regula esta ley, se tendrá en cuenta la existencia de hijas o hijos».

Sin embargo, en su articulado, al no definir su objeto ni en las formas de tal violencia aparecen referencias a la violencia que se pueda ejercer sobre los hijos menores u otras personas dependientes.

Únicamente, a través de su artículo 2, que enumera las formas de violencia contra las mujeres, tendría encaje la violencia vicaria, en su apartado j), que, a modo de cláusula de cierre y tras señalar de manera expresa diversas conductas (malos tratos físicos, malos tratos psíquicos, violencia contra los derechos sexuales, etc.), considera también formas de violencia sobre la mujer, todas aquellas conductas análogas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad de la mujer.

Canarias

La Ley 16/2003, de 8 de abril, de prevención y protección integral de las mujeres contra la violencia de género (redacción dada por la Ley 1/2017, de 17 de marzo, de

modificación de la Ley 16/2003, de 8 de abril, de Prevención y Protección Integral de las Mujeres Contra la Violencia de Género), si bien no recoge expresamente el término «violencia vicaria», de la definición que se hace de la violencia de género queda clara la consideración de la violencia vicaria como una manifestación de la violencia de género.

Así el artículo 2 de la ley señala que se considera incluida en su ámbito de aplicación «la violencia ejercida sobre menores y personas dependientes de una mujer cuando se agrede a los mismos con ánimo de causar perjuicio a aquella, y se reconoce que los niños y las niñas son víctimas de las violencias machistas como testigos de violencia dentro de la familia».

Se incluyen dentro del ámbito de aplicación de esa ley, las y los menores expuestos a todas las formas de violencia: la violencia física, la violencia psicológica, la violencia sexual y los abusos sexuales y la violencia económica.

Cantabria

La Ley 1/2004, de 1 de abril, Integral para la prevención de la violencia contra las mujeres y la protección a sus víctimas, al igual que la ley aragonesa, no contiene mención expresa del término violencia vicaria, ni se describe entre las formas de violencia de género que expresamente enumera en su artículo 3. Únicamente y de manera general podría entenderse comprendida en el apartado j) de tal artículo que considera también violencia de género «[C]ualesquiera otras actuaciones o conductas que lesionen o sean susceptibles de lesionar la dignidad o integridad de la mujer», además de las expresamente allí indicadas.

Castilla La-Mancha

Si bien la Ley 4/2018, de 8 de octubre, para una sociedad libre de violencia de género en Castilla-La Mancha, tampoco recoge expresamente entre las manifestaciones de violencia de género a la violencia vicaria, sí hay que entenderla incluida por remisión a otras normas nacionales e internacionales al señalar entre estas también «[C]ualquier otra manifestación de violencia que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres que se halle prevista en los tratados internacionales o en el ordenamiento jurídico estatal o autonómico». Hay, pues, una integración de esta norma con la legislación estatal contra la violencia de género.

Castilla y León

La Ley 13/2010, de 9 de diciembre, contra la violencia de género en Castilla y León, no contiene menciones expresas a la violencia vicaria como una manifestación de violencia hacia la mujer, si bien sí cabría en la norma mediante su encaje en el precepto que, a modo de cierre, admite de manera genérica otras manifestaciones de la violencia de género distintas a las que previamente ha enumerado.

Así, tras mencionar diversas manifestaciones concretas de la violencia sobre la mujer (física, psicológica, sexual, etc.), añade: «Cualquier otra forma de violencia que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres basada en la pertenencia al sexo femenino».

Cataluña

En primer lugar, la Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista, al describir las distintas formas de violencia machista, incluye expresamente la violencia vicaria, describiéndola como «cualquier tipo de violencia ejercida contra los hijos e hijas con el fin de provocar daño psicológico a la madre» (artículo 4.1). Dentro del artículo que establece prestaciones económicas a favor de las víctimas por daños y secuelas a consecuencia de la violencia machista, recoge expresamente el derecho de las mujeres cuyo hijo o hija o persona de la que sea representante legal haya fallecido a consecuencia de la violencia vicaria a percibir determinada prestación económica en pago único.

En segundo lugar, hay que destacar la legislación civil específica en materia de rupturas matrimoniales y de parejas con riesgo de padecer violencia vicaria (esta comunidad tiene competencia para legislar sobre derecho civil propio). Así, el Decreto ley 26/2021, de 30 de noviembre, de modificación del libro segundo del Código Civil de Cataluña (CCCat) en relación con la violencia vicaria introdujo expresamente en tal norma medidas para proteger a los hijos e hijas menores que pudieran ser víctimas de violencia vicaria, con la finalidad de reducir el riesgo hacia su persona por medio de resoluciones judiciales que impidan las estancias con el padre que ejerce la violencia vicaria. Expresamente, la norma se declaraba aplicable a los procesos que ya estuviesen en vigor, que debían adaptarse a la misma.

De este modo, y con carácter general en los procesos de nulidad, separación y divorcio matrimoniales, el juez no puede atribuir la guarda al progenitor, ni establecer ningún régimen de estancias, comunicación o relación, suspendiendo las existentes, mientras se encuentre incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad y la indemnidad sexual del otro progenitor o sus hijos o hijas, o esté en prisión por estos delitos, mientras no se extinga la responsabilidad penal. No es preciso, pues, esperar a que exista una sentencia firme para acordar estas medidas, como ocurría con anterioridad a la reforma (conforme a la nueva redacción del artículo 233-11.3 del CCCat). No obstante, y de manera excepcional, el juez podrá establecer, en interés del menor y de manera motivada, un régimen de estancias, relación o comunicaciones, previa audiencia del menor si tuviera capacidad natural suficiente para ser oído.

También, y de manera general (sin circunscribirlo al ámbito de los procesos relativos a crisis matrimoniales), en relación con el ejercicio de la potestad parental, se establece la prohibición de relacionarse personalmente con los hijos cuando existan indicios fundados de violencia familiar o machista o mientras se encuentren incurso en un proceso penal en los mismos términos ya indicados para los procesos matrimoniales. No obstante, de manera excepcional, es posible establecer en interés del menor y de manera motivada algún régimen de relación o comunicación (artículo 236-5.3 CCCat).

Finalmente, la reforma concluía con la modificación del artículo 236-8.2 CCCat para posibilitar la atención y asistencia psicológicas de los hijos menores sin necesidad del consentimiento del progenitor contra el que se siga un procedimiento penal por los delitos ya apuntados o, si ya hubiese sido dictada sentencia, hasta que se extinga la responsabilidad penal.

Las reformas apuntadas en el Código Civil de Cataluña coinciden sustancialmente con las operadas en el ámbito estatal por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Tal reforma del Código Civil de Cataluña llegó al Tribunal Constitucional con ocasión de dos cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por los juzgados de violencia sobre la mujer número 2 de Barcelona y número 1 de Reus (números 5056/2022 y 5521/2022, respectivamente), inadmitidas por no llevarse a cabo adecuadamente el juicio de relevancia necesario por el órgano judicial, aclarando que algunas de las dudas de constitucionalidad que se planteaban podían ser reconducidas al marco constitucional mediante la técnica de la interpretación (autos del Pleno, números 67/2023, y 38/2023, de 21 y de 8 de febrero, respectivamente).

Comunidad de Madrid

Si bien la Ley 5/2005, de 20 de diciembre, integral contra la violencia de género de la Comunidad de Madrid, no contiene una mención expresa a la violencia vicaria, su artículo 2.2 señala que «[L]a Violencia de Género a que se refiere la presente ley comprende [...] la ejercida sobre los menores y las personas dependientes de una mujer cuando se agrede a los mismos con ánimo de causar perjuicio a aquella».

Hay pues, una inclusión de su ámbito de aplicación del fenómeno de la violencia vicaria, al contemplar expresamente que la violencia ejercida sobre menores y personas dependientes de la mujer se ha llevado a cabo por el hombre con ánimo de causar perjuicio a la mujer.

Comunidad Foral de Navarra

La Ley Foral 14/2015, de 10 de abril, para actuar contra la violencia hacia las mujeres, no contiene una mención expresa a la violencia vicaria dentro de las manifestaciones de la violencia de género que, de forma expresa, recoge su artículo 3. Pero ello no supone que no puede así considerarse pues, como expresamente se dice, la definición que se hace de violencia, no es agotadora. En consecuencia, el hecho de no aparecer expresamente la violencia vicaria como manifestación de la violencia de género no impide tal consideración. Esto viene reafirmado por el hecho de que, al enumerar las manifestaciones que puede presentar la violencia de género señala de modo genérico, «cualquier otra forma de violencia que lesione o sea susceptible de lesionar la dignidad, la integridad o la libertad de las mujeres que se halle prevista en los tratados internacionales, en el Código Penal español o en la normativa estatal o foral». Por tanto, mediante la técnica del reenvío legislativo se asume por la norma foral la violencia vicaria recogida en la normativa estatal.

Comunidad Valenciana

No hay una manifestación expresa de la violencia vicaria entre las que se recogen en la Ley 7/2012, de 23 de noviembre, integral contra la violencia sobre la mujer en el ámbito de la Comunitat Valenciana, en su artículo 3, si bien no se trata de una enumeración taxativa señalando expresamente el carácter no excluyente de aquella.

Ello, unido al concepto de violencia sobre la mujer, que se formula en el artículo 2 (daño psicológico basado en la pertenencia al sexo femenino, como resultado de la situación de desigualdad y de las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres), permite concluir que también la violencia vicaria, a los efectos de esta ley, es una manifestación de la violencia sobre la mujer, aun cuando expresamente no se mencione.

Otra norma relevante del ordenamiento valenciano en materia de violencia de género es la Ley 9/2003, de 2 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, a la que dedica su capítulo VI, si bien, al igual que la norma anterior, no recoge menciones expresas a la violencia vicaria.

Extremadura

La Ley 8/2011, de 23 de marzo, de igualdad entre mujeres y hombres y contra la violencia de género en Extremadura, define la violencia de género, de acuerdo con lo dispuesto en la normativa estatal, señalando que se entiende por violencia de género «la que como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre estas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados

a ellas por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia», de conformidad con la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre.

Por tanto, hay un reconocimiento de la violencia vicaria como manifestación de la violencia de género por remisión normativa.

Galicia

La Ley 11/2007, de 27 de julio, para la prevención y tratamiento integral de la violencia de género, incluye expresamente, en su artículo 1, dentro del concepto de violencia de género, el de violencia vicaria «entendida esta como el homicidio, asesinato o cualquier otra forma de violencia ejercida sobre las hijas o hijos de la mujer, así como sobre cualquier otra persona estrechamente unida a ella, con la finalidad de causarle mayor daño psicológico, por parte de quién sea o haya sido su cónyuge o por quien mantuvo con ella una relación análoga de afectividad aun sin convivencia», conforme a la nueva redacción dada por la Ley 14/2021, de 20 de julio, por la que se modifica la Ley 11/2007, de 27 de julio, gallega para la prevención y el tratamiento integral de la violencia de género.

También la misma norma incluyó entre las formas expresas de violencia de género que recoge en su artículo 3 la violencia vicaria, con igual definición que la empleada en el artículo 1.

Islas Baleares

No hay una referencia expresa a la violencia vicaria. Su encaje, como violencia machista, en la Ley 11/2016, de 28 de julio, de igualdad de mujeres y hombres, pasaría por su consideración como una manifestación de la violencia psicológica que, según esta ley «incluye cualquier conducta, verbal o no verbal, que produce en las mujeres desvalorización o sufrimiento, a través de amenazas, humillaciones o vejaciones, exigencia de obediencia o sumisión, coerción, insultos, control, aislamiento, culpabilización o limitaciones de su ámbito de libertad, ejercida por quien sea o haya sido su cónyuge o por quien esté o haya estado ligado a ella por una relación de análoga afectividad, aun sin convivencia. Asimismo, tienen la consideración de actos de violencia psicológica contra las mujeres los ejercidos por los hombres en su entorno familiar o en su entorno social o laboral» (artículo 65).

La Rioja

La Ley 11/2022, de 20 de septiembre, contra la Violencia de Género de La Rioja, comprende expresamente en el concepto de violencia de género el de violencia vicaria, «entendida como la violencia contra menores cometida por el padre, o por el hombre con el que la madre mantiene o ha mantenido una relación afectiva de pareja, con o sin convivencia, con el fin de infligir a la madre un maltrato psicológico o emocional. Así

como, la violencia ejercida contra otras personas convivientes sujetas a guarda o curatela a cargo de la mujer víctima de violencia de género y personas convivientes dependientes o a su cargo, que sean víctimas de dicha situación» (artículo 4).

Asimismo, el artículo 5.2 de la misma ley señala entre las manifestaciones de la violencia de género «n) La violencia vicaria, ejercida sobre los hijos e hijas, así como sobre las personas contempladas en los párrafos b y c) del artículo 6.1 [hijas e hijos convivientes con la mujer y otras personas mayores, personas con discapacidad o en situación de dependencia], que incluye toda conducta ejercida por el agresor que sea utilizada como instrumento para dañar a la mujer».

País Vasco

El Decreto Legislativo 1/2023, de 16 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley para la igualdad de mujeres y hombres y vidas libres de violencia machista contra las Mujeres, recoge en su artículo 54.4 la violencia vicaria (sin así denominarla) como manifestación de la violencia machista al señalar que «Se considera asimismo violencia machista contra las mujeres la violencia ejercida contra las personas que apoyan a las víctimas, así como la ejercida contra su entorno cercano o afectivo, especialmente contra los hijos e hijas u otros familiares, con la voluntad de afligir a la mujer».

Principado de Asturias

La Ley 2/2011, de 11 de marzo, para la igualdad de mujeres y hombres y la erradicación de la violencia de género, si bien no recoge expresamente el término violencia vicaria, cabe entenderlo recogido en su ámbito de aplicación por remisión a la normativa estatal. Así, «a los efectos de esta ley, los conceptos de violencia de género, derecho a la información, a la asistencia social integral y a la asistencia jurídica serán los regulados en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género» (artículo 2).

En este sentido esta norma estatal señala en su artículo 1.4 que «[L]a violencia de género a que se refiere esta ley también comprende la violencia que con el objetivo de causar perjuicio o daño a las mujeres se ejerza sobre sus familiares o allegados menores de edad por parte de las personas indicadas en el apartado primero».

