

III. OTRAS DISPOSICIONES

CORTES GENERALES

6255 *Resolución de 3 de diciembre de 2024, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la Violencia de Género, 2018-2022.*

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 3 de diciembre de 2024, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca del Informe de fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la Violencia de Género, 2018-2022, acuerda:

1. Asumir el contenido y las conclusiones del Informe de fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la Violencia de Género, 2018-2022.
2. Aprobar el Informe de fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la Violencia de Género, 2018-2022.
3. Instar al Gobierno a:

- Reforzar a las delegaciones del Gobierno en materia de erradicación de la Violencia de Género.

- Reconsiderar si el rango de Dirección General de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género es adecuado para ejercer las funciones que le atribuye el artículo 29 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, considerando que ha de formular la propuesta de política pública en materia de Violencia de Género, impulsar y coordinar a otros departamentos ministeriales y trabajar en colaboración y coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales en el impulso, de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia. Incidir en la convergencia estadística con la Unión Europea, manteniendo los indicadores que permitan analizar la evolución de la violencia.

- Impulsar un proceso de evaluación que identifique los desequilibrios a nivel autonómico en la asistencia a las víctimas.

- Elaborar una estrategia nacional de sensibilización que refuerce la colaboración entre administraciones públicas, especialmente en el ámbito educativo.

- Valorar alternativas de actuación en las entidades locales de menor tamaño.

- Mejorar el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (sistema VioGén).

- Minimizar el impacto de las redes sociales en los menores.

- Mejorar la asistencia jurídica gratuita y servicios jurídicos a las víctimas por Violencia de Género, así como mejorar las herramientas y aumentar presupuesto en la materia.

4. Instar al Ministerio de Hacienda a trabajar con los ministerios, entidades y administraciones, salvaguardando las competencias de éstas, para que todos los gastos asociados a la política pública de erradicación de la Violencia de Género, y particularmente los relativos al Pacto de Estado contra la Violencia de Género, se identifiquen de una forma inequívoca que facilite su cuantificación de forma automatizada, corrigiendo la dispersión actual que impide disponer de información agregada en tiempo y con suficientes garantías de fiabilidad.

5. Instar al Ministerio de Igualdad a:
 - Habilitar un canal permanente que permita recabar propuestas de la sociedad civil.
 - Impulsar que se cubran las vacantes y reforzar el personal de las unidades de violencia sobre la mujer.
 - Evaluar la estructura y los medios humanos de las Unidades de Violencia sobre la Mujer, ampliando su número de manera que sea suficiente en aquellas provincias en las que el número de casos atendidos lo requiera.
 - Habilitar un canal permanente que permita recabar propuestas de la sociedad civil.
 - Impulsar, junto a las comunidades autónomas, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, un proceso de evaluación de los resultados de la aplicación del Pacto de Estado que analice los avances y desequilibrios existentes en las prestaciones y servicios de asistencia a las víctimas, con especial interés en los colectivos de mujeres más vulnerables, en el mundo rural y en los tipos de violencia definidos en el Convenio de Estambul.

6. Instar al Ministerio de Política Territorial y Memoria Democrática y al Ministerio de Igualdad a:
 - Impulsar los procedimientos necesarios para cubrir, con la mayor celeridad posible, los puestos que se encuentran vacantes en las unidades de violencia sobre la mujer.
 - Reevaluar la estructura y los medios humanos de las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer, en atención a la medida 94 del Pacto de Estado, y redefinir los perfiles de las personas que deben ocupar los puestos de trabajo, ajustando las retribuciones al nivel de sus funciones, grado de dedicación y responsabilidades.

7. Instar a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género a:
 - Establecer un procedimiento normalizado para mantener actualizada la información de la aplicación para el seguimiento y evaluación del Pacto de Estado, facilitando de este modo un soporte para la toma de decisiones sobre la suficiencia de los recursos estructurales de las instituciones y órganos especializados y promoviendo una asignación eficiente de los créditos presupuestarios.
 - Incidir en el diseño de una macroencuesta de violencia sobre la mujer que, siendo acorde con la metodología estadística consolidada en la Unión Europea, permita mantener los indicadores más relevantes de las macroencuestas anteriores, al objeto de facilitar el instrumento necesario para conocer y evaluar la evolución de los tipos de violencia sobre la mujer, con especial interés en los colectivos más vulnerables.
 - Elaborar un plan nacional de sensibilización y prevención de la Violencia de Género que sirva para reforzar la colaboración entre las distintas administraciones públicas y órganos involucrados, especialmente en el ámbito educativo.
 - Facilitar con la mayor brevedad posible la información económica y de ejecución de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género recabada de los ministerios y de las comunidades autónomas. a fin de que pueda proporcionarse en la evaluación que ha de realizar la Comisión de Seguimiento del Pacto de Estado tras los cinco primeros años de vigencia.

8. Instar a la Secretaria de Estado de Igualdad y para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres y a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género a:
 - Reconsiderar si el rango de Dirección General de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género es adecuado para ejercer las funciones que le atribuye el artículo 29 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, considerando que ha de formular la propuesta de política pública en materia de Violencia de Género, impulsar y coordinar a otros

departamentos ministeriales y trabajar en colaboración y coordinación con las comunidades autónomas y entidades locales en el impulso de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

- Facilitar con la mayor brevedad posible la información económica y de ejecución de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género recabada de los ministerios y de las comunidades autónomas, a fin de que pueda proporcionarse en la evaluación que ha de realizar la Comisión de Seguimiento del Pacto de Estado tras los cinco primeros años de vigencia.

- Impulsar anualmente una actualización de la información.

- Que la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género establezca un procedimiento normalizado para mantener actualizada la información de la aplicación para el seguimiento y evaluación del Pacto de Estado, facilitando de este modo un soporte para la toma de decisiones sobre la suficiencia de los recursos estructurales de las instituciones y órganos especializados y promoviendo una asignación eficiente de los créditos presupuestarios.

- Revaluar la estructura y los medios humanos de las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y Unidades de Violencia sobre la Mujer, así como redefinir los perfiles de las personas que deben ocupar los puestos de trabajo, ajustando las retribuciones al nivel de sus funciones, grado de dedicación y responsabilidades.

- Habilitar un canal permanente que permitiera recabar protestas de la sociedad civil.

- Continuar trabajando en la mejora del diseño de una macroencuesta de violencia sobre la mujer que, evolucione según lo dispuesto en la Directiva UE/2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de mayo de 2024 sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica y acorde con la metodología en la que está trabajando Eurostat y que permita mantener los indicadores más relevantes de las macroencuestas anteriores, al objeto de facilitar el instrumento necesario para conocer y evaluar la evolución de los tipos de violencia sobre la mujer, con especial interés en los colectivos más vulnerables.

- Priorizar la evaluación del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género, para el que el artículo 3 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y disponer su carácter permanente, que debería servir para reforzar la colaboración entre las distintas administraciones públicas y órganos involucrados, especialmente en el ámbito educativo.

- Impulsar un proceso de evaluación de los resultados de la aplicación del Pacto de Estado que analice los avances y desequilibrios existentes en las prestaciones y servicios de asistencia a las víctimas, con especial interés en los colectivos de mujeres más vulnerables, en el mundo rural y en los tipos de violencia definidos en el Convenio de Estambul.

- Valorar otras alternativas de redistribución de los fondos del Pacto de Estado en las entidades locales, especialmente en las de menor tamaño. Evitar que el reparto del fondo se diluya en pequeñas cantidades que no faciliten la consecución de los fines del Pacto de Estado, considerándose que serían más eficaces otros repartos soportados en economías de escala.

Palacio del Congreso de los Diputados, 3 de diciembre de 2024.–El Presidente de la Comisión, Juan Francisco Serrano Martínez.–El Secretario Primero de la Comisión, Salvador de Foronda Vaquero.

TRIBUNAL DE CUENTAS

N.º 1.536

INFORME DE FISCALIZACIÓN DE LAS ACTUACIONES PARA LA PREVENCIÓN INTEGRAL DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO, 2018-2022

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9 y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y concordantes de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 26 de octubre de 2023, el Informe de fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la violencia de género, 2018-2022 y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, así como al Gobierno de la Nación, según lo prevenido en el artículo 28 de la Ley de Funcionamiento.

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

I.2. ÁMBITOS OBJETIVO, SUBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y LIMITACIONES

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PEVG

II.1.1. Contenido y contexto de aplicación del Pacto de Estado

II.1.2. Recursos disponibles

II.1.3. Planificación estrategia y evaluación

II.1.4. Coordinación, colaboración y cooperación entre AAPP

II.1.5. Participación ciudadana

II.2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA

II.2.1. Resultados de la actuación pública

II.2.2. Repercusión del PEVG en las CCAA y EELL

II.3. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

ANEXOS

RELACIÓN DE ABREVIATURAS, SÍMBOLOS, SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AAPP	Administraciones Públicas
AGE	Administración General del Estado.
ATENPRO	Servicio Telefónico de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
DERA	Estadística de Recursos Autonómicos en Materia de Violencia contra la Mujer
DGVG	Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género
EELL	Entidades Locales
EIGE	Instituto Europeo de la Igualdad de Género
Eurostat	Oficina Europea de Estadística
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
GREVIO	Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica
INE	Instituto Nacional de Estadística
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LO 1/2004	Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género
LRBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público
LTAIBG	Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno
OAVD	Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030
OEVM	Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas

PEVG	Pacto de Estado contra la Violencia de Género
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PRTR	Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia
RPT	Relación de Puestos de Trabajo
SIRAJ	Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia
TRAGSATEC	Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P.
UCVM	Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer
UE	Unión Europea
UVM	Unidades de Violencia sobre la Mujer
VG	Violencia de género
VioGén	Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género

RELACIÓN DE CUADROS

- CUADRO Nº 1 – MEDIDAS DEL PEVG POR EJES DE ACTUACIÓN
- CUADRO Nº 2 – COMPROMISOS ECONÓMICOS DEL PEVG (2018-2022)
- CUADRO Nº 3 – PROGRAMA 232C. CRÉDITOS DEFINITIVOS (2017-2022)
- CUADRO Nº 4 – FUNCIONES DE LA DGVG
- CUADRO Nº 5 – PERSONAL DE LA DGVG (2018-2023)
- CUADRO Nº 6 – EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 232C (2018-2022)
- CUADRO Nº 7 – FORTALEZAS Y DEBILIDADES IDENTIFICADAS POR EL GREVIO
- CUADRO Nº 8 – COMPOSICIÓN DEL OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER
- CUADRO Nº 9 – EVOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER (1999-2006)
- CUADRO Nº 10 – EVOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER (2015-2019)
- CUADRO Nº 11 – DENUNCIAS EN LAS RELACIONES DE PAREJA (2015 Y 2019)
- CUADRO Nº 12 – FONDOS DEL PEVG TRANSFERIDOS A LAS CCAA (2018-2022)
- CUADRO Nº 13 – VALORACIÓN POR LAS CCAA DE HITOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA
- CUADRO Nº 14 – FONDOS DEL PEVG TRANSFERIDOS A LAS EELL (2018-2022)
- CUADRO Nº 15 – EVOLUCIÓN DEL REPARTO DE FONDOS ENTRE LAS EELL (2018-2022)
- CUADRO Nº 16 – TRANSFERENCIA MEDIA A LAS EELL, POR TRAMO DE POBLACIÓN (2018-2022)
- CUADRO Nº 17 – COMPARATIVA DE LA VIOLENCIA EN LA UE (2014)
- CUADRO Nº 18 – CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE FONDOS A LAS EELL (2018-2022)
- CUADRO Nº 19 – APORTACIÓN A LAS EELL POR CRITERIO, EXCEPTO EL POBLACIONAL (2018-2022)

RELACIÓN DE GRÁFICOS

- GRÁFICO Nº 1 – PRESUPUESTO REAL Y PREVISTO POR EL PEVG (2017-2022)
- GRÁFICO Nº 2 – RELACIONES ENTRE AGENTES PÚBLICOS
- GRÁFICO Nº 3 – SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL IMPLEMENTADO EN CADA TERRITORIO (PROVINCIA O ISLA)
- GRÁFICO Nº 4 – FUNCIONES DE LAS UNIDADES DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER
- GRÁFICO Nº 5 – INCIDENCIA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN 2022
- GRÁFICO Nº 6 – DENUNCIAS EN JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER (2009-2021)
- GRÁFICO Nº 7 – EVOLUCIÓN DE LOS FEMINICIDIOS EN LA PAREJA O EXPAREJA (2003-2022)
- GRÁFICO Nº 8 – EVOLUCIÓN DE LOS FEMINICIDIOS EN LA PAREJA O EXPAREJA, CON Y SIN DENUNCIA (2003-2022)
- GRÁFICO Nº 9 – COMPARATIVA DE FEMINICIDIOS EN PAREJA O EXPAREJA EN LA UE (2015-2020)
- GRÁFICO Nº 10 – DISPOSITIVOS, USUARIAS Y ÓRDENES DE PROTECCIÓN (2015-2022)
- GRÁFICO Nº 11 – LEYES AUTONÓMICAS POR ORDEN CRONOLÓGICO
- GRÁFICO Nº 12 – AVANCE DE MEDIDAS DEL PEVG EN LAS CCAA
- GRÁFICO Nº 13 – PLANES Y ESTRATEGIAS ESTATALES ANTERIORES AL PEVG
- GRÁFICO Nº 14 – PARTICIPANTES EN LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE LA VG
- GRÁFICO Nº 15 – RELACIONES DE LA AGE CON OTROS RESPONSABLES DEL PEVG
- GRÁFICO Nº 16 – PRINCIPALES AGENTES PÚBLICOS EN EL PEVG

I. INTRODUCCIÓN

I.1. INICIATIVA DE LA FISCALIZACIÓN

La “Fiscalización de las actuaciones para la prevención integral de la violencia de género, 2018-2022” se ha realizado por iniciativa del Tribunal de Cuentas, en ejecución del Programa Anual de Fiscalizaciones para el año 2022 aprobado por el Pleno el 24 de febrero de 2022, al que se incorporó esta actuación en curso del programa anterior¹.

El Pleno acordó el inicio de este procedimiento fiscalizador el 25 de marzo de 2021, en cumplimiento del artículo 3.b) de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas; y el 31 de marzo de 2022 aprobó las Directrices Técnicas por las que se han regido los trabajos².

Esta fiscalización se vincula con el Plan Estratégico del Tribunal de Cuentas 2018-2021³, en aplicación de su Objetivo 1 “Contribuir al buen gobierno y a la mejora de la actividad económico-financiera del sector público”, y en concreto: en el objetivo específico 1.1 “Realizar actuaciones que sirvan a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas para impulsar la adopción de medidas que contribuyan a conseguir un sector público más racional y eficiente” –en su medida 3 “Contribuir a la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas mediante la realización de actuaciones fiscalizadoras específicas relativas al buen gobierno del sector público”–; y en el objetivo específico 1.4 “Incrementar las fiscalizaciones operativas” –y su medida 2 “Incrementar las fiscalizaciones operativas que contribuyan al buen gobierno y a orientar la toma de decisiones en la gestión de la actividad económico-financiera pública y la ejecución de los programas de ingresos y gastos”–.

I.2. ÁMBITOS OBJETIVO, SUBJETIVO Y TEMPORAL DE LA FISCALIZACIÓN

El ámbito objetivo de la fiscalización está constituido por el conjunto de actuaciones que las administraciones públicas llevan a cabo en materia de prevención integral contra la violencia de género (VG) y se concreta en el informe en relación con cada objetivo de la fiscalización. El ámbito temporal es el periodo 2018-2022 en el que se ha aplicado el marco financiero inicialmente acordado en el PEVG, habiéndose utilizado la información más actual de la que se ha dispuesto, lo que se indica en relación con cada resultado (véanse el Anexo 1 - Antecedentes y marco jurídico y el Anexo 2 – Principales conceptos utilizados en el Informe).

El ámbito subjetivo se centra en la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad y, particularmente, en la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGVG), con rango de Dirección General, a la que se atribuyen las funciones de impulso de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género (PEVG), el diseño y difusión de campañas de sensibilización, y la coordinación interinstitucional⁴.

¹ La actuación, que procede del Programa del ejercicio anterior, modificó su denominación para abarcar todo el periodo de vigencia de los fondos comprometidos por la Administración General del Estado en el marco del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

² Estas directrices sustituyen a las previamente aprobadas por el Pleno el 24 de junio de 2021.

³ Fue aprobado por el Pleno el 25 de abril de 2018.

⁴ La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género se crea por el artículo 29 de la LO 1/2004. Actualmente tiene rango de Dirección General y se integra en la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad, según el artículo 19 del Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y de la estructura orgánica del citado Ministerio desarrollada por el Real Decreto 455/2020, de 10 de marzo.

Bajo la dependencia funcional de la DGVG, aunque adscritas al Ministerio de Política Territorial, también se incluyen en el ámbito subjetivo las 19 Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer (UCVM), integradas orgánicamente en las Delegaciones del Gobierno en las CCAA y en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y las 49 Unidades de Violencia sobre la Mujer (UVM), integradas en las 42 Subdelegaciones del Gobierno en las provincias y las 7 Direcciones insulares.

Además, en relación con la coordinación y suministro de información necesaria para el sistema de prevención desarrollado por la LO 1/2004, se han analizado las funciones de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, como gestora del sistema de seguimiento integral en los casos de VG (Sistema VioGén).

En la fiscalización se ha recabado la colaboración de la Conferencia Sectorial de Igualdad y de las CCAA, del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, del Ministerio de Justicia y de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁵. También se han mantenido entrevistas con personas expertas del ámbito judicial y asociaciones civiles que se han considerado partes interesadas relevantes en materia de VG. De este modo, el análisis ha cubierto todos los ámbitos y fases de prevención previstos en las Directrices técnicas, lo que ha permitido centrar los trabajos en aquellos sistemas y procedimientos que se vinculan a los objetivos de la fiscalización y en los que se han advertido oportunidades de mejora (véanse el Anexo 3 – Agentes públicos y partes interesadas–, el Anexo 8 –Cuestionario realizado a las CCAA– y el Anexo 10 –Relación de entrevistas–).

I.3. TIPO DE FISCALIZACIÓN, OBJETIVOS Y LIMITACIONES

La fiscalización es operativa, tipo previsto en la Norma Técnica 6 c) de las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno el 23 de diciembre de 2013, y también de cumplimiento, definida en el apartado 6 a), en lo que se refiere a los requisitos aplicables a los procedimientos analizados. Tiene como marco general el análisis de las actuaciones de prevención integral contra la VG.

El objetivo general de la fiscalización se formula como una pregunta: ¿Están funcionando las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género conforme a la previsión y a criterios de buen gobierno? Este objetivo general se concreta en los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar los sistemas y procedimientos de gestión implementados para la ejecución de las medidas de prevención integral de la violencia de género congruentes con los recursos asignados, en cuanto a su sometimiento a los principios de buena gestión.
2. Evaluar la contribución, en términos de eficacia y eficiencia, de las actuaciones desarrolladas en aplicación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género, considerando, asimismo, el potencial impacto de la pandemia del COVID-19 en el cumplimiento de las previsiones.

La fiscalización tiene el doble propósito de formular recomendaciones para la mejora de las actuaciones públicas de prevención integral de la violencia de género, en el marco temporal de aplicación del Pacto de Estado, y de contribuir a la rendición de información sobre sus resultados.

Asimismo, en el subapartado II.3 del Informe se realiza un seguimiento de las recomendaciones de mejora de la gestión económico-financiera que se formularon en el Informe de fiscalización de la

⁵ El Anteproyecto de Informe se remite también a departamentos ministeriales no comprendidos en el ámbito subjetivo de la fiscalización con el propósito de recabar sus valoraciones.

Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de enero de 2011.

Los resultados que guardan relación con el cumplimiento de la normativa de igualdad entre mujeres y hombres se recogen en el Subapartado II.1.2.2. Funciones y personal de la DGVG. Por otra parte, el Informe no recoge valoraciones sobre el cumplimiento de la normativa en materia de sostenibilidad medioambiental y de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a la vista del tipo de fiscalización y los objetivos y trabajos programados. Con todo, se ha considerado oportuno relacionar en el Subapartado II.1.2.2. diversas informaciones recabadas de la DGVG y de su página web que tienen una finalidad de transparencia⁶.

Por razón de oportunidad, el trabajo se ha ejecutado en el último ejercicio de aplicación del marco financiero inicial previsto en el PEVG, con la previsión inicial de que el Informe estuviese aprobado en junio de 2023, cuando estaba prevista la apertura de la fase de evaluación de sus resultados por la Comisión de Seguimiento constituida en el Congreso de los Diputados. La disolución de las Cortes Generales el 29 de mayo de 2023, a consecuencia de la convocatoria de elecciones generales, dejó sin efecto las anteriores previsiones, siendo pertinente la actualización de algunos contenidos del Informe, para recoger una valoración de los resultados producidos recientemente por la DGVG en los que se soportará el proceso de evaluación⁷.

Se han realizado todas las comprobaciones que se han considerado necesarias para dar cumplimiento a los objetivos anteriormente señalados, utilizando los procedimientos y técnicas habituales de auditoría; en particular, se han aplicado las Normas de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, aprobadas por el Pleno del Tribunal de Cuentas en su reunión de 23 de diciembre de 2013⁸.

En el desarrollo de las actuaciones fiscalizadoras no se han producido limitaciones que hayan impedido cumplir los objetivos previstos, habiendo prestado colaboración todos los responsables de los órganos y unidades administrativas fiscalizados.

⁶ La DGVG, con rango de Dirección General, no es un órgano directivo sobre el que recaigan la obligación principal de cumplimiento de la normativa referida a igualdad y transparencia, que debería verificarse sobre el conjunto del Ministerio de Igualdad. El informe sólo recoge los resultados de las comprobaciones que guardan relación con estas materias, en las que no se han identificado incumplimientos.

⁷ Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, de disolución del Congreso de los Diputados y del Senado y de convocatoria de elecciones.

⁸ La fiscalización tiene por referencias el Manual de fiscalización operativa o de gestión, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 30 de abril de 2005, y la ISSAI-ES-300 Principios fundamentales de la fiscalización operativa.

II. RESULTADOS DE LA FISCALIZACIÓN

II.1. DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PEVG

II.1.1. Contenido y contexto de aplicación del Pacto de Estado

El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (PEVG) es el resultado de un proceso finalizado en diciembre 2017 por el que los partidos políticos con representación en las Cortes Generales se comprometieron a ejecutar en el periodo 2018-2022 un conjunto de 290 medidas que perseguían mejorar el diseño y la eficacia de la actuación pública para la erradicación de la VG, ampliando la cobertura de prestaciones a los colectivos más vulnerables o de mayor riesgo, a los menores y a otros tipos de violencia sobre la mujer recogidos en el Convenio del Consejo de Europa, de 11 de mayo de 2011, sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (denominado Convenio de Estambul).

Las medidas del PEVG se estructuran en diez ejes de actuación, según el siguiente detalle⁹:

CUADRO Nº 1 – MEDIDAS DEL PEVG POR EJES DE ACTUACIÓN

EJE	Nº de Medidas
Eje 1 – Ruptura del silencio de la víctima	61
Eje 2 – Mejora de la respuesta institucional	70
Eje 3 – Perfeccionamiento de la asistencia, ayuda y protección de las mujeres	68
Eje 4 – Intensificación de la asistencia y protección de menores	21
Eje 5 – Impulso de la formación de los agentes	12
Eje 6 – Seguimiento estadístico	11
Eje 7 – Recomendaciones a CCAA, EELL y otras instituciones	6
Eje 8 – Visualización y atención otras formas de violencia	23
Eje 9 – Compromiso económico	9
Eje 10 – Seguimiento del PEVG	9
Total de medidas	290

FUENTE: *Pacto de Estado contra la Violencia de Género*

Se identificaron 28 agentes públicos responsables de su aplicación y se atribuyó al Gobierno el impulso de sus medidas, función que se ejerce a través de la DGVG, con la colaboración de los departamentos ministeriales y sus organismos autónomos dependientes, así como de las CCAA y EELL representadas por la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).

El Pacto de Estado tiene el propósito de coordinación de las actuaciones de la AGE y de colaboración de las CCAA y EELL para contribuir a la equidad y al equilibrio interterritorial de las prestaciones de servicios. Este propósito motiva la aportación de una financiación estatal suficiente y estable para desarrollar las nuevas competencias promovidas por el PEVG, según el siguiente detalle para el periodo 2018-2022:

⁹ Las medidas se recogen en un documento refundido que contiene las 214 propuestas elaboradas por el Congreso de los Diputados y las 267 del Senado. Este documento está disponible en:

https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/docs/Documento_Refundido_PEVG_2.pdf

CUADRO Nº 2 – COMPROMISOS ECONÓMICOS DEL PEVG (2018-2022)
(euros)

Destino y finalidad de los compromisos económicos recogidos en medidas del PEVG	Compromisos anuales	Total compromisos del periodo 2018-2022
Medida 277 – Para acciones nuevas o ampliadas de la AGE	80.000.000	400.000.000
Medida 278.A – Para competencias nuevas de las EELL	20.000.000	100.000.000
Medida 278.B – Para acciones y competencias nuevas o ampliadas de CCAA	100.000.000	500.000.000
Total de medidas	200.000.000	1.000.000.000

FUENTE: *Pacto de Estado contra la Violencia de Género*

El contexto de los ejercicios 2018 a 2022 en los que debía aplicarse el PEVG fue complejo para los gestores públicos, destacándose las siguientes circunstancias:

- La Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género, de la que depende la DGVG, cambió en dos ocasiones de adscripción ministerial entre 2018 y 2020 con ocasión de las reestructuraciones departamentales realizadas por distintos Gobiernos¹⁰. Estando inicialmente adscrita al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en junio de 2018 pasó a depender del Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y, a comienzos de 2020, del actual Ministerio de Igualdad¹¹.
- En los ejercicios 2019 y 2020 no se aprobaron los PGE, por lo que se aplicó la prórroga de los relativos al ejercicio 2018, circunstancia que afectó al presupuesto de la DGVG y complicó la puesta en marcha de nuevas medidas, como posteriormente se indica. Asimismo, hasta la aprobación de los PGE de 2021 no pudo desarrollarse la nueva Sección 30 “Ministerio de Igualdad” y, por otra parte, se retrasó el desarrollo de las estructuras organizativas del nuevo departamento.
- Finalmente, en los primeros meses de 2020 coincidieron la creación y puesta en funcionamiento del nuevo Ministerio de Igualdad y el inicio de la pandemia del COVID-19¹².

Estas circunstancias no impidieron, con carácter general, la aplicación de las dotaciones presupuestarias comprometidas por el PEVG y la ejecución de sus medidas, como se expondrá en los siguientes epígrafes, en los que se recoge el análisis de la contribución del PEVG al buen gobierno de la política pública para la erradicación de la VG. El trabajo ha consistido en comprobar si se han aplicado las medidas del Pacto en las que se propusieron mejoras de gestión relacionadas con principios enumerados en el artículo 3 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP).

¹⁰ El primer cambio se produce en el contexto de formación de nuevo Gobierno, al prosperar la moción de censura de 1 de junio de 2018 contra el Presidente del Gobierno; y el segundo, tras una reestructuración ministerial realizada por el Gobierno formado tras las elecciones generales de 10 de noviembre de 2019; anteriormente, el 28 de abril de 2019, se habían celebrado elecciones generales, pero no llegó a formarse Gobierno.

¹¹ Estas reestructuraciones de los departamentos ministeriales se realizaron, respectivamente, mediante el Real Decreto 355/2018, de 6 de junio, y el Real Decreto 2/2020, de 12 de enero.

¹² El Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19.

II.1.2. Recursos disponibles

La efectividad del PEVG está supeditada a la existencia de un sustento económico suficiente y a la adecuación de los recursos institucionales para aplicar sus medidas. Por ello, el Pacto se comprometía a incrementar en 1.000 millones de euros la dotación de los PGE para el periodo 2018-2022, con destino a la AGE (40 %), las CCAA (50 %) y las EELL (10 %).

La medida 277 del PEVG estableció que la aportación de 400 millones para la AGE se repartiría bajo la siguiente fórmula relativamente compleja e indeterminada: los créditos del presupuesto de la DGVG se incrementarían progresivamente en los cinco años, a razón del 20 % el primer año y del 15 % en los cuatro años siguientes; y el resto se repartiría entre los departamentos de la AGE que participan en el PEVG.

Considerando que la DGVG tenía asignado en 2017 un presupuesto de 31,8 millones de euros, la suma de los incrementos anuales debería aportarle 98,4 millones de euros adicionales en los cinco años de aplicación del PEVG, según el reparto que se recoge en el Anexo 4 – Estimación del presupuesto de la DGVG¹³. Por consiguiente, el PEVG implícitamente comprometía 301,6 millones de euros para dotar los presupuestos del resto de departamentos de la AGE en el periodo 2018-2022 (la media es de 60,3 millones de euros anuales), pero no recogía ningún criterio para ese reparto.

Respecto de las CCAA y EELL, se consignarían en los PGE unas transferencias del PEVG de 100 y 20 millones de euros anuales, respectivamente, que tendrían que aplicar a programas contra la VG de su competencia, con un carácter finalista, en el sentido de que su justificación debería permitir la evaluación del impacto de la actuación pública.

La Ley 6/2018, de 3 de julio, de PGE para 2018 incluyó una disposición final sexta en la que se indicaba que el presupuesto recogía las dotaciones anuales comprometidas por el PEVG, pero tampoco aportó una explicación del reparto realizado entre los departamentos ministeriales. Debido a la carencia de una programación con perspectiva de género, se desconocen las cuantías que se habrían asignado a otros departamentos de la AGE.

La Ley 11/2020, de 20 de diciembre, de PGE para 2021 modificó la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria introduciendo la obligación de elaborar un Informe de Impacto de Género entre la documentación que acompaña al Proyecto de Ley de PGE. El citado Informe se ha realizado por primera vez para el Proyecto de Ley de PGE de 2022 y su contenido identifica, por programas de gasto, las acciones de los departamentos ministeriales relacionadas con la erradicación de la violencia de género. No obstante, no se especifica el presupuesto asignado a estas actuaciones.

II.1.2.1. PRESUPUESTO DE LA DGVG EN EL PERIODO 2018-2022

La DGVG gestiona el Programa presupuestario 232C “Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género” que incluyó entre 2018 y 2022 las aportaciones del PEVG para acciones propias, así como las destinadas a las CCAA y EELL, con el siguiente detalle¹⁴:

¹³ Se estima a partir del Programa presupuestario 232C *Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género*.

¹⁴ Las transferencias a las CCAA y EELL se incluyeron inicialmente en el Programa 231F “Otros servicios sociales del Estado” y posteriormente se incorporaron al Programa 232C en el que se han mantenido en todo el periodo analizado.

CUADRO Nº 3 – PROGRAMA 232C. CRÉDITOS DEFINITIVOS (2017-2022)
(miles de euros)

Naturaleza de los gastos por Capítulos	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gastos de personal	1.678,2	1.661,1	1.325,7	1.295,2	1.359,0	1.946,4
Gastos corrientes en bienes y servicios	1.304,7	1.746,2	1.647,4	2.564,8	2.970,0	5.376,0
Transferencias Corrientes	20.445,9	143.057,8	142.852,8	142.241,9	161.225,0	175.000,9
A CCAA (Pacto de Estado)	-	100.000,0	100.000,0	100.000,0	90.000,0	90.000,0
A CCAA para otras actuaciones contra la VG	10.700,0	9.500,0	9.500,0	9.500,0	13.000,0	17.800,0
A Corporaciones Locales (Pacto de Estado)	-	20.000,0	20.000,0	20.000,0	40.000,0	40.000,0
A familias e instituciones sin fines de lucro	9.745,9	13.557,8	13.352,8	12.741,9	18.225,0	27.150,9
Al exterior	-	-	-	-	-	50,0
Inversiones reales	8.401,6	12.796,7	12.556,5	14.746,4	22.780,0	16.066,5
Transferencias de capital (a CCAA-Pacto Estado)	-	-	-	-	10.000,0	10.000,0
TOTAL PROGRAMA	31.830,4	159.261,8	158.382,4	160.848,2	198.334,0	208.389,8

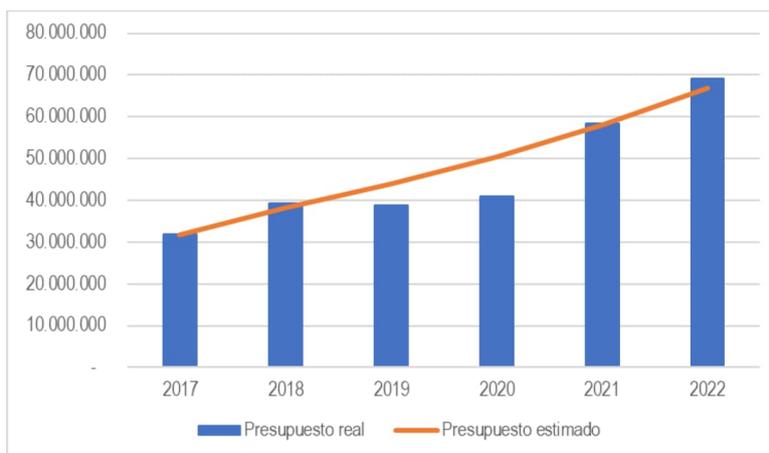
FUENTE: Liquidación de los PGE de los ejercicios 2018-2021 y Sistema de Información Contable de la DGVG (créditos definitivos).

Nota: Desde 2021, diez de los cien millones de euros de las dotaciones a las CCAA se reparten como transferencias de capital y, respecto de las EELL, se ha duplicado el fondo hasta los 40 millones (véase el Epígrafe II.2.2.1. Repercusión del PEVG en las CCAA y EELL).

Las nuevas dotaciones del PEVG se aplicaron, principalmente, a los capítulos de gastos corrientes en bienes y servicios, transferencias corrientes (que incluyen las destinadas a las CCAA y EELL) e inversiones reales, no habiéndose incrementado los créditos para gastos de personal hasta 2022.

El presupuesto para actuaciones propias de la DGVG se incrementó en las cuantías previstas en la medida 277, excepto en 2019 y 2020, dado que la prórroga de los PGE impidió aplicar los incrementos anuales del 15 %. Se estima que las dotaciones para estos ejercicios fueron inferiores a las previsiones en 5,1 y 9,6 millones de euros, respectivamente, como se aprecia en el gráfico:

GRÁFICO Nº 1 – PRESUPUESTO REAL Y PREVISTO POR EL PEVG (2017-2022)



FUENTE: Elaboración propia a partir de los PGE¹⁵.

¹⁵ Las barras representan los créditos definitivos que se han consignado en el presupuesto de la DGVG en los ejercicios 2017 a 2022 y la línea el presupuesto teórico deducido para cada ejercicio al aplicar la medida 277 del PEVG (*) No se incluyen las transferencias del Pacto a CCAA y EELL.

II.1.2.2. FUNCIONES Y PERSONAL DE LA DGVG

La LO 1/2004 atribuyó a la DGVG la formulación de las políticas públicas contra la VG y la función de coordinación de las acciones de las Administraciones Públicas (AAPP) con competencia en la materia. Tras la ratificación por España del Convenio de Estambul en 2014 y, posteriormente, del Pacto de Estado en 2017, las funciones de la DGVG se incrementaron significativamente.

Sus funciones actuales, como Dirección General dependiente de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la VG, se establecen en el Real Decreto 455/2020, de 10 de marzo, que desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Igualdad.

CUADRO Nº 4 – FUNCIONES DE LA DGVG

Atribuciones de la LO 1/2004	Funciones asignadas en el Real Decreto 455/2020
Elaborar políticas públicas contra VG (artículo 29)	- Proponer política del Gobierno en violencia contra la mujer - Impulsar la incorporación del Convenio de Estambul
Realizar la macroencuesta de violencia sobre la mujer (artículo 29)	- Elaboración y actualización de sistema de información (estadística)
Coordinar acciones contra VG junto otras AAPP con competencias (artículo 29)	- Elaborar estrategias, planes y protocolos para las AAPP competentes. - Impulso de la coordinación institucional en materia de trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual
Elaborar y remitir a Cortes Informe anual sobre Plan Nacional de Sensibilización (artículo 3)	- Sensibilización y prevención, con formación y campañas
Ejercitar acciones contra publicidad vejatoria de la imagen de la mujer (Disposición adicional sexta)	
	- Fomento, aplicación y seguimiento y evaluación de medidas PEVG - Dar instrucciones a las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer y las Unidades de Violencia sobre la Mujer

FUENTE: *Elaboración propia.*

La persona titular de la DGVG tiene atribuidas facultades para ejercitar acciones contra la publicidad vejatoria de la imagen de la mujer y asume, de facto, un papel de portavocía y dación de cuentas de la actuación pública y de defensa del interés público en esta materia.

La DGVG es reconocida como oficina estadística por Eurostat y su portal estadístico ha sido referenciado por ONU Mujeres en 2022 como ejemplo de buenas prácticas para otros países. Dispone de un personal estadístico habilitado para la elaboración de la macroencuesta de violencia de género, incluida en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024 junto con otras siete estadísticas elaboradas por este centro directivo, entre ellas la Encuesta Europea de Violencia de Género¹⁶.

La DGVG también asiste a la Secretaría de Estado en la gestión de las transferencias del PEVG a las CCAA y EELL, ejerciendo la interlocución con los responsables de VG en estas Administraciones y la recepción de las memorias justificativas de los proyectos realizados.

Adicionalmente, la DGVG asume con sus propios medios personales y técnicos la preparación de las reuniones del Pleno y la Comisión Permanente del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, ejecutando los estudios y trabajos acordados.

¹⁶ El INE es el coordinador oficial de todas las estadísticas en España y elabora la mayoría, pero algunos departamentos ministeriales siguen elaborando algunas de ellas por razón de su especialidad, como el caso de DGVG en las relativas a la VG.

Finalmente, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, ha ampliado las competencias de la DGVG en materia de tutela institucional de las víctimas de violencia sexual regulada por esta Ley¹⁷.

A 29 de junio de 2023, la Relación de Puestos de Trabajo (RPT) del Ministerio de Igualdad atribuía a la DGVG 43 puestos de personal funcionario, de los que 35 estaban ocupados y 8 vacantes¹⁸. La evolución de los puestos y su ocupación durante la vigencia del PEVG ha sido la siguiente:

CUADRO Nº 5 – PERSONAL DE LA DGVG (2018-2023)

Fechas	Puestos ocupados	Puestos vacantes	Total
31/12/2018	29	12	41
31/12/2019	23	17	40
31/12/2020	23	18	41
31/12/2021	30	14	44
31/12/2022	38	7	45
29/06/2023	35	8	43

FUENTE: Información proporcionada por el Ministerio de Igualdad.

En el contexto de reestructuraciones ministeriales y prórrogas presupuestarias de los ejercicios 2018 a 2020 no se reforzó la RPT de la DGVG, y su nivel de ocupación disminuyó. En 2021 se dotaron tres puestos nuevos, dos con vigencia temporal para desarrollar funciones en el marco del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión Europea, y, además, se superó el nivel de ocupación previo de 2018, aunque se mantenía un porcentaje de vacantes elevado (32 %). Finalmente, en 2022 aumentó significativamente la ocupación.

En el transcurso de 2023 se han producido tres bajas de personal, dos de ellas relacionadas con puestos destinados a personal de nuevo ingreso que desaparecieron de la RPT cuando resultaron vacantes, quedando a disposición de la Secretaría de Estado de Función Pública del Ministerio de Hacienda y Función Pública. La situación a 29 de junio de 2023 es de 43 puestos dotados, 35 ocupados y 8 vacantes.

En relación con la insuficiencia de personal, en el periodo analizado se han realizado encargos a medios propios y se han suscrito convenios, con el siguiente detalle:

- Para la comprobación de los justificantes enviados por las EELL, desde 2019 la Secretaría de Estado viene realizando encargos de servicios de apoyo técnico a la sociedad mercantil estatal Tecnologías y Servicios Agrarios, S.A., S.M.E., M.P. (TRAGSATEC), motivados en la insuficiencia de medios personales para efectuar la comprobación de alrededor de ocho mil memorias justificativas de la aplicación de los fondos presentadas por las EELL. Para la revisión de los justificantes de 2018 se fijó una contraprestación de 93.086,47 euros; 117.319,39 euros para la campaña de 2019; y, finalmente, un importe de 525.497,20 euros para las tres campañas siguientes¹⁹.

¹⁷ El artículo 58, apartado 2, dispone que “Dentro de las funciones que tienen encomendadas en materia de violencia de género la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género, las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer, las Unidades de Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, se entenderán comprendidas todas aquellas violencias a las que se refiere esta ley orgánica”.

¹⁸ La RPT del Ministerio de Igualdad recoge 234 puestos de personal funcionario, incluidos los 43 de la DGVG.

¹⁹ Los dos primeros encargos en 2019 y 2020 se suscribieron por un periodo de doce meses y el encargo de 2021 por un periodo de 36 meses.

- La DGVG suscribió en 2018 y 2019 dos convenios para la elaboración de estadísticas:
 - o Con el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), de 30 de octubre de 2018, para elaborar la encuesta piloto de la Macroencuesta de Violencia sobre la Mujer de 2019, por la que se abonó una subvención nominativa de 30.000,00 euros.
 - o Con el Instituto Nacional de Estadística (INE), de 3 de abril de 2019, para la realización de encuesta piloto previa a la Encuesta Europea de Violencia de Género. Este convenio no supuso obligaciones económicas para la DGVG.

Finalmente, se destaca que los PGE del ejercicio 2022 incrementaron el 43 % la dotación del capítulo de gastos de personal y, posteriormente, los relativos a 2023 la han aumentado otro 32 %.

Igualdad de género

Los puestos de responsabilidad de la DGVG estuvieron ocupados por mujeres durante la fiscalización y hasta la finalización de los trabajos (la titular de la DGVG, las dos subdirecciones y la unidad de apoyo). Desde la elaboración del PEVG se han mantenido en sus puestos seis personas, habiéndose incorporado la mayoría del personal actual a partir de 2020, cuando se creó el Ministerio de Igualdad. No obstante, actualmente ocupan los puestos de subdirección personas con experiencia en la DGVG durante la elaboración, ratificación y ejecución inicial del PEVG.

En el conjunto del Ministerio, al cierre de los trabajos de la fiscalización existía la siguiente situación en los puestos de mayor responsabilidad: eran mujeres la titular del Ministerio y de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la VG; eran hombres los titulares de la Subsecretaría de Igualdad y de la Secretaría General Técnica.

Transparencia

A través de su página web, la DGVG presta un servicio de información y asesoramiento a la mujer y su entorno sobre cómo actuar en caso de violencia. La web facilita los recursos de asistencia disponibles (Servicio de información 016; servicios autonómicos) e información para los profesionales (materiales de sensibilización; estadísticas, encuestas y recursos; normativa de todos los ámbitos profesionales; información sobre otros tipos de violencia sobre la mujer; etc.).

En relación con el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), la página web de la DGVG publica los planes y estrategias estatales, la normativa vigente sobre VG, la agenda pública de la persona titular de la DGVG y las convocatorias de subvenciones y becas, facilitando enlaces a otras instituciones implicadas en esta materia. Esta información se completa con enlaces a la página web del Ministerio de Igualdad y al Portal de Transparencia de la AGE²⁰.

II.1.2.3. ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO PARA LA PREVENCIÓN DE LA VG

El desconocimiento del gasto público asignado a la erradicación de la VG en el conjunto de la AGE, más allá del Ministerio de Igualdad, motivó las medidas 280 y 285 del PEVG, que instaba a la DGVG a impulsar la identificación de los recursos que se dedican a la lucha contra la Violencia de Género desde los distintos departamentos ministeriales y establecer mecanismos oportunos para su seguimiento y evaluación. Esta información es necesaria para que pueda realizarse una evaluación

²⁰ En estas páginas web se ha encontrado toda la información obligatoria que se ha necesitado para la fiscalización, considerando que no recae sobre la DGVG la obligación principal de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa recogidas en la LTAIBG, que corresponde al Ministerio de Igualdad.

anual del presupuesto aplicado por las diferentes AAPP, como indica la medida 288, y disponer de una base sólida para la toma de decisiones sobre nuevas asignaciones de fondos²¹.

En septiembre de 2022, en el curso de los trabajos de fiscalización de este Tribunal, la DGVG puso en funcionamiento la aplicación informática que ha desarrollado con la finalidad prevista en las medidas del PEVG referidas anteriormente, denominada “Fichas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género”, y solicitó a los ministerios implicados que le informasen de las medidas que tienen asignadas y el grado de ejecución actual. Asimismo, se solicitó información sobre la totalidad de los créditos presupuestarios disponibles y los gastos ejecutados en materia de VG en los ejercicios 2018 a 2022. La DGVG también ha solicitado a las CCAA que cumplimenten estas fichas.

El 7 de julio de 2023, por solicitud de este Tribunal de Cuentas, la DGVG facilitó un borrador del informe de evaluación del cumplimiento de las medidas del PEVG. Debido a la disolución de las Cortes Generales, dispuesta por el Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, la DGVG pospuso su entrega a la Comisión y, a la fecha de cierre de la fiscalización, la información económica que disponían de los ministerios se encontraba en fase de contraste y depuración.

A la espera del resultado, en la fiscalización se ha estimado el coste directamente relacionado con la prevención primaria que se analiza en el Informe, que asciende al menos a 198,8 millones de euros en 2022, según el siguiente detalle:

- El Programa 232C presenta una ejecución de 195,4 millones de euros en 2022, con el siguiente detalle desde 2017²²:

CUADRO Nº 6 – EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DEL PROGRAMA 232C (2018-2022)
(miles de euros)

	2017	2018 (*)	2019	2020	2021	2022 (**)
Crédito definitivo del Programa 232C para actuaciones de la DGVG	31.830,4	159.261,8	158.382,4	160.848,3	198.334,6	208.389,8
Obligaciones Reconocidas Netas	30.325,8	153.215,0	157.213,7	155.131,7	189.247,8	195.428,3
Porcentaje de ejecución	95,3 %	96,2%	99,3%	96,4%	95,4%	93,8%

FUENTE: *Elaboración propia a partir de la liquidación de los PGE. (*) Las cifras de 2018 recogen las transferencias a las CCAA y EELL que en ese ejercicio se dotaron en el Programa 231F. (**) Datos a 31/12/2022*

- El Ministerio de Política Territorial ha informado de unos gastos aproximados de 3,4 millones de euros relativos a: retribuciones de 3,1 millones para los 68 puestos de trabajo dotados en las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer (UCVM) y las Unidades de Violencia sobre la Mujer (UVM), que asume el propio Ministerio; y gastos para acciones de prevención de 0,3 millones de euros, que se financiaron con transferencias de crédito del Programa 232C, en virtud del Acuerdo adoptado en 2019 entre los Ministerios de igualdad y de Política Territorial.

A solicitud del equipo de fiscalización, los responsables del Sistema VioGén han comunicado unos gastos asociados a la protección de las víctimas (prevención secundaria) de 145 millones de euros

²¹ En este sentido, la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual recoge en la Disposición adicional cuarta un mandato al Gobierno para garantizar el sistema de financiación articulado por el PEVG que permita destinar partidas presupuestarias vinculadas al Pacto y dirigidas a distintos departamentos ministeriales, a las CCAA y a las EELL. Para que este mandato pueda cumplirse, previamente debe conocerse el coste de las actuaciones de cada uno de los departamentos ministeriales.

²² Los incrementos en el crédito de 2021 y 2022 responden a la aplicación de los compromisos del PEVG y a la decisión del Gobierno de duplicar en 2021 el fondo anual para las EELL.

en 2021, relativos a los costes directos de personal y a las inversiones en bienes y equipos. Estos gastos se imputan al Programa presupuestario 132A Seguridad Ciudadana, que gestiona la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

Según la información facilitada por la DGVG el 7 de julio de 2023, en el periodo 2018-2022 otros quince ministerios habrían realizado acciones para la erradicación de la VG, pero éstas se integran dentro de las funciones genéricas que tienen asignadas, por lo que no se conoce ni se puede deducir de los instrumentos contables el gasto realizado, siendo oportuno esperar a que la DGVG concluya su depuración, unificación y validación²³.

II.1.3. Planificación estrategia y evaluación

Entre los principios por los que se ha de regir la actuación de las AAPP se encuentran los de planificación y dirección por objetivos y control de la gestión y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

Durante el periodo 2018-2022 no se aprobó el plan estatal de sensibilización y prevención de la VG previsto en el artículo 3.1 de LO 1/2004, siendo el único hasta la fecha de aprobación de este Informe el referido al periodo 2007-2008. La Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, en su disposición final 9.1, ha establecido el carácter permanente de este plan, con efectos desde el 7 de octubre de 2022, aplicando de este modo la medida 1 del Pacto de Estado.

En noviembre de 2022 el Gobierno aprobó la Estrategia Estatal para combatir las Violencias Machistas 2022-2025, después de seis años desde que venciera la primera estrategia²⁴. Aunque la DGVG inició en 2017 los trabajos de elaboración, el proceso no prosperó en el contexto de cambios de Gobierno, procesos electorales y reestructuraciones ministeriales de los ejercicios 2018 a 2020.

La nueva Estrategia Estatal 2022-2025 se ha formulado como un instrumento complementario y continuista del PEVG, que aporta, para su seguimiento y evaluación, un sistema de indicadores para cada línea de actuación que debería facilitar en el futuro la realización de evaluaciones²⁵.

El PEVG, durante su vigencia, ha servido de guía para la actuación de las AAPP, apoyándose en que su estructura por ejes de actuación estuvo inspirada en los instrumentos de planificación y programación desarrollados anteriormente, a modo de prórroga tácita²⁶. Sin perjuicio de lo anterior, el PEVG no abarcó todos los elementos propios de un plan, puesto que se concibió como un

²³ Se destacan las actuaciones de los siguientes ministerios:

- El Ministerio de Justicia asume los gastos de funcionamiento de los órganos judiciales y servicios de asistencia a las víctimas especializados en VG.
- El Ministerio de Trabajo y Economía Social ejecuta programas de activación del empleo de víctimas de VG y realiza transferencias por prestaciones por desempleo y de renta activa de inserción.
- El Ministerio de Universidades realiza estudios y concede becas.
- El Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación ejerce la protección de víctimas de VG en el exterior.
- El Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones realiza prestaciones a mujeres inmigrantes y refugiadas.

²⁴ Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género del periodo 2013-2016.

²⁵ Las fuentes de información serán una aplicación informática de seguimiento, una encuesta anual a los órganos gestores de las medidas y las informaciones cualitativas obtenidas de un grupo formado por todos los agentes que participaron en el diseño de la nueva estrategia.

²⁶ El PEVG organiza sus medidas por ejes de actuación y medidas de forma continuista con la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia de Género del periodo 2013-2016. En concreto, a través de las medidas recogidas en su Eje 1, aporta una orientación para las actuaciones de sensibilización y prevención.

compendio ordenado que incluía sólo medidas de mejora, refuerzo y ampliación de las actuaciones que venían desarrollándose.

II.1.3.1. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DEL PEVG

El eje 10 del PEVG recogió un conjunto de medidas destinadas al seguimiento de las actuaciones desarrolladas por los poderes públicos y a la evaluación del cumplimiento de las medidas del PEVG. Con esta finalidad, se constituyó una Comisión permanente en el Congreso de los Diputados a la que corresponde realizar el seguimiento y evaluación del Pacto de Estado (en adelante, Comisión de Seguimiento).

Dado que en el periodo 2018-2022 no estuvo vigente ninguna estrategia o plan nacional, ni se dispuso de la información relativa a los créditos presupuestarios que sufragan las medidas del PEVG, no pudieron facilitarse a la Comisión de Seguimiento los informes anuales o puntuales previstos en diversas medidas del Eje 10²⁷.

Sin perjuicio de ello, cabe citar que en el ejercicio 2020 la DGVG recibió la visita del Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (GREVIO), encargado de analizar el cumplimiento por España del Convenio de Estambul²⁸. La conexión entre el PEVG y este Convenio ha facilitado, de una forma indirecta, un seguimiento de muchas de sus medidas por un observador externo, poniéndose de manifiesto sus fortalezas y debilidades.

CUADRO Nº 7 – FORTALEZAS Y DEBILIDADES IDENTIFICADAS POR EL GREVIO

Fortalezas	Debilidades
<ul style="list-style-type: none"> • Iniciativa e implicación de las autoridades españolas en campañas de sensibilización. • País pionero en el desarrollo de un marco legal sobre la violencia en el ámbito de la pareja o expareja. • Normativa específica de violencia de género en el ámbito de los medios de comunicación. • Cooperación interinstitucional. • Incremento de los fondos destinados a la prevención y a la lucha contra este tipo de violencia. • Recopilación y difusión de información estadística relevante y existencia de la Macroencuesta de Violencia contra la Mujer. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escasa legislación y políticas públicas sobre otras formas de violencia contra la mujer al margen de la causada en el ámbito de la pareja. • Margen de mejora en la sensibilización y formación de los profesionales sobre las formas de violencia que se producen fuera del ámbito de la pareja o expareja. • Grandes diferencias a nivel autonómico y local en la implementación del Convenio (desigual cobertura en los servicios especializados de algunas CCAA de violencias como la agresión sexual, la violación, el matrimonio forzoso o la mutilación genital femenina).