Hay, pues, en la legislación asturiana un reconocimiento de la violencia vicaria como manifestación de la violencia de género, por remisión a la normativa estatal.

Región de Murcia

En similares términos a la ley madrileña, la Ley 7/2007, de 4 de abril, para la igualdad entre mujeres y hombres, y de protección contra la violencia de género en la Región de

Murcia, en su artículo 2, al definir su ámbito de aplicación extendiéndolo a todas las manifestaciones de violencia ejercidas sobre las mujeres por el hecho de serlo, señala expresamente que se considera incluida la violencia ejercida sobre los menores y las personas dependientes de una mujer cuando se les agrede con ánimo de causar perjuicio contra ella.

Es decir, no hay una mención expresa de la violencia vicaria, pero en la definición que se hace de violencia de género se incluye.

2.5 Breve referencia al tratamiento de la violencia vicaria de género en la jurisprudencia

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la normativa expuesta sobre la modulación del margen de apreciación judicial en la determinación de las relaciones parentales en supuestos de violencia de género en el entorno familiar, tanto en el ámbito estatal como autonómico.

En lo referente a la legislación autonómica, el Tribunal Constitucional ha inadmitido a trámite dos cuestiones de inconstitucionalidad en relación con los apartados 3 y 4 del artículo 233-11 del Código Civil de Cataluña, que determinan la exclusión de la guarda y del establecimiento de un régimen de estancias o comunicaciones o su suspensión cuando haya indicios fundamentados de que se han cometido actos de violencia familiar o machista. También se excluyen mientras se encuentre incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad y la indemnidad sexual del otro progenitor o sus hijos o hijas. Como excepción a esta regla, la autoridad judicial podrá fijar un régimen de estancias, relación o comunicaciones, de forma motivada, en interés del menor, «una vez que sea escuchado, si tiene capacidad natural suficiente».

En primer lugar, el Auto de Pleno 38/2023, de 8 de febrero, inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 5521-2022, planteada por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Reus, en relación con diversos preceptos del Código Civil de Cataluña, relativos a la violencia vicaria.

El auto de planteamiento consideraba que el apartado 3 del artículo 233-11 contendría una prohibición «automática e imperativa» de guarda y visitas cuando el progenitor «se encuentre incurso en un proceso penal» por los delitos indicados en el precepto que sería inconstitucional. Y ello porque la posibilidad excepcional de autorizar visitas que abre el apartado 4 no es aplicable en «casos en los que los menores no tengan capacidad natural suficiente».

El Tribunal Constitucional entendió que esa interpretación se aparta de manera notoria de los cánones hermenéuticos, compartiendo la interpretación literal y sistemática realizada por el fiscal, a saber, que lo que la ausencia de «capacidad natural»

del menor enerva es la preceptiva audiencia de este, no la potestad del juez de autorizar excepcional y motivadamente las visitas, si estas son en su interés. En consecuencia, no existe una prohibición «automática e imperativa» de guarda y visitas cuando el progenitor «se encuentre incurso en un proceso penal» por delitos relacionados con la violencia de género, y el juez puede autorizar excepcionalmente las visitas, con motivación suficiente, incluso aunque los menores no tengan capacidad suficiente para declarar.

En segundo lugar, el Auto de Pleno 67/2023, de 21 de febrero inadmite a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 5056-2022, planteada por el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 2 de Barcelona, en relación con diversos preceptos del Código Civil de Cataluña, relativos a la persona y la familia.

La autoridad judicial cuestiona el automatismo de la suspensión establecida en el artículo 233-11.3 del Código Civil catalán, por privar a la autoridad judicial de dar respuesta a los conflictos de familia y poner en entredicho el derecho fundamental a la presunción de inocencia. Y se hace referencia al artículo 233-11.4 que permite, excepcionalmente, que la autoridad judicial establezca de forma motivada un régimen de visitas en interés del menor, pero cuestiona, pese a aplicarlo, que constituya una verdadera excepción si el menor no tiene capacidad natural suficiente.

El Tribunal Constitucional, en una interpretación sistemática de la norma que, además, concuerda con la voluntad acreditada del legislador según la exposición de motivos, concluye que debe entenderse que la excepción cabe aplicarla siempre que concurren las circunstancias debidamente ponderadas para ello, con audiencia del menor si tiene madurez, o sin ella, si no fuera posible.

El Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre el párrafo cuarto del artículo 94 del Código Civil y sobre el párrafo segundo del artículo 156 del Código Civil. En Sentencia 106/2022, de 13 de septiembre, el tribunal descarta la inconstitucionalidad del párrafo cuarto del artículo 94 del Código Civil. Razona el tribunal que el párrafo cuarto de la norma recurrida carece de automatismo y no predetermina legalmente la privación del régimen de visitas o estancia a ninguno de los progenitores.

El precepto impugnado atribuye a la autoridad judicial la decisión sobre el establecimiento o no de un régimen de visitas o estancias, o su suspensión, y no le priva de ponderar las concretas circunstancias del caso en la relación paterno o materno-filial. En resumen, es la autoridad judicial la que tomará la decisión de suspender el régimen de visitas y estancias y lo deberá hacer guiada por la finalidad de velar por el interés del menor (artículo 39 CE).

Por otra parte, el Tribunal Constitucional descarta la inconstitucionalidad del párrafo segundo del artículo 156 del Código Civil, por atribuir en determinadas circunstancias a

un progenitor la decisión de que los hijos e hijas menores de edad reciban atención y asistencia psicológica.

La sentencia cuenta con un voto concurrente, es decir, un voto particular que discrepa de la interpretación sostenida por la mayoría del Pleno del tribunal, aunque no del sentido del fallo. Los magistrados firmantes consideran que las medidas controvertidas tienen por finalidad no solo la protección de los hijos e hijas que viven sometidos a situaciones de violencia directa o indirecta, sino también la protección de sus madres que pueden sufrir, a través del trato que los padres dispensan a los menores, situaciones de violencia vicaria en distinto grado de intensidad. Esa, argumentan, ha sido la finalidad de la incorporación de la norma al ordenamiento jurídico y, por tanto, los magistrados interpretan que el párrafo cuarto del artículo 94 modula la discrecionalidad judicial en la determinación del régimen de estancias, visitas y comunicaciones en casos de violencia de género.

En relación con el sistema de custodia, la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, en el recurso de casación número 8870-2021, por auto de 11 de enero de 2023, ha planteado una cuestión de inconstitucionalidad del artículo 92.7 del Código Civil. Se cuestiona que la norma impida la valoración de las concretas circunstancias concurrentes y la opción de acordar una custodia compartida, sin la posibilidad del juego del principio de proporcionalidad y del interés superior del niño o de la niña, reputado como interés primordial, bien constitucional y de orden público por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

El tribunal, tras reconocer que la norma persigue una finalidad constitucionalmente legítima y descartar el juicio de inadecuación, plantea las dudas de inconstitucionalidad que le surgen desde un juicio de necesidad y de proporcionalidad en sentido estricto, al entender que el supuesto planteado es susceptible de medidas alternativas menos restrictivas y proporcionadas con el interés superior del menor.

El Tribunal Supremo plantea que

el art. 92.7 del CC podría colisionar con el interés superior del menor consagrado en el art. 39 CE y en los convenios internacionales suscritos por España, y afectar, de forma negativa, al libre desarrollo de la personalidad del art. 10.1 CE, al no contemplar todo el haz de circunstancias posibles, y suponer una injerencia no debidamente justificada en el derecho a la vida privada del art. 8 CEDH [Convenio Europeo de Derechos Humanos], tal y como es concebido jurisprudencialmente.

De este modo, considera el tribunal que existen medidas alternativas menos gravosas para la consecución del mismo fin, como sería el prudente arbitrio judicial para dar entrada a la valoración del principio del interés superior del menor, como hace el artículo 94 del Código Civil.

El Pleno del Tribunal Constitucional acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad, sobre el párrafo 7º del artículo 92 del Código Civil, por providencia de 7 de marzo de 2023, estando pendiente de resolución.

El término «violencia vicaria» también ha tenido reflejo en algunas sentencias del Tribunal Supremo, si bien en su mayoría en contextos no relacionados con la violencia de género, a salvo de la sentencia de 14 de diciembre de 2023. En esta sentencia se hace una aproximación al concepto de violencia vicaria de género, definiéndola como aquella en que «se extiende la dominación hacia la mujer pareja respecto a la mujer hija en un contexto grupal de violencia significativa de una dominación colectiva a ambas por el hecho de ser mujeres».

Protección de la víctima

Recientemente, el Tribunal Constitucional ha dictado dos sentencias relevantes en relación con la protección de las víctimas de violencia vicaria de género. La primera, Sentencia de 23 de septiembre del 2024, dictada en el recurso de amparo 3901/2021, interpreta de forma flexible el criterio hasta entonces establecido por el Tribunal Supremo del inicio del cómputo del plazo de un año para interponer la reclamación por error judicial establecido en el artículo 293.1.a) de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Establece que, en el caso de menores víctimas de violencia vicaria, este plazo debe comenzar a partir del momento en el que se produce la muerte o el daño sobre el menor, porque es entonces cuando se tiene «constancia» de que se ha podido producir un error judicial que ha generado la responsabilidad patrimonial del Estado.

En la segunda Sentencia, de 25 de septiembre del 2024, dictada en el recurso de amparo 3835/2020, el Tribunal Constitucional exige al juez una especial motivación de las resoluciones judiciales que impongan a las madres una obligación de colaboración especial con los padres de sus hijos, o con las instituciones colaboradoras, para desarrollar el régimen de visitas acordado judicialmente, cuando son víctimas de violencia de género.

En estos casos, el Tribunal Constitucional considera que existe un factor de discriminación de la mujer vinculado a la situación de violencia de género en la que se produce el conflicto que necesita ser tenido en cuenta por el tribunal. El tribunal sostiene que requerir judicialmente a la madre una actitud favorecedora de la realización del régimen de visitas o estancias establecido en un proceso de divorcio contencioso, o presumir en sede judicial que el interés superior del menor solo quedará preservado en un contexto en el que se favorezcan las relaciones con el padre no custodio, cuando existe violencia de género requiere una motivación reforzada de las sentencias, porque las resoluciones adoptadas en tales situaciones están conectadas con el derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación por razón de sexo.

En el ordenamiento penal no está tipificada la violencia vicaria como un tipo específico de violencia contra la mujer. Sin embargo, en la jurisprudencia se encuentran supuestos de asesinatos en el contexto de la violencia de género que son casos claros de violencia vicaria, aunque no siempre se aluda al término de forma expresa.

Uno de los más extremos y paradigmáticos se observa en la Sentencia número 285/2020 de la Audiencia Provincial de Almería, de 26 de octubre de 2020, que condena al padre por un delito de asesinato a su hijo menor de edad y por un delito de maltrato habitual en el ámbito de la violencia sobre la mujer, cometido en el domicilio común y en presencia de menores. Se le condena además por un delito de lesiones psíquicas y un delito contra la integridad moral de la madre, que es a la persona a la que se ha querido dañar con la muerte del menor.

En esta sentencia se aprecia la concurrencia de la circunstancia agravante de género, del artículo 22.4 del Código Penal, respecto del delito de asesinato, al quedar probado que se cometió como último acto de venganza y control sobre su esposa, y madre del menor fallecido, quien le había anunciado al agresor, días antes, su intención de separarse de él.

Otro caso ilustrativo en el ámbito penal de la violencia vicaria de género se encuentra en la Sentencia número 71/2024 de la Audiencia Provincial de Valencia, de 31 de enero de 2024. La sentencia condena al padre por el asesinato de su hijo menor de 16 años, con la concurrencia de las circunstancias agravantes de parentesco y de discriminación por razón de género, en concurso ideal con un delito de lesiones psíquicas a la madre del artículo 148.4 del Código Penal. Asimismo, le condena por un delito de maltrato psíquico y físico habitual a la madre cometido en el domicilio común. La sentencia declara probado que «la finalidad última del crimen no fue otra que causar a su ex esposa el mayor dolor de todos los imaginables, convirtiendo la muerte de su hijo en un paradigmático acto de violencia machista vicaria».

Se pueden señalar otras resoluciones en las que se adoptan o confirman medidas de limitación o restricción del régimen de estancia del progenitor con sus hijos e hijas menores en contextos de violencia de género. Así, en el Auto número 357/2023 de la Audiencia Provincial de Málaga, de fecha 25 de octubre de 2023, se confirman las medidas cautelares adoptadas conforme al artículo 158 del Código Civil y se alude de forma expresa a la posibilidad de causar un daño a la menor como instrumento para causárselo a la madre, siendo una forma nítida de la denominada violencia vicaria.

En la Sentencia número 231/2023 de la Audiencia Provincial de Alicante, de 24 de mayo de 2023, se alude a que en el informe de la Unidad de Valoración Forense Integral constan indicadores de riesgo de violencia vicaria ejercida a través de la hija menor y se

confirma la sentencia del juzgado de violencia sobre la mujer, en aplicación de los artículos 92, 94.4, 156, 159 y demás concordantes del Código Civil.

Asimismo, se pueden mencionar otras resoluciones que contemplan casos de violencia vicaria instrumental, esto es, la instrumentalización de los hijos e hijas con el objetivo de causar daño a sus madres. Así, el Auto de la sección 26 de la Audiencia Provincial de Madrid, de 13 de octubre de 2022, deja sin efecto el sobreseimiento provisional acordado por el juzgado de instrucción por existir indicios de utilización del hijo común por parte del padre, no solo para minusvalorar ante él la imagen de su madre, sino como instrumento para herir su estima y dignidad.

En definitiva, los tribunales comienzan a entender la violencia vicaria como una forma de violencia de género en la que tanto los menores como sus madres son víctimas de las agresiones infligidas por los padres o parejas o exparejas de sus madres, y aplican los instrumentos penales con los que cuentan, en concurrencia de delitos o aplicando las circunstancias agravantes de género y las medidas civiles.

3 LA ACTUACIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Objetivos de la intervención del Defensor del Pueblo

Según los datos del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, del Consejo General del Poder Judicial, en 2021, el 71 % de los casos de violencia de género sobre menores se producen durante el proceso de ruptura familiar. Este dato se corresponde con el tipo de asuntos que el Defensor del Pueblo considera entre los temas de violencia contra la mujer.

Por lo tanto, atendiendo a esos casos y a las cuestiones que los ciudadanos plantean en sus quejas, el trabajo del Defensor del Pueblo en este ámbito está enfocado en la supervisión de los sistemas estatales de prevención, detección y recuperación del menor víctima de violencia de género.

Las actuaciones van dirigidas a conseguir los siguientes objetivos:

- a. Mejorar el sistema de detección y valoración de riesgo específico de violencia vicaria de género, en niños y niñas antes y después de haberse producido la denuncia formal ante la policía o ante la autoridad judicial. Se verifica que el sistema de detección del riesgo responde a 4 pilares de la prevención del delito³: 1) la intervención temprana; 2) la formación y sensibilización de los operadores sanitarios, educativos, sociales, policiales y jurídicos que están en contacto con la víctima; 3) la unidad de actuación (a través de protocolos comunes que homogeneicen y extiendan las buenas prácticas), y 4) la coordinación entre todos los organismos intervinientes que permita un uso de los recursos y servicios que en cada momento han de entrar en juego⁴.
- b. Adaptar el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (VioGén) y la unidad de valoración forense integral (UVFI) a la idiosincrasia y especificidad del riesgo que sufren los menores.
- c. Incorporar otras fuentes de alerta que ayuden a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y a los jueces y fiscales a completar la información sobre los niños y niñas en riesgo (reportes de los servicios sociales, de los puntos de encuentro familiar o los gabinetes psicológicos de los colegios).
- d. Mejorar el servicio de valoración y la intervención que realizan los institutos de medicina legal (IML), asegurando su actuación común y la calidad de los informes forenses.
- e. Mejorar la coordinación entre los organismos y administraciones que intervienen en la detección de menores víctimas (los institutos de medicina legal, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los servicios sociales, los centros sanitarios, los centros educativos), que puedan intercambiar

³ Adam Crawford, *Crime Prevention & Community Safety*, Londres, Longman, 1998.

⁴ [Acuerdo de las XXXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, 2018.](#)

información y colaboren entre sí para la realización de las evaluaciones de riesgo.

- f. Mejorar el sistema público de reparación del daño sufrido por parte de estos menores en los servicios sociales (estatales, autonómicos o locales), creando una carta de servicios común y garantizando una dotación de recursos públicos suficientes.⁵
- g. Garantizar el derecho de los menores a ser oídos durante la tramitación de los procedimientos que les afectan, en especial en los procesos por violencia contra ellos o contra sus madres, y en los procedimientos de familia. En algunas ocasiones, la violencia vicaria de género se vale del procedimiento judicial para perpetrarse, a través de la disputa entre progenitores para tener la guarda y custodia en solitario de los hijos, impidiendo el contacto del otro progenitor con los menores. Estas son quejas habituales ante el Defensor del Pueblo. El agresor utiliza, por ejemplo, la fragmentación de la intervención judicial en la situación de conflicto familiar entre distintos juzgados (juzgado de violencia de género, juzgado de familia o de primera instancia civil, y juzgado penal) para que muchos jueces intervengan en la situación de conflicto, evitando que sea un solo juez especialista el que vea la situación de la familia en conjunto, como estaba previsto en el artículo 87.ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En cuanto a las que han quedado denominadas como víctimas indirectas, la preocupación del Defensor del Pueblo se centra en la prevención y la detección, porque normalmente es una violencia invisible que se alarga en el tiempo, que se manifiesta cuando surge la ruptura familiar y siempre con la intermediación de un proceso judicial o de una intervención judicial entre los progenitores.

Por eso, se trata de garantizar el buen funcionamiento de la jurisdicción de familia y de la jurisdicción civil que conoce temas de familia. Se tiene que asegurar que prima el interés superior del menor en la actuación de todos los servidores públicos que intervienen en el proceso; que se tiene en cuenta la opinión y el testimonio del menor y se respeta su derecho a ser oído; que se utilizan sistemas de ayuda para la resolución de conflictos en los que se ven afectados los hijos menores de la pareja; que se utilizan metodologías científicas de valoración de los miembros de la familia adecuadas, y que se cuenta con profesionales que tengan la formación apropiada y suficiente para este tipo de casos.

Se trata en concreto de:

- a. Fortalecer las garantías procesales para escuchar a los menores, como testigos o como víctimas, atendiéndoles siempre que sea posible y cuando tengan suficiente juicio para hacerlo, asegurando unas condiciones

⁵ De conformidad con el mencionado acuerdo de las XXXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo, de 2018.

favorables para su declaración y para su examen (físico o psíquico) por expertos, con cualificación y capacitación adecuada y suficiente, evitando que el propio procedimiento judicial incida negativamente en la situación personal del niño o la niña y genere una violencia institucional añadida.

- b. Asegurar que jueces, fiscales, abogados y personal de la Administración de Justicia reciben formación para tratar casos civiles o de familia en los que están afectados los menores, para propiciar una mayor sensibilización de los operadores jurídicos hacia estas formas de violencia encubierta.
- c. Asegurar la formación y mayor cualificación de los profesionales que evalúan a los menores, y a sus padres y madres, bien en los institutos de medicina legal, en las entidades colaboradoras o en los servicios de intervención, como los puntos de encuentro familiar, o bien en los servicios familiares de mediación. Son servicios públicos que evalúan las relaciones familiares y emiten informes que en muchas ocasiones son utilizados por los jueces como pruebas para fundamentar sus decisiones. Por eso, estos profesionales deben tener formación en violencia vicaria de género, para que, cuando están en contacto con los menores, sean capaces de detectar una situación de abuso contra el menor, así como prácticas prohibidas (por ejemplo, el uso del síndrome de alienación parental –SAP–, o el argumento de la manipulación malintencionada del menor, ya sea así o con otra denominación, para desacreditar la relación de la madre con los menores, o la acusación contra el padre).

Metodología de la intervención del Defensor del Pueblo

En ocasiones, el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio ante los casos de violencia vicaria de género en los que se había producido el asesinato de los menores, diferenciándola de otros tipos de violencia contra la infancia (infanticidios en el contexto de violencia doméstica).

En estos casos, la institución pide a las administraciones que se informe sobre si ha habido denuncia por parte de la madre, si se ha quebrantado la orden de protección o cualquier otra medida cautelar adoptada por el juez, si se ha elaborado informe sobre estimación del nivel de riesgo para la madre y para el menor, a quién se ha remitido esta información y si se han adoptado otras medidas adicionales. De ese modo, se pueden detectar los fallos en el sistema de protección de las víctimas.

Paralelamente, el Defensor puede preguntar a la fiscalía si ha recibido la información sobre estimación del nivel de riesgo para el menor, elaborada por los funcionarios policiales y si los fiscales han realizado algún tipo de averiguación o diligencia de

investigación en relación con los quebrantamientos de la orden de alejamiento o con las denuncias de la madre para garantizar la protección del menor.

En otras ocasiones, las actuaciones se han centrado en dar respuesta a quejas individuales, casi unánimemente de madres con hijos menores a cargo, relacionadas con el desarrollo de procesos judiciales por violencia de género y de procedimientos de familia por la guarda y custodia de sus hijos o en la fase de ejecución de resoluciones judiciales del régimen de visitas.

Recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo entre 2019 y 2024

Dependiendo de la Administración afectada, las recomendaciones vinculadas de alguna manera a la violencia vicaria de género han sido las siguientes:

1) Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Igualdad

- a. Sobre el reconocimiento del título habilitante de víctima (directa, indirecta) que les da acceso a los servicios públicos de atención y asistencia, y al ejercicio del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos de familia, incluso antes de interponer la denuncia.
- b. Sobre el uso de la metodología de evaluación de riesgo del menor y la prohibición del síndrome de alienación parental (o similares) por parte de los servicios públicos.
- c. Regulación de la violencia de género económica como manifestación de la violencia contra la mujer y los hijos, en especial cuando afecta a los impagos de la pensión de alimentos de los hijos.
- d. Reforma del permiso de paternidad, para impedir que pueda ser concedido a padres maltratadores con sentencia condenatoria o procesados.
- e. Difundir que el método conocido como *gatekeeping* parental está incluido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 8/2021 y adoptar medidas de formación para que los jueces no lo usen.

2) Recomendaciones dirigidas al Ministerio de Justicia

- a. Modificación de las normas para el establecimiento de la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas para todo condenado por violencia de género, o procesado con medidas cautelares de orden de alejamiento, prohibición de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de la madre y/o de los hijos.

En la citada recomendación se proponía también la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas durante la tramitación de los

- procedimientos por violencia de género, siempre que se haya acordado cautelarmente una medida de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de una mujer víctima de violencia de género.
- b. Reforzamiento del marco normativo que proteja los derechos de los niños víctimas y la mejor protección legislativa de los menores a través de una ley específica.
 - c. Mejoras en el servicio ofrecido por los institutos de medicina legal, para atención y valoración de menores víctimas de violencia de género. Esto incluye: formación de los peritos forenses en los institutos de medicina legal, elaborar un reglamento de su funcionamiento, con una carta de servicios comunes en todas las comunidades autónomas y en el territorio del ministerio, prohibición de utilización del síndrome de alienación parental y mejora de la calidad de los informes psicosociales que se emiten por parte de distintos servicios para los jueces.
 - d. Que se adopten los cambios organizativos, estructurales, formativos, etcétera, necesarios para que en la unidad de valoración forense integral (UVFI) haya una especialización en la atención de menores víctimas.
 - e. Formación para jueces, fiscales, abogados, letrados de la Administración de Justicia y resto de personal que atienden a estos menores en situación de riesgo, para que se capaciten en la violencia vicaria de género (incluyendo todas sus manifestaciones: violencia física, psíquica, psicológica, maltrato emocional, violencia económica y violencia sexual). También que sea una formación obligatoria, continua y evaluable.
 - f. Adopción de protocolos de valoración forense específicos para menores y creación de las unidades de valoración forense integral de menores, en los institutos de medicina legal, para que se incluya la perspectiva y la evaluación de los menores víctimas.
 - g. Mejoras en la valoración del riesgo de menores víctimas y en los sistemas de coordinación entre las fuerzas de seguridad del Estado, las oficinas de atención a las víctimas y los institutos de medicina legal en los casos en los que haya menores en riesgo. Elaboración de un sistema específico de menores.
 - h. Reformas procesales para garantizar el derecho de los menores a ser oídos, con total garantía y respeto a su situación como menor y como víctima, en especial cuando se trata de menores mayores de 12 años o con la suficiente madurez para hacerlo. Asegurar las mejores condiciones para realizar la

declaración, incluyendo los espacios físicos donde se hacen las declaraciones y la intervención de los profesionales que los atienden.

- i. Mejorar la formación de los abogados del turno de oficio sobre pruebas periciales y testimoniales en las que se vean afectados menores.
- j. Reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) para evitar cualquier interpretación de las reglas de competencia que conduzca a un fraccionamiento del enjuiciamiento de la situación de violencia en la familia y que afecta de manera conjunta a madre y a hijos e hijas. Interpretación del 87.ter LOPJ.
- k. Refuerzo de los recursos (incremento de personal y de medios materiales) para que la jurisdicción de familia pueda tener una más rápida intervención en este tipo de disputas, incluyendo las que son consecuencia de la ejecución del régimen de visitas o de las pensiones de alimentos acordadas en sentencia.
- l. Adoptar medidas para que los jueces de familia puedan consultar las bases de datos del Ministerio de Justicia antes de dictar sentencia, reforzando la mejor aplicación del 87.ter LOPJ; reformar el Sistema Integral de Registros de apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ), para que incluya información sobre los procesos de violencia de género abiertos, haya o no medidas cautelares adoptadas; convocar al Comité Técnico Estatal de la Administración Judicial Electrónica (CTEAJE) para que haga el protocolo de integración de los sistemas autonómicos de información sobre Administración de Justicia con el SIRAJ; acelerar la conexión de los sistemas de información para jueces (proyecto interoperabilidad de sistema de gestión procesal).
- m. Reconocimiento efectivo a todas las víctimas de violencia de género del derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos de familia iniciados antes de la denuncia.
- n. Garantizar el cumplimiento de la prohibición de utilización del falso síndrome de alienación parental en los informes de los puntos de encuentro familiar. Y desarrollar una regulación nacional marco que armonice las leyes autonómicas en esta materia, reforzando la coordinación de los servicios estatales, autonómicos y locales de atención integral, con una carta de servicios mínima y común para todo el territorio.
- o. Modificar la ley de asistencia jurídica gratuita para que un mismo letrado pueda conocer todos los asuntos de la violencia de género, civiles y penales.

- p. Medidas contra lo que el Convenio de Estambul ha definido como «actos de violencia basados en el género que impliquen o puedan implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza económica». En concreto, reforzar el proceso de ejecución de la pensión de alimentos para los hijos, poniendo más medios para que los letrados de la Administración de Justicia puedan investigar el patrimonio de los padres deudores, para que motiven el decreto de embargo ejecutivo y para que consulten las bases de datos de la Administración agilizando el proceso de detección de bienes.
- q. Regulación del plan de parentalidad y de los servicios sociales de coordinación de parentalidad que lo prestan y coadyuvan a juzgados de familia.
- r. Divulgación entre todos los operadores jurídicos que intervienen en los procesos judiciales con víctimas de violencia de género, en especial los abogados del turno de oficio, o de los servicios sociales de atención a la mujer, y las oficinas de atención a las víctimas de delitos, de la Guía de criterios de coordinación en el ámbito de los procesos penales y civiles en materia de violencia sobre la mujer, del año 2022.
- s. Reformar la formación de los jueces en violencia vicaria de género para que sea obligatoria y evaluable, cuando ocupen plazas judiciales relacionadas con menores víctimas.