FUENTE: elaboración propia a partir del Informe 2020 del GREVIO sobre España.

La DGVG sí ha informado de las campañas de sensibilización realizadas, accesibles en su portal web²⁹. Adicionalmente, ha asistido regularmente a las convocatorias de la Comisión de Seguimiento para informar de la evolución de la violencia y ha presentado regularmente documentos en los que

²⁷ Se refiere a las medidas 283 a 286 por las que se debía facilitar a la Comisión de Seguimiento los resultados de todas las evaluaciones que se realicen sobre estrategias o planes nacionales, los créditos presupuestarios destinados a las políticas integradas en el PEVG por las diferentes administraciones, organismos y entidades públicas participantes, así como de la consecución de los objetivos para los que fueron realizadas estas asignaciones, y los informes anuales sobre el desarrollo y aplicación del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la VG.

²⁸ El GREVIO es un grupo de personas expertas de diferentes países que realiza el seguimiento de los compromisos adquiridos con la ratificación del Convenio de Estambul. El informe sobre España está disponible en:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/marcoInternacional/informesGREVIO/docs/InformeGrevioEspana.pdf>

²⁹ Disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/sensibilizacionConcienciacion/campañas/home.htm>

comunica la ejecución de las medidas del PEVG, siendo un actor principal del asesoramiento en esta materia³⁰.

En los cinco años de ejecución del PEVG no se han desarrollado evaluaciones intermedias sobre sus resultados, por lo que se prevé que la evaluación prevista en la medida 289³¹, a la finalización del periodo 2018-2022, sea la primera que se realice³².

El PEVG no incorpora los elementos necesarios para la evaluación de sus resultados, pues carece de indicadores para medir el cumplimiento de sus objetivos y no define suficientemente los agentes públicos que tienen atribuida la responsabilidad de aplicar sus medidas. De hecho, recoge en su Eje 10 diversas medidas a través de las que debía realizarse su seguimiento y prepararse la evaluación prevista en la medida 289.

Para soportar la evaluación del PEVG, la DGVG desarrolló la aplicación informática "Fichas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género", dando cumplimiento a la medida 285³³. Junto con la información económica, también se solicitó a los centros gestores que aportasen unos indicadores del grado de cumplimiento de todas las medidas a la fecha más actual posible, acompañados de una valoración del resultado conseguido, en términos de la utilidad que percibe cada gestor respecto a la medida desarrollada³⁴.

En el borrador de informe, facilitado por la DGVG el 7 de julio de 2023, se realiza un seguimiento y evaluación del cumplimiento de cada medida tras los cinco primeros años de vigencia del PEVG, del que puede deducirse un grado de aplicación del 87 % de las 290 medidas. Este porcentaje se obtiene por la suma de las medidas cumplidas (64 %) y de las que se encuentran en proceso de ejecución (23 %), informándose de que no se han ejecutado el 9 % y de la insuficiencia de información para valorar el cumplimiento del 4 % restante. En el Anexo 11 se facilita el detalle por ejes de actuación³⁵.

En las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas no se han obtenido resultados que modifiquen esa conclusión general sobre el cumplimiento del PEVG, salvo las excepciones que se señalan en los siguientes epígrafes del Informe, que estarían sujetas a mayor revisión:

- La medida 94, que instaba a dotar de más recursos humanos a las unidades de violencia sobre la mujer en los servicios territoriales de la AGE en las CCAA y provincias (véanse el subepígrafe II.1.2.3 y el epígrafe II.1.4).

³⁰ En la última comparecencia, de 16 de noviembre de 2022, se informó del cumplimiento de las medidas del PEVG por eje de actuación. Disponible en: https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-811.PDF

³¹ La medida 289 indica que "Finalizado el periodo de duración del Pacto de Estado, a los cinco años, se evaluarán los resultados y aplicación del mismo por parte de la Comisión Mixta de seguimiento".

³² En la página web de la DGVG se facilitan los informes de seguimiento y evaluación realizados, todos ellos referidos a periodos anteriores al ejercicio 2017. Están disponibles en el siguiente enlace:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/planActuacion/seguimientoEvaluacion/home.htm>

³³ La medida 285 insta a la DGVG a "Establecer las medidas y mecanismos oportunos para que, a través de fichas específicas, se realice el seguimiento y evaluación de los créditos presupuestarios destinados a sufragar las políticas integradas en el Pacto contra la Violencia Machista por las diferentes administraciones, organismos y entidades públicas participantes, así como de la consecución de los objetivos para los que fueron realizadas estas asignaciones."

³⁴ El Ministerio de Justicia comunica en sus alegaciones que el 18 de octubre de 2022 se facilitó a la DGVG la información presupuestaria sobre los órganos y servicios dedicados a actividades en materia de violencia de género, que es independiente a la dotación que proviene del PEVG, pero no la ha aportado en la alegación.

³⁵ Al cierre de la fiscalización, la evaluación del PEVG se encontraba en fase de borrador pendiente de contraste y depuración por los ministerios.

- La medida 280 “Impulsar la identificación de los recursos que se dedican a la lucha contra la Violencia de Género desde los distintos departamentos ministeriales”, que se da por cumplida por la DGVG (véase el subepígrafe II.1.2.3.).

Asimismo, en el análisis de las medidas en proceso e incumplidas se obtienen resultados semejantes a los conseguidos en los trabajos de fiscalización, con el siguiente detalle:

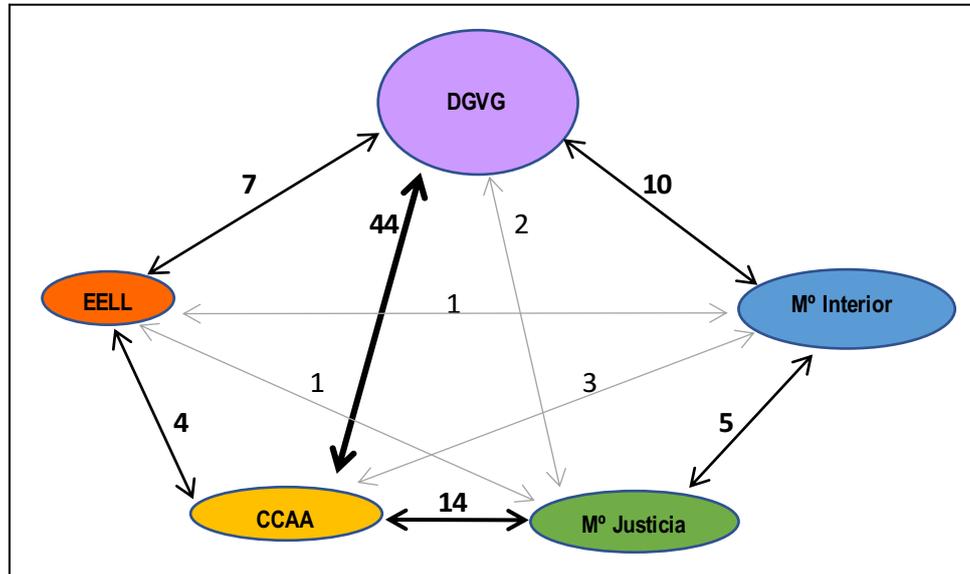
- En relación con la sensibilización, se encuentran en proceso de ejecución algunas medidas que inciden, por un lado, en la población joven y adolescente. Entre ellas, se destacan las que han de desarrollarse en el ámbito universitario y las relativas a la vigilancia de los contenidos de Internet y de las redes sociales. Por otro lado, no se han culminado medidas dirigidas a la sensibilización de algunos de los colectivos de mujeres más vulnerables, particularmente, en los ámbitos de la diversidad funcional/discapacidad y el mundo rural.
- En relación con la protección, se destacan la necesidad de culminar los procesos de mejora de la interoperabilidad entre los sistemas de información policiales y otros sistemas, destacándose la importancia de las relaciones con el ámbito de la justicia.

Además, se destaca la necesidad de seguir impulsando las medidas relativas a las mujeres víctimas de trata con fines de explotación sexual, que inciden en la mejora de la legislación, la realización de estudios y estadísticas y el desarrollo de procedimientos especializados en su protección y asistencia judicial.

II.1.4. Coordinación, colaboración y cooperación entre AAPP

La aplicación efectiva del PEVG se supedita a la buena coordinación y colaboración entre las AAPP y los departamentos, órganos y unidades de una misma administración. El Ministerio de Igualdad, a través de la DGVG, es el agente principal en el impulso de sus medidas, y siendo los principales agentes públicos colaboradores los Ministerios del Interior y de Justicia, por parte de la AGE, y las CCAA y EELL (En el Anexo 6 se expone la metodología aplicada en la asignación de las medidas del PEVG a los distintos agentes públicos).

GRÁFICO Nº 2 – RELACIONES ENTRE AGENTES PÚBLICOS



FUENTE: elaboración propia a partir del análisis de las relaciones entre los responsables identificados en el PEVG. El tamaño de los globos es orientativo del número de medidas en las que consta como responsable único. El grosor e intensidad de las flechas es indicativo del mayor o menor número de medidas en las que se recogen relaciones entre los agentes públicos.

Entre las múltiples relaciones, se destacan dos grandes líneas de colaboración:

- En la primera línea, la DGVG interactúa con las CCAA y EELL, que desarrollan con los fondos transferidos por la AGE las actuaciones de prevención de la VG y de la asistencia a las víctimas. En el epígrafe II.2.2. se analiza la efectividad del PEVG para reforzar las actuaciones de las CCAA y promover el desarrollo de las nuevas competencias de las EELL.
- La segunda línea de colaboración se centra en el sistema de protección integral de las mujeres víctimas de violencia, que debe culminar con su recuperación. En el Informe se destacan las medidas que relacionan a la DGVG con el Ministerio del Interior, por constituir su alcance subjetivo. El análisis de los mecanismos de coordinación y colaboración se desarrolla a continuación.

La LO 1/2004 desarrolla un conjunto integral de medidas encaminadas a alcanzar los fines recogidos en su artículo 2, destacándose el recogido en su letra f) de *establecer un sistema integral de tutela institucional en el que la AGE, a través de la DGVG, en colaboración con el Observatorio Estatal de la Violencia sobre la Mujer, impulse la creación de políticas públicas dirigidas a ofrecer tutela a las víctimas de la violencia contempladas en la Ley*³⁶.

El sistema de protección integral de las víctimas implementado en España es el siguiente:

- La protección se inicia cuando una unidad de servicio público (Juzgado, servicio sanitario o servicio social, dependencia policial, etc.) identifica una situación de violencia de género y

³⁶ Las medidas de tutela institucional se recogen en el Título III y se definen mediante la atribución genérica a la DGVG de la responsabilidad de coordinar e impulsar la acción del Gobierno en materia de VG, trabajando en colaboración y coordinación con las administraciones competentes en la materia. Asimismo, el artículo 31 dispone la creación de unidades especializadas en VG en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que ejercerán su función de protección de las víctimas en coordinación con los cuerpos de policía existentes en algunas CCAA, con las policías locales y los órganos judiciales.

la comunica a las fuerzas y cuerpos de seguridad competente –Policía Nacional, Guardia Civil, policías autonómicas o policías locales–.

- El conocimiento por las fuerzas y cuerpos de seguridad impulsa una investigación y la emisión de una valoración policial del riesgo de la víctima en la que se establecen las necesidades de protección para el caso concreto, siguiendo los protocolos establecidos. Se trata del momento crítico de todo el sistema de protección de la víctima, siendo determinante el elevado nivel de especialización, capacidad y competencia que ha ido adquiriendo el personal de los cuerpos policiales.

En los casos en que la víctima presenta denuncia, la vigilancia se ajusta a lo dispuesto en las medidas cautelares o en las órdenes de protección que pudieran dictar los juzgados competentes. Asimismo, en aplicación de la medida 161 del PEVG se ha instaurado un “protocolo cero” por el que se investiga y, en su caso, implementa una vigilancia sobre víctimas identificadas con alto riesgo que no llegan a presentar denuncia. También pueden facilitarse a la víctima el Servicio ATENPRO o utilizarse medios telemáticos para el seguimiento de las medidas y penas de alejamiento.

Al margen de la protección policial, las víctimas reciben asistencia en el proceso judicial y son derivadas a los servicios de asistencia integral de las CCAA, que las han de orientar en relación con los recursos estatales o autonómicos puestos a su disposición para ayudarle en su recuperación (ayudas económicas, de formación y accesibilidad laboral, de vivienda, etc.)³⁷.

La Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior tiene un Área de Violencia de Género adscrita a la Dirección General de Coordinación y Estudios, que se encarga de centralizar en el Sistema VioGén toda la información necesaria para desarrollar la labor de protección a las víctimas.

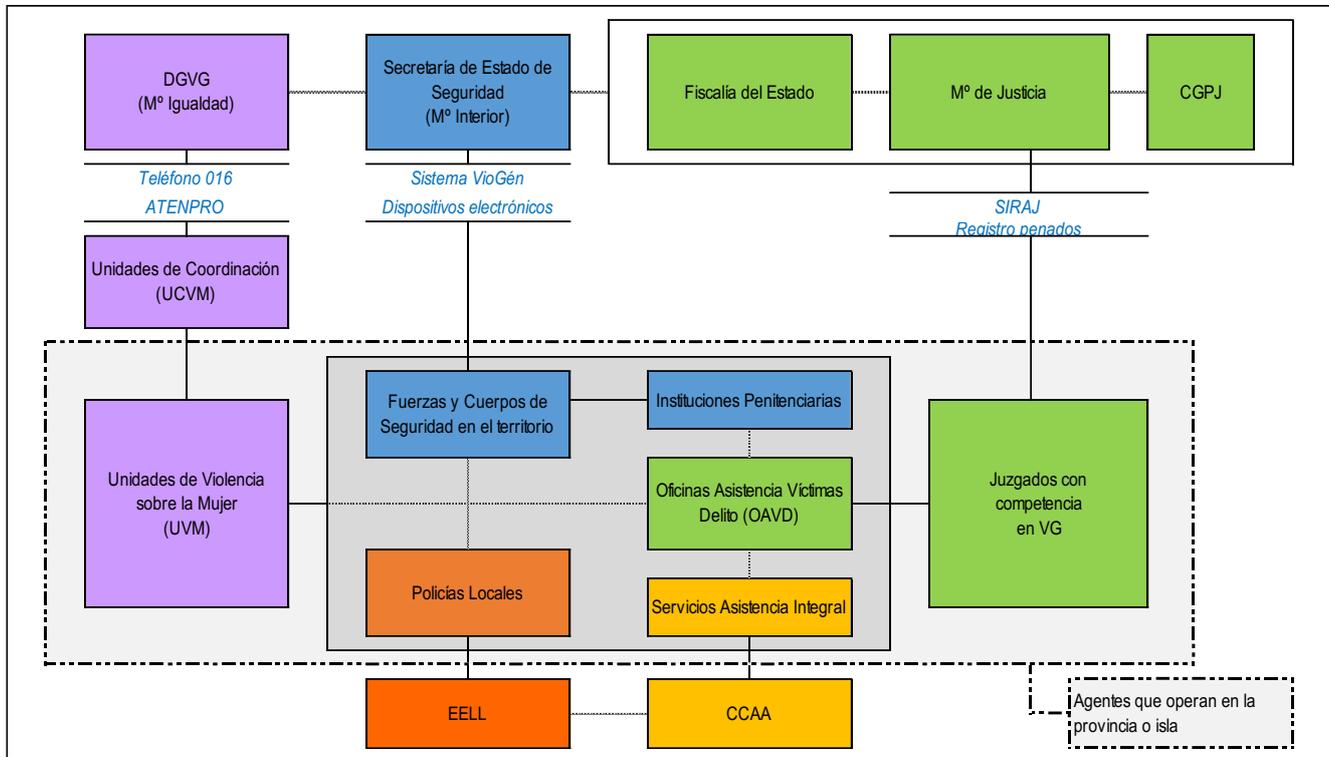
La medida 95 recoge la necesidad de que se implemente un Plan Estratégico para avanzar en la plena comunicación y compartición de información entre las bases de datos informáticos de las diferentes AAPP (centros penitenciarios, órganos judiciales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, centros sanitarios, servicios sociales, bases de datos de permisos de armas), todo ello desde el respeto a la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales. En especial, se indica que debe avanzarse en la coordinación entre el Sistema VioGén y el Sistema de Registros Administrativos de apoyo a la Administración de Justicia (SIRAJ), así como con Instituciones Penitenciarias.

Al cierre de los trabajos de la fiscalización, los sistemas VioGén y SIRAJ estaban en proceso de modernización, incumpléndose la medida citada. Los servicios gestores han informado de que, tras la implementación de estos sistemas, a lo largo de 2023 puedan iniciarse los trabajos dirigidos a conseguir la interoperabilidad.

En la protección integral de la mujer están implicadas todas las AAPP y, por consiguiente, su aplicación tiene la complejidad de la necesaria coordinación. En el siguiente diagrama se representan las relaciones entre los distintos departamentos ministeriales y AAPP que participan en la protección integral a las víctimas, destacándose la importancia de las Unidades de Violencia sobre la Mujer (UVM):

³⁷ La “Guía del sistema de acción y coordinación en casos de violencia de género en España”, de Julio de 2019, recoge las actuaciones para cada Administración Pública. Disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/guia/home.htm>

GRÁFICO Nº 3 – SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL IMPLEMENTADO EN CADA TERRITORIO (PROVINCIA O ISLA)



FUENTE: elaboración propia a partir del análisis de las relaciones entre los responsables.

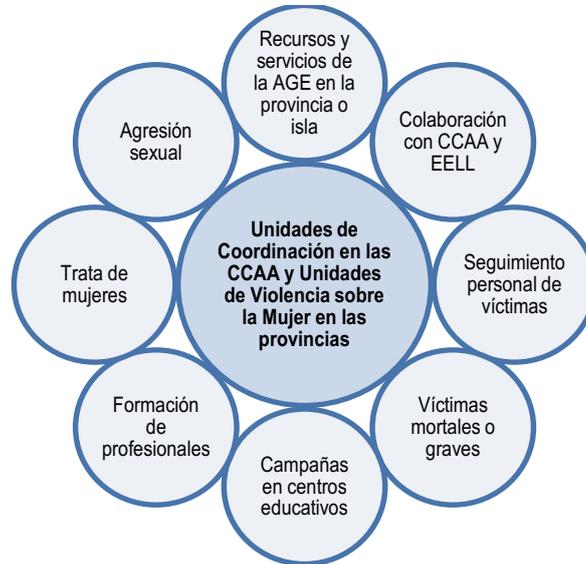
La AGE ejerce su función de tutela institucional de las víctimas de VG en cada provincia e isla a través de las UVM en las Subdelegaciones del Gobierno y en las Direcciones Insulares. Estas unidades se encargan de coordinar la actuación de todos los agentes, servicios y recursos públicos operativos en el territorio y de velar por que las víctimas reciban la adecuada atención, protección y asistencia para su recuperación (se ilustra con un recuadro sombreado en el gráfico anterior).

En las Delegaciones del Gobierno en las CCAA existen Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer (UCVM) que, como indica su nombre, coordinan a las UVM de las provincias o islas, asumiendo las funciones de estas unidades en las CCAA uniprovinciales.

Las UCVM y UVM dependen funcionalmente de la DGVG del Ministerio de Igualdad, pero están adscritas al Ministerio de Política Territorial, que es responsable de sus medios. Tienen las siguientes funciones³⁸:

³⁸ Su organización y funciones se regulan actualmente en la Instrucción conjunta, de 4 de noviembre de 2019, de los Ministerios de Justicia, del Interior, de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, y de Política Territorial y Función Pública.

GRÁFICO Nº 4 – FUNCIONES DE LAS UNIDADES DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER



FUENTE: elaboración propia a partir de la Instrucción conjunta que regula sus funciones.

Las UVM se configuran como los agentes públicos centrales de la prevención de la violencia en todas sus fases, actuando como una extensión de la DGVG en cada territorio: realizan un seguimiento permanente de las víctimas identificadas, velando por el funcionamiento de los servicios de protección y asistencia de las distintas AAPP; actúan en los casos de feminicidio y violencia grave como agente coordinador de las AAPP, investigando las causas y los posibles fallos en la atención, para proponer mejoras en los protocolos; y recientemente han ampliado estas competencias a otros tipos de violencia sobre la mujer, como las agresiones sexuales, la trata con fines de explotación sexual, la mutilación genital femenina y los matrimonios forzados.

Asimismo, las UVM desarrollan, en colaboración con cuerpos policiales, un plan director de sensibilización en los centros escolares y participan en la formación de los profesionales de los distintos ámbitos (educativo, sanitario, policial, servicios sociales, asociaciones civiles, etc.).

El Sistema VioGén es la fuente de información principal para las UVM y UCVM. También son relevantes las fuentes de información del Ministerio de Justicia (SIRAJ y Registro Central de Protección a las Víctimas de Violencia Doméstica), sin perjuicio de otras fuentes derivadas de la colaboración con las Administraciones con competencias en el territorio (por ejemplo, las Instituciones Penitenciarias dependientes del Ministerio del Interior).

La medida 94 del PEVG insta al Ministerio de Política Territorial a dotar a las UCVM y UVM de más recursos humanos para que “la atención y manejo de las bases de datos, entre otras funciones, no queden desatendidas en periodos de descanso”. Sin embargo, tras cinco años de aplicación del PEVG estas unidades no han sido reforzadas con más personal.

En la fiscalización se ha constatado que la relevancia de las UCVM y UVM no tiene correspondencia con sus recursos humanos, que son insuficientes para atender sus múltiples funciones. Actualmente existen 19 UCVM, una en cada CCAA y dos en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, y 49 UVM en provincias o islas³⁹. Cada unidad dispone de un único puesto para su responsable y al cierre de los trabajos de la fiscalización se encontraban vacantes dos puestos en la UCVM de Las

³⁹ En las CCAA uniprovinciales y en Ceuta y Melilla solo existe la Unidad de Coordinación, que asume todas las funciones.

Palmas y Ceuta y siete puestos en las UVM de Ibiza-Formentera (Balears), El Hierro (Canarias), Guipúzcoa (País Vasco), Lleida y Tarragona (Cataluña), Soria y León (Castilla y León)⁴⁰.

Los responsables entrevistados han manifestado la dificultad que existe para garantizar la cobertura de estas unidades y encontrar personas interesadas en los puestos vacantes, debiendo ser atendidos en estos casos por los servicios comunes de las Delegaciones/Subdelegaciones del Gobierno y Direcciones Insulares hasta su cobertura. El servicio requiere una disponibilidad de 24 horas al día, los siete días de la semana y unos perfiles profesionales con espíritu vocacional y competencias en el uso, explotación y tratamiento confidencial de la información de VioGén y otras bases de datos, para la seguridad de las víctimas. Las retribuciones son equivalentes a las de otros puestos de funcionarios del mismo grupo y nivel en la Administración del Estado⁴¹.

II.1.5. Participación ciudadana

La promoción de la participación de la sociedad civil, a través de las entidades, asociaciones y organizaciones que actúan contra la VG, se recoge en el artículo 2 de la LO 1/2004 como uno de los principios rectores de la actuación pública⁴².

El papel de la sociedad civil fue determinante en la elaboración del PEVG y, en general, todos los agentes públicos, representantes de partes interesadas y personas expertas han valorado que esta participación añadió un plus de legitimidad a la actuación de los poderes públicos.

Para la elaboración de la Estrategia Estatal para combatir las Violencias Machistas 2022-2025, recientemente ha tenido lugar un proceso de participación pública a través de encuentros organizados por la DGVG, habiéndose habilitado un procedimiento de consulta ciudadana en su página web. También está prevista la participación pública en la futura fase de seguimiento y evaluación de la nueva Estrategia.

La importancia de la sociedad civil se refleja en medidas del PEVG, en las que se hace hincapié en la habilitación de cauces y mecanismos de participación en la toma de decisiones políticas, con el objetivo de favorecer el desarrollo de acciones más eficaces y de fortalecer la democracia. En concreto, la medida 68 propone la habilitación de un mecanismo de participación abierto e independiente que dé cabida a las organizaciones de la sociedad civil para fijar una mayor presencia de ésta en los organismos establecidos al efecto.

La participación de la sociedad civil en el diseño de las políticas de erradicación de la VG se ejerce principalmente a través de las organizaciones y asociaciones representadas en el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer. En aplicación de la medida 68, en el transcurso de los trabajos de fiscalización de este Tribunal, se aprobó el Real Decreto 752/2022, de 13 de septiembre, que recogió las funciones y el régimen de funcionamiento del Observatorio y amplió su composición

⁴⁰ El Ministerio de Política Territorial alega que la Administración General del Estado se enfrenta en los últimos años a una pérdida de recursos humanos que es más evidente en la administración territorial. Al respecto, señala que el porcentaje de puestos vacantes en las unidades de violencia sobre la mujer está en torno al 10 %, en tanto que la media de todos los servicios de las Delegaciones/Subdelegaciones y Direcciones insulares se sitúa en torno al 24 %. No obstante, en el Informe se pone de manifiesto la importancia de estas unidades por la especial relevancia de sus funciones.

⁴¹ Los puestos de las unidades de coordinación son del grupo A1 y nivel 28 de complemento de destino, En las unidades de violencia son de grupo A1 o A2, con niveles 26 o 24 de complemento de destino. Los complementos específicos son similares a los de otros puestos de funcionarios y, en particular, del Cuerpo Nacional de Policía.

⁴² Existen muchas asociaciones de mujeres que tratan la VG y algunas de ellas están especializadas en esta materia. El portal web de la DGVG facilita una relación: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/enlaces/asociaciones/home.htm>

para incluir una mayor representación y rotación de las asociaciones. Actualmente tiene la siguiente composición:

CUADRO Nº 8 – COMPOSICIÓN DEL OBSERVATORIO ESTATAL DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER

Presidencia: la persona titular de la DGVG	
2 personas expertas en el estudio de las distintas formas de violencia contra las mujeres	
Vicepresidencia 1ª: persona representante de las organizaciones de mujeres	Vicepresidencia 2ª: persona en representación de las CCAA y CA
Vocalías para agentes sociales y organizaciones de la sociedad civil: <ul style="list-style-type: none"> - Organizaciones de mujeres de ámbito estatal: 6 de carácter general y 6 especializadas en la población más vulnerable (mayores, discapacidad, inmigración, medio rural, etnia gitana, trata o explotación sexual) - Organizaciones empresariales de ámbito estatal - Organizaciones sindicales de ámbito estatal - Cruz Roja Española - Plataforma de la Infancia - Asociaciones de consumidores y usuarios de ámbito estatal 	Vocalías para representantes de las AAPP: <ul style="list-style-type: none"> - Ministerios y OOAA relacionado con la materia - CCAA y CA - FEMP - Fiscalía General del Estado - Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) - Corporación de Radiotelevisión Española (RTVE) - Consejo General de la Abogacía Española - Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos
Secretaría: la persona titular de la Subdirección General de Sensibilización, Prevención y Estudios de la Violencia de Género de la DGVG	

FUENTE: elaboración propia a partir del Real Decreto 752/2022, de 13 de septiembre, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

El Observatorio funciona en Pleno, en el que participan todos sus miembros, y en Comisión Permanente, en la que se reduce la composición para su funcionamiento ejecutivo.

La rotación de las vocalías de puestos de representación de AAPP y organizaciones de la sociedad civil dificulta la asunción de posiciones en los debates del Observatorio, que se supeditan a la toma de posiciones sobre las iniciativas de la DGVG. Esta circunstancia también menoscaba su capacidad para ser el canal de participación abierto e independiente de la sociedad civil.

II.2. EVALUACIÓN DE LA EFICACIA Y EFICIENCIA

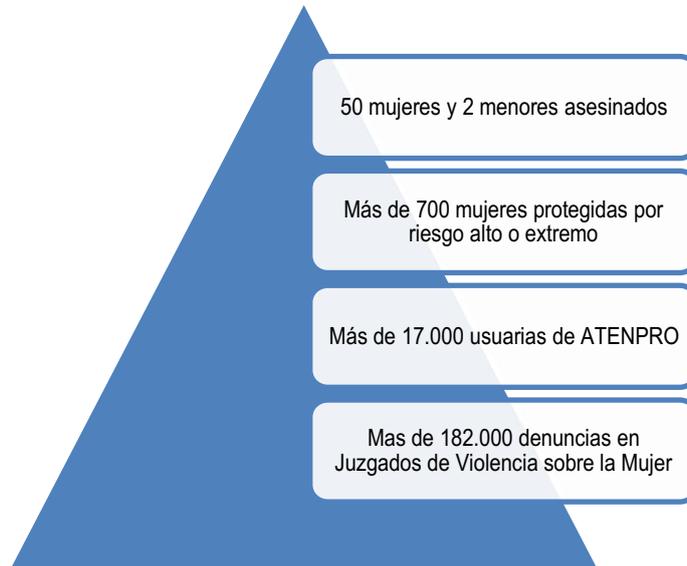
Las estadísticas oficiales muestran que la VG es un problema social de gran magnitud, que afecta tanto al ámbito de las relaciones de pareja, como a la vida familiar y social de las mujeres.

La última macroencuesta de violencia de género elaborada en 2019 estima que en los 12 meses anteriores el 10 % de las mujeres residentes en España de 16 o más años habría sufrido algún comportamiento calificado de acoso sexual y el 0,5 % habría sufrido algún tipo de violencia sexual. En el ámbito de las relaciones de pareja (actual o anterior), se estima una prevalencia de comportamientos de violencia física, sexual y psicológica del 1,0 %, 1,3 % y 10,6 %, respectivamente⁴³.

El gráfico ilustra la magnitud de la VG en un ejercicio (véase el Anexo 5 – Principales estadísticas):

⁴³ Está disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/home.htm>

GRÁFICO Nº 5 – INCIDENCIA DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN 2022



FUENTE: *elaboración propia.*

En 2022 se registraron 182.073 denuncias en Juzgados de Violencia sobre la Mujer, había 17.035 mujeres usuarias del Servicio ATENPRO y 734 requerían la protección permanente de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado por haberse identificado un riesgo alto o extremo de sufrir violencia. En el último año se cometieron 50 feminicidios en la pareja o expareja y fueron asesinados 2 menores de edad por violencia de género: una menor asesinada junto a su madre y un menor, víctima de violencia vicaria (al no haber sido la madre asesinada en el mismo suceso).

En este subapartado del Informe se analizan los datos de las estadísticas oficiales que sirven para evaluar la eficacia de las actuaciones públicas, con el objetivo de comprobar si las medidas del PEVG están funcionando conforme a la previsión y de formular recomendaciones para su mejora.

La evaluación se completa con un análisis de la repercusión que han tenido en las CCAA y EELL los fondos transferidos por el Pacto de Estado (Epígrafe II.2.2).

II.2.1. Resultados de la actuación pública

El análisis de eficacia ha consistido en evaluar si las actuaciones públicas están contribuyendo a la eliminación de la violencia sobre las mujeres, en sus distintas manifestaciones⁴⁴. Los resultados se soportan en las estadísticas que elaboran la DGVG, los Ministerios del Interior y de Justicia y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), y en los estudios y entrevistas mantenidas con agentes públicos y a partes interesadas de la sociedad civil (véase el Anexo 10 – Relación de entrevistas).

II.2.1.1. EVOLUCIÓN DE LA PREVALENCIA DE LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER

Para evaluar si la VG ha disminuido es necesario disponer de estadísticas fiables que estimen la prevalencia de la violencia a lo largo del tiempo. La principal estadística oficial que cubre este

⁴⁴ La Agenda 2030 recoge este objetivo en el ODS-5 Equidad de género y su meta 5.2 *Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.*

objetivo es la macroencuesta de violencia contra la mujer que elabora la DGVG en cumplimiento del artículo 29 de la LO 1/2004. Desde 1999 se han realizado 6 macroencuestas, aproximadamente cada 4 años, siendo la última, la relativa a 2019, la mejor aproximación hasta la fecha⁴⁵.

La macroencuesta es una estadística que se enmarca en el campo experimental de la investigación en ciencias sociales y que aporta valor añadido a la comprensión de la VG, su prevalencia y evolución, pero es muy compleja en su concepción. Su correcto análisis requiere disponer simultáneamente de conocimientos técnicos de estadística y de violencia sobre la mujer y sus resultados deben utilizarse con prudencia, puesto que se soportan en la violencia revelada por una muestra representativa de mujeres en una encuesta.

El indicador adecuado para el análisis de la eficacia de la actuación pública de sensibilización es la estadística de la violencia que se produjo en los doce meses anteriores a la realización de la encuesta⁴⁶. Si la política pública es eficaz, este indicador debería presentar una tendencia descendente y estadísticamente significativa, lo que permitiría soportar la hipótesis de la contribución de las actuaciones de sensibilización a la disminución de la VG. No obstante, las mejoras metodológicas introducidas en las macroencuestas de 2011 y 2015 implican que no se disponga de una serie temporal homogénea en el conjunto del periodo 1999-2019, debiendo hacerse comparaciones parciales dentro de la valoración general⁴⁷.

La DGVG ha realizado dos análisis sobre las series de macroencuestas que pueden compararse:

- Las tres macroencuestas entre 1999 a 2006, que compartieron metodología, reflejaron la tendencia decreciente y estadísticamente significativa del indicador de los malos tratos sufridos por las mujeres en los últimos doce meses, según el siguiente detalle⁴⁸:

CUADRO Nº 9 – EVOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER (1999-2006)

	1999	2002	2006
Porcentaje de mujeres que han sufrido malos tratos en la pareja en los últimos doce meses	4,2 %	4,0 %	3,6 %

FUENTE: *Macroencuestas de violencia sobre la mujer de 1999, 2002 y 2006 (DGVG)*.

No existen datos comparables de ejercicios posteriores debido a las adaptaciones metodológicas sustantivas en las macroencuestas de 2011 y 2015⁴⁹.

⁴⁵ La macroencuesta de violencia sobre la mujer es una estadística pionera a nivel internacional. En sus distintas ediciones se han introducido mejoras en su metodología, destacándose las adaptaciones a las directrices estadísticas de Naciones Unidas y a los conceptos de violencia contra la mujer del Convenio de Estambul. La Macroencuesta 2019 amplió el análisis iniciado en 2015 sobre la VG que se produce fuera del ámbito de la pareja (por ejemplo, el acoso sexual y el acoso reiterado o *stalking*) y actualmente se desarrollan trabajos para la convergencia con la metodología de las futuras macroencuestas a la Encuesta Europea de VG.

⁴⁶ La macroencuesta de 2019 recoge indicadores relativos a tres periodos en los que aconteció la violencia: en algún momento de su vida; en los últimos 4 años; y, finalmente, en los últimos 12 meses. Los dos últimos son los que permiten analizar si la evolución de la VG es favorable. Sin embargo, en este Subepígrafe se utiliza el indicador de la violencia padecida en los últimos 12 meses por ser el único que puede compararse con la macroencuesta de 2015, que carecía de estimación sobre la violencia en los últimos 4 años.

⁴⁷ El cambio en las definiciones y conceptos que se produjo en la macroencuesta de 2015 para adaptarse a los requerimientos internacionales de calidad de estadísticas de violencia contra la mujer supuso una ruptura en la continuidad de la serie temporal, pero facilitó su comparabilidad a nivel internacional.

⁴⁸ Diferencia estadísticamente significativa según la prueba Chi-cuadrado (nivel de significación 0.01).

⁴⁹ La macroencuesta de 2011 modificó el método de recogida de datos, pasando de entrevistas telefónicas a entrevistas personales. La macroencuesta de 2015 recogió cambios sustanciales para adaptarse a los estándares de calidad recomendados por organismos internacionales.

- Las macroencuestas de 2015 y 2019, que sólo son parcialmente comparables, apuntan un descenso de los tipos de violencia estimados, aunque se requerirá que una macroencuesta posterior permita confirmar estos resultados.

CUADRO Nº 10 – EVOLUCIÓN DE LA VIOLENCIA SOBRE LA MUJER (2015-2019)

Violencia sufrida en los últimos doce meses	2015	2019
<i>De alguna pareja (actual o anterior)</i>		
- Violencia física y/o sexual	2,81 %	1,90 %
- Violencia psicológica emocional	8,18 %	5,61 %
- Violencia psicológica de control	9,54 %	6,90 %
- Violencia económica	2,58 %	2,08 %
<i>Fuera de las relaciones de pareja</i>		
- Violencia física	1,26 %	0,87 %
- Violencia sexual	0,57 %	0,51 %

FUENTE: Anexo 2 de la Macroencuesta de 2019 (DGVG).

Actualmente la DGVE realiza los trabajos de elaboración de la Encuesta Europea de Violencia de Género 2022, que facilitará una estadística comparable entre los países de la UE⁵⁰, y prevé la publicación de la siguiente Macroencuesta en 2024.

A pesar de la limitación para el análisis estadístico, las macroencuestas permiten apreciar una disminución en la VG estimada que, además, resulta congruente con las opiniones recabadas de los principales agentes públicos y partes interesadas. Asimismo, la única estadística realizada a nivel europeo hasta la fecha, referida al ejercicio 2014, indica que España es uno de los países que presentaba una de las menores prevalencias de VG (véase el Anexo 1).

Se percibe, por tanto, que el sistema de prevención y protección integral desarrollado por la LO 1/2004 y las actuaciones de sensibilización realizadas en los últimos 20 años contribuyen a la reducción de la violencia sobre las mujeres, especialmente en el ámbito de las relaciones de pareja.

Sin perjuicio de lo anterior, en la fiscalización se ha advertido el riesgo de relajación de la sensibilización, siendo la actuación que más contribuye a la erradicación de la VG. La acción resulta eficaz en tanto que se mantiene y extiende al conjunto de la población. Debería incidirse especialmente en la educación y sensibilización de toda la población adolescente y joven, comenzando a actuar en las etapas infantiles con la prevención de las conductas de acoso escolar, que están altamente relacionadas con las conductas violentas en la adolescencia, y continuando con la formación en el uso adecuado y crítico de las tecnologías de la información y la comunicación en sus relaciones sociales y de pareja⁵¹.

⁵⁰ En 2022 se ha realizado la recogida de datos y se prevé que la encuesta esté disponible en 2023.

⁵¹ La DGVG facilita en su página web varios estudios sobre VG que aplican medidas del Pacto de Estado. Algunos de ellos especializados en las niñas y adolescentes y en el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. Disponibles en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/estudios/investigaciones/home.htm>

Asimismo, se ha advertido la mayor dificultad de la actuación pública en relación con los colectivos más vulnerables, entre los que se encuentran las mujeres mayores de 65 años⁵², con algún tipo de discapacidad⁵³ y las inmigrantes⁵⁴.

Finalmente, la dificultad para sensibilizar es mayor en el mundo rural debido a la mayor proporción de mujeres vulnerables por las características indicadas anteriormente y a las propias especialidades socioeconómicas en ese entorno, tales como la mayor dependencia económica, aislamiento y miedo a la pérdida del anonimato y el menor acceso a los recursos y servicios públicos de asistencia⁵⁵.

II.2.1.2. EVOLUCIÓN DE LAS DENUNCIAS

Una vez que la violencia se ha producido, el objetivo de la política pública es actuar para proteger a la víctima, previniendo la reiteración de la violencia y facilitando la asistencia necesaria para su recuperación. Para que se desplieguen los instrumentos de protección pública resulta necesaria la identificación de la situación de violencia y su denuncia en los juzgados o dependencias policiales.

El crecimiento de las denuncias por VG se aprecia en los datos de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer que elabora el CGPJ, recogidos en el siguiente gráfico:

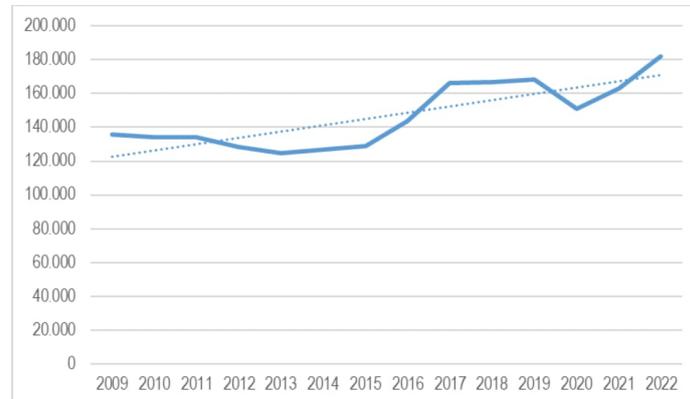
⁵² El estudio "Mujeres mayores de 65 años víctimas de violencia de género", promovido y financiado por la DGVG y realizado por Cruz Roja Española, concluye que las mujeres de mayor edad que sufren violencia tienen más dificultades para buscar ayuda, por lo que su situación queda invisibilizada. La mayor vulnerabilidad se sustenta en diversos factores entre los que se destaca la mayor dependencia económica y de control de la pareja y las dificultades asociadas a situaciones de dependencia por discapacidad o enfermedad.

⁵³ El estudio "Mujer, discapacidad y violencia de género", promovido y financiado por la DGVG y realizado por la Federación de Mujeres Progresistas (FMP), concluye que las mujeres con discapacidad, y especialmente las que lo son desde la etapa de nacimiento, son más vulnerables en su proceso de socialización en el que se desarrollan los roles de género y pueden verse sometidas a un doble proceso de discriminación, lo que influye negativamente en el desarrollo de su autonomía y libertad. Asimismo, están sometidas a formas de violencia específicas que persiguen deshumanizarlas, infantilizarlas, excluirlas o aislarlas.

⁵⁴ Existen factores que elevan el riesgo en las mujeres inmigrantes relacionados con la mayor exposición a determinados tipos de violencia y su mayor dificultad de acudir a los servicios públicos de asistencia. Las mujeres que no tiene regularizada su situación en España están más expuestas a la violencia en forma de trata con fines de explotación sexual. En función de su origen cultural, las mujeres también se exponen a prácticas como el matrimonio forzado o la mutilación genital.

⁵⁵ Según el estudio encargado por la DGVG a la Federación de Asociaciones de Mujeres Rurales (FADEMUR), la mujer en el mundo rural se enfrenta a diversos obstáculos que incrementan su vulnerabilidad a la VG, como: la mayor dificultad para acceder al mercado laboral (mayor riesgo de dependencia económica); el mayor aislamiento geográfico y doméstico-privado; la falta de identificación con las mujeres representadas en las campañas de sensibilización (generalmente de ámbitos urbanos); la mayor dificultad de acceso a los recursos especializados que les asisten y menor conocimiento de estos recursos y de sus derechos; el mayor miedo a la pérdida del anonimato en entornos tradicionales; y, finalmente, la mayor proporción de mujeres de colectivos más vulnerables, como las mujeres migrantes, con discapacidad, procedentes de minorías étnicas o mayores de 65 años, que requieren una asistencia más especializada.

GRÁFICO Nº 6 – DENUNCIAS EN JUZGADOS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER (2009-2021)



FUENTE: elaboración propia a partir de las estadísticas del CGPJ

En 2020 se produjo un descenso significativo de las denuncias en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, remarcado en el primer semestre de confinamiento en el marco del COVID-19. Esta caída se mantuvo en 2021 y hasta 2022 no se empezaron a recuperar las cifras previas a la pandemia⁵⁶.

Por otra parte, la macroencuesta de 2019 estima el porcentaje de casos denunciados en las relaciones de pareja, pero su detalle por el tipo de relación (actual o anterior) no puede compararse con la macroencuesta de 2015, como se aprecia en el siguiente cuadro⁵⁷:

CUADRO Nº 11 – DENUNCIAS EN LAS RELACIONES DE PAREJA (2015 Y 2019)

	Macroencuesta 2015			Macroencuesta 2019		
	Pareja actual	Pareja anterior	Pareja actual o anterior (promedio)	Pareja actual	Pareja anterior	Pareja actual o anterior (promedio)
Violencia física o sexual	n.d.	n.d.	28,5 %	12,5 %	34,3 %	32,1 %
Violencia física, sexual o emocional	n.d.	n.d.	n.d.	5,4 %	25,0 %	21,7 %

FUENTE: elaboración propia a partir de las macroencuestas de 2015 y 2019 (n.d. – No disponible). Nota de interpretación: la violencia física o sexual es menos frecuentes que la emocional, pero se denuncia más. Esto provoca que el porcentaje de denuncias caiga cuando se consideran todos los tipos de violencia. También es más denunciada la violencia de la expareja respecto de la pareja actual, siendo en muchos casos motivo de la ruptura.

El porcentaje estimado de denuncias de violencia física o sexual en el ámbito de las relaciones de pareja (actual o anterior) aumentó del 28,5 % en 2015 al 32,1 % en 2019, siendo el efecto esperado de las actuaciones de sensibilización, pero serán necesarias nuevas macroencuestas para conocer la evolución con un mayor detalle y valorar si la evolución es positiva.

⁵⁶ El INE publica desde 2011 la estadística anual de mujeres víctimas de violencia de género, soportada en el Registro Central para la Protección de las Víctimas de la Violencia Doméstica y de Género, cuya titularidad corresponde al Ministerio de Justicia. Se trata de mujeres sobre las que los juzgados dictaron órdenes de protección o medidas cautelares durante el año de referencia. En el Anexo 5 se facilitan los datos en los que se puede apreciar la misma tendencia creciente en el número de víctimas y la caída en el ejercicio 2020 afectado por la pandemia. El retardo en la publicación de esta estadística, de periodicidad anual, impide disponer de la cifra relativa a 2022 a la fecha de elaboración de este Informe.

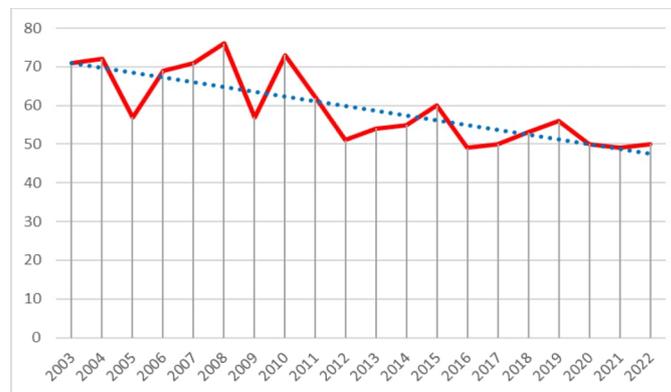
⁵⁷ La macroencuesta de 2019 estima por primera vez el porcentaje de denuncias por violencia sexual fuera de las relaciones de pareja (el 11,1 % de los casos).

II.2.1.3. EFICACIA DE LAS DENUNCIAS

La demostración de la eficacia de la denuncia y, por consiguiente, de la actuación pública de protección, resulta fundamental para transmitir a las víctimas y a la ciudadanía un mensaje de confianza en las instituciones.

En 2003 empezaron a contabilizarse en España las mujeres asesinadas por sus parejas o exparejas (actualmente denominados feminicidios en pareja o expareja)⁵⁸. Según datos de la DGVG, entre el 1 de enero de 2003 hasta el 31 de diciembre de 2022 se produjeron 1.185 feminicidios en pareja o expareja, con el siguiente detalle anual:

GRÁFICO Nº 7 – EVOLUCIÓN DE LOS FEMINICIDIOS EN LA PAREJA O EXPAREJA (2003-2022)



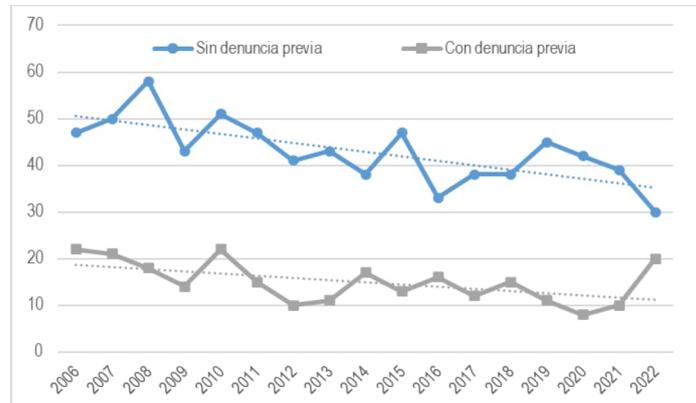
FUENTE: Gráfico elaborado a partir de los datos de la página web de la DGVG (actualización a 11 de octubre de 2023)

Hasta 2010 la media anual de feminicidios en la pareja o expareja se mantuvo en torno a los 70 casos, alcanzando el pico máximo en 2008 con 76 casos. En 2011 se inició una tendencia descendente en el número de víctimas hasta el promedio de 50 casos anuales, lo que supone una reducción media de 10 feminicidios por cada década.

A partir del detalle estadístico que desde 2006 facilita la DGVG, se aprecia que el descenso de los feminicidios se reparte por igual entre los casos en los que existía previamente denuncia de la víctima (la media se reduce de 20 a 10 casos anuales) y en los que no existía constancia de la violencia (la media se reduce de 50 a 40 casos anuales).

⁵⁸ La DGVG elabora desde 2022 una nueva estadística trimestral de los feminicidios fuera de las relaciones de pareja que permitirá conocer la incidencia de los asesinatos por razón de género en el entorno familiar o social.

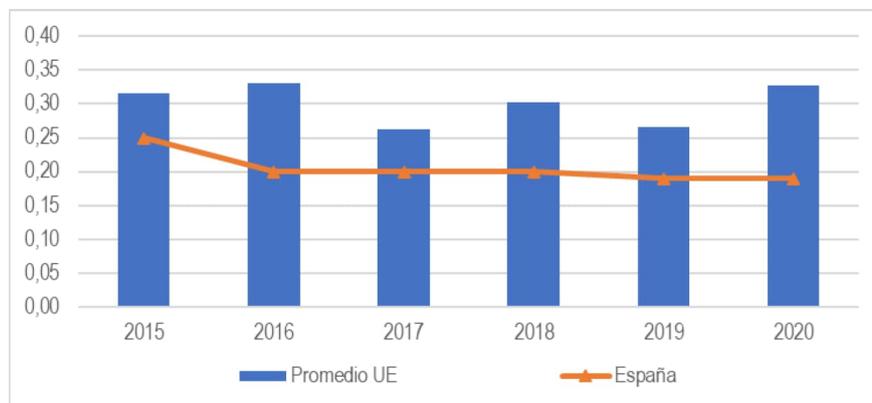
GRÁFICO Nº 8 – EVOLUCIÓN DE LOS FEMINICIDIOS EN LA PAREJA O EXPAREJA, CON Y SIN DENUNCIA (2003-2022)



FUENTE: Gráfico elaborado a partir de los datos de la página web de la DGVG (actualización a 10 de octubre de 2023)

A nivel de la UE, la Oficina Estadística de la Unión Europea (Eurostat) elabora la tasa de feminicidios en pareja o expareja para cada mil mujeres, aunque tiene limitaciones por la ausencia de datos en algunos países. En el siguiente gráfico se representa la tasa promedio de los países con datos y la tasa de España:

GRÁFICO Nº 9 – COMPARATIVA DE FEMINICIDIOS EN PAREJA O EXPAREJA EN LA UE (2015-2020)



FUENTE: Eurostat⁵⁹. Tasa de mujeres asesinadas por cada 1.000 mujeres

En la UE se producen al año 0,30 feminicidios por cada mil mujeres, considerando el promedio del periodo 2015-2020. En España, la tasa ha bajado de 0,25 en 2015 a 0,19 en 2020, siendo inferior a la media de la UE en todos los años, y también menor que en otros países como Francia, Alemania o Italia, siendo este país el de características socioculturales más similares.

Las personas expertas consultadas consideran que la reducción de los feminicidios se atribuye a la continuidad de las políticas de sensibilización y al perfeccionamiento de los sistemas de protección de las víctimas aplicados en España.

⁵⁹ Eurostat es la oficina estadística de la Comisión Europea, que produce estadísticas sobre la Unión Europea y promueve la armonización de los métodos estadísticos empleados por los Estados que la componen.

El perfeccionamiento del modelo de protección descansa en la labor de investigación que se realiza, en coordinación y colaboración de distintas instancias públicas, cada vez que se produce un feminicidio, con el objetivo de identificar y corregir los posibles fallos de comunicación entre instituciones o en los protocolos para la identificación de las víctimas, la valoración de su riesgo y la emisión y aplicación de las órdenes de protección. En esta investigación participan las AAPP competentes en el territorio, convocadas por las Unidades de Coordinación y de Violencia sobre la Mujer en las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, sin perjuicio de las investigaciones que se desarrollan en el ámbito del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ y en la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

Asimismo, las personas expertas consultadas de las unidades de investigación de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior y del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ consideran que se produce un menor número de feminicidios entre las mujeres víctimas que han denunciado su caso, si bien resulta determinante la rapidez de las instituciones en la puesta en marcha de los mecanismos de protección de las denunciadas.