3) Recomendaciones dirigidas al Consejo General del Poder Judicial

- a. La sensibilización y formación en la jurisdicción de familia.
- b. Conocimiento del síndrome de alienación parental y de los servicios de coordinación parental por parte de los jueces.
- c. Difusión de la Guía de criterios de coordinación en el ámbito de los procesos penales y civiles en materia de violencia sobre la mujer, de los juzgados de violencia contra la mujer, y del acuerdo de 28 de septiembre de 2022 de la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial, a propuesta del Observatorio de Violencia de Género.
- d. Difusión de la Circular de la Secretaría General de Justicia 3/2022, de 26 de abril, sobre las consultas obligatorias al Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ) que deben hacer los letrados de la Administración de Justicia.
- e. Formación de jueces para el uso de los registros de la Administración de Justicia donde se recogen medidas cautelares impuestas en otros procesos o jurisdicciones. En especial para las requisitorias.

- f. Difusión de la relación de fundaciones privadas que tienen convenio con la Comunidad de Madrid para coadyuvar a la Administración de Justicia. Difusión a los decanatos de la Comunidad de Madrid sobre los servicios privados de coordinación de parentalidad y la preferencia de los institutos de medicina legal para emitir informes de valoración o de seguimiento de familia.
- g. Elaboración de una guía de buenas prácticas judiciales para la derivación de los casos de ejecución de regímenes de visitas de los juzgados de familia a los puntos de encuentro familiar correspondientes en cada una de las comunidades autónomas.

4) Recomendaciones dirigidas al Ministerio del Interior

- a. Desarrollar e implementar un sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género contra menores, específico y adecuado para el tipo de riesgo al que están sometidos los niños. Este sistema, en los casos de violencia de género contra menores, debería actuar de forma complementaria al Sistema VioGén –actualmente en funcionamiento–, para que las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado puedan clasificar y proteger a todas las víctimas menores involucradas en la situación de riesgo, teniendo en consideración el tipo de peligro específico al que están sometidos los menores de edad como víctimas de este tipo de violencia.
- b. Mejorar el funcionamiento de VioGén y los instrumentos de valoración de riesgo de menores.
- c. Que se proceda al desarrollo técnico operativo necesario para incorporar al Sistema VioGén la información emitida por los servicios sanitarios, en los casos de atención a víctimas de violencia de género menores.
- d. Mejora de la coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los jueces y fiscales para que se pueda compartir la información de sus estimaciones sobre la situación de los menores, con el fin de que esta valoración sea tomada en cuenta en todos los procesos en los que pudiesen verse involucrados.
- e. Incluir información sobre las requisitorias de Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ) en el algoritmo de VioGén, que permita conocer estadísticamente los datos de casos con requisitoria y el número de condenados por violencia de género en rebeldía, que aún están pendientes de cumplir condena.
- f. Que se facilite el trámite de realización de la denuncia en los casos de violencia vicaria de género en todas las comisarías y dependencias

policiales, incluyendo aquellas medidas que sean necesarias para la formación específica de los funcionarios que recogen los testimonios de las víctimas en este tipo de casos, de manera que se ofrezca a las víctimas un entorno y un tratamiento adecuado, que inspire confianza y que las ayude en la comunicación de los hechos, sin que se genere una doble victimización en la realización de estos trámites de la fase inicial de detección.

5) Recomendaciones dirigidas a la Fiscalía General del Estado

- a. Relativas a la protección de los menores ejercida por el ministerio fiscal y su intervención extra procesal.
- b. Sobre la aplicación del artículo 94 del Código Civil en el establecimiento o suspensión de los regímenes de guarda y custodia para padres condenados o procesados por violencia de género.
- c. Sobre el derecho de los menores a ser oídos en los procesos que les afectan (artículo 770 de la Ley de Enjuiciamiento Civil).
- d. Que se aprueben directrices para homogeneizar la actuación de los fiscales ante el síndrome de alienación parental, según las conclusiones adoptadas en el seminario de noviembre de 2022.

6) Recomendaciones dirigidas a las comunidades autónomas

- a. Para la elaboración de un protocolo común sobre los puntos de encuentro familiar en el que se contemple la obligación de elaboración de informes en los casos en los que detecten cualquier situación de riesgo de violencia de género.
- b. Para mejorar la coordinación de los servicios estatales, autonómicos y locales de atención integral, incluyendo una carta mínima de servicios comunes.
- c. Para mejorar la formación de los profesionales que, bien en los institutos de medicina legal, bien en las entidades colaboradoras, como puntos de encuentro familiar, centros de información a la mujer (CIM) o equipos de asistencia a las familias (EATAF), evalúan las relaciones familiares y emiten los informes periciales que utilizan los jueces para fundamentar sus decisiones. En especial, cuando estos profesionales están en contacto con menores que pueden haber sido víctimas de abusos sexuales.
- d. Sobre puntos de encuentro familiar, su labor en la detección del riesgo y la necesaria coordinación con los jueces y tribunales.

Buena parte de estas recomendaciones han sido aceptadas por las distintas administraciones y entidades públicas a las que iban dirigidas.

Se han producido avances en el marco legislativo de protección de los menores víctimas de violencia vicaria de género, en los sistemas policiales y forenses de valoración del riesgo, en los servicios públicos de atención a los menores víctimas, en la capacitación y formación de los cuerpos de seguridad del Estado en contacto con ellos, de los jueces y fiscales, o de los abogados del turno de oficio que atienden a estos niños y niñas.

En algunos casos se ha dado traslado de la voluntad de introducir mejoras que aún no se han producido.

De todo ello se hace un compendio en el capítulo siguiente del presente trabajo.

4 COMPENDIO DE AVANCES RELACIONADOS CON INTERVENCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

Como se ha indicado, buena parte de las recomendaciones del Defensor del Pueblo han encontrado reflejo en las decisiones de los poderes públicos en esta materia. Se desarrolla a continuación a título informativo.

Es preciso matizar aquí que se recogen cuestiones que han supuesto cambios normativos o de prácticas administrativas efectivamente producidos, así como también otros casos que constituyen o expresan la voluntad de cambio en el futuro.

Avances legislativos

Se aprobó la Ley Orgánica 8/2021 de 4 de junio, de protección integral de la infancia y la adolescencia frente a la violencia, que recoge, entre otras medidas, los derechos de los menores-víctimas que no están incluidos en el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, es decir, aquellos menores víctimas directas de violencia de género por parte de sus padres o de las parejas o exparejas de sus madres, que no puedan considerarse estrictamente víctimas de violencia vicaria de género (artículo 12 de la Ley Orgánica 8/2021). Esta ley fortalece el marco administrativo, civil, penal y procesal vigente, para asegurar una efectiva tutela judicial y administrativa de estos menores víctimas de violencia de género directa, así como la garantía de la reparación y restauración de sus derechos.

Otra de las modificaciones destacables es la reforma del artículo 94 del Código Civil, realizada por el apartado 10 del artículo 2 de la Ley Orgánica 8/2021, y del artículo 156.2 del Código Civil, para imponer restricciones al ejercicio de la patria potestad, y la prohibición del establecimiento de un régimen de visita o estancia, o su suspensión en caso de que exista, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos. Tampoco procederá cuando la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género. Esta reforma fue objeto de recurso de inconstitucionalidad, que fue desestimado, como ya se indicó en el apartado relativo a legislación y jurisprudencia.

La Ley Orgánica 8/2021 refuerza también el ejercicio del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser escuchados y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta en contextos de violencia contra ellos, garantizando que los menores con suficiente madurez sean oídos en todos los procedimientos sobre guarda y custodia que les afecten, así como en los procesos judiciales penales en los que sean víctimas, evitando

su victimización secundaria. Esto se traduce en el reconocimiento del derecho de los menores víctimas a ser oídos también en los procedimientos administrativos relacionados con la acreditación de la situación de violencia, en los procesos administrativos para reparación de las víctimas o en cualquier proceso judicial en los que puedan verse afectados.

El derecho a ser oídos de los niños, niñas y adolescentes solo podrá restringirse, de manera motivada, cuando sea contrario a su interés superior, y se asegurará mediante una adecuada preparación y especialización de los profesionales, mediante metodologías y los espacios físicos adecuados, que permitan obtener el testimonio de los menores de edad con rigor, tacto y respeto. De este modo, la Ley Orgánica 8/2021 recoge algunas recomendaciones formuladas en 2014 en el estudio del Defensor del Pueblo sobre *La escucha y el interés superior del menor: revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, que se han seguido reiterando en el período al que se contrae este trabajo.

La Ley Orgánica 8/2021 reconoce también, tal y como había sido recomendado por el Defensor del Pueblo, a los menores víctimas de violencia el derecho a la defensa y representación gratuitas por abogado y procurador, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita.

Por último, la Ley Orgánica 8/2021 también prohíbe el uso de planteamientos teóricos o criterios sin aval científico que presuman interferencia o manipulación adulta, como el llamado síndrome de alienación parental (SAP), evitando que puedan ser tomados en consideración por parte de los trabajadores de la Administración Pública que están en contacto con los menores. Y obliga a los poderes públicos a tomar las medidas necesarias para impedir su utilización (artículo 11.3).

El Ministerio de Justicia ha trasladado su voluntad de impulsar en el anteproyecto de la nueva Ley de Asistencia Jurídica Gratuita, las modificaciones sugeridas por el Defensor del Pueblo para que un mismo letrado de oficio pueda llevar el asunto penal y el asunto civil ante los juzgados de violencia especializados o ante las jurisdicciones penales y civiles competentes. De hecho, la Ley Orgánica 5/2024, de 11 de noviembre, del Derecho de Defensa recoge la obligación de los poderes públicos de promover y apoyar los servicios creados por los colegios profesionales de la abogacía, cuando estos tengan por objeto la atención a los colectivos con mayor grado de vulnerabilidad, como las mujeres y los menores víctimas de violencia de género.

Recientemente, el Ministerio de Justicia ha informado que

es preciso analizar y valorar de acuerdo con los principios que rigen el derecho penal si, por una parte, sería necesario y oportuno configurar en el Código

Penal un delito autónomo que contemplase y sancionase la violencia económica como modalidad de la violencia de género; y que el delito englobase diversas conductas en el ámbito de las relaciones de pareja como el impago de todo tipo de prestaciones económicas, o el control económico durante el matrimonio. O bien, y por otra parte, si ya resulta idónea la sanción de las conductas tipificadas en el delito del artículo 227 del Código Penal con la posible aplicación de la agravante de género del artículo 22.4 del Código Penal; así como la sanción de las conductas previstas en otros tipos penales, como el alzamiento de bienes, también con la aplicación de dicha agravante. A este respecto, también habría que analizar y valorar si sería necesario ampliar el alcance del artículo 227 del Código Penal para contemplar otras modalidades delictivas más allá del impago de pensiones o de otras prestaciones económicas como las pensiones compensatorias al cónyuge, incluyendo, en el caso de que se considerase que no todos los actos de violencia económica quedan incorporados, una mención más general a otras obligaciones económicas que existan en ese mismo contexto familiar y que deberían tener relevancia penal.

En ese sentido, el Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes ha informado de que el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para 2024, aprobado por el Gobierno, incluye entre las iniciativas legislativas previstas para este año la aprobación de la «Ley Orgánica de medidas complementarias para reforzar la protección frente a la violencia de género», donde podría incluirse esta cuestión y, además, otras reformas conexas, como la revisión de las competencias de los juzgados de violencia sobre la mujer para que conozcan de este tipo de asuntos.

Por último, es destacable que se ha trasladado por parte de la Administración la voluntad de reformar el permiso de paternidad para impedir que padres maltratadores condenados por sentencia, o que estén procesados por delitos relacionados con la violencia de género, puedan disfrutarlo.

Avances en el sistema de protección judicial al menor y en los instrumentos de escucha al menor

La reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (artículo 11.1), ha garantizado el derecho a ser oído de los menores, evitando el límite impuesto anteriormente por la edad del menor. Todos los niños y niñas, en todos los casos, y no solo cuando se estime necesario para el procedimiento, deben ser escuchados, lo que ayudará a conocer la existencia de violencia en contextos íntimos y domésticos, donde solo se cuenta con su testimonio. Por eso, «[E]l derecho a ser oídos de los niños, niñas y adolescentes solo podrá restringirse, de manera motivada, cuando sea contrario a su interés superior». Cuando la decisión de no oír al menor no esté suficientemente motivada por parte del juez, o no haya sido justificada por conveniencia a su interés superior tanto el fiscal como

la parte pueden recurrir la decisión judicial por vulnerar normas esenciales del procedimiento causantes de indefensión.

Por eso, la intervención del fiscal en estos procedimientos es esencial, para que la interpretación de la regla cuarta del artículo 770 de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC) sea respetuosa y congruente con el derecho de todos los menores, independientemente de su edad, a ser escuchados en los procedimientos que les incumben, sin que sea posible aplicarles criterios restrictivos de oportunidad procesal para evitar su testimonio en juicio.

La necesidad de atender al interés superior del menor y de escuchar su opinión y tenerla en cuenta es una materia que es objeto de formación inicial y continuada para todos los miembros de la carrera fiscal y que ha sido abordada en las varias jornadas de fiscales delegados de lo Civil de toda España, con el fin de concienciarles de su función como garantes de los derechos del menor, entre los que se encuentra el derecho a ser oído.

Además, en aras a asegurar la unidad de actuación del ministerio fiscal, los fiscales de sala promoverán la realización de jornadas para la unificación de criterios y transmitirán a las fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas para su conocimiento y aplicación en sus distintos ámbitos de actuación.

Son también importantes, respecto a la mejor protección de los menores víctimas, las conclusiones que se alcanzaron en el XVII Seminario de fiscales delegados en violencia sobre la mujer, celebrado el año 2022, en Madrid, los días 28 y 29 de noviembre. Estas conclusiones ofrecieron directrices claras de actuación para los fiscales en aquellos procedimientos en los que se detecte un rechazo frontal por parte de un niño, niña o adolescente hacia el padre, muy útiles para garantizar el cumplimiento de la prohibición legal del síndrome de alienación parental, en cualquiera de las fórmulas o de las denominaciones que se utilicen. A petición del Defensor del Pueblo, la Fiscalía General del Estado procedió a su publicación y divulgación.