No obstante, la persistencia de los asesinatos, en su mayoría sin denuncia previa, advierte de la persistencia de la violencia en el ámbito de las relaciones de pareja y de la necesidad de mejorar las actuaciones para su identificación. En el momento de cierre de los trabajos, en la fase actual de la actuación pública, los esfuerzos de los agentes públicos se concentran en mejorar su eficacia y eficiencia, mediante el estudio de los casos particulares y la identificación de las variables de riesgo específicas, que permitan desarrollar protocolos de actuación para los perfiles de víctimas y agresores de mayor riesgo.

A modo de ejemplo, la Secretaría de Estado de Seguridad implementó en 2021 el denominado "protocolo cero," dirigido a aplicar unas medidas específicas en los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que minimicen el riesgo de las víctimas en situación de posible desprotección y que manifiestan su deseo de no denunciar hechos que pueden ser constitutivos de un delito⁶⁰.

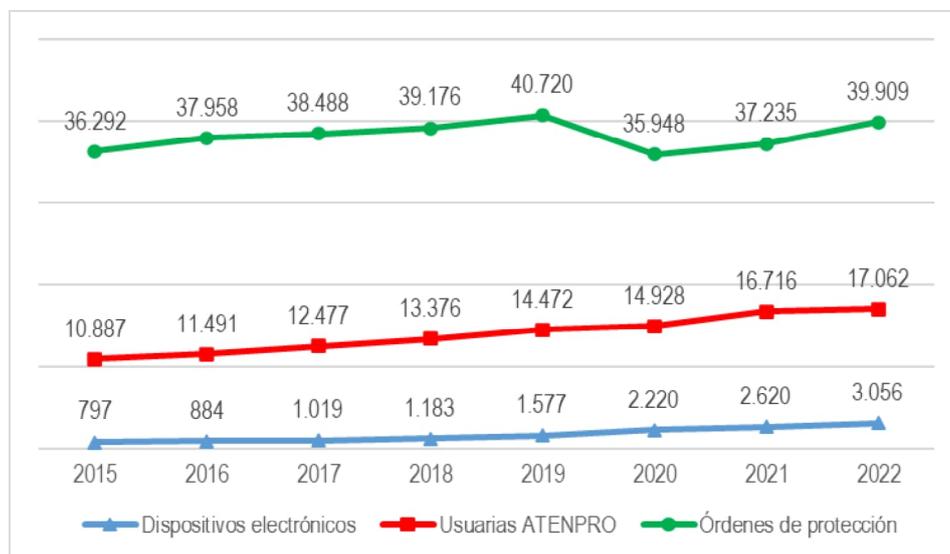
Además, es necesario señalar que la estadística de feminicidios eclipsa otras informaciones que inducen a pensar que la protección de las víctimas es eficaz. Aunque no hay una estadística de los casos en los que la protección evita la comisión de los actos violentos y, en última instancia, de los asesinatos, las cifras de mujeres que se incorporan a las bases de datos del Sistema VioGén aumentan cada año, pasando de 50 mil en 2015 hasta 75 mil en 2022. Asimismo, las víctimas valoradas en situación de riesgo alto o extremo se han multiplicado por siete en el mismo periodo, desde los 107 casos en 2015 a los 744 casos al cierre de 2022⁶¹.

Finalmente, existen otras estadísticas oficiales que informan del aumento de los instrumentos de asistencia y vigilancia de las mujeres. Su crecimiento en los últimos años también puede ser indicativa de una mejora de la protección, con la única salvedad en la disminución de las órdenes de protección en el ejercicio 2020 afectado por la pandemia de COVID-19.

⁶⁰ Instrucción 5/2021, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece el protocolo de primer contacto policial con víctimas de violencia de género en situación de desprotección (protocolo cero).

⁶¹ Referencia: "Protocolo para la Valoración policial del riesgo de violencia de género (VPR 4.0): revisión de su funcionamiento"; Revista Española de Medicina Legal (Volumen 45, páginas 52-58).

GRÁFICO Nº 10 – DISPOSITIVOS, USUARIAS Y ÓRDENES DE PROTECCIÓN (2015-2022)



FUENTE: elaboración propia a partir de las estadísticas oficiales de la DGVG –mujeres usuarias del Servicio ATENPRO y dispositivos electrónicos de alejamiento activos– y del CGPJ –órdenes de protección dictadas por los juzgados de violencia sobre la mujer– (Información actualizada a 15/03/2023).

II.2.1.4. EFECTOS DE LA PANDEMIA DE COVID-19

Las medidas de confinamiento aplicadas en el estado de alarma de 14 de marzo de 2020 para limitar la propagación del virus tuvieron consecuencias negativas directas en las mujeres y niñas expuestas a este tipo de violencia en el hogar, debido a la convivencia con el agresor⁶².

El aumento del riesgo de VG durante el confinamiento y la pandemia derivó en la necesidad de adoptar medidas urgentes. Así, el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género recogió medidas para adaptar los servicios a la situación del estado de alarma y decretó su carácter de servicios esenciales, por lo que su prestación debía estar garantizada por las administraciones públicas competentes, entre ellas, las EELL. Para ello, se determinó que las CCAA y las EELL podrían destinar los fondos que les correspondían del PEVG a poner en marcha todos los proyectos o programas preventivos y asistenciales que, en el contexto del estado de alarma, tuvieran la finalidad de garantizar la prevención, protección y la atención frente a todas las formas de violencia contra las mujeres⁶³.

Por su parte, el Ministerio de Igualdad, a través de la DGVG, adoptó el 17 de marzo de 2020 un Plan de Contingencia contra la VG que, entre otras medidas, impulsó la realización de campañas de sensibilización y guías adaptadas a la situación de permanencia domiciliar por COVID-19. Posteriormente, el Plan de contingencia fue ampliado para garantizar los derechos de las víctimas de explotación sexual, de trata con fines de explotación sexual y de mujeres en contextos de prostitución, así como la prestación de servicios y recursos para la atención a sus necesidades específicas.

⁶² Este resultado no se contradice con la disminución de las cifras globales de denuncias, órdenes de protección y feminicidios durante el confinamiento. Esta caída se produce, entre otras causas, por la menor exposición de las mujeres a las agresiones de personas con las que no convivían, principalmente las exparejas.

⁶³ El citado Real Decreto-Ley fue convalidado por Acuerdo del Congreso de los Diputados de 29 de abril de 2020.

II.2.2. Repercusión del PEVG en las CCAA y EELL

En el marco de la evaluación de la actuación pública, la fiscalización analiza específicamente el cumplimiento del propósito del PEVG de reforzar y ampliar las actuaciones de prevención de la VG realizadas por las CCAA y de promover el desarrollo de las nuevas competencias de las EELL.

El PEVG recoge implícitamente en sus medidas los principios que justifican la aportación económica de la AGE a las CCAA y EELL y su materialización en transferencias nominativas y finalistas a estas AAPP. La actuación promueve la coordinación y colaboración entre la AGE y las CCAA, dentro del respeto a sus respectivas competencias, para desarrollar un sistema de prestaciones a las mujeres víctimas de VG en las que se garantice la equidad y el equilibrio interterritorial de las prestaciones públicas, para todos los tipos de violencia y en todo el Estado.

Respecto de las EELL, el PEVG fomenta el desarrollo de sus nuevas competencias en la prevención y asistencia a las víctimas, medida coherente con el principio de subsidiariedad, que promueve que la atención a la ciudadanía por las administraciones más próximas⁶⁴.

En los siguientes subapartados se aplican estos principios como criterios para el análisis de la repercusión del PEVG en las CCAA y EELL.

II.2.2.1. APLICACIÓN DEL PEVG EN LAS CCAA

Los PGE del periodo 2018-2022 han recogido la dotación de transferencias para las CCAA de 100 millones de euros, identificada como partida del Pacto de Estado, y diferenciada de las otras transferencias que venía realizando la DGVG a las CCAA⁶⁵.

A continuación, se resumen los importes anuales transferidos en el periodo 2018-2022:

CUADRO Nº 12 – FONDOS DEL PEVG TRANSFERIDOS A LAS CCAA (2018-2022)
(euros)

CCAA o CA	2018	2019	2020	2021	2022
Pagos realizados	100.000.000,00	100.000.000,00	93.062.336,46	96.432.285,75	88.282.133,04
Remanentes descontados	-	-	6.937.663,54	3.567.714,25	11.717.866,96
Importes concedidos	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00
% de ejecución de la anualidad (*)	93,1 %	96,4 %	88,3 %	n.a.	n.a.

FUENTE: Información facilitada por la DGVG. (*) Las transferencias de 2021 y 2022 están en plazo de ejecución, por lo que todavía no se ha determinado el remanente no aplicado (n.a.=no aplicable) a la fecha de elaboración de este Informe. En el Anexo 7 se facilita el detalle por CCAA.

Las CCAA del País Vasco y Comunidad Foral de Navarra aplican las medidas del PEVG, pero no participan en el reparto de los fondos, conforme a las relaciones financieras acordadas con el Estado⁶⁶.

⁶⁴ Estos principios se inspiran en las disposiciones sobre principios democráticos recogidas en el Título II del Tratado de la Unión Europea.

⁶⁵ En las referencias a las CCAA de este Subepígrafe se entienden incluidas las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que son miembros de la Conferencia Sectorial de Igualdad y reciben las transferencias del Pacto de Estado en relación con las medidas que afectan a sus competencias.

⁶⁶ Las relaciones financieras con el Estado se determinan en la Ley 12/2002, de 23 de mayo, por la que se aprueba el Concierto Económico con la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Ley 28/1990, de 26 de diciembre, por la que se aprueba el Convenio Económico entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra.

Las transferencias del PEVG a las CCAA se regulan por el artículo 86 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), relativo a los créditos consignados en la Ley de PGE para financiar materias respecto de las cuales estas tengan asumidas competencias de ejecución y no hayan sido objeto de transferencia directa en virtud de dicha Ley. En la fiscalización se ha comprobado que los procedimientos formales aplicados para la concesión y justificación de las transferencias cumplieron las reglas recogidas en el apartado 2 del citado artículo⁶⁷.

Conforme a la regla sexta del artículo 86.2 de la LGP, las CCAA han ejecutado los gastos durante el ejercicio de concesión (n) y en el posterior (n+1), procediéndose al reintegro de los remanentes no utilizados mediante descuentos de las siguientes transferencias concedidas (ejercicio n+2).

El grado de ejecución de las anualidades de 2018, 2019 y 2020 ha sido elevado, con porcentajes del 93,1 %, 96,4 % y 88,3 %, respectivamente. A la fecha de elaboración del informe, los remanentes no aplicados de los tres primeros ejercicios ascendían a 22,2 millones de euros, que representan el 7,4 % de los fondos transferidos (sobre 300 millones). Todavía no se dispone de la información de cierre de las transferencias de 2021 y las relativas a 2022 todavía pueden ejecutarse en 2023.

El Pacto de Estado recogió un compromiso de permanencia de la financiación una vez que en 2022 finalizase el marco financiero temporal acordado en 2017 y estableció como principio, la suficiencia de los recursos económicos para financiar su aplicación.

Los PGE para 2023 han materializado la renovación del marco financiero del PEVG, mantenido las transferencias del Pacto de Estado a las CCAA y EELL de 100 y 40 millones de euros, respectivamente. La renovación del PEVG cuenta con la conformidad de las CCAA que, desde la reunión de noviembre de 2021 de la Conferencia Sectorial de Igualdad, han venido acordando la propuesta de renovación de las condiciones e importes del fondo de transferencias⁶⁸.

Cabe reseñar que los PGE de 2023 han recogido otras transferencias a las CCAA de 40,2 millones de euros destinadas a la atención de mujeres víctimas de todas las violencias, que son adicionales a las consignadas como transferencias del Pacto de Estado. Se recogen en el Programa presupuestario 232C, que en 2022 tenía dotadas tres transferencias a las CCAA, al margen del Pacto de Estado, por un importe total de 17,8 millones de euros⁶⁹. Por consiguiente, en 2023 se ha aumentado en 22,4 millones su dotación, cuantía similar a la de los importes de los remanentes no aplicados del Pacto de Estado en el periodo 2018-2020 (estimados en 22,2 millones de euros).

Los resultados que se exponen a continuación, relativos a los efectos del Pacto de Estado en las CCAA, se soportan en la encuesta que realizó el Tribunal de Cuentas en julio de 2022 a las consejerías, órganos directivos u organismos públicos con funciones en la asistencia integral a las

⁶⁷ El Consejo de Ministros aprobó los criterios objetivos para el reparto de los fondos entre las CCAA y CA, conforme a la propuesta consensuada por la Conferencia Sectorial de Igualdad y el informe favorable del Ministerio de Hacienda respecto del cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

⁶⁸ En este sentido, a través de la Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual se ha reforzado el papel de la Conferencia Sectorial de Igualdad, al disponer su competencia para fijar los criterios objetivos para el acceso a estas transferencias finalistas y directas.

⁶⁹ El Programa 232C recogió en 2022 cuatro transferencias a las CCAA, al margen de las del Pacto de Estado, relativas a la "Asistencia social para mujeres víctimas de VG y otras formas de violencia contra las mujeres", la "Implementación de planes personalizados de atención y desarrollo de actuaciones en relación con otras formas de violencia contra las mujeres", el "Apoyo a víctimas de agresiones y/o abusos sexuales" y la "Prevención de abusos sexuales en menores tuteladas".

víctimas de VG (véase el Anexo 8 – Cuestionario realizado a las CCAA)⁷⁰. Los resultados se completan con el análisis de las memorias justificativas sobre la ejecución de los fondos, aportadas por las CCAA, y las entrevistas mantenidas con la DGVG y personas expertas en la materia.

Repercusión del PEVG en los servicios de las CCAA

La primera constatación de la encuesta es que, de forma mayoritaria, las CCAA valoran al PEVG como un hito con gran repercusión en el desarrollo de su actuación en materia de VG, con la misma importancia que la LO 1/2004, según el siguiente detalle:

CUADRO Nº 13 – VALORACIÓN POR LAS CCAA DE HITOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Hitos de la política pública sobre los que se solicita valoración	Valoración media
Impacto relevante o determinante (de 3 a 5 puntos):	
- Pacto de Estado contra la Violencia de Género de 2017	4,9
- Ley Orgánica 1/2004	4,8
- Convenio de Estambul de 2011 ratificado en 2014	4,5
Impacto menor (menos de 3 puntos)	
- Agenda 2030 aprobada en septiembre de 2015	2,9
- Estrategia Nacional para la erradicación de la Violencia contra las mujeres 2013-2016	2,6
- Plan Nacional sensibilización y prevención de la VG (2007-2008)	2,5
- Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2014-2016)	2,4

FUENTE: *elaboración propia a partir de las contestaciones a la encuesta de 17 CCAA*

Varias CCAA han destacado, además, la importancia que tuvo la promulgación de su propia ley autonómica de igualdad de género y contra la violencia de género, en desarrollo de las competencias recogidas en sus respectivos Estatutos de Autonomía, así como la aprobación del plan estratégico autonómico para combatir estos tipos de violencia⁷¹.

Tras la promulgación de la LO 1/2004, todas las CCAA fueron desarrollando su propia normativa de igualdad y contra la VG, excepto Castilla-La Mancha, la Comunidad Foral de Navarra y Canarias, que habían sido pioneras con sus leyes anteriores a la estatal. De este modo, cuando en 2017 se ratificó el PEVG, todas las CCAA disponían de una regulación propia y habían creado unidades responsables de la prestación de los servicios de asistencia integral a las víctimas de VG establecidos en el artículo 19 de la LO 1/2004.

En el siguiente gráfico se ordenan, cronológicamente, las leyes de cada CCAA y se identifican los tres hitos de la política más valorados para facilitar su comparación temporal –la LO 1/2004, el Convenio de Estambul y el PEVG–:

⁷⁰ Todas las CCAA han contestado a la encuesta. Se valora positivamente la calidad de las encuestas recibidas, que fueron enviadas por personas que ostentaban puestos relevantes en las consejerías u órganos de igualdad de las CCAA: 6 en puestos de dirección general, 1 de secretaría general, 2 subdirecciones y 7 jefaturas de servicios.

⁷¹ Las CCAA, con la única excepción de Cantabria, disponen de planes estratégicos relativos a la VG. Los relativos a Cataluña, Extremadura y Madrid han finalizado su periodo de vigencia en 2021 o 2022. En el caso de la Comunitat Valenciana, en septiembre de 2019 se aprobó el Pacto Valenciano contra la Violencia de Género y Machista.

GRÁFICO Nº 11 – LEYES AUTONÓMICAS POR ORDEN CRONOLÓGICO

Estado	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
	LO 1/2004						Convenio de Estambul						Pacto de Estado						
Castilla-La Mancha	Ley 5/2001														Ley 4/2018				
Comunidad Foral de Navarra	Ley Foral 22/2002												Ley foral 14/2015						
Canarias	Ley 16/2003													Ley 1/2017					
Cantabria	Ley 1/2004																		
Comunidad de Madrid		Ley 5/2005																	Ley 3/2018
País Vasco		Ley 4/2005						D. 29/2011											
Illes Balears			Ley 12/2006											Ley 11/2016					
Andalucía				Ley 13/2007											Ley 13/2017				
Aragón				Ley 4/2007															
Galicia				Ley 11/2007															Ley 15/2021
Región de Murcia				Ley 7/2007 y Ley 3/2008									Ley 11/2016						Ley 3/2019
Cataluña				Ley 5/2008															Ley 17/2020
Castilla y León							Ley 13/2010												
Extremadura								Ley 8/2011											
La Rioja								Ley 3/2011											
Principado de Asturias								Ley 2/2011											
Comunitat Valenciana									Ley 7/2012										

FUENTE: elaboración propia a partir de la información facilitada por las CCAA

Suficiencia de los fondos del PEVG

El segundo resultado que se destaca de la encuesta es que todas las CCAA reconocen la contribución que han tenido los fondos del PEVG para consolidar la política de Estado frente a la VG y mejorar los servicios autonómicos. Por ello, consideran necesaria su renovación y permanencia para mantener las prestaciones y servicios desarrollados en estos cinco años.

Todas las CCAA, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, han participado en la determinación de los criterios de reparto de los fondos del PEVG. Además, según la encuesta realizada, son mayoritariamente aceptados en su configuración actual, que no ha sido modificada desde 2018, aunque algunas manifiestan que sería necesario revisar los criterios y la cuantía de los fondos (en el Anexo 7 se facilitan los importes transferidos y los criterios de reparto)⁷².

Una mayoría de CCAA manifestó que los fondos actuales eran insuficientes para garantizar la puesta en marcha de la totalidad de las medidas a ejecutar del PEVG y propusieron una ampliación para la dotación de personal en los servicios autonómicos. Sólo algunas CCAA han propuesto la necesidad de reforzar la financiación a los territorios que tienen más municipios de baja densidad de población o mayor dispersión, argumentando que estas circunstancias elevan los costes de la prestación de servicios, y algunas defienden que se aumente la dotación por número de habitantes.

Aplicación de las medidas del PEVG

Respecto de la ejecución del PEVG, cada CCAA planifica y ejecuta con plena autonomía los proyectos a realizar con los fondos que tiene asignados del PEVG y, al finalizar cada ejercicio, presenta a la DGVG una memoria justificativa de los fondos aplicados a cada proyecto.

⁷² Reciben una mayor financiación, en términos relativos, las CCAA que concentran mayor población en los colectivos más vulnerables (mujeres con discapacidad, inmigrantes, mayores de 65 años, desempleadas o con trabajo temporal) o en las que resulta más costosa la prestación de los servicios, ya sea por la existencia de más población rural, una mayor dispersión entre localidades tener islas o ciudades fronterizas.

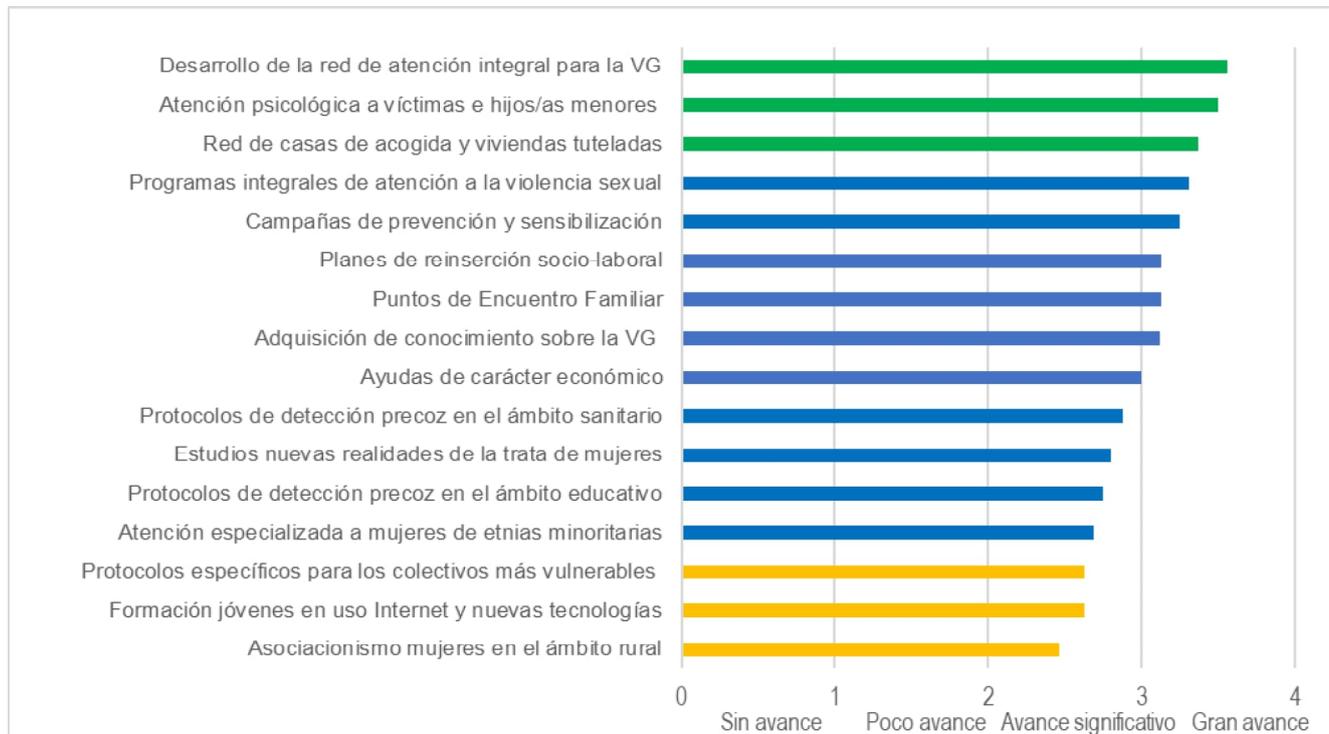
En el análisis de las justificaciones presentadas en 2020 se observa que se ejecutaron proyectos en todas las medidas que afectan a las competencias de las CCAA. El 62 % de los proyectos de las CCAA se dedicaron a acciones de prevención y el 38 % a la prestación de asistencia a víctimas de VG, destacándose las medidas más ejecutadas⁷³:

- En materia de prevención, las relativas a la sensibilización sobre la VG en los centros educativos (medidas 3, 4 y 5 del PEVG) y mediante campañas en los medios de comunicación, con énfasis en el uso adecuado y crítico de las tecnologías de la información y la comunicación (medidas 24, 26 y 34).
- En materia de asistencia a las víctimas, las medidas para el establecimiento de un sistema de acompañamiento y ayuda a las víctimas a la toma de decisiones, con el refuerzo de las unidades de apoyo (medidas 72 y 75), así como las relativas al aseguramiento de una red de atención integral en cada CCAA, en coordinación con las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, y al refuerzo de los recursos habitacionales (medidas 81 y 107).

En la encuesta se ha solicitado una valoración del avance conseguido tras los cinco años de aplicación del PEVG. En general, todas las CCAA valoran que se ha producido un gran avance o un avance significativo en todos los ejes de actuación del PEVG.

Asimismo, se ha solicitado que valoren una selección de medidas más relevantes en las que intervienen los servicios autonómicos, con el siguiente resultado:

GRÁFICO Nº 12 – AVANCE DE MEDIDAS DEL PEVG EN LAS CCAA



FUENTE: elaboración propia a partir de las contestaciones a la encuesta de 17 CCAA.

⁷³ El análisis se realiza sobre los 588 proyectos o actividades llevados a cabo por las CCAA y CA en 2020, cuyos compromisos ascendieron a 99.562.526,24 euros.

Según las CCAA, la aplicación del PEVG ha conseguido un mayor avance en el “Desarrollo de la red de atención integral para la VG”, la “Atención psicológica a las víctimas y a sus hijos/as menores” y la “Red de casas de acogida y viviendas tuteladas”. Asimismo, la mayoría de las CCAA consideran que el Pacto de Estado ha sido decisivo para conseguir la participación de las EELL en la red para la atención integral de la violencia de género.

La encuesta también recoge una valoración positiva del resto de actuaciones. No obstante, se destacan tres en las que se advierte un avance menos significativo: el fomento del “Asociacionismo de las mujeres en el ámbito rural”, la “Formación de los jóvenes en el uso adecuado de Internet y nuevas tecnologías” y elaboración de “Protocolos específicos para los colectivos más vulnerables”.

Estas valoraciones coinciden con las opiniones de las personas expertas consultadas. En el caso del mundo rural y los colectivos más vulnerables, se pone de manifiesto que existe mucho margen para la mejora de los servicios públicos en términos de equidad y equilibrio interterritorial, si bien se cuenta con el obstáculo del mayor coste de las prestaciones.

Respecto de la formación de los jóvenes en el uso de las TIC, aunque las CCAA han ejecutado muchos proyectos de sensibilización, en la encuesta se considera que el grado de avance no ha sido significativo. Las personas expertas consultadas han manifestado una preocupación por la proliferación de los casos de violencia psicológica de control en las relaciones entre adolescentes y jóvenes en el contexto de utilización de las nuevas tecnologías de comunicación, si bien se carece de información estadística sobre estos nuevos tipos de violencia. También se destaca el uso de estas tecnologías para la distribución de contenidos en los que se recogen comportamientos de pareja y sociales que estimulan la violencia, incluyendo el riesgo de captura por redes de explotación sexual.

Efecto de la pandemia de COVID-19 en las CCAA

En la encuesta se ha consultado el efecto de la pandemia del COVID-19 en la ejecución de las medidas del PEVG que tenían previsto realizar las CCAA. Aunque algunas CCAA señalan que algunos proyectos se paralizaron, sufrieron retrasos o no pudieron llevarse a cabo, en general se ha informado de que las actuaciones pudieron ejecutarse con las debidas modificaciones en sus formatos y adaptaciones a las circunstancias. En algunos casos se señala que la pandemia incrementó el número de actividades de atención a las víctimas y que fomentó la adaptación de los medios tecnológicos de los servicios.

Coordinación con la DGVG y otros agentes públicos estatales

Para completar el análisis de los resultados del PEVG, en la encuesta se solicitó a las CCAA que valorasen el grado de coordinación existente con otros agentes públicos estatales que participan en la política pública. En términos generales, todas las CCAA valoran como buena y en proceso de mejora la relación con la DGVG. Por otra parte, las CCAA valoran que la colaboración con el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer es buena, pero todavía muy mejorable⁷⁴.

La DGVG es el órgano gestor de las transferencias del PEVG y, por otra parte, conoce todas y cada una de las acciones realizadas en el momento en el que las CCAA presentan la memoria justificativa. Se constata, asimismo, la colaboración entre la DGVG y las CCAA durante la ejecución

⁷⁴ La encuesta a las CCAA se realizó durante los meses de julio y agosto de 2022. El 13 de septiembre de ese mismo año se aprobó el Real Decreto 752/2022, que establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la nueva composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

de los proyectos, a través de consultas sobre el encaje en las distintas medidas y la elegibilidad de los gastos aplicados.

Asimismo, el Ministerio de Igualdad y las CCAA intercambian información relativa a la ejecución del PEVG en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad. Todas las CCAA participan en los grupos de trabajo creados dentro de esta Conferencia que realizan las propuestas de actuaciones futuras para la mejora de la eficacia de la política pública.

Finalmente, las CCAA valoran que las relaciones con otros Ministerios implicados en la política pública, distintos del de Igualdad, son meramente formales, señalando alguna de las CCAA que sólo se mantienen contactos en el marco de las mesas de trabajo o reuniones que se convocan por la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género. Esta opinión afecta a los Ministerios de Educación y Formación Profesional, de Universidades y de Sanidad, así como a los de Justicia y del Interior.

Las dificultades para la coordinación y colaboración con los responsables de otras políticas también se han constatado en las entrevistas mantenidas con responsables del Ministerio de Igualdad, que indican que los únicos órganos de colaboración previstos son la Conferencia Sectorial de Igualdad y en el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

II.2.2.2. APLICACIÓN DEL PEVG EN LAS EELL

Los PGE de 2018 recogieron las transferencias del PEVG de 20 millones de euros a las EELL, importes que se mantuvieron en los PGE de 2019 y 2020. Desde 2021, la cuantía del fondo se duplicó hasta los 40 millones anuales.

En el siguiente cuadro se resumen los importes totales de las transferencias realizadas a las EELL:

CUADRO Nº 14 – FONDOS DEL PEVG TRANSFERIDOS A LAS EELL (2018-2022)
(euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Pagos realizados	20.000.000,00	20.000.000,00	17.015.449,91	34.954.903,70	36.303.362,32
Remanentes descontados	-	-	2.984.550,09	5.045.096,30	3.696.637,68
Importes concedidos	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	40.000.000,00	40.000.000,00
% de ejecución de la anualidad (*)	85,1 %	74,8 %	81,5 %	n.a.	n.a.

FUENTE: Información facilitada por la DGVG. (*) Las transferencias de 2021 y 2022 están en plazo de ejecución, por lo que todavía no se ha determinado el remanente no aplicado (n.a.=no aplicable).

Las EELL recibieron un pago único anual para la realización de acciones en el propio ejercicio y hasta el 30 de junio del ejercicio siguiente, con la excepción de la anualidad de 2020, en la que se ampliaron los plazos por el tiempo de vigencia del estado de alarma decretado al inicio de la pandemia de COVID-19.

En los ejercicios 2018 y 2019 se abonaron íntegras las dotaciones anuales de 20 millones, según la distribución aplicada a cada municipio, en tanto que en los sucesivos ejercicios se fueron deduciendo los importes concedidos los remanentes no aplicados, de forma análoga al procedimiento descrito para las CCAA.

Se ha comprobado que los procedimientos formales aplicados se han regido por lo establecido en las resoluciones anuales de la Secretaría de Igualdad y contra la VG y, desde 2020, en el Decreto

1023/2020, de 17 de noviembre, por el que regulan las cuantías, los criterios y el procedimiento de distribución de las transferencias.

El grado de ejecución de las transferencias por las EELL no ha sido el previsto, con porcentajes del 85,1 % el primer año, que bajó al 74,8 % en el segundo ejercicio y subió al 81,5 % el tercero. A la fecha de elaboración del informe, los remanentes no aplicados de los ejercicios 2018, 2019 y 2020 se cuantificaban en 11.726.284,07 euros, lo que significa que no se utilizó el 19,5 % de los fondos transferidos en los tres primeros años (sobre los 60 millones de euros).

Resulta, por tanto, relevante conocer las causas de la baja ejecución y los motivos por los que se decidió duplicar en 2021 el presupuesto destinado a las EELL, que se exponen a continuación.

Primeros ejercicios de aplicación

La aplicación inicial del PEVG en las EELL estuvo condicionada al reconocimiento de la nueva competencia municipal para la promoción de la igualdad y contra la VG. Este reconocimiento se materializó en el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del PEVG, por el que se modificó el artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL)⁷⁵.

El Real Decreto-ley 9/2018 estableció la naturaleza finalista y directa de los fondos asignados a los municipios, que debían destinarse a programas para la erradicación de la VG, estableciendo los criterios y cuantías iniciales del reparto. Esos criterios suponían que la cuantía de 20 millones de euros se diluía en pequeñas aportaciones para cada municipio, circunstancia que no estimulaba la aplicación de las medidas y la creación de unidades administrativas, sobre todo en los de menor tamaño⁷⁶.

La gestión de las transferencias de 2018 tuvo que realizarse con premura ante la proximidad del cierre del ejercicio, careciéndose de tiempo para desarrollar los instrumentos normativos que regulasen sus requisitos de ejecución y justificación, y de planificación, que proporcionasen pautas a las EELL sobre la utilización de los fondos. De este modo, los municipios no dispusieron de más orientación para diseñar sus proyectos que el contenido de las Resoluciones de la Secretaría de Igualdad, por las que genéricamente se disponían el tipo de proyectos y programas contra la violencia de género a los que podían aplicarse los gastos ejecutados.

Además, la puesta en marcha del PEVG en las EELL se realizó en un marco administrativo de reestructuraciones departamentales de los ejercicios 2018 a 2020, contexto que afectó a la DGVG y que se complicó con la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 a consecuencia de la crisis sanitaria del COVID-19.

En el contexto de confinamiento, por Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, de medidas urgentes en materia de protección y asistencia a las víctimas de violencia de género, se habilitó a las EELL a destinar los fondos del PEVG a determinados proyectos o programas preventivos y asistenciales, estableciéndose el carácter de servicios esenciales para algunas de estas prestaciones (por ejemplo, las casas de acogida), con los efectos previstos en el Real Decreto 463/2020.

⁷⁵ El Real Decreto-ley 9/2018, en su Disposición final primera, agregó un nuevo apartado o), con el contenido referido, en el artículo 25.2 de la LRBRL. También recogió los criterios y cuantías para la distribución de los fondos entre las EELL.

⁷⁶ Los criterios de reparto eran los siguientes: a) Una cantidad fija por municipio de 689 euros; b) Una cantidad fija de 0,18 euros por habitante en 2018; c) El remanente restante se repartía entre los municipios incorporados al Sistema VioGén.

Estas circunstancias no facilitaron el cumplimiento de los objetivos previstos por el PEVG en las EELL, puesto que un porcentaje elevado de EELL desistieron de la aplicación de los fondos, fundamentalmente en la anualidad de 2019. Las personas expertas consultadas han destacado que el PEVG no ha tenido el efecto pretendido, y que se ha producido un menor avance del esperado en los municipios de menor tamaño. A los problemas de diseño y falta de planificación inicial se unen la mayor dificultad para realizar acciones de sensibilización en el mundo rural.

Mejoras posteriores en la actuación

La situación ha mejorado sustancialmente desde 2020 tras los cambios en la regulación, importes y criterios de reparto de los fondos, en los que se aplicó el aprendizaje adquirido.

Mediante Real Decreto 1023/2020, de 17 de noviembre, se regularon las condiciones del fondo y se actualizaron sus cuantías, criterios y procedimientos de distribución⁷⁷. La cantidad fija por municipio se incrementó para facilitar la ejecución de proyectos en los municipios más pequeños y se incluyó un refuerzo de financiación a las EELL con víctimas usuarias del Servicio ATENPRO⁷⁸, anteriormente sólo recogido para las incorporadas a VioGén.

Además, se permitió que los fondos pudieran ser ejecutados y justificados por las mancomunidades de municipios o comarcas en aquellos casos en los que se pudiera acreditarse que tenían atribuidas las funciones de ejecución de las competencias municipales recogidas en la letra o) del artículo 25.2 de la LRRL. No obstante, no se habilitó una intervención de las Diputaciones provinciales, Cabildos o Consejos Insulares, considerándose su competencia, reconocida en el artículo 31.1, letra b), para participar en la coordinación de la Administración local con la de la Comunidad Autónoma y la del Estado, observándose la misma omisión respecto de las Comunidades Autónomas uniprovinciales.

En 2021 la dotación del fondo de transferencias a las EELL se duplicó hasta los 40 millones de euros, como medida del Gobierno para reforzar la aplicación de las medidas del PEVG en las EELL y, particularmente en los municipios registrados en VioGén y con usuarias del Servicio ATENPRO.

Por último, en 2022 se aprobó el RD 503/2022 por el que se volvieron a modificar los criterios de reparto del RD 1023/2020, incrementándose las cuantías fijas para cada municipio y mejorando la asignación entre los distintos criterios de reparto.

En el siguiente cuadro se resumen los importes resultantes aplicados a cada criterio de reparto y la evolución de estos criterios:

CUADRO Nº 15 – EVOLUCIÓN DEL REPARTO DE FONDOS ENTRE LAS EELL (2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Cuantía fija	5.597.436,00	5.597.436,00	7.880.000,00	7.880.000,00	12.000.000,00
Cuantía por habitante	8.382.983,76	8.382.983,76	8.067.317,76	8.141.452,38	8.000.000,00
Remanente para municipios VioGén	6.019.580,24	6.019.580,24	n.a.	n.a.	n.a.
Remanente para municipios VioGén o ATENPRO	n.a.	n.a.	4.052.682,24	23.978.547,62	n.a.
Importe para municipios VioGén	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	6.000.000,00
Importe para municipios ATENPRO	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	14.000.000,00
Total fondos	20.000.000,00	20.000.000,00	20.000.000,00	40.000.000,00	40.000.000,00

FUENTE: elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGVG

⁷⁷ La disposición final tercera del Real Decreto-ley 9/2018 habilitaba al Gobierno a modificar las cuantías y criterios de distribución de las transferencias entre los municipios.

⁷⁸ Los criterios de reparto eran los siguientes: a) Una cantidad fija por municipio de 1000 euros; b) Una cantidad fija de 0,18 euros por habitante en 2018; c) El remanente restante se repartía entre los municipios incorporados al Sistema VioGén y los municipios con mujeres usuarias del Servicio ATENPRO.

Los municipios pasaron de recibir una cuantía fija de 689 euros en 2018 y 2019, a 1.000 euros en 2020 y 2021. Desde 2022, el 30 % del importe total del fondo (12 millones de euros) se distribuye entre cada municipio, resultando una cuantía fija de 1.522,84 euros por municipio.

La cuantía por habitante ha sido de 0,18 euros hasta 2021. Desde 2022 se reparte el 20 % del importe total (8 millones de euros) entre cada habitante, resultando una aportación de 0,177 euros por habitante.

En 2018 y 2019 el remanente sobrante de los anteriores repartos se distribuyó proporcionalmente entre los municipios incorporados a VioGén, y desde 2020 también se repartió entre los municipios con usuarias de ATENPRO. Desde 2022 se dedica el 15 % del importe total a los municipios incorporados a VioGén (6 millones de euros) y el 35 % a los que tengan empadronadas usuarias del Servicio ATENPRO (14 millones de euros) en función de unos rangos.

Los importes medios recibidos por los municipios se han incrementado significativamente, según la siguiente distribución de tamaño:

CUADRO Nº 16 – TRANSFERENCIA MEDIA A LAS EELL, POR TRAMO DE POBLACIÓN (2018-2022)
(euros)

Rango Población	Importe medio repartido				
	2018	2019	2020	2021	2022
< 500 hab.	722,49	722,49	858,76	1.057,68	1.304,23
Entre 500 y 2.500 hab.	926,79	925,77	1.461,95	3.671,26	2.073,67
Entre 2.500 y 5.000 hab.	1.889,68	2.043,80	2.443,51	7.747,47	4.056,02
Entre 5.000 y 20.000 hab.	5.717,03	5.669,79	3.749,37	11.381,91	9.348,25
Entre 20.000 y 100.000 hab.	14.013,68	13.911,76	8.535,78	15.910,58	29.396,18
Entre 100.000 y 500.000 hab.	44.906,85	44.497,73	30.931,01	34.981,68	88.859,53
Entre 500.000 y 1.000.000 hab.	134.763,54	134.209,24	124.781,74	129.795,62	186.014,56
> 1.000.000 hab.	441.077,67	440.708,14	444.232,98	462.003,25	518.397,61
Importe medio por municipio	2.461,84	2.461,84	2.159,32	4.435,90	4.607,03

FUENTE: elaboración propia a partir de la información facilitada por la DGVG.

En el cuadro se aprecia el aumento de los importes medios recibidos por los municipios a consecuencia de los cambios de cuantías fijas y criterios de reparto y, especialmente, por la duplicación en 2021 del fondo de transferencias desde los 20 a los 40 millones de euros. Esta ampliación de la dotación permitió reforzar la financiación a los municipios incorporados a VioGén, dado que en 2020 vieron reducida la aportación recibida al tener que repartir el fondo con los municipios con usuarias de ATENPRO, mucho más numerosos. En promedio, durante el periodo 2018-2022 el 5,9 % de los municipios estaban incorporados a VioGén y el 20,5 % tenían usuarias de ATENPRO.

En el Anexo 9 se analizan las repercusiones de los cambios de criterio en los distintos tipos de municipios.

El desafío para esta actuación pública es cómo canalizar la financiación recibida del Pacto de Estado al tipo de actuaciones necesarias en cada municipio, atendiendo a las particularidades de su población. A tal fin, la FEMP ha constituido una unidad de violencia de género desde la que se propone la realización de guías para la aplicación de los fondos en las EELL, en coordinación con la DGVG.

II.3. SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

El Pleno del Tribunal de Cuentas aprobó, en su sesión de 27 de enero de 2011, el Informe de Fiscalización de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, referido a los ejercicios 2008 y 2009, en el que se enumeraban tres grupos de recomendaciones a este centro directivo, el segundo de ellos compuesto de tres apartados.

Desde la aprobación del Informe, la DGVG ha experimentado cuatro cambios de adscripción ministerial, con la consecuencia de que algunas recomendaciones quedaran obsoletas y otras, analizadas en el momento actual, están descontextualizadas. La DGVG, adscrita al inicio de 2008 al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, se integró en abril de ese mismo año en el Ministerio de Igualdad; en octubre de 2010 pasó a depender del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, en el que se encontraba en el momento de ratificación del PEVG en 2017; en junio de 2018 se integró en el Ministerio de Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad; y, finalmente, desde enero de 2020 depende del nuevo Ministerio de Igualdad, en el que se mantiene hasta la fecha de elaboración de este Informe.

Sin perjuicio de lo anterior, se recogen a continuación los resultados del seguimiento de las recomendaciones.

Primera recomendación

1. *Este Tribunal de Cuentas considera necesario que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género adopte, de conformidad con lo dispuesto en la actual normativa de delegación de competencias en los órganos administrativos del Ministerio de Igualdad, las medidas necesarias tendentes a centralizar todo el procedimiento de contratación administrativa (preparación, licitación, adjudicación, formalización y ejecución) en una unidad orgánica, con independencia de su procedimiento de adjudicación (procedimiento abierto, negociado o contrato menor), con el fin de homogeneizar criterios de actuación en esta materia, lo que facilitaría el seguimiento de los contratos adjudicados para el desarrollo de sus funciones y, podría resolver algunas de las deficiencias señaladas en materia de contratación administrativa (subapartado 1.5).*

Se ha entendido que la recomendación dirigida a la DGVG para la centralización del procedimiento de contratación, de acuerdo con los términos en que está formulada, se tendría que adoptar de conformidad con lo dispuesto en la normativa de delegación de competencias que estaba vigente cuando se formuló. Como se ha indicado, entre 2008 y la fecha de elaboración de este Informe, este centro directivo ha experimentado cuatro cambios de adscripción ministerial.

A la fecha de la presente fiscalización estaba vigente la Orden IGD/1249/2020, que en su artículo 20 recoge las delegaciones en materia de contratación del Ministerio de Igualdad⁷⁹. Corresponde a las personas titulares de las Direcciones Generales dependientes de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género el ejercicio de las competencias como Órgano de Contratación atribuidas a la persona titular de la Secretaría de Estado en relación con aquellos contratos cuyo valor estimado sea igual o inferior a 300.000 de euros. Asimismo, les corresponde la aprobación y el compromiso del gasto, el reconocimiento de la obligación y la propuesta de pago y la autorización de los correspondientes documentos contables de estos contratos.

⁷⁹ En el periodo anterior a 2020 lo hacía basándose en la delegación de la Orden SSI/131/2013, de 17 de enero.

Por lo tanto, la DGVG tiene facultades como órgano de contratación dentro de los límites señalados y, de hecho, actualmente está formalizando contratos basándose en la citada Orden.

Segunda recomendación

2. *Este Tribunal de Cuentas considera necesario que la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género adopte las medidas necesarias tendentes a la consecución de los siguientes objetivos:*
 - a. *Garantizar el cumplimiento de los principios de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en relación con el procedimiento de contratación administrativa, evitando el recurso, verificado en el ejercicio 2008, a la convalidación del gasto por parte del Consejo de Ministros al omitirse el trámite de fiscalización previa (subapartado 1.4).*
 - b. *Restringir la utilización del procedimiento de contratación menor, así como su reiterada adjudicación por el importe máximo permitido en la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, potenciando el procedimiento abierto, como procedimiento ordinario de adjudicación (epígrafe 1.4.3).*
 - c. *Examinar los expedientes de justificación de las subvenciones directas concedidas a la Fundación José María de Llanos con el fin de solventar las incidencias puestas de manifiesto en este Informe y exigir de la citada Fundación la justificación del incremento, tanto de los plazos de ejecución de la obra, como del coste económico previsto para su finalización (subapartado 3.2).*

Respecto de la recomendación 2.a, en los expedientes analizados y en los manuales de procedimiento aprobados para la gestión de contratación se ha recogido en el procedimiento la necesaria fiscalización para cada uno de los momentos en que ésta debe ser realizada por la Intervención Delegada.

Respecto de la recomendación 2.b, el Informe de fiscalización indicaba que en 2008 la DGVG celebró 81 contratos, de los que 73 fueron menores (91 %) y por cuantías cercanas al límite establecido para este tipo de contratación, si bien se destacaba que en 2009 se había mejorado la planificación contractual, reduciéndose a 32 los contratos menores (el 71 %). Según el portal de transparencia de la AGE, en el trienio 2020-2022 la DGVG adjudicó 38 contratos, de los que 29 fueron menores (76 %) y por unos importes que oscilan entre los 10.000 y 13.000 euros, lo que permite apreciar una disminución significativa del uso de este procedimiento de contratación, como instaba la recomendación⁸⁰. No obstante, la comparación con los datos de 2008 y 2009 queda muy lejana y descontextualizada respecto del enfoque de esta fiscalización.

En relación con la recomendación 2.c, al desaparecer el primer Ministerio de Igualdad en 2010, desde 2011 las ayudas que recibe esta fundación las concede la Dirección General de familias e infancia o equivalente integrada en el Ministerio de Sanidad (según denominaciones) y las concede para fines sociales en general, no exclusivamente para lucha contra VG. Desde la formación del Gobierno actual, las ayudas a esta fundación las concede el Ministerio de Derechos Sociales y

⁸⁰ El importe conjunto de los 29 contratos menores es de 305.996,26 euros. Se refieren mayoritariamente a la prestación de servicios puntuales para la publicación de informes o materiales didácticos (maquetación o traducción) y para la celebración de eventos (seminarios, actos conmemorativos del Día Internacional para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, la carrera contra la Violencia de Género, etc.).

Agenda 2030. Por lo tanto, no procede realizar seguimiento de la recomendación, al exceder el ámbito objetivo y subjetivo de la presente fiscalización.

Tercera recomendación

- 3. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe proceder a iniciar los oportunos expedientes administrativos de reintegro en relación con las subvenciones públicas concedidas mediante Resolución de 31 de octubre de 2008 para la ejecución de proyectos innovadores con el objeto de garantizar el derecho a la asistencia social integral de las víctimas de violencia de género, a la Comunidad Autónoma de Galicia y a la Ciudad Autónoma de Melilla. Asimismo, debe exigir el ingreso del preceptivo interés de demora con respecto a los reintegros efectuados por las Comunidades Autónomas de Aragón y Cataluña y los Ayuntamientos de Alcalá de Henares, Santa Cruz de Tenerife y Valencia, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley General de Subvenciones y el 14.1 de la Orden IGD/1785/2008 que reguló la convocatoria de dichas subvenciones (epígrafe 2.1.3).*

Por otra parte, la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género debe exigir de la Comunidad Autónoma de Extremadura el interés de demora derivado del reintegro efectuado como consecuencia de la subvención directa concedida a esta Comunidad Autónoma en el ejercicio 2009 (epígrafe 3.3.2).

La recomendación ha quedado obsoleta. La Subdirección General de la Oficina Presupuestaria, Gestión Económica y Asuntos Generales, adscrita a la Subsecretaría del Ministerio de Igualdad, ha informado de que, transcurridos 15 años de este tema, no se dispone de información en los archivos del Departamento de los reintegros referidos y que los órganos gestores actuales no tienen conocimiento de estos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

DEL ANÁLISIS DEL DISEÑO E IMPLEMENTACIÓN DEL PEVG

1. El Pacto de Estado contra la Violencia de Género (PEVG) alcanzado en 2017 por las fuerzas políticas con representación en las Cortes Generales, las Comunidades Autónomas (CCAA) y las Entidades Locales (EELL) venía precedido de más de una década de experiencia en la puesta en marcha de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004) y tenía el propósito de reforzar y ampliar las actuaciones de los poderes públicos aplicando las recomendaciones del Convenio de Estambul, ratificado por España en 2014⁸¹.

Se establecieron 290 medidas, en ejes de actuación, y se identificaron 28 agentes públicos responsables, atribuyéndose al Gobierno la función de impulso de su aplicación, a través de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGVG), con rango de Dirección General adscrita a la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad (Epígrafe II.1.1.).

Recomendación 1. El Gobierno debería reconsiderar si el rango de Dirección General de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género es adecuado para ejercer las funciones que le atribuye el artículo 29 de la LO 1/2004, considerando que ha de formular la propuesta de política pública en materia de violencia de género, impulsar y coordinar a otros departamentos ministeriales y trabajar en colaboración y coordinación con las CCAA y EELL en el impulso de las medidas del Pacto de Estado contra la Violencia de Género.

2. El Pacto de Estado se aplicó en un complejo contexto político y social. Los cambios de Gobierno acontecidos en abril de 2018 y enero de 2020 derivaron en sendas reorganizaciones de los departamentos ministeriales y en la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2018 en los ejercicios 2019 y 2020. Finalmente, la creación del nuevo Ministerio de Igualdad en 2020 coincidió con el inicio de la pandemia del COVID-19, afectando a la puesta en funcionamiento del departamento.

Con carácter general, estas circunstancias no han impedido el cumplimiento de los compromisos económicos del PEVG y la ejecución de sus medidas por los órganos e instituciones especializados, si bien se han incumplido las relativas a la cuantificación de los costes de la actuación pública y se han retrasado las que debían evaluar el grado de cumplimiento de las medidas y sus resultados.

El retraso en la aplicación de las medidas de evaluación ha dificultado el cumplimiento del objetivo de evaluación de los resultados del PEVG, que se ha abordado con pruebas alternativas como un análisis global de la eficacia de la actuación pública en el periodo de vigencia del Pacto (Epígrafe II.1.1.).

3. El PEVG comprometió una aportación en los PGE del periodo 2018-2022 de 1.000 millones de euros adicionales al presupuesto que ya se destinaba a esta política, repartiéndose 400 millones a la Administración General del Estado (AGE), 500 millones a las CCAA y 100 millones a las EELL.

⁸¹ Convenio del Consejo de Europa, de 11 de mayo de 2011, sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica (denominado Convenio de Estambul).

Para repartir los 400 millones de la AGE, se estableció una fórmula relativamente compleja e indeterminada que incrementaba anualmente el presupuesto de la DGVG y establecía que el resto se repartiría entre los demás departamentos ministeriales, sin determinar el reparto entre estos. Se estima que a la DGVG le correspondían 98,4 millones y al resto de la AGE los 301,6 millones restantes.

Las aportaciones previstas a la DGVG, las CCAA y las EELL se recogieron en el Programa presupuestario 232C “Actuaciones para la prevención integral de la violencia de género” que gestiona la DGVG. No obstante, en la situación de prórroga presupuestaria en 2019 y 2020 no pudieron ampliarse los créditos para acciones propias de la DGVG en 5,1 y 9,6 millones de euros, respectivamente.

La aplicación de las dotaciones comprometidas para otros departamentos ministeriales de la AGE no quedó especificada en los PGE de los ejercicios 2018 a 2022 ni ha podido deducirse de los instrumentos contables y de programación presupuestaria (Epígrafe II.1.2.).

4. El PEVG no incorporó los elementos necesarios para la evaluación de sus resultados ni definió suficientemente los agentes públicos que tienen atribuida la responsabilidad de aplicar sus medidas. De hecho, las medidas de su Eje 10 consisten en establecer los mecanismos que ha de impulsar el Gobierno, a través de la DGVG, para realizar un seguimiento de sus medidas y evaluar el cumplimiento de sus objetivos cuando finalicen de sus primeros cinco años de vigencia.