En cuanto a otras mejoras procesales, también propuestas por el Defensor del Pueblo, cabe añadir la petición de la mejora de la dicción del artículo 87.ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial para asegurar que son los juzgados de violencia contra la mujer los que conocen los procedimientos por violencia de género contra ellas o contra sus hijos e hijas, independientemente del momento en el que se presenta la denuncia penal o la demanda de familia. Estas propuestas no han sido aceptadas por la Administración. Sin embargo, sí se han adoptado medidas para que, en caso de fragmentación del conflicto familiar, y en caso de que haya varios jueces interviniendo en el caso, haya información actualizada en los registros judiciales sobre los procedimientos de violencia de género en tramitación, para que todos los jueces y las

jurisdicciones intervinientes, hayan sido o no acordadas medidas cautelares en el proceso penal, puedan tener un conocimiento más amplio de la situación que vive la familia y puedan contextualizar las medidas civiles y de guarda y custodia de los hijos que consideren adecuadas para estos. Igualmente, el Ministerio de Justicia se ha comprometido a acelerar la conexión entre los distintos sistemas de gestión procesal existentes (incluyendo la conexión con los sistemas autonómicos), aunque el proyecto de interoperabilidad SIRAJ 2 ya está cumpliendo en parte con este objetivo.

Por último, merecen también mención otras medidas que podrían adoptarse como las destinadas a difundir la prohibición del uso de la alienación parental como metodología de evaluación psicológica, la regulación del fondo de garantía de alimentos para el acceso de menores víctimas de violencia de género económica por impago de sus pensiones de alimentos, o la regulación de los servicios sociales de coordinación de parentalidad y del plan de parentalidad, cuando se trate de intervenciones por derivación de la autoridad judicial.

Avances en el sistema VioGén

La Secretaría de Estado de Seguridad dictó la Instrucción 4/2019, de 6 de marzo, por la que se estableció un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género, la gestión de la seguridad de las víctimas y la aplicación del sistema de seguimiento integral de los casos de violencia de género (sistema VioGén). A través de esa instrucción, se incorporó en el sistema VioGén el Formulario VPR5.0-H, con dos diligencias especiales complementarias relacionadas con los menores en el marco de la valoración de la vulnerabilidad y del riesgo: la diligencia de menores en situación de vulnerabilidad y la diligencia de menores en situación de riesgo. De esta forma, los menores pasaron a estar incluidos en el dispositivo de protección asociado al nivel de riesgo de su madre, incluyendo el plan de seguridad personalizado de la madre víctima. Además, en aquellos casos en los que la mujer presentase un nivel de riesgo bajo o nulo, se podrían realizar valoraciones del riesgo específico del menor, siempre que este no estuviera sometido a un régimen de visitas o estancias con el padre judicialmente acordado.

El Ministerio del Interior confirmó la incorporación como usuarios en el Sistema VioGén de los servicios sociales pertenecientes a las comunidades autónomas y a las oficinas de atención a víctimas del delito tanto las adscritas al Ministerio de Justicia como las dependientes de las comunidades autónomas con competencias de Justicia transferidas, para poder compartir las evaluaciones y la información personalizada que cada uno de los departamentos posee respecto de cada menor.

De esta manera, se puede conocer mejor la situación de las víctimas y atenderlas o derivarlas a las instituciones o a los servicios sociales óptimos para cada caso concreto,

una vez que conocen con detalle sus especiales circunstancias. Recientemente se han mejorado las notificaciones remitidas automáticamente a estas instituciones por parte del Sistema VioGén cuando se produce el análisis de la situación de un menor víctima, con el objetivo de facilitar la celeridad de la intervención, siempre que se detecte una situación de especial vulnerabilidad o un riesgo de sufrir agresión por parte de la madre que pueda ser susceptible de extenderse a otros miembros de la unidad familiar. Igualmente, el sistema emite una diligencia de información a la autoridad judicial y al fiscal, en caso de que el menor pueda encontrarse en una situación objetiva de amenaza (aun sin haber llegado a sufrir daño o amenaza directa). Así se puede advertir de posibles situaciones o escenarios perjudiciales en los que podría encontrarse el niño o la niña en cuestión, para que puedan adoptar las medidas preventivas que se consideren oportunas.

Tal y como se había recomendado por parte del Defensor del Pueblo, las instituciones sanitarias y los servicios sociales tienen a su disposición los mecanismos integrados en el Sistema VioGén para poder informar a los agentes policiales que están protegiendo a la víctima de aquellas cuestiones que pueden resultar de gran valor durante el proceso de determinación policial del riesgo, pudiendo adjuntar archivos documentales mediante una opción que se encuentra a su servicio o escribir observaciones de interés.

Se han adoptado medidas propuestas por el Defensor del Pueblo para mejorar la coordinación entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los servicios públicos de atención a las víctimas en los casos de detección de riesgo en menores. Por ejemplo, la denominada «diligencia de menores en situación de riesgo», que es la información que emite el sistema en casos más específicos, cuando se ha constatado un peligro concreto para las víctimas, se activa para derivar el caso a los institutos de medicina legal, donde se puede hacer una exploración en profundidad de los menores y de sus madres y una evaluación urgente y especializada del caso, que permitirá informar a los operadores jurídicos de manera expresa de la existencia de un riesgo potencial de violencia muy grave.

En cuanto a las medidas de seguimiento del riesgo, que también había solicitado el Defensor del Pueblo, en el año 2020 el Sistema VioGén mejoró sus mecanismos internos para que las valoraciones policiales de la evolución del riesgo (VPER) permanecieran en el sistema a lo largo del tiempo, aunque el riesgo y sus expectativas pudieran cambiar. De ese modo, los usuarios de VioGén pueden acceder al histórico del caso, lo que les permite evaluar las tendencias en la violencia.

Las últimas mejoras introducidas en VioGén también se contemplaban en las recomendaciones. Es el caso de la conexión informática del sistema VioGén con la base de datos de Justicia SIRAJ, con el objetivo de facilitar el acceso de la policía a esta

información judicial relevante, que puede ser un factor de incremento del peligro para las víctimas (madres e hijos). El acceso a la información sobre las órdenes de busca y captura, y de requisitorias, de manera rápida, actualizada, completa y fácil para todas las unidades policiales, en cualquier parte del territorio, a través del propio sistema VioGén, que conocen y manejan habitualmente los agentes encargados de ejecutar estas órdenes, les permitirá una más rápida localización y detención de los procesados. Así podría ofrecer una mayor seguridad para las víctimas. Igualmente, se está trabajando para que el propio sistema VioGén aporte en el futuro los datos estadísticos sobre los casos con requisitoria y sobre el número de condenados por violencia de género en rebeldía, que aún están pendientes de cumplir condena.

Avances en el proceso de denuncia y en la elaboración de planes personalizados de protección para menores de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

Sobre la Recomendación para mejorar la asistencia a las víctimas en el momento de la denuncia, el Ministerio del Interior adoptó la Instrucción 5/2021, por la que se establece el Protocolo de primer contacto policial con víctimas de violencia de género en situación de desprotección, conocido como «Protocolo 0», que actualiza y mejora las herramientas y procedimientos a disposición de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado aplicables a esos primeros contactos con las víctimas, que se encuentran en la mayoría de los casos en una situación de estrés que puede impedir o dificultar su declaración en comisaría, especialmente si hay menores involucrados.

Según el propio texto de la Instrucción 5/2021, la denuncia suele ser la primera ocasión en la que el personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado interviene con una víctima, y por eso es un momento clave para obtener información relevante para el caso. Esta información puede resultar esencial para proteger a víctimas especialmente vulnerables, como los niños y niñas, y requiere que el personal perteneciente a las unidades de seguridad ciudadana adquiera los conocimientos necesarios para poder realizar este tipo de intervenciones.

La guía de actuación del Protocolo 0 recomienda a los agentes encargados de recoger la denuncia un decálogo de actuaciones en este primer contacto, que habían sido sugeridas por parte del Defensor del Pueblo, como por ejemplo solicitar la información de la víctima en un entorno privado; tener cuidado al obtener la información, priorizando la seguridad de la víctima y de los menores frente a terceros; tener en cuenta la preocupación de la víctima por su propia seguridad, lo que puede afectar a su capacidad para proporcionar información precisa y exhaustiva sobre los hechos; prestar atención al entorno y a las personas que están presentes cuando se produce la declaración, o no prejuzgar la opinión o las manifestaciones de la víctima por parte de los agentes.

El Ministerio del Interior también trasladó que formaría a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado para una adecuada aplicación del Protocolo 0 y que reformaría los planes de formación inicial y de formación de desarrollo profesional de la policía para incluir de manera específica la formación en violencia contra la mujer, incluyendo todos aquellos aspectos relacionados con este tipo de violencia, como es la violencia ejercida sobre menores. Tanto en la formación técnica (escala básica) como en la formación superior (escala ejecutiva), en la Escuela Nacional de Policía se imparten cursos en materia de violencia de género. El Centro de Actualización y Especialización de la Policía Nacional coordina tres módulos enfocados en los profesionales que atienden a víctimas de violencia doméstica, de género y sexual. Dos de ellos, específicamente para especialistas de las Unidades de Familia y Mujer que son los que atienden a estas víctimas con el «Curso de especialización en Unidad de Familia y Mujer [UFAM]» y el «Curso Básico de Investigación y Protección en UFAM».

El manual de procedimiento, aprobado por la Unidad Central de Familia y Mujer en el año 2018, la Guía de actuación policial ante situaciones de violencia de género del año 2022, y el Plan Estratégico para el periodo 2022-2025 de la Policía Nacional establecen buenas prácticas en el trabajo con las víctimas de violencia de género para que los agentes sepan atender, informar y sensibilizar sobre la violencia contra las mujeres.

Avances en la actuación de las oficinas de atención a las víctimas de delitos

Las oficinas de asistencia a víctimas (OAV) tienen la misión de tutelar los derechos de las víctimas de violencia de género, incluyendo a los menores, y pueden emitir los informes de especial vulnerabilidad, que se configuran como una facultad potestativa, (Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre) y en el que sus profesionales se pronuncian sobre la conveniencia, en su caso, de realizar una exploración judicial del menor como prueba preconstituida.

Los informes de vulnerabilidad son un instrumento importante en la protección del menor víctima, porque permiten que los expertos en contacto con los niños se dirijan directamente al órgano judicial instructor que conozca del procedimiento, especificando las peculiaridades de su testimonio, individualizando sus necesidades personales y las razones que justifican en cada caso la prueba anticipada que prescinde del testimonio de la víctima menor en el acto del juicio. El informe de vulnerabilidad debe actualizarse antes de la celebración del acto del juicio oral.

Respondiendo a las recomendaciones del Defensor del Pueblo, el Ministerio de Justicia elaboró la *Guía de recomendaciones para las oficinas de asistencia a las víctimas del delito en el ámbito de la atención a las víctimas del delito en la infancia y la adolescencia*, de 2023, en la que se actualizan los criterios de intervención de las oficinas

de asistencia a víctimas y se establecen unas pautas comunes para la realización de los informes de vulnerabilidad, fomentando la elaboración de un mayor número de estos recursos.

También se han adoptado otras medidas solicitadas como el refuerzo de la dotación de medios personales en esas oficinas, tanto en relación con el personal encargado de la información y apoyo jurídico como respecto a los profesionales de la psicología.

Por último, en relación con las medidas para potenciar la colaboración de las oficinas de asistencia a víctimas de delitos con las unidades de coordinación y de violencia contra la mujer de las delegaciones, subdelegaciones del gobierno y direcciones insulares, se ha reforzado la colaboración con la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género (Ministerio de Igualdad) en este ámbito.

Avances en los servicios ofrecidos por los institutos de medicina legal para menores víctimas

Para el Defensor del Pueblo es necesario que exista una atención particular a las necesidades de los niños, niñas y adolescentes en su contacto con la Administración de Justicia, situando a los menores en el centro de la atención de la actividad pública.

Aunque se ha recomendado la especialización de los profesionales forenses que trabajan con menores en las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI), así como la adaptación e implantación de las metodologías forenses a sus circunstancias y a su desarrollo personal (físico y psicológico), el Ministerio de Justicia ha considerado que se trata de una propuesta extensible a todas las áreas de actividad de los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) y no solo en las UVFI, ya que los menores participan en los procesos judiciales de diferentes formas, en ocasiones como víctimas, y en ocasiones como parte (procedimientos de familia), lo que obliga a una adaptación de toda la actividad forense a las particularidades de los niños, niñas y adolescentes y no sólo la que afecta a la violencia sobre la mujer.

En estos momentos, según la información publicada en la página web del Ministerio de Justicia, forman parte de su ámbito territorial veinticuatro UVFI, que actúan en cada dirección o subdirección de los institutos de medicina legal y ciencias forenses dependientes del ministerio y que prestan asesoramiento técnico en todos los partidos judiciales, tanto para los juzgados exclusivos en violencia sobre la mujer (10) como para los compatibles situados en el territorio del Ministerio de Justicia (104). Además, en esos institutos, se integraron los Equipos Psicosociales de Familia, que anteriormente estaban adscritos a diferentes unidades judiciales, lo que permitió mejorar su organización y funcionamiento, así como prestar apoyo y refuerzo a los Equipos de las UVFI. En aquellas provincias donde se han detectado mayores dificultades de respuesta, el

Ministerio de Justicia ha buscado el apoyo de peritos externos a través de la firma del correspondiente convenio con el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos.

Los avances en este ámbito que se han promovido relacionados con actuaciones del Defensor del Pueblo se detallan a continuación:

Se elaboró el documento sobre «Actuación en la Atención a Menores Víctimas en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses» (2018), que contempla las necesarias adaptaciones de la valoración forense a distintas situaciones en las que se pueden ver involucrados los niños, niñas y adolescentes.

Tal documento se ha completado con la «Guía de buenas prácticas para la declaración en el proceso penal de menores y personas con discapacidad necesitadas de especial protección: intervención desde la psicología forense, en particular en la prueba preconstituída» aprobado en 2022. Esta guía responde a la modificación del artículo 449 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que establece como obligatoria su práctica en todas las personas menores de 14 años o discapacitadas necesitadas de especial protección, tiene como objetivo principal «proporcionar recomendaciones de actuación a psicólogas/os forenses [...], atendiendo a la normativa vigente y a las recomendaciones científicas nacionales e internacionales, que garanticen su correcta implementación».