El 7 de julio de 2023, por solicitud de este Tribunal de Cuentas, la DGVG facilitó un borrador de informe de evaluación del cumplimiento de las medidas del PEVG, elaborado para su remisión a la Comisión de Seguimiento del Congreso de los Diputados. Debido a la disolución de las Cortes Generales, dispuesta por el Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, la DGVG ha pospuesto su entrega a la Comisión y ha ampliado la fase de contraste con los departamentos ministeriales (Epígrafe II.1.3).

5. La DGVG solicitó en septiembre de 2022 a los departamentos de la AGE y a las CCAA que informasen del presupuesto que dedican a esta política, aplicando una medida del Pacto de Estado que le insta a su identificación. Según la información facilitada el 7 de julio de 2023 por la DGVG, 18 ministerios han informado de las dotaciones económicas que se aplicaron en materia de violencia de género durante el periodo 2018-2022, pero los datos no son homogéneos y todavía tienen que ser unificados, depurados y validados.

Esta información es necesaria para que pueda realizarse una evaluación anual del presupuesto aplicado por las diferentes AAPP, como indica la medida 288, y disponer de una base sólida para la toma de decisiones sobre nuevas asignaciones de fondos (Epígrafe II.1.2.).

6. El Tribunal de Cuentas estima que en 2022 las actuaciones para la prevención de la violencia de género costaron al menos 198,8 millones de euros. Los recursos económicos que se dedican a la prevención de la violencia de género (VG) se recogen, principalmente, en el Programa 232C (195,4 millones de euros), que incluye las transferencias del Pacto de Estado a las CCAA y EELL, a los que se añaden los gastos de las unidades de violencia sobre la mujer, de 3,4 millones de euros, que asume el Ministerio de Política Territorial.

Adicionalmente, los responsables de VioGén han informado al Tribunal de Cuentas de la ejecución de gastos vinculados con esta política por 145 millones de euros en personal e inversiones en bienes y equipos, que se imputan al Programa 132A Seguridad Ciudadana, gestionado por la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.

Otros departamentos de la AGE realizan acciones para la erradicación de la VG, pero los costes se integran dentro de programas genéricos, por lo que no ha sido posible estimarlos, siendo necesario esperar a los resultados que presente la DGVG (Epígrafe II.1.2.).

Recomendación 2. El Ministerio de Hacienda debería trabajar con los ministerios, entidades y administraciones, salvaguardando las competencias de éstas, para que todos los gastos asociados a la política pública de erradicación de la violencia de género, y particularmente los relativos al Pacto de Estado contra la Violencia de Género, se identifiquen de una forma inequívoca que facilite su cuantificación de forma automatizada, corrigiendo la dispersión actual que impide disponer de información agregada en tiempo y con suficientes garantías de fiabilidad.

Recomendación 3. La DGVG debería:

- a) Facilitar con la mayor brevedad posible la información económica y de ejecución de las medidas del PEVG recabada de los ministerios y de las CCAA, a fin de que pueda proporcionarse en la evaluación que ha de realizar la Comisión de Seguimiento del Pacto de Estado tras los cinco primeros años de vigencia.
- b) Impulsar anualmente una actualización de la información.

7. El Pacto de Estado amplió las funciones de la DGVG, al atribuirle roles de impulso, ejecución, coordinación, seguimiento y evaluación de sus medidas.

Hasta 2022, las nuevas dotaciones del presupuesto de la DGVG sólo incrementaron los capítulos de gastos corrientes en bienes y servicios, transferencias corrientes e inversiones reales, sin aumentar las dotaciones para gastos de personal que hubiesen sido oportunas para una mejor gestión del PEVG. Posteriormente, los PGE de 2022 incrementaron el 43 % el presupuesto para gastos de personal y los PGE para 2023 lo han aumentado otro 31,7 % (Epígrafe II.1.2.).

8. Durante el periodo 2018-2022 de vigencia del Pacto de Estado no se aprobó el plan estatal de sensibilización y prevención de la VG previsto en el artículo 3.1 de LO 1/2004, que desde el 7 de octubre de 2022 debería tener un carácter permanente en virtud de la modificación introducida en el citado artículo por la disposición final 9.1 de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual (Epígrafe II.1.3.).
9. En noviembre de 2022 el Gobierno aprobó la Estrategia Estatal para combatir las Violencias Machistas 2022-2025, después de seis años desde que venciera la anterior estrategia nacional, periodo (Epígrafe II.1.3.).
10. En ausencia de las estrategias y planes nacionales referidos en las conclusiones anteriores, el PEVG, durante su vigencia, ha servido de guía para la actuación de las AAPP, apoyándose en que su estructura por ejes de actuación estuvo inspirada en los instrumentos de planificación y programación desarrollados anteriormente, a modo de prórroga tácita. Sin perjuicio de lo anterior, el PEVG no abarcó todas las actuaciones de un plan o una estrategia, puesto que se concibió como un compendio ordenado que incluía sólo las medidas de mejora, refuerzo y ampliación de las actuaciones que venían desarrollándose (Epígrafe II.1.3.).
11. El Pacto de Estado recoge en su Eje 10 un conjunto de medidas destinadas al seguimiento de las actuaciones de los poderes públicos y a la evaluación de sus resultados. Debido a las circunstancias expuestas en las conclusiones anteriores, la DGVG no pudo facilitar a la Comisión de Seguimiento del Pacto de Estado constituida en el Congreso de los Diputados los

informes previstos en varias medidas. La DGVG sí ha informado de las campañas de sensibilización realizadas y ha sido un actor principal del asesoramiento a la Comisión en el seguimiento de las medidas del PEVG (Epígrafe II.1.3.).

12. En los cinco años de ejecución del Pacto de Estado no se han desarrollado evaluaciones intermedias sobre sus resultados, por lo que se prevé que la evaluación prevista en la medida 289, a la finalización del periodo 2018-2022, sea la primera que se realice.

Todas las evidencias recabadas en la fiscalización apuntan a una contribución general de la actuación pública a la reducción de la violencia de género. Con todo, la estadística oficial rediseñada para esta finalidad, la macroencuesta de violencia sobre la mujer, de periodicidad cuatrianual, no abarca todo el periodo de vigencia del PEVG.

La DGVG soportará la evaluación del Pacto en los resultados que obtenga de una aplicación informática, en la que, además del gasto presupuestario, dará información sobre el grado de cumplimiento de las medidas y una valoración de sus responsables sobre el resultado conseguido.

La mejor información disponible a la fecha de aprobación del Informe es el borrador de informe de evaluación facilitado por la DGVG el 7 de julio de 2023, del que se deduce que en los cinco ejercicios de vigencia del PEVG se aplicaron el 87 % de las medidas, dándose por cumplidas el 64 % de ellas. Asimismo, informa de que no se ejecutó el 9 % de las medidas, no disponiéndose de suficiente información para valorar el cumplimiento del 4 % restante.

En las comprobaciones realizadas por el Tribunal de Cuentas no se han obtenido resultados que modifiquen esa conclusión general sobre el cumplimiento del PEVG, salvo las excepciones que se señalan las siguientes conclusiones. Asimismo, en el análisis de las medidas en proceso e incumplidas se obtienen resultados semejantes a los conseguidos en los trabajos de fiscalización, exponiéndose como aspectos a mejorar en las conclusiones y recomendaciones posteriores (Epígrafe II.1.3.).

Recomendación 4. La DGVG debería establecer un procedimiento normalizado para mantener actualizada la información de la aplicación para el seguimiento y evaluación del Pacto de Estado, facilitando de este modo un soporte para la toma de decisiones sobre la suficiencia de los recursos estructurales de las instituciones y órganos especializados y promoviendo una asignación eficiente de los créditos presupuestarios.

13. El modelo de protección integral implementado en España, que desarrolla la LO 1/2004, descansa en la coordinación y colaboración entre la DGVG y los Ministerios del Interior y de Justicia, por parte de la AGE, y las CCAA y EELL.

La valoración policial del riesgo de la víctima es el momento crítico de todo el sistema, siendo determinante de su eficacia el elevado nivel de especialización, capacidad y competencia que ha ido adquiriendo el personal de los cuerpos policiales.

También son esenciales las Unidades Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer (UCVM) en las Delegaciones del Gobierno en cada CCAA y las Unidades de Violencia sobre la Mujer (UVM) en las Subdelegaciones del Gobierno en las provincias e islas. Tienen atribuidas, entre otras, las funciones de colaboración con las CCAA y EELL, el seguimiento personal de las víctimas del territorio, la realización de campañas de prevención en los centros escolares y la formación de los profesionales.

Sin embargo, la relevancia de estas unidades no guarda una correspondencia los recursos humanos que tienen asignados, compuestos por una única persona, una dotación que resulta insuficiente para atender sus amplias funciones y garantizar una disponibilidad las 24 horas y los 365 días al año. A febrero de 2023 se encuentran vacantes 9 de estos puestos.

En los cinco años de aplicación del PEVG estas unidades no han sido reforzadas, no pudiéndose dar cumplimiento a la medida 94 del Pacto de Estado. Al respecto, los responsables entrevistados han manifestado la dificultad que existe para garantizar la cobertura de estas unidades y encontrar personas interesadas en los puestos vacantes (Epígrafe II.1.4.).

Recomendación 5. El Ministerio de Política Territorial, junto con el Ministerio de Igualdad, debería impulsar los procedimientos necesarios para cubrir, con la mayor celeridad posible, los puestos que se encuentran vacantes en las unidades de violencia sobre la mujer.

Recomendación 6. En atención a la medida 94 del Pacto de Estado, el Ministerio de Política Territorial, junto con el Ministerio de Igualdad, debe reevaluar la estructura y los medios humanos de las UCVM y UVM y redefinir los perfiles de las personas que deben ocupar los puestos de trabajo, ajustando las retribuciones al nivel de sus funciones, grado de dedicación y responsabilidades⁸².

14. El papel de la sociedad civil fue determinante en la elaboración del Pacto de Estado y también lo ha sido en la definición de la nueva Estrategia Estatal para combatir las Violencias Machistas.

La sociedad civil participa en la gestión de la política a través del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, habiéndose ampliado la representación de las asociaciones y aumentado la rotación mediante Real Decreto 752/2022, de 13 de septiembre, para ampliar. No obstante, la actividad del Observatorio no ha sido lo satisfactoria que cabría esperar, dada la dificultad para la toma de posición de sus participantes en los debates. (Epígrafe II.1.5.).

Recomendación 7. El Ministerio de Igualdad debería habilitar un canal permanente que permita recabar propuestas de la sociedad civil.

DE LA EVALUACIÓN DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA

15. La violencia de género es un problema de gran magnitud que afecta tanto al ámbito de las relaciones de pareja, como en la vida familiar y social de las mujeres, como se concluye de la última macroencuesta elaborada en 2019.

En 2022 se registraron 182.073 mil denuncias en Juzgados de Violencia sobre la Mujer, 17.035 mujeres eran usuarias del Servicio ATENPRO y 734 requerían la protección permanente de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado por haberse identificado un riesgo alto o extremo de sufrir violencia. (Subapartado II.2.).

16. Las actuaciones públicas de sensibilización que se vienen realizando en los últimos 20 años contribuyen a la reducción de la violencia sobre las mujeres, principalmente en el ámbito de las relaciones de pareja, aunque los expertos advierten del riesgo de relajación de la actuación, especialmente en los colectivos más vulnerables y en los jóvenes, por lo que será importante

⁸² El Ministerio de Política Territorial alega que realiza un seguimiento del conjunto de las unidades/servicios de las Delegaciones del Gobierno y, en este contexto, cualquier modificación de la estructura de la UCVM/UVM se realizaría sobre la base de un análisis detallado de las cargas de trabajo, realizado de manera conjunta con el departamento funcional.

atender a las futuras estadísticas para confirmar esta evolución, con especial interés en la macroencuesta de violencia sobre la mujer.

La macroencuesta de violencia sobre la mujer que se elabora desde 1999 –se han realizado seis– ha experimentado mejoras metodológicas en sus ediciones de 2011 y 2015 para adaptarse a los nuevos criterios de Naciones Unidas y del Convenio de Estambul, y actualmente se desarrollan trabajos para su convergencia con la Encuesta Europea de Violencia de Género 2022. Estas mejoras implican que no se disponga de una serie temporal homogénea en el conjunto del periodo 1999-2019, debiendo hacerse comparaciones parciales dentro de la valoración general (Epígrafe II.2.1.).

Recomendación 8. La DGVG debería incidir en el diseño de una macroencuesta de violencia sobre la mujer que, siendo acorde con la metodología estadística consolidada en la Unión Europea, permita mantener los indicadores más relevantes de las macroencuestas anteriores, al objeto de facilitar el instrumento necesario para conocer y evaluar la evolución de los tipos de violencia sobre la mujer, con especial interés en los colectivos más vulnerables.

17. La política pública de sensibilización se soporta, por un lado, en la concienciación y comprensión de la violencia, y, por otro lado, en la tolerancia cero respecto de los comportamientos violentos, lo que ha de inducir a la ruptura del silencio de las víctimas, provocando una tendencia creciente en la proporción de casos denunciados.

La estadística oficial del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) muestra un crecimiento de las denuncias presentadas en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer desde 2015. Asimismo, las macroencuestas de violencia sobre la mujer de 2015 y 2019 apuntan un aumento del porcentaje de casos de violencia que son denunciados, si bien será necesario que esta evolución sea confirmada en futuras macroencuestas o por cualquier otro instrumento de medición (Epígrafe II.2.1.).

18. Desde la promulgación de la LO 1/2004, la media anual de mujeres asesinadas por VG ha disminuido desde los 70 casos anuales a los 50 casos, lo que supone una reducción media de 10 feminicidios por cada década. Este descenso se reparte por igual entre los casos en los que la víctima había denunciado y en los que no existía constancia de la violencia.

Según la Oficina de Estadística de la UE (Eurostat), España es de los países con menor tasa de feminicidios en la UE, y los casos son inferiores a la media de países (Epígrafe II.2.1.).

A 11 de octubre de 2023, año posterior al utilizado en las estadísticas del informe, la cifra de feminicidios causados por la pareja o expareja alcanzaba ya los 51 casos, superando en una víctima mortal el total del ejercicio anterior. Esta situación ha puesto en alerta a los órganos y servicios especializados ante la posibilidad de un cambio en la tendencia descendente que venía produciéndose.

19. La noticia del feminicidio acapara la atención de los medios de comunicación en detrimento de otras informaciones relativas a la protección que se desarrolla sobre las víctimas que presentan denuncia o que son identificadas por los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Cada año aumenta el número de mujeres que se incorporan a las bases de datos del Sistema VioGén y sobre las que se aplican medios de asistencia y vigilancia. La demostración de la eficacia de la denuncia y, por consiguiente, de la actuación pública de protección, resulta fundamental para transmitir a las víctimas y a la ciudadanía un mensaje de confianza en las instituciones (Epígrafe II.2.1.).

20. Las personas expertas consultadas, destacando el personal investigador de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer y del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, atribuyen la reducción de los feminicidios a la continuidad de las políticas de sensibilización y al perfeccionamiento de los sistemas de protección de las víctimas aplicados en España, en los que participan varias instituciones públicas especializadas. En la fase actual de la actuación pública los esfuerzos se concentran en mejorar su eficacia, profundizando en el estudio de los casos particulares y en la identificación de las variables de riesgo específicas, que permitan desarrollar protocolos de actuación para los perfiles de mayor riesgo de víctimas y agresores (Epígrafe II.2.1.).
21. Las medidas de confinamiento aplicadas en el estado de alarma de 11 de marzo de 2020 para limitar la propagación del COVID-19 tuvieron consecuencias negativas directas en las mujeres y niñas expuestas a este tipo de violencia en el hogar. La percepción del aumento del riesgo derivó en el inmediato refuerzo de los servicios públicos de atención a las víctimas, destacándose el Real Decreto-ley 12/2020, de 31 de marzo, que decretó su carácter de servicios esenciales, con especial incidencia en las EELL.

Durante la pandemia se intensificaron las campañas de sensibilización, adaptadas inicialmente a la situación de permanencia domiciliaria (Epígrafe II.2.1.).

APLICACIÓN DEL PACTO DE ESTADO EN LAS CCAA Y EELL

22. Las transferencias del PEVG a las CCAA y EELL se han realizado de conformidad a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria. Se ha comprobado que los procedimientos formales para la concesión, pago, justificación y reintegro de las transferencias han sido los previstos en las normas correspondientes.

En los tres primeros ejercicios de aplicación del Pacto de Estado el grado de ejecución de las CCAA ha sido elevado y, por el contrario, el de las EELL no ha sido el previsto, especialmente en su segundo año de aplicación.

23. Hasta la fecha de elaboración de este informe los remanentes no utilizados en los tres primeros ejercicios de aplicación del Pacto de Estado, que ya han sido reintegrados, ascienden a 33,9 millones de euros, repartidos entre los sobrantes de las CCAA (22,2 millones, el 7,4 % de los fondos) y de las EELL (11,7 millones, el 19,5 % de los fondos).

El Pacto de Estado no estableció un destino estos fondos no ejecutados por las CCAA y las EELL, por lo que en estos casos los remanentes no se han aplicado a actuaciones para la erradicación de la VG. No obstante, en 2021 el Gobierno decidió reforzar las actuaciones en las EELL, duplicando el importe anual del fondo hasta los 40 millones de euros. Asimismo, los PGE para 2023 han materializado la renovación del marco financiero del PEVG, mantenido las transferencias a las CCAA y EELL.

La renovación del compromiso financiero del Pacto de Estado ha contado con la conformidad de las Comunidades Autónomas, reunidas en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, y responde al propósito de permanencia de las actuaciones recogido por el propio Pacto (Epígrafe II.2.2.).

24. Todos los PGE, adicionalmente a las transferencias de Pacto, recogen otras transferencias a las CCAA. En los PGE de 2023 estas transferencias ascienden a 40,2 millones de euros y se han incrementado respecto a las dotadas en 2022 (17,8 millones de euros). El incremento

aplicado es de una cuantía similar a la de los remanentes del Pacto de Estado en el periodo 2018-2020 (Epígrafe II.2.2.).

25. El análisis operativo de esta política pública se completó con una encuesta a los responsables de esta política pública en las CCAA, cuyos principales resultados son:

- a. El PEVG es valorado como un hito con gran repercusión en el desarrollo de su actuación en materia de VG, con la misma importancia que la LO 1/2004. Complementariamente, destacan la importancia de sus leyes autonómicas de igualdad de género y contra la violencia de género y de sus planes estratégicos autonómicos.
- b. Se valora positivamente que los criterios de reparto de los fondos del Pacto del Estado se determinen en el marco de colaboración de la Conferencia Sectorial de Igualdad, proporcionando mayor financiación a los territorios en los que se concentran los colectivos más vulnerables o en los que resulta más costosa la prestación de los servicios.
- c. Los fondos actuales se consideran insuficientes para garantizar la puesta en marcha de la totalidad de las medidas previstas en el PEVG y proponen una mayor dotación de personal.
- d. Se ha producido un avance significativo en todos los ejes de actuación del PEVG, y particularmente en la prevención y en la asistencia a las víctimas de VG que realizan las CCAA. Destacan el desarrollo de la red de atención integral para la VG, la atención psicológica a las víctimas y a sus hijos/as menores y la red de casas de acogida y viviendas tuteladas.

Confirman las valoraciones de las personas expertas consultadas en el menor avance alcanzado por las medidas de fomento del asociacionismo de las mujeres en el ámbito rural, la formación de los jóvenes en el uso adecuado de Internet y nuevas tecnologías y la elaboración de protocolos específicos para los colectivos más vulnerables

- e. Se considera que el Pacto de Estado ha sido decisivo para conseguir la participación de las EELL en la red para la atención integral de la violencia de género.
- f. Se valora como buena y en proceso de mejora la colaboración y coordinación entre los gestores autonómicos y la DGVG. Asimismo, en el caso del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer se advierte que la colaboración es buena, pero existe mucho margen de mejora.
- g. La relación con los Ministerios de Educación y Formación Profesional, de Universidades y de Sanidad, así como a los de Justicia y del Interior es meramente formal, y que sólo se interrelacionan con ellos en el marco de las reuniones que se convocan desde distintas instancias del Ministerio de Igualdad, confirmando las dificultades que también han manifestado las personas expertas y responsables de los ministerios (Epígrafe II.2.2.).

Recomendación 9. La DGVG debe priorizar la elaboración del plan nacional de sensibilización y prevención de la violencia de género, para el que el artículo 3 de la LO 1/2004 dispone su carácter permanente, que debería servir para reforzar la colaboración entre las distintas AAPP y órganos involucrados, especialmente en el ámbito educativo.

Recomendación 10. El Ministerio de Igualdad y las CCAA, en el marco de la Conferencia Sectorial de Igualdad, deberían impulsar un proceso de evaluación de los resultados de la aplicación del Pacto de Estado que analice los avances y desequilibrios existentes en las prestaciones y servicios de asistencia a las víctimas, con especial interés en los colectivos de mujeres más vulnerables, en el mundo rural y en los tipos de violencia definidos en el Convenio de Estambul.

26. La aplicación inicial del PEVG en las EELL dependía del reconocimiento de la nueva competencia para la promoción de la igualdad y contra la VG, que se realizó por el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado. Asimismo, se recogieron unos criterios de reparto de los 20 millones de euros anuales que se diluían en pequeñas aportaciones para cada municipio, circunstancia que no estimulaba la aplicación de las medidas y la creación de unidades administrativas, sobre todo en los de menor tamaño.

La gestión de las transferencias de 2018 tuvo que realizarse con premura ante la proximidad del cierre del ejercicio, careciéndose de tiempo para desarrollar los instrumentos normativos que regulasen sus requisitos de ejecución y justificación, y de planificación, que proporcionasen pautas a las EELL sobre la utilización de los fondos. Además, la puesta en marcha del PEVG en las EELL se realizó en un marco administrativo de reestructuraciones departamentales de los ejercicios 2018 a 2020, contexto que afectó a la DGVG y que se complicó con la declaración del estado de alarma el 14 de marzo de 2020 derivado de la crisis sanitaria del COVID-19. Estas circunstancias no facilitaron el cumplimiento de los objetivos previstos por el PEVG en las EELL, fundamentalmente en las de menor tamaño.

La situación ha mejorado sustancialmente desde 2020 tras los cambios en la regulación, importes y criterios de reparto de los fondos, en los que se aplicó el aprendizaje adquirido. Así, Mediante Real Decreto 1023/2020, de 17 de noviembre, se regularon las condiciones del fondo y se actualizaron sus cuantías, criterios y procedimientos de distribución. Posteriormente, en 2021 la dotación del fondo se duplicó hasta los 40 millones de euros, como medida del Gobierno para reforzar la aplicación de las medidas del PEVG en las EELL. Y finalmente, el Real Decreto 503/2022 modificó nuevamente los criterios de reparto, incrementando las cuantías fijas para cada municipio y mejorando el sistema de asignación.

De este modo, los importes recibidos por cada municipio se han duplicado al final del periodo y se han mejorado las aportaciones a los municipios incorporados a VioGén o que tienen usuarias del Servicio ATENPRO.

El desafío para esta actuación pública se centra en canalizar adecuadamente la financiación recibida del Pacto de Estado al tipo de actuaciones necesarias en cada municipio, atendiendo a las particularidades de su población. A tal fin, la FEMP ha constituido una unidad de violencia de género desde la que se propone la realización de guías para la aplicación de los fondos en las EELL, en coordinación con la DGVG (Epígrafe II.2.2.).

Recomendación 11. Se recomienda a los Ministerios de Igualdad y de Política Territorial que, en colaboración con las Comunidades Autónomas y la Federación Española de Municipios y Provincias y otras asociaciones equivalentes, valoren otras alternativas de redistribución de los fondos del Pacto de Estado en las Entidades Locales, especialmente en las de menor tamaño. Debería evitarse que el reparto del fondo se diluya en pequeñas cantidades que no faciliten la consecución de los fines del Pacto de Estado, considerándose que serían más eficaces otros repartos soportados en economías de escala. En este sentido, las entidades locales de ámbito supramunicipal (Diputaciones provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, Comarcas) o las Comunidades Autónomas uniprovinciales podrían centralizar proyectos y actuaciones que abarquen más de un único término municipal, especialmente en el ámbito rural.

SEGUIMIENTO DE RECOMENDACIONES

27. En el momento de realización de este Informe las recomendaciones de mejora de la gestión económico-financiera que se formularon a la DGVG en el Informe de fiscalización de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, aprobado por el Pleno del Tribunal de Cuentas el 27 de enero de 2011, quedaban descontextualizadas respecto del enfoque de la presente fiscalización o habían quedado obsoletas tras los cuatro cambios de adscripción ministerial que ha experimentado este centro directivo desde 2008.

No obstante, se ha realizado un seguimiento de las recomendaciones en materia de contratación administrativa, relativas a la necesidad de centralizar todo el procedimiento en una unidad orgánica del departamento ministerial de adscripción, asegurar el trámite de fiscalización previa de los gastos y restringir la utilización del procedimiento de contratación menor.

A la fecha de la presente fiscalización, estas recomendaciones se dan por cumplidas, considerando que la DGVG tiene facultades como órgano de contratación dentro de los límites establecidos por la Orden IGD/1249/2020 del Ministerio de Igualdad y en los manuales de procedimiento aprobados para la gestión de contratación se ha recogido en el procedimiento la necesaria fiscalización para cada uno de los momentos en que ésta debe ser realizada por la Intervención Delegada. Respecto del uso del procedimiento de contratación menor, se observa una disminución significativa de su utilización respecto de los ejercicios 2008 y 2009, a los que se referían el Informe anterior.

Madrid, 26 de octubre de 2023

LA PRESIDENTA

Enriqueta Chicano Jávega

ANEXOS

RELACIÓN DE ANEXOS

- ANEXO 1.- ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO
- ANEXO 2.- PRINCIPALES CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME
- ANEXO 3.- AGENTES PÚBLICOS Y PARTES INTERESADAS
- ANEXO 4.- ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA DGVG (2018-2022)
- ANEXO 5.- PRINCIPALES ESTADÍSTICAS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER
- ANEXO 6.- IDENTIFICACIÓN DE LOS RESPONSABLES DEL PACTO DE ESTADO
- ANEXO 7.- FONDOS DEL PEVG TRANSFERIDOS A LAS CCAA Y CA (2018-2022)
- ANEXO 8.- CUESTIONARIO REALIZADO A LAS CCAA
- ANEXO 9.- ANÁLISIS DEL REPARTO DE FONDOS DEL PEVG EN LAS EELL
- ANEXO 10.- RELACIÓN DE ENTREVISTAS
- ANEXO 11.- AVANCE DE LA EJECUCIÓN DEL PEVG A 7 DE JULIO DE 2023

ANEXO 1-1/4

ANTECEDENTES Y MARCO JURÍDICO

Las actuaciones públicas contra la violencia sobre la mujer, por razón de su género, han ido adquiriendo relevancia a nivel internacional en las últimas cuatro décadas, al consolidarse la percepción de que este tipo de violencia constituye una de las lacras más intolerables en el estado social y democrático de derecho⁸³.