Se aprobó el nuevo Reglamento para los institutos de medicina legal y ciencias forenses en el Real Decreto 144/2023 de 28 de febrero, con el que se pretenden superar las deficiencias organizativas y operativas de la medicina forense, mejorando la coordinación y planificación conjunta con otros servicios y con la Administración de Justicia, y en el que se prevé la posibilidad de incorporar otros profesionales especializados en las distintas áreas para dar un carácter multidisciplinar a la asistencia que se prestará a las víctimas.

Ese reglamento también contempla que se puedan establecer especialidades en el Cuerpo de Facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, incluyendo especialidades en menores. Se regulan específicamente las unidades de valoración forense integrales (artículo 17), compuestas por personal especializado en familia, menores, personas con discapacidad y en violencia de género, violencia sexual y violencia doméstica. Se incluyen también los menores víctimas de violencia de género en los protocolos de actuación de los forenses, dándose respuesta a las recomendaciones del Defensor del Pueblo en este sentido.

En el marco del Plan Justicia 2030, se ha analizado la situación actual y evolución de las unidades de valoración forense integral y se ha elaborado un Plan de mejora para esas unidades, que tiene entre sus objetivos específicos la asistencia a menores

víctimas y el reforzamiento de la prueba preconstituida, de las cámaras Gesell o similares y de las salas amigables para su atención, que aún está siendo desarrollado.

El Ministerio de Justicia elaboró el Código Ético y de Buenas Prácticas de las unidades de valoración forense integral y una carta de servicios para los institutos de medicina legal (2021-2024).

Se adoptó un «Protocolo de coordinación entre los institutos de medicina legal y ciencias forenses y las oficinas de asistencia a la víctima del delito del Ministerio de Justicia para la atención a la víctima de violencia de género» (2021), que incorpora medidas específicas para la atención a menores víctimas.

El Ministerio de Justicia aprobó también un «Protocolo de valoración forense urgente del riesgo de violencia de género» (2020) que recomienda la utilización de una escala incluida en el sistema VioGén, para homogenizar el lenguaje sobre valoración del riesgo y el intercambio de información entre institutos de medicina legal, unidades de valoración forense integral y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Este protocolo establece, en caso de que haya víctimas menores, algunas medidas para que los informes de valoración del riesgo de esas unidades y de las oficinas de asistencia a las víctimas sean siempre tomados en consideración por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, antes de que estas emitan los informes de valoración final. Para ello, se acuerda aplicar la metodología conocida como «juicio clínico estructurado» y se recomienda, dentro de la misma, la utilización de la «Valoración Forense del Riesgo» (VFR) del sistema VioGén como escala actuarial.

La coordinación entre los institutos de medicina legal y ciencias forenses y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado integrados en el Sistema VioGén se encuentra en un momento de modernización y nueva implementación de unos mecanismos que están permitiendo, de manera progresiva según se van incorporando, un intercambio bidireccional de información entre las evaluaciones policiales del riesgo y las evaluaciones forenses del riesgo. Para ello, recientemente se ha instalado en VioGén esa funcionalidad denominada «Valoración Forense del Riesgo». Todo ello, a su vez, contribuye de manera decidida a mejorar la información que le llega al juez para adoptar las medidas que considere más adecuadas, sea mediante los informes periciales de los institutos de medicina legal o de los propios atestados policiales.

Para el Defensor del Pueblo son también relevantes las mejoras introducidas por el Ministerio de Justicia y por algunas comunidades autónomas con competencia sobre los institutos de medicina legal para garantizar la calidad de los informes forenses psicosociales que afectan a menores, ya que son documentos esenciales en los procesos judiciales, en los que muchas veces se fundamenta la decisión judicial sobre la tutela de los menores.

Se ha establecido, entre otras cosas, que estos informes estén firmados por los peritos autores, para que su análisis pueda ser contrastado en juicio; o que se utilicen metodologías científicamente contrastadas y avaladas por los colegios profesionales correspondientes, de manera que no se usen planteamientos que incluyan el síndrome de alienación parental, prohibido por ley, como fundamento para la apreciación impropia de una situación de manipulación de los menores, que estén basados en procedimientos técnicos y pruebas psicométricas que permitan su revisión crítica.

El Ministerio de Justicia ha informado de que las guías que están elaborando para mejorar el trabajo de los institutos de medicina legal en la emisión de informes psicosociales de los menores toman como punto de partida documentos aceptados por la comunidad científica, como la «Guía de buenas prácticas para la elaboración de informes psicológicos periciales sobre custodia y régimen de visitas de menores» del Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid, o la guía del Servei d'Assessorament Tècnic en l'Àmbit de Família (STAF), que presta servicio a los órganos judiciales de Cataluña.

Ambos documentos tienen como objetivo establecer los criterios y la metodología aplicables en el proceso de evaluación pericial y en la elaboración del informe, por lo que las recomendaciones resultantes necesariamente deben concretar el número y duración de las entrevistas con cada una de las partes, los plazos en los que se debe elaborar la pericia, la estructura del informe, la descripción de las pruebas realizadas, los documentos utilizados y los fundamentos en los que se basa el informe, entre otras cuestiones que se consideran relevantes.

Avances en los sistemas de coordinación administrativa de los servicios públicos de atención a las víctimas

En términos generales, la Administración General del Estado contribuye con la cooperación técnica y financiera con las comunidades autónomas, a través del programa de protección a la familia y atención a la pobreza infantil, en los Presupuestos Generales del Estado. Con ese programa se financia (al menos parcialmente, dependiendo de las comunidades autónomas) la red de servicios de las comunidades autónomas, que no solo cubre a los menores víctimas de violencia vicaria, sino también a los menores en situación de conflicto familiar, en general. Pero no se ha conseguido que se elabore una regulación a nivel estatal que ordene y homogeneice la prestación de estos servicios, ni su intervención en los casos de menores víctimas de violencia de género (directa o vicaria). Son las comunidades autónomas las que prevén esta regulación en las leyes específicas regionales.

Este tipo de servicios autonómicos, que incluyen los puntos de encuentro familiar (PEF), los equipos de atención a la familia (EATAF), los centros de información a la mujer (CIM), los centros de atención a la infancia (CAI) y otros servicios de atención a las

víctimas que se prestan en colaboración público/privada, están contemplados en el Catálogo de Referencia de Servicios Sociales, aprobado por Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, el 16 de enero de 2013.

Son definidos como recursos sociales especializados para la intervención en aquellas situaciones de conflictividad familiar en las que las relaciones de los menores con algún progenitor o miembro de su familia se encuentran interrumpidas o son de difícil desarrollo. El Documento Marco de Mínimos para asegurar la calidad de los Puntos de Encuentro Familiar fue aprobado por acuerdo de la Comisión Interautonómica de Directores Generales de Infancia y Familias en noviembre de 2008, si bien cada comunidad autónoma ha desarrollado, en su ámbito exclusivo de competencia, la ordenación normativa y administrativa de su funcionamiento.

Cuando los Puntos de Encuentro Familiar actúan como coadyuvantes de la acción de la justicia, por requerimiento de una decisión judicial para la ejecución de medidas (provisionales o definitivas) en temas de familia, el Defensor del Pueblo se ha dirigido en algunos casos a las comunidades autónomas para que se garantice una estrecha coordinación entre estos servicios y los juzgados y para que la intervención de los puntos de encuentro familiar sea una actuación sometida al control judicial. Hay que tener en cuenta que, cuando se produce la intervención de los puntos de encuentro familiar es porque se atienden casos de visitas o comunicaciones de menores con sus progenitores no custodios, acordadas por resolución judicial, tras procesos de separación o divorcio. Cualquier cambio en el régimen decidido por el juez puede suponer una afectación de derechos fundamentales de los progenitores y de los menores.

En este sentido, el Defensor del Pueblo ha constatado que algunas comunidades autónomas como Madrid, Navarra, Valencia, La Rioja, Andalucía, Cantabria o Murcia han aceptado sus recomendaciones y han introducido mejoras en la regulación de los puntos de encuentro familiar para fortalecer el sistema de coordinación con los jueces, sin perjuicio de que también haya podido suceder en otras comunidades de las que no se dispone de información.

Desde la perspectiva judicial, el Consejo General del Poder Judicial adoptó en 2021 la *Guía de criterios de actuación judicial en materia de custodia compartida*, donde se dan algunas pautas para la colaboración entre juzgados y puntos de encuentro familiar. Ahondando en ello, en diciembre de 2023, el Consejo General del Poder Judicial, aceptando una Recomendación del Defensor del Pueblo, impulsó y llevó a cabo una *Guía general de buenas prácticas para la derivación y coordinación entre los órganos judiciales y los puntos de encuentro familiar*.

La Secretaría de Estado de Derechos Sociales ha propuesto una regulación marco que sea común para todos los servicios de los Puntos de Encuentro Familiar (PEF), en el proyecto de Ley de Familias (Proyecto número 121/000011) que se encuentra en tramitación parlamentaria. Se establece, por ejemplo, la obligación para todas las administraciones públicas de atender a conflictos familiares en situaciones de ruptura familiar y de violencia. Se trata de apoyar a las familias en la gestión de sus conflictos, poniendo a su disposición medios y recursos públicos de apoyo, voluntarios y extrajudiciales de mediación, salvo en los casos en que legalmente esté prohibida.

En todo caso, lo que los servicios públicos de atención a los menores víctimas necesitan y que ha sido reiteradamente indicado por el Defensor del Pueblo, son medios, recursos materiales y personal suficiente, para que tanto los profesionales de los sistemas y redes sociales de atención a las víctimas, como los que colaboran con la justicia para adoptar o implementar las medidas de protección acordadas por los jueces, funcionen adecuadamente y ofrezcan una respuesta rápida y eficaz en beneficio de los menores. Las Administraciones públicas son conscientes de esta necesidad y asumen este compromiso al que hacen frente dependiendo de los recursos económicos y presupuestarios disponibles.

Avances en la formación de los profesionales que atienden a los menores víctimas de violencia vicaria de género o directa

La formación de los profesionales que, por distintas razones, tienen que estar en contacto o atender a los menores víctimas de violencia de género vicaria o víctimas de cualquier tipo de violencia, es esencial para poder ofrecerles la protección y el cuidado que necesitan y al que tienen derecho por ley. Es imprescindible que se comprenda al menor, que se entienda su lenguaje y su sistema simbólico de comunicación, en especial en las edades más tempranas. También que se conozcan sus necesidades, dependiendo de su edad, de su evolución personal, de su madurez, de su nivel educativo, de su situación social, etcétera. Si los profesionales que atienden a los menores no les comprenden o les ofrecen el mismo tratamiento que se ofrece a los adultos, no se estará atendiendo adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes víctimas y se les estará causando un sufrimiento añadido en la intervención pública por parte de las instituciones que están pensadas para protegerles.

Por eso, el Defensor del Pueblo recomendó que todos los agentes públicos que dan servicio a estos menores en situación de riesgo (en las redes de atención a las víctimas autonómicas y locales, los educadores, los médicos de atención primaria y de urgencias, los de la red de asistencia social autonómica y local, los forenses de los Institutos de medicina legal, las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, los jueces, los fiscales, el personal de las oficinas de atención a las víctimas, etc.) reciban una formación

específica sobre la violencia vicaria, incluyendo todas las manifestaciones de violencia física, psíquica, emocional, económica y sexual.

El Defensor del Pueblo considera que esta formación debe ser obligatoria, continua y evaluable, porque se requiere una mayor y mejor dotación de especialistas en violencia contra menores en todos los ámbitos y mejorar la calidad de la intervención pública y sistemas públicos eficaces de inspección y rendición de cuentas (comunidades autónomas y Ministerio de Justicia), que garanticen estos mismos principios a las entidades privadas de colaboración.

La respuesta de las administraciones públicas a estas recomendaciones ha sido favorable y, en consecuencia, se han adoptado numerosas medidas, programas, planes y actividades formativas tanto en la Administración General del Estado como en las comunidades autónomas para todos estos profesionales, relacionados con el mejor conocimiento de los menores víctimas y la mayor sensibilidad sobre la violencia vicaria de género y sobre la violencia de género ejercida sobre los menores.

Entre los compromisos de formación asumidos por las administraciones, el Defensor del Pueblo quiere destacar el del Consejo General de la Abogacía Española relativo a mejorar la formación de los abogados del turno de oficio sobre las pruebas periciales e impugnación de informes en los procesos de familia, en los que estén afectados menores.

Merecen también destacarse las medidas adoptadas por el Ministerio de Justicia y por el Consejo General del Poder Judicial para que jueces, fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia conozcan y apliquen los protocolos y guías de buenas prácticas que se van realizando. En especial, las medidas de formación que afectan a la intervención de los puntos de encuentro familiar en la ejecución de regímenes de visitas, a los criterios para la coordinación entre tribunales de distintas jurisdicciones cuando los procesos afecten a la seguridad o bienestar de menores, a la información sobre el funcionamiento y el régimen jurídico de los servicios privados de coordinación de parentalidad y de las entidades que los imparten y al funcionamiento de los sistemas de registros judiciales donde se vuelca la información sobre los casos que afectan a los menores (SIRAJ).

5 LINEAS DE ACTUACIÓN PARA EL FUTURO

A pesar de los importantes avances conseguidos, el Defensor del Pueblo observa que para prevenir, combatir y reparar la violencia vicaria de género se necesita un tipo de protección específica de este tipo de violencia contra la infancia y la adolescencia, unos sistemas de valoración de riesgo y de intervención propios, que permitan entender toda la problemática que afecta a la unidad familiar en su conjunto (tanto a la madre como a la madre y los hijos) y que hagan prevalecer el interés de niños, niñas y adolescentes por encima de ningún otro.

Esto conlleva, necesariamente, mejorar la atención que desde el Estado se presta a la violencia de género en los conflictos familiares, reforzar los servicios de atención a las familias con hijos e hijas a cargo, fortalecer los recursos a disposición de los órganos judiciales que conocen de asuntos de familia, mejorar su coordinación con los juzgados de violencia sobre la mujer y avanzar hacia una jurisdicción especial de familia.

A continuación se desatacan seis líneas de actuación con las que se pretende encauzar todo ello en el futuro.

5.1 Datos y análisis del fenómeno

Para poder mejorar la efectividad en la lucha contra la violencia vicaria de género, lo más importante y urgente es mejorar el conocimiento del fenómeno, con datos específicos y con cifras actuales y ajustadas a este tipo de manifestación de la violencia machista, que contribuyan a entender cómo se produce este tipo de violencia, qué detonantes la desencadenan, especialmente en sus manifestaciones más graves, qué factores de riesgo incrementan el impacto en los menores, proporcionando estimaciones estadísticas y análisis cualitativos que permitan elaborar mejores políticas públicas y mejores medidas de intervención y protección.

Es necesario mejorar el análisis de los datos de violencia vicaria, tratando esta información en relación con los datos sobre la violencia de género contra la mujer y dando importancia al contexto de violencia de género donde se produce, y no solo como una manifestación de violencia contra la infancia. Así será más fácil encontrar soluciones para las causas de este tipo de violencia, y no solo atacar los síntomas, siendo esta una labor igualmente importante. Se debería mejorar el diseño y la interoperabilidad de los registros de violencia vicaria (previstos en el artículo 56 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia), que deberían estar a disposición del Ministerio de Igualdad y de la Delegación de Gobierno

contra la Violencia de Género, para ser tenidos en cuenta en el diseño de políticas públicas de lucha contra la violencia sobre la mujer en contextos familiares.

5.2 Políticas preventivas de atención a la familia

Las fases preventivas de la violencia contra los menores son esenciales. Las políticas públicas deben contemplar la prevención de la violencia en los entornos íntimos, desde una perspectiva didáctica, dando prioridad a la prevención, la socialización y la educación tanto en las familias como en la propia sociedad civil.

Desde las distintas administraciones y organizaciones de la sociedad civil más cercanas a la ciudadanía deberían procurarse distintos tipos de campañas de concienciación y sensibilización para prevenir la violencia vicaria de género en todas sus manifestaciones. Campañas de divulgación sobre los recursos de ayuda públicos con los que se cuenta, programas educativos, sistemas de apoyo y ayuda para la prevención de conflictos, desde distintos ámbitos –educativos, asistenciales, etc.–, con medidas específicas que contemplen a los menores como víctimas de la violencia y con medidas destinadas a ellos en función de su edad y grado de madurez que, a modo de sistemas de alerta temprana, además de prevenir la escalada de los conflictos, permitan detectar manifestaciones de un episodio de violencia o el riesgo de que ello suceda.

5.3 Mejoras en los sistemas de detección del riesgo

Uno de los principales problemas que se han puesto de manifiesto en relación con la violencia vicaria de género es la dificultad para su detección.

La repercusión que la violencia vicaria de género (más sutil, casi invisible) tiene sobre los hijos e hijas menores requiere no solo una respuesta específica de protección y de seguridad, sino también una respuesta altamente cualificada y una especialización de todos los profesionales que intervienen en la evaluación o atención de los menores víctimas de estas formas refinadas de agresión. Obviamente, todos los riesgos deben tenerse en cuenta para proteger adecuadamente a los niños y niñas, que se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, y a sus madres, en contextos de violencia contra la mujer en la que todos los miembros de la familia se ven involucrados. Por eso, es clave ajustar y perfeccionar los sistemas de valoración del riesgo de la violencia de género en menores, elaborando indicadores específicos sobre estas modalidades de violencia vicaria.

Esto, que también ha sido propuesto por la Directiva 2024/1385, implica facilitar el acceso a la denuncia de los menores, adaptando los servicios de denuncias a sus circunstancias, incluyendo los espacios físicos y las dependencias donde se recogen y especializando al personal que va a atender a los menores o sus madres en este primer momento, en estas formas de violencia que pueden ser muy difíciles de detectar.

También se necesita reforzar los sistemas de valoración del riesgo, incluyendo como factores de riesgo indicadores específicos en el caso de violencia vicaria, como la existencia de un entorno previo de violencia contra la madre (por ejemplo, que existan denuncias previas de violencia contra ella, o una intervención de los servicios sociales en situaciones de conflicto familiar, o que la madre cuente con la acreditación administrativa, aun sin denuncia, como víctima de violencia de género), el alcoholismo o la drogadicción, incidencias previas en el cumplimiento del régimen de visitas, el carácter violento del padre (que haya habido otras denuncias por agresiones a terceros), el uso o posesión de armas, entre otros.

Debe facilitarse que terceros ajenos al conflicto que estén en contacto con las víctimas, pongan en conocimiento de forma segura y salvaguardando su integridad personal y profesional las posibles situaciones de violencia o peligro que detecten. Esto es ya un deber legal. Los educadores, los médicos de familia, los psicólogos o los entrenadores deportivos de los menores, que son quienes están diariamente en contacto con los niños y niñas, conocen y pueden detectar si hay problemas, si el menor está siendo agredido, si tiene miedo o si necesita ayuda. Deben denunciar o poner en conocimiento estas situaciones sin ponerse en peligro, a través de un proceso de comunicación ágil, que permita una intervención preliminar de comprobación de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado o de los servicios sociales.

Debería analizarse cómo se realiza la denuncia en estos casos y diferenciar la denuncia propiamente dicha, de la «puesta en conocimiento» o «de la advertencia» a las autoridades de los indicios que se puedan tener por el ejercicio de la actividad profesional con los menores de la existencia de una situación de violencia. También habría que reforzar la capacidad de la policía y de la fiscalía para realizar averiguaciones preliminares, mejorar el conocimiento social de los instrumentos de comunicación ya existentes, como, entre otros, teléfonos de información, oficinas de atención al ciudadano, oficinas de las fiscalías, y mejorar la concienciación social sobre este tipo de violencia y sobre la responsabilidad de todos en la protección de los menores.

Es necesario seguir avanzando en la puesta en marcha de los servicios de atención a la familia para que se ofrezcan en todas las comisarías y crear servicios homólogos para la Guardia Civil que atiende al mundo rural. Estos servicios necesitan aplicar el «Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica», para la prevención y la detección precoz desde las propias comisarías o desde los puestos de la Guardia Civil.

Así mismo se necesitan nuevas herramientas de colaboración entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y los municipios, que permitan la derivación de los casos desde las propias comisarías a los servicios sociales locales (municipales o regionales), y al revés, la denuncia o la puesta en conocimiento ágil del peligro en el que

pueden estar los menores a las autoridades competentes, cuando sean los servicios sociales los que detecten indicios de agresiones o un incremento de la conflictividad o de la violencia.

Igualmente deberán adoptarse las medidas para poner en funcionamiento sin demora el plan personalizado de intervención previsto en la Directiva 2024/1385, y decidir qué órganos o servicios serán los encargados de realizar la primera evaluación y la determinación de los servicios o de los recursos que necesita cada familia. Estos planes serán muy importantes para dimensionar las redes de atención de las comunidades autónomas, el diseño de los servicios públicos para las víctimas y su financiación.

Por último, hay que seguir trabajando en la formación de todos los profesionales en contacto con los menores (desde educadores, psicólogos que les estén tratando, servicios de atención de los puntos de encuentro familiar, médicos de familia, fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, jueces, fiscales, personal de las oficinas de atención a las víctimas, operadores jurídicos, etc.), para que puedan entender a los menores y detectar si sufren violencia antes de que se produzcan daños irreparables.

5.4 Protección judicial de los menores víctimas de violencia vicaria

Se necesita tiempo y recursos para poder detectar en los procesos de familia la violencia vicaria y para poder proteger adecuadamente a los menores. Esta constatación requiere insistir en la necesidad urgente de dotar a los juzgados y tribunales de recursos humanos, materiales y tecnológicos suficientes para conocer de este tipo de asuntos tan complejos y en la conveniencia de avanzar en la especialización de la jurisdicción de familia, lo que permitirá un mejor tratamiento de los asuntos de familia y una mayor coordinación de estos juzgados con los de violencia sobre la mujer.

Asimismo, es esencial ofrecer formación transversal en violencia vicaria de género a todo el personal de la Administración de Justicia, muy especialmente a la judicatura, a la fiscalía y a la abogacía, con independencia del juzgado en el que se resuelva el asunto. Debe tenerse en cuenta que las medidas concernientes a los menores pueden adoptarse por juzgados de primera instancia, juzgados de instrucción, juzgados mixtos de primera instancia e instrucción, juzgados de primera instancia especializados en familia, juzgados de violencia sobre la mujer o audiencias provinciales. Esta dispersión de juzgados que pueden adoptar medidas relativas a menores dificulta una óptima coordinación entre órganos judiciales y un adecuado conocimiento de la realidad y de la panorámica de la situación familiar.

En todo caso, es preciso que las sedes de estos juzgados y tribunales en los que se dirimen asuntos relacionados con menores, sean lugares más accesibles, más amables y ágiles para la solución de conflictos en el seno de las familias. También es necesario

que en los procedimientos de familia existan instrumentos o herramientas de consulta para poder identificar la existencia de violencia en el entorno familiar.

Por otra parte, hay que seguir trabajando para garantizar que los regímenes de visitas, comunicación y estancia se adopten en beneficio e interés del menor incorporando a las decisiones sobre la guarda o sobre la comunicación con los hijos otras medidas de protección que, siendo respetuosas con los menores, garanticen su seguridad, exista o no exista denuncia previa por violencia de género de la madre.

Entre estas medidas puede resultar de especial interés la intervención de servicios familiares de seguimiento y evaluación de los regímenes de visitas o de guarda y custodia, que puedan informar periódicamente sobre la evolución de los casos. También se podrían establecer comparecencias de control ante la autoridad judicial cada cierto tiempo, para verificar el cumplimiento de las decisiones judiciales o la evolución del conflicto entre los progenitores. Esto puede ser especialmente útil en los regímenes de visitas de menores que han presenciado la violencia en su entorno doméstico.

Los jueces deben aplicar las medidas de protección previstas en la Ley Orgánica 8/2021, como la suspensión del régimen de visitas cuando hay un entorno de violencia, y es necesario favorecer y potenciar la participación de los menores en sus procesos de protección incluyendo la perspectiva de infancia en las investigaciones de los delitos de violencia de género.

En todo caso, la regulación sobre el régimen de guarda y custodia y sobre el régimen de visitas, estancia y comunicación con los progenitores necesita seguir evolucionando para fomentar un conocimiento suficiente del contexto familiar en su conjunto antes de adoptar las decisiones judiciales definitivas. Por ejemplo, antes de conceder los derechos de custodia y visita de hijos e hijas (fue objeto de una Recomendación a España por parte de Naciones Unidas a través de su Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer).

En particular, existe la posibilidad de que los órganos civiles que conocen de asuntos de familia consulten de forma preceptiva el Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia para conocer la existencia de medidas cautelares, procedimientos o resoluciones que afecten a las partes o a sus hijos e hijas en materias de violencia de género y doméstica. En especial en los procedimientos de mutuo acuerdo, en los que muchas veces la violencia que pudiera existir puede pasar desapercibida.

Es necesario limitar el uso de la fuerza física para garantizar el cumplimiento de una resolución judicial que establece un régimen de guarda y custodia, fomentando otros medios de cumplimiento menos invasivos para los menores (este uso de la fuerza física es conocido con el término «arrancamiento»).

Por último, se debería analizar si la actual regulación procesal recoge adecuadamente las exigencias que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos han establecido respecto de lo que se considera una investigación mínima necesaria, antes de la decisión de sobreseimiento de las denuncias por violencia contra los hijos e hijas, especialmente cuando existan denuncias de las madres por violencia contra ellas o procedimientos penales en curso por violencia de género o una acreditación administrativa de la madre como víctima de violencia de género.

5.5 Fortalecimiento del marco legal vigente

El objetivo es ofrecer una cobertura legal adecuada a la lucha contra la violencia vicaria de género, que asegure la efectiva tutela judicial y administrativa de los menores víctimas de esta violencia, así como la garantía de reparación y restauración de sus derechos y de los de sus madres. También reconocer las agresiones contra los hijos e hijas como formas de violencia sobre la madre, especialmente cuando ocurren tras la ruptura de la convivencia, aprovechando los regímenes de visitas.

Para ello, hay que analizar si el reconocimiento legal de la violencia vicaria como modalidad específica de violencia de género contra la mujer beneficiaría a la protección social de las víctimas y si se debe incluir como materia de la que debería conocer la jurisdicción especial de violencia sobre la mujer, independientemente de que haya denuncia de violencia sobre la mujer, para permitir al juez especializado un conocimiento global de toda violencia de género que se produce el contexto familiar (posible reforma de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y de la Ley Orgánica del Poder Judicial, artículo 87.ter.)

En ese sentido, es importante asegurar el ejercicio del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos, escuchados y tenidos en cuenta desde el principio en las fases de denuncia, en los procesos judiciales, en los procesos administrativos y en la intervención de los servicios sociales. Este derecho, que es esencial en la persecución de cualquier tipo de violencia contra los menores, es especialmente importante cuando se detecta la violencia contra ellos en contextos de violencia de género en el seno de las familias, porque en estos casos, que ocurren en la intimidad de los hogares, el testimonio del menor suele ser la única prueba disponible. Por eso, se debe seguir avanzando en la formación de todos los profesionales que, de alguna manera, toman decisiones a la luz del testimonio del menor, para que tengan herramientas, técnicas y apoyos que faciliten tal labor, procurando siempre minimizar el riesgo de victimización secundaria.

Hay que seguir dotando a los jueces de familia de mejores instrumentos para una resolución más eficaz y garantista de los conflictos, de modo que no haya obstáculos o

retrasos en la intervención judicial que puedan impedir que las víctimas (los menores o sus madres) sean protegidas o ejerzan sus derechos de reparación.

Esto implica reflexionar sobre algunos servicios que pueden ser utilizados por los jueces con la intención de resolver los conflictos de familia, como la coordinación parental, carentes de una regulación general en el ordenamiento jurídico, sin régimen legal de funcionamiento mínimo que dé garantías al juez y a las partes en el proceso, de la calidad e idoneidad de su contenido y lo que es más importante, de la responsabilidad que asumen los profesionales que lo prestan. Esto no significa que se cuestione la cada vez más relevante intervención de profesionales no jurídicos y especialistas en conflictos de familia, ya sea como expertos evaluadores de la situación familiar, como asesores del juzgado a la hora de determinar las soluciones más adecuadas a cada caso, o como servicio de supervisión del cumplimiento de las medidas adoptadas judicialmente, pero sí la necesidad de una mínima regulación de estos recursos.

Su intervención debe ser considerada una propuesta para el juez, que es el único que puede decidir o modificar su decisión sobre cómo se va a desarrollar la guarda y las comunicaciones del menor con sus progenitores, cuántas horas, qué días o dónde. El plan de parentalidad, es decir la fórmula a través de la cual va a desarrollarse el régimen de guarda y custodia de los hijos y las visitas y estancias con el progenitor no custodio, no puede quedar al margen de la intervención del juez en ningún momento del proceso, pues afecta al ejercicio de derechos fundamentales de los padres y de sus hijos.

En todo caso, cuando estos servicios de coordinación parental o semejantes estén sostenidos con fondos públicos y estén a cargo de municipios o de comunidades autónomas, deberá existir una regulación que permita supervisar su buen funcionamiento, y la cualificación de los profesionales que los prestan. El trabajo de acompañamiento que prestan estos profesionales a la familia en la ejecución de las decisiones adoptadas por el juez, debe ajustarse al contenido de la resolución objeto de ejecución.

Por último y constatadas en este informe las diferencias regulatorias en las legislaciones autonómicas, resultaría conveniente, desde el punto de vista de la seguridad jurídica, tener un marco mínimo común que permita abordar la violencia vicaria sin tener que acudir a técnicas interpretativas. Hay que recordar que estas normas presentan un contenido preventivo, asistencial o social (salvo en Cataluña, que además regula aspectos del derecho civil derivados de la crisis de pareja con hijos menores) y establecen ayudas para las mujeres víctimas de haber sufrido alguno de los tipos o episodios de violencia que recoge la propia normativa.

Por ello, en los casos en los que no está expresamente recogida la violencia vicaria como manifestación de la violencia de género, podría cuestionarse el derecho de las

víctimas a esas ayudas o beneficios. Esto no ocurrirá en aquellas leyes donde expresamente se regula esta violencia vicaria (llamándola así o no) como manifestación o forma de la violencia de género.

La existencia de un marco común mínimo permitiría mejorar la coordinación entre los servicios previstos por los distintos ordenamientos autonómicos y los regulados por el ordenamiento estatal, lo que, por otra parte, es otra exigencia de la Directiva (UE) 2024/1385, ya citada. En este sentido, señala esa directiva que,

de conformidad con el Derecho nacional y sin perjuicio del reparto de competencias en cada Estado miembro, los Estados miembros deben garantizar una coordinación mínima a nivel central de las políticas, así como, cuando proceda, a nivel regional o local. Esta coordinación podría formar parte de los planes de acción nacionales [considerando 83, que es objeto de posterior desarrollo en su articulado].

5.6 Fortalecimiento del sistema de reparación para el menor. Servicios públicos específicos

Los servicios previstos en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, no están pensados para menores víctimas de violencia vicaria de género. Hay que vincular los derechos previstos en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, en el contexto asistencial de la violencia de género, ofreciendo a los menores en las redes asistenciales previstas para las víctimas de violencia de género servicios específicos que les ayuden en los ámbitos propios en los que se desarrollan los niños y las niñas: los centros educativos, los servicios deportivos y de ocio, o los servicios sanitarios, incluyendo la salud mental.

6 RECOMENDACIONES

Siguiendo las líneas de actuación expuestas en el capítulo anterior, el Defensor del Pueblo formula las siguientes recomendaciones:

A la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer y a la Secretaría de Estado de Juventud e Infancia

1. Que se mejore el conocimiento del fenómeno de la violencia vicaria de género, recopilando datos específicos, a través de la información existente en sede judicial, policial y de los servicios sociales, y que se informe periódicamente de las estimaciones estadísticas y de los resultados de los análisis cualitativos realizados a partir de estos datos para elaborar mejores políticas públicas [Línea de actuación 5.1].
2. Que se ponga en funcionamiento el Registro Central de Información sobre la violencia contra la infancia y la adolescencia, previsto en el artículo 56 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI) y el registro unificado de servicios sociales sobre violencia contra la infancia (RUSSVI), previsto en el artículo 44 de esa misma ley, especificando los datos sobre violencia vicaria de género, asegurando la comunicación y la interrelación de datos con el Observatorio estatal de violencia sobre la mujer [Línea de actuación 5.1].
3. Que se reformen la Ley Orgánica 1/2004 y Ley Orgánica 8/2021 para que las redes asistenciales previstas para las mujeres víctimas de violencia de género puedan asumir también los servicios previstos en la Ley Orgánica 8/2021 (título I) para los menores víctimas de violencia vicaria de género [Línea de actuación 5.6].

A la Secretaría de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra la Mujer

1. Que el Ministerio de Igualdad, en el marco de sus competencias, promueva las medidas que tiendan a garantizar una formación especializada, inicial y continua en materia de violencia vicaria de género para todos los profesionales que tengan un contacto habitual con los niños, niñas y adolescentes víctimas [Línea de actuación 5.3]
2. Que se reforme la Ley orgánica 1/2004 para que los menores víctimas de violencia de género vicaria sean también considerados víctimas de violencia de género, incluyendo aquellos que son víctimas de violencia tras la ruptura de la

convivencia familiar, con ocasión de los regímenes de visitas [Línea de actuación 5.5].

3. Que se adopte a la mayor brevedad posible el Plan de Acción Nacional en violencia vicaria de género, como exige la Directiva (UE) 2024/1385, en el que se acuerden las medidas para asegurar que existe un marco legislativo mínimo común que reconozca la violencia vicaria de género en todo el Estado, independientemente del desarrollo específico que pueda darle cada comunidad autónoma, y se establezcan herramientas de coordinación tanto de las políticas públicas, como de los servicios autonómicos, locales y estatales existentes, para la protección a los menores víctimas de violencia de género vicaria [Línea de actuación 5.5].

A la Secretaría de Estado de Juventud e Infancia

Que en todas las políticas públicas relativas a la protección de la infancia y la adolescencia, se contemple la especificidad de los menores que son víctimas de la violencia vicaria de género, con medidas concretas destinadas a ellos en función de la naturaleza de esta problemática, de su edad y de su grado de madurez, para ayudarles a detectar manifestaciones de un episodio de violencia o el riesgo de que ello suceda y prevenir la escalada de los conflictos de los progenitores contra ellos [Línea de actuación 5.2].

A la Secretaría de Estado de Juventud e Infancia y a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales

1. Que se adopten, sin demora, las medidas necesarias para poner en funcionamiento el «Plan personalizado de intervención familiar» previsto en la Directiva 2024/1385, y en el artículo 43 de la Ley Orgánica 8/2021, estableciendo qué órganos o servicios serán los encargados de realizar la evaluación de la familia intervenida y la determinación de los servicios o de los recursos que necesita cada una, con especial atención a las potenciales víctimas de violencia vicaria [Línea de actuación 5.6].
2. Que todas las administraciones competentes garanticen una dotación suficiente y la puesta en funcionamiento inmediata de los servicios sociales de atención primaria y de protección de la infancia y adolescencia, en especial los equipos de intervención familiar (artículo 42 de la Ley Orgánica 8/2021), en todo el Estado, para que puedan cumplir con las funciones establecidas en dicha ley, en la detección y la respuesta específica a las situaciones de violencia vicaria de género [Línea de actuación 5.6].

A la Secretaría de Estado de Seguridad

1. Que se perfeccionen los sistemas de valoración del riesgo de la violencia de género para adaptarse a las víctimas menores de edad, elaborando indicadores específicos sobre la violencia vicaria de género, como la existencia de denuncias previas de violencia contra la madre, la intervención anterior de los servicios sociales en situaciones de conflicto familiar, que la madre cuente con la acreditación administrativa como víctima de violencia de género, el alcoholismo o la drogadicción del padre, las incidencias previas en el cumplimiento del régimen de visitas, el carácter violento del padre en caso de que existan denuncias por agresiones del padre a terceros o el uso o posesión de armas, entre otras [Línea de actuación 5.3].
2. Que se facilite la denuncia en sede policial a los menores, adaptando los servicios policiales a las circunstancias de los menores, incluyendo los espacios físicos y las dependencias donde se recogen sus testimonios, las personas que les atienden y la metodología que se aplica para realizar el trámite testifical, garantizando la especialización del personal que les atiende en este primer momento, con especial atención a los menores víctimas de violencia vicaria [Línea de actuación 5.3].
3. Que se revise el «Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar» de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, para facilitar la puesta en conocimiento por los terceros que están en contacto directo con los menores (educadores, personal sanitario, monitores o entrenadores deportivos, y en especial el «coordinador de bienestar educativo» y el «delegado de protección en el ámbito del deporte y del ocio», previstos en la Ley Orgánica 8/2021). Se trata de que se prevea un sistema de alerta ágil y sencillo de las situaciones de riesgo que se detecten por parte de estos profesionales, distinto de la denuncia, y que permita tanto a los servicios sociales, como a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, a la fiscalía o a los jueces realizar una intervención preliminar de comprobación, en aplicación de las obligaciones previstas en el artículo 16 de la Ley Orgánica 8/2021 [Línea de actuación 5.3].
4. Que se adopten las medidas necesarias para extender las Unidades de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) a todas las comisarias del territorio español y que se creen servicios homólogos en la Guardia Civil para atender a las mujeres y los menores víctimas en el mundo rural y para que se apliquen los protocolos de coordinación, colaboración y derivación policial vigentes en los casos de violencia vicaria de género en todos los municipios y ciudades que no sean capitales de provincia [Línea de actuación 5.3].

5. Que se celebren nuevos acuerdos de colaboración entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la Federación Española de Municipios y Provincias, que faciliten la colaboración entre la policía y la Guardia civil y los servicios sociales locales, y que permitan la derivación de los casos entre unos y otros dependiendo del nivel de riesgo detectado o de las necesidades asistenciales de los menores víctimas [Línea de actuación 5.3].
6. Que para garantizar el cumplimiento forzoso de las resoluciones judiciales que establezcan un régimen de guarda y custodia, se adopten medidas que no sean invasivas y que respeten la integridad física y la dignidad del menor, excluyendo la compulsión sobre menores [Línea de actuación 5.4].

A la Secretaría de Estado de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y a las comunidades autónomas con competencias en materia de Justicia

1. Que se mejore la dotación de recursos humanos, materiales y tecnológicos de los juzgados que conocen de los asuntos en las materias de familia, violencia de género y violencia sobre menores, avanzando hacia una especialización de la jurisdicción de familia, que permita un mejor tratamiento de los conflictos en el seno de la familia y una mejor coordinación de los juzgados de familia con los juzgados de violencia sobre la mujer [Línea de actuación 5.4].
2. Que se garantice que todo el personal al servicio de la Administración de Justicia, muy especialmente la judicatura y la fiscalía, reciban formación transversal y obligatoria en violencia vicaria de género, con independencia del juzgado en el que se resuelva el asunto [Línea de actuación 5.4].
3. Que se mejoren las sedes y los locales de los juzgados y tribunales que conocen asuntos en materias de familia y menores, para que sean lugares más accesibles, cómodos y apropiados para los menores, en general, y en particular para que puedan practicarse adecuadamente las pruebas preconstituidas a las que hacen referencia los artículos 449 bis y 449 ter de la Ley de Enjuiciamiento Criminal [Línea de actuación 5.4].

A la Secretaría de Estado de Justicia

1. Que se reforme el marco regulatorio actual para mejorar la protección de los menores víctimas de violencia vicaria de género y de sus madres, en los siguientes aspectos:
 - a. Que se reformen las medidas procesales civiles para que, en el establecimiento del régimen de guarda y custodia de los hijos comunes, se incluyan otros instrumentos que ayuden al juez a identificar la existencia de violencia en el entorno familiar. En particular, la consulta preceptiva al Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la

Administración de Justicia (SIRAJ) para conocer la existencia de otros procedimientos o resoluciones que afecten a las partes o a sus hijos e hijas en materias de violencia de género y doméstica, antes de dictar una resolución con medidas que afecten a menores. En especial cuando se trata de procedimientos de mutuo acuerdo, en los que muchas veces la violencia que pudiera existir puede pasar desapercibida [Línea de actuación 5.4].

- b. Que se reforme la regulación civil y procesal sobre el régimen de guarda y custodia, y sobre las medidas de comunicación y estancia de los hijos con los progenitores, para incluir otras medidas complementarias que garanticen la seguridad o el bienestar del niño o de la niña, exista o no denuncia previa por violencia de género padecida por la madre. En particular, que existan órganos judiciales (servicios comunes u órganos similares) especializados en ejecución de familia y menores, que controlen el efectivo cumplimiento de lo acordado por el juez en sus resoluciones, y bajo su supervisión y que de una manera ágil puedan informar periódicamente sobre la evolución de los casos al juez; las comparecencias de control de los progenitores ante la autoridad judicial cada cierto tiempo, para verificar el cumplimiento de las decisiones judiciales o la evolución del conflicto entre los progenitores [Línea de actuación 5.4].
- c. Que se analice si la actual regulación procesal integra adecuadamente las exigencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, respecto de la «investigación mínima necesaria», o «la investigación efectiva» antes de una decisión de sobreseimiento de las denuncias por violencia contra los hijos e hijas [Línea de actuación 5.4].
- d. Que se regule en las leyes procesales la intervención de los servicios sociales, u otras entidades de naturaleza pública o privada, cuando ejercen la función colaboradora del juez en la ejecución de resoluciones judiciales en materia de familia (régimenes supervisados por puntos de encuentro familiar, servicios de coordinación parental o equipos de intervención familiar, independientemente del nombre que adopten), siempre bajo el control judicial, garantizando la cualificación profesional de estos profesionales [Línea de actuación 5.5].
- e. Que los casos penales de violencia vicaria de género, como modalidad específica de violencia contra la mujer, sean competencia de los órganos judiciales que conocen de la violencia de género, independientemente de que haya denuncia previa de violencia sobre la madre, para permitir al juez especializado un conocimiento global de toda violencia de género que se produce en el contexto familiar [Línea de actuación 5.5].

- f. Que se regule la intervención de un perito experto en psicología del testimonio, con experiencia en esta clase de pericias, cuando las condiciones del menor lo requieran [Línea de actuación 5.5].