En España, la política pública de erradicación de la violencia contra la mujer entronca con la Constitución Española de 1978 (CE), que consagra en su artículo 15 el derecho fundamental de todas las personas a la vida y a la integridad física y moral, sin que, en ningún caso puedan ser sometidas a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Asimismo, el artículo 9 de la CE, en su apartado 2, insta la actuación de los poderes públicos para promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, y para remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

En desarrollo de la CE, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LO 1/2004) constituyó un hito en la lucha contra este tipo de violencia⁸⁴, al recoger, con un enfoque multidisciplinar y transversal, un conjunto sistemático de medidas destinadas a la erradicación de la violencia de género (en adelante, VG) y a la protección integral de las mujeres víctimas y de sus hijos. Asimismo, la Ley estableció un modelo de colaboración entre las Administraciones del Estado, comunidades autónomas (CCAA) y entidades locales (EELL), según el reparto de competencias vigente.

Un segundo hito determinante del diseño actual de esta política fue la ratificación por España del Convenio del Consejo de Europa, de 11 de mayo de 2011, sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica⁸⁵ (denominado Convenio de Estambul). Este Convenio aportó orientaciones para impulsar nuevas reformas legislativas y desarrolló un concepto de la violencia ejercida sobre la mujer más amplio. Posteriormente, la Agenda 2030, aprobada el 25 de septiembre de 2015 por la Asamblea General de la ONU, reforzó el compromiso de los Estados en la eliminación de las desigualdades entre mujeres y hombres al incluir, entre sus Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el objetivo 5 relativo a la equidad de género y, específicamente, su meta 5.2, dirigida a la eliminación de todas las formas de violencia sobre las mujeres y las niñas.

Finalmente, y como tercer hito significativo, en septiembre de 2017 las fuerzas políticas con representación en el Congreso de los Diputados y en el Senado alcanzaron por unanimidad un Pacto de Estado contra la Violencia de Género (PEVG), al que posteriormente se sumaron las CCAA y las EELL representadas en la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)⁸⁶.

⁸³ Los antecedentes inmediatos de los pronunciamientos en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Principalmente: la Declaración de la ONU sobre la eliminación de la violencia sobre la mujer (Resolución 48/104, de 20 de diciembre de 1993); Resoluciones de la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada por la ONU en 1995 en Pekín; y la Resolución WHA49.25 de la Asamblea de la OMS de 1996 en la que se declaró la violencia sobre la mujer como un problema prioritario de salud pública.

⁸⁴ La LO 1/2004 ha sido modificada en varias ocasiones para recoger un concepto más amplio de violencia de género.

⁸⁵ España ratificó el Convenio de Estambul en 2014. El instrumento de ratificación está disponible en <https://www.boe.es/boe/dias/2014/06/06/pdfs/BOE-A-2014-5947.pdf>

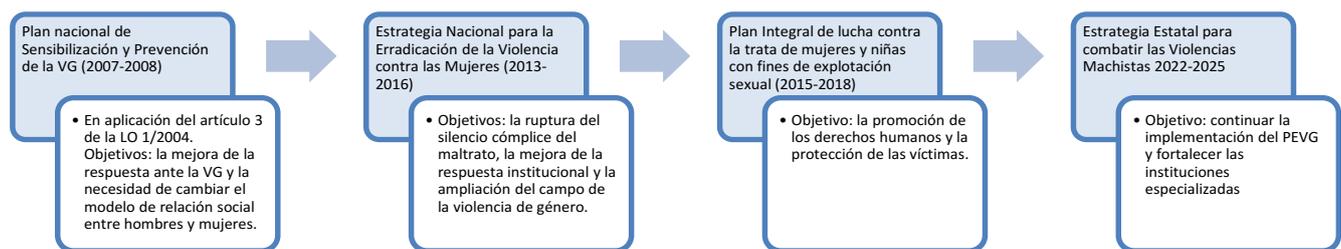
⁸⁶ Disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/pactoEstado/>

ANEXO 1-2/4

Este Pacto tenía el propósito de reforzar y ampliar las actuaciones que los poderes públicos venían desarrollando para erradicar la VG y cumplir las obligaciones asumidas por España al ratificar el Convenio de Estambul, con la referencia, asimismo, de la Agenda 2030. Para financiar sus 290 medidas, el PEVG recogió el compromiso de dotar 1.000 millones de euros adicionales en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el periodo 2018-2022.

Evolución de la actuación pública

La lucha contra la violencia de género es una política pública con una larga trayectoria y relevancia en nuestro país. Desde una visión evolutiva, la construcción de la política pública en España ha seguido un modelo incremental, en el que distintas actuaciones públicas han ido complementándose con otras. Empezando por la incorporación de medidas punitivas en el Código Penal, la LO 1/2004 implementó un modelo de asistencia integral a las víctimas (véase la LO 1/2004) y determinó el ulterior desarrollo de las medidas de prevención y detección de los casos de violencia a través de los planes y estrategias nacionales de sensibilización⁸⁷.

GRÁFICO Nº 13 – PLANES Y ESTRATEGIAS ESTATALES ANTERIORES AL PEVG

FUENTE: *elaboración propia*

Esta trayectoria normativa caracteriza a España como una de las democracias más dinámicas en la adopción de medidas contra este tipo de violencia. Se trata de política pública en permanente construcción que, aunque presenta la solidez y estabilidad del modelo de actuación integral diseñado por la LO 1/2004, se encuentra afectada por la necesidad de optimizar los recursos y de ajustar los mecanismos de colaboración entre los distintos órganos y administraciones públicas competentes, dentro del modelo territorial del Estado.

Desde el punto de vista objetivo, esta política se centra en un problema de enorme complejidad social, la violencia estructural ejercida sobre la mujer, que, consecuentemente, se encuentra sometida a una permanente discusión y revisión en los planos teórico y pragmático, con fuertes tensiones entre distintas posiciones doctrinales e ideológicas. En este contexto, han sido determinantes los consensos alcanzados en distintos foros internacionales, principalmente en los ámbitos de la ONU, la OMS y la UE, en los que se trató la violencia de género entre los problemas sociales más graves a erradicar en el marco de la lucha por los derechos humanos.

⁸⁷ En aplicación del artículo 3 de la LO 1/2004 se aprobó el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género (2007-2008), con dos objetivos estratégicos claramente definidos: la mejora de la respuesta ante la violencia de género y la necesidad de cambiar el modelo de relación social entre hombres y mujeres. Posteriormente, la Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2013-2016 estableció como objetivos fundamentales romper el silencio cómplice del maltrato, mejorando la respuesta institucional y ampliar el campo de la violencia de género dando visibilidad a otras formas de violencia contra las mujeres, especialmente la trata de mujeres con fines de explotación sexual. Asimismo, se aprobó el Plan Integral de lucha contra la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual (2015-2018).

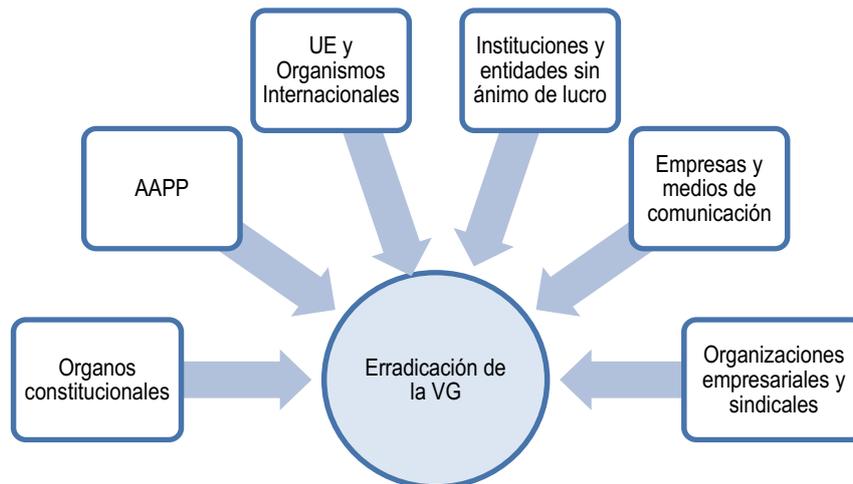
ANEXO 1-3/4

Lógica de la intervención pública

El modelo de prevención integral de la VG que implementó la LO 1/2004, y que se plasma en el diseño de los ejes de actuación del PEVG, se soporta en la hipótesis de que el mecanismo más eficaz para prevenir la violencia contra la mujer es la sensibilización de la ciudadanía.

Adicionalmente, la protección integral se soporta en la condición de la presentación de la denuncia, hecho que posibilita la habilitación de los mecanismos institucionales de protección de la víctima y los servicios y recursos de asistencia integral. La intervención institucional debe, en última instancia, conseguir el cese de la violencia y la recuperación de la víctima.

Se parte de la idea subyacente de que la actuación de los poderes públicos no es la única que incide en el resultado, en términos de reducción de la violencia, existiendo agentes de la sociedad civil que también influyen en el cambio cultural, favoreciendo un mejor conocimiento en la población de los comportamientos que constituyen violencia y una menor tolerancia de las relaciones de dominio del hombre sobre la mujer.

GRÁFICO Nº 14 – PARTICIPANTES EN LA POLÍTICA DE ERRADICACIÓN DE LA VG

FUENTE: elaboración propia

Sin perjuicio de ello, en la fiscalización se recoge un análisis de la contribución de la política pública a la lucha contra la violencia de género y, en particular, de la aportación del PEVG a la consecución de este objetivo. La evaluación se ha soportado en el análisis de datos cuantitativos y cualitativos obtenidos de fuentes estadísticas y estudios, así como en la realización de entrevistas con personas expertas, agentes públicos y partes interesadas.

Estadísticas a nivel europeo

El Instituto Europeo de la Igualdad de Género (EIGE) estima que en la Unión Europea la violencia de género origina a la sociedad un coste anual de 290.000 millones de euros⁸⁸, por la adición de los impactos físicos y emocionales en las víctimas (56 %), los gastos en justicia penal (21 %), la pérdida de actividad productiva (14 %) y el coste de los servicios de prevención, protección y asistencia de las víctimas (9 %). El coste estimado para España es superior a los 38.000 millones de euros anuales.

⁸⁸ Disponible en: <https://eige.europa.eu/gender-based-violence/costs-of-gender-based-violence-in-eu>

ANEXO 1-4/4

La primera y única estadística existente en la Unión Europea (UE) sobre prevalencia de la violencia de género fue publicada en 2014 por la Agencia de los Derechos Fundamentales de la UE (FRA), con el siguiente resultado⁸⁹:

CUADRO Nº 17 – COMPARATIVA DE LA VIOLENCIA EN LA UE (2014)

País	Tipo de violencia (%)		
	Física	Sexual	Psicológica
<i>5 países con menor prevalencia:</i>			
España	12	4	33
Eslovenia	12	4	34
Austria	12	6	38
Croacia	12	3	42
Polonia	12	4	37
Italia	17	7	38
Portugal	18	3	36
Media UE-28	20	7	43
Francia	25	9	47

FUENTE: Estudio en 2014 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).

La utilidad de esta estadística es que refleja que España era en 2014 uno de los cinco países de la UE en los que se estimaba una menor prevalencia de tres manifestaciones de violencia (física, sexual y psicológica), junto con Eslovenia, Austria, Croacia y Polonia. La prevalencia en España también es significativamente menor que la de la media de la UE y la de países vecinos (Portugal y Francia) e Italia, de características socioculturales similares.

⁸⁹ Disponible en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-vaw-survey-at-a-glance-oct14_es.pdf

ANEXO 2-1/2

PRINCIPALES CONCEPTOS UTILIZADOS EN EL INFORME

El Convenio de Estambul proporciona unas definiciones ampliamente aceptadas de los distintos tipos de violencia que afectan a las mujeres:

Artículo 3 del Convenio de Estambul:

- a) Por «violencia contra la mujer» se deberá entender una violación de los derechos humanos y una forma de discriminación contra las mujeres, y se designarán 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;*
- b) Por «violencia doméstica» se entenderán 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;*
- c) Por «género» se entenderán los papeles, comportamientos, actividades y atribuciones socialmente construidos que una sociedad concreta considera propios de mujeres o de hombres;*
- d) Por «violencia contra la mujer por razones de género» se entenderá toda violencia contra una mujer porque es una mujer o que afecte a las mujeres de manera desproporcionada.*

En nuestro ordenamiento jurídico, el artículo 1 de la LO 1/2004, en su redacción vigente, delimita el objeto de la Ley y recoge el concepto de violencia de género:

Artículo 1. Objeto de la Ley.

- 1. La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia.*
- 2. Por esta ley se establecen medidas de protección integral cuya finalidad es prevenir, sancionar y erradicar esta violencia y prestar asistencia a las mujeres, a sus hijos menores y a los menores sujetos a su tutela, o guarda y custodia, víctimas de esta violencia.*
- 3. La violencia de género a que se refiere la presente Ley comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad.*
- 4. La 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.*

Concepto de prevención

La LO 1/2004 regula un sistema integral en materia de violencia sobre la mujer basado en la prevención, la persecución del delito, la protección de la víctima y su recuperación. No obstante, los conceptos de prevención y protección no se definen de forma explícita, sino que ha de deducirse del contenido de las acciones y de otros documentos.

ANEXO 2-2/2

El informe trata dos tipos de actuaciones de prevención de la VG, tal y como se definen en el Plan Nacional de Sensibilización y Prevención del periodo 2007-2008:

1. La prevención primaria, que consiste en las actuaciones de sensibilización a la población para reducir la probabilidad de aparición de la violencia, corrigiendo factores de riesgo y reforzando las habilidades personales para afrontar estas situaciones.
2. La prevención secundaria, que se refiere a las acciones de orientación y protección de las mujeres que han padecido alguno de los tipos de violencia definidos, dirigida a asegurar una identificación precoz del problema, procurando una intervención rápida y eficaz. Se trata de una prevención protectora que se pone en funcionamiento mediante la denuncia de la violencia o su identificación por una instancia sociosanitaria, educativa, policial, etc.

El Plan clasifica como prevención terciaria las acciones de persecución del delito, o tutela judicial, y las relativas a la recuperación de la víctima.

Otros conceptos utilizados en el Informe

- La Macroencuesta de violencia sobre la mujer 2019 utiliza los siguientes tipos de violencia que se definen a través de unos comportamientos violentos tasados:
 - o La violencia física comprende distintos actos de uso de la fuerza (por ejemplo, abofetear o golpear) o la amenaza intimidatoria, haciendo daño o pudiendo haberlo hecho.
 - o La violencia sexual se refiere a los actos de fuerza o amenaza, o que aprovechan la incapacidad de la víctima, para mantener relaciones sexuales sin consentimiento o con aceptación por miedo, así como otros actos con motivación sexual sin consentimiento.
 - o La violencia psicológica integra cuatro tipos: la emocional, relacionada con las amenazas verbales, insultos, menosprecios o humillaciones; de control, que censura o trata de impedir las relaciones de la víctima con su entorno familiar y social; la económica, que incide en la dependencia la víctima respecto de los recursos y decisiones del agresor; y de miedo a la pareja, que induce este estado emocional en la víctima.
 - o El acoso sexual recoge una relación de comportamientos inapropiados en la esfera de las relaciones sociales e interpersonales y que provocan en la víctima el sentimiento de intimidación, ofensa o humillación.
- *Feminicidio*. Asesinato de una mujer a manos de un hombre por machismo o misoginia (según la definición de la Real Academia de la Lengua Española).
- *Violencia machista*. En algunos documentos se utiliza como sinónimo de violencia de género⁹⁰.

⁹⁰ Las fuentes consultadas son: Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género; Estrategia Nacional de Erradicación de la Violencia contra la Mujer 2013-2016; Pacto de Estado de 2017; Convenio de Estambul; Página Web del Ministerio de Igualdad.

ANEXO 3-1/3

AGENTES PÚBLICOS Y PARTES INTERESADAS

La LO 1/2004 creó los siguientes órganos y unidades de la AGE especializados en la materia:

- La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (DGVG), creada por el artículo 29, es el órgano directivo de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad encargado de proponer y ejecutar la política del Gobierno en materia de prevención y erradicación de las distintas formas de violencia contra la mujer⁹¹.

El PEVG le asigna funciones de impulso, coordinación y seguimiento de sus medidas, así como de asistencia a las Cortes Generales en la evaluación de sus resultados.

La DGVG presta en todo el territorio el servicio de información, asesoramiento jurídico y atención psicosocial inmediata a todas las formas de violencia contra las mujeres a través de medios telemáticos, con origen en el Teléfono 016⁹². El servicio se coordina con los servicios telefónicos de las CCAA, así como con otros servicios estatales de emergencia, ayuda a niños y adolescentes y trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual⁹³. También es responsable de gestionar el Servicio de Atención y Protección para víctimas de la violencia de género (ATENPRO)⁹⁴.

- El Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer es un órgano colegiado que ha de servir de foro de diálogo permanente y escucha activa entre los poderes públicos, la sociedad civil, los medios de comunicación y las entidades privadas. Se le encomienda el análisis de la situación y evolución de la violencia sobre la mujer mediante el asesoramiento y colaboración con la DGVG. Creado por el artículo 30 de LO 1/2004, se regula por el Real Decreto 253/2006 de 3 de marzo.
- Los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, creados por el artículo 43 de la LO 1/2004, como juzgados especializados del orden jurisdiccional penal.
- La Fiscalía contra la Violencia sobre la Mujer, creada por el artículo 70 de la LO 1/2004, como área especializada del Ministerio Fiscal.
- Las Unidades especializadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en las policías autonómicas, creadas por el artículo 31 de la LO 1/2004, realizan una labor de prevención de la VG y ejecutan las medidas judiciales de protección de las víctimas. La Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior gestiona el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de Violencia de Género (VioGén), que integra la información de necesaria para la seguimiento y protección a las víctimas de VG en todo el territorio nacional⁹⁵.

⁹¹ El artículo 29 de la LO 1/ 2004 la denomina Delegación Especial del Gobierno Contra la Violencia de Género.

⁹² Otros medios telemáticos son: WhatsApp (600 000 016); correo electrónico 016-online@igualdad.gob.es; chat online. Disponible en: <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/informacionUtil/recursos/telefono016/home.htm>

⁹³ Son el Servicio 112 de emergencias, del Teléfono ANAR 900202010 de Ayuda a Niños y Adolescentes y el teléfono del Ministerio del Interior 900105090 para atender a víctimas de la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual.

⁹⁴ El Servicio ATENPRO se basa en la utilización de tecnologías de comunicación telefónica móvil y de tele localización para ofrecer una atención inmediata a las víctimas de VG ante las eventualidades que les puedan sobrevenir.

⁹⁵ VioGén fue creado por la Instrucción nº 10/2007, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el Protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer en los supuestos de la LO 1/2004, de 28 de diciembre, y su comunicación a los órganos judiciales y al Ministerio Fiscal.

ANEXO 3-2/3

Existen otros órganos estatales especializados en VG, anteriores y posteriores a la LO 1/2004:

- El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género es un órgano colegiado especializado en el tratamiento de las estadísticas judiciales de violencia sobre la mujer (denuncias, órdenes de protección, etc.), así como del estudio de los casos de víctimas mortales y la formación de la judicatura. Lo integran el CGPJ, que ostenta la Presidencia, los Ministerios de Justicia, de Igualdad, del Interior y de Sanidad, la Fiscalía General del Estado, las CCAA con competencias en materia de justicia, a través de turnos rotatorios anuales, el Consejo General de la Abogacía Española y el Consejo General de Procuradores de España⁹⁶.
- Las Unidades de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer (UCVM) en las Delegaciones del Gobierno y Unidades de Violencia sobre la Mujer (UVM) en las Subdelegaciones del Gobierno. Se regulan por una instrucción conjunta de los ministerios implicados en la aplicación de la política de prevención de la VG y protección de las víctimas, que les atribuye las siguientes funciones⁹⁷: el seguimiento y coordinación de los recursos y servicios de la AGE para la atención de las situaciones de VG el territorio; la colaboración con las administraciones autonómicas y locales competentes en materia; el seguimiento de cada situación de VG y la actuación respecto de las víctimas mortales o heridas gravemente; la sensibilización y prevención en el marco del Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus entornos; y la colaboración en la formación y especialización de profesionales.

Las Unidades de Coordinación dirigen y coordinan a sus respectivas UVM y promueven la firma de protocolos interadministrativos para mejorar la respuesta institucional ante las distintas formas de violencia contra la mujer.
- La Comisión permanente del Congreso de los Diputados para el seguimiento y evaluación del Pacto de Estado contra la Violencia de Género tiene encomendada el seguimiento del PEVG y el control al Gobierno en este ámbito (en este Informe, Comisión de Seguimiento)⁹⁸.
- La Conferencia Sectorial de Igualdad es el órgano de cooperación entre la AGE y las CCAA en materia de políticas de igualdad. Entre sus funciones, propone el reparto de los fondos del PEVG entre las CCAA⁹⁹.

⁹⁶ Fue creado por convenio de 26 de septiembre de 2002 entre el CGPJ y los Ministerios de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales.

⁹⁷ La primera instrucción conjunta data del 27 de febrero de 2007, y la actualmente vigente de 4 de noviembre de 2019, dictada por los Ministerios de Justicia, del Interior, de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad y de Política Territorial y Función Pública. Fueron creadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 15 de diciembre de 2006, dentro del Catálogo de Medidas Urgentes para combatir la VG.

⁹⁸ El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 29 de abril de 2008, aprobó una modificación al artículo 46.1 de su Reglamento de 10 de febrero de 1982, que crea esta comisión permanente legislativa. Referencias: Boletín Oficial de las Cortes Generales del 3 de agosto de 2017 "Informe de la Subcomisión creada en el seno de la Comisión de Igualdad para un Pacto de Estado en materia de violencia de género"; Diario de sesiones del Congreso de los Diputados celebrada el miércoles 2 de noviembre de 2022 "De seguimiento y evaluación de los acuerdos del Pacto de Estado en materia de violencia de género".

⁹⁹ Se rige por los artículos 147 a 152 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP) y su Reglamento de Organización y Funcionamiento, de 27 de mayo de 2022.

ANEXO 3-3/3

- La Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), sin perjuicio de otras asociaciones de municipios, es un agente principal para la realización de estudios especializados en el ámbito local y la propuesta de programas de actuación con los fondos del PEVG aportados por la AGE.

Adicionalmente, existen otros órganos que participan en la prevención de la VG, pero sus actuaciones han quedado fuera del ámbito de la fiscalización. Se destacan los siguientes:

- La Comisión contra la Violencia de Género del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), encargada del apoyo técnico y orientación en la planificación de medidas de sensibilización y formación del personal, dentro de las funciones del CISNS relativas a la coordinación y colaboración en materia de servicios de salud de las CCAA y con la AGE.
- Las Oficinas de Asistencia a las Víctimas del Delito (OAVD) son un servicio público y gratuito. que presta una asistencia integral, coordinada y especializada a las víctimas para dar respuesta a sus necesidades específicas en el ámbito jurídico, psicológico y social¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Fueron creadas por el artículo 16 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual y están reguladas en el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre. Más información en: <https://www.mjusticia.gob.es/es/ciudadania/victimas/oficinas-asistencia-victimas>

ANEXO 4

ESTIMACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA DGVG (2017-2022)

(miles de euros)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crédito definitivo del Programa 232C minorado en las transferencias a CCAA y EELL	31.830,40	39.291,80	38.782,40	40.878,20	58.334,60	69.182,60
Presupuesto estimado a partir de la aplicación de la medida 277		38.196,48	43.925,95	50.514,84	58.092,07	66.805,88
% Variación		20%	15%	15%	15%	15%
Diferencia		1.095,32	(5.143,55)	(9.636,64)	242,53	2.376,72

FUENTE: *Elaboración propia a partir de la Liquidación del Presupuesto de 2017 y de la aplicación de la medida 277 del PEVG. Nota: El crédito definitivo en cada ejercicio debería ser al menos el estimado. Si es superior, no se tiene en cuenta a los efectos de la comprobación del cumplimiento de los compromisos del Pacto, dado que puede haber otros criterios ajenos para que el presupuesto suba (por ejemplo, una actualización indiciada al IPC).*

ANEXO 5

PRINCIPALES ESTADÍSTICAS DE VIOLENCIA SOBRE LA MUJER

El Instituto Nacional de Estadística (INE) es el coordinador oficial de todas las estadísticas oficiales en España, recogidas en el Plan Estadístico Nacional 2021-2024. No obstante, por razón de su especialidad, las estadísticas sobre VG son elaboradas, entre otros, por la DGVG, el Ministerio del Interior y el CGPJ.

La DGVG ha centralizado gran parte de estas informaciones en su página web, en la que se recogen las estadísticas propias y se proporcionan, como único valor añadido, los enlaces a las páginas web las que son accesibles las estadísticas públicas del INE, el CGPJ, la Fiscalía General del Estado, Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y el Ministerio del Interior¹⁰¹.

Se facilita el siguiente detalle de las estadísticas utilizadas en el Informe:

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022(*)
ESTADÍSTICAS DE LA DGVG								
Mujeres víctimas mortales (feminicidios)	60	49	50	53	56	50	49	50
Menores víctimas mortales	7	1	8	7	3	3	7	2
Dispositivos electrónicos de protección activos	797	884	1.019	1.183	1.577	2.220	2.620	3.014
Usuarías del Servicio ATENPRO	10.887	11.491	12.477	13.376	14.472	14.928	16.716	17.035
Llamadas de violencia de género al teléfono016	81.992	85.318	77.796	73.454	68.714	79.201	87.307	86.093
ESTADÍSTICAS DE VIOGÉN								
Casos activos en VioGén	52.005	52.635	54.793	58.498	61.355	63.656	69.469	74.656
Riesgo alto o extremo	107	180	235	285	414	430	589	734
ESTADÍSTICAS DEL INE¹⁰²								
Víctimas de Violencia de Género	27.624	28.281	29.008	31.286	31.911	29.215	30.141	
Tasa de violencia de género por cada 1.000 mujeres de 14 y más años	1,4	1,4	1,4	1,5	1,5	1,4	1,4	
ESTADÍSTICAS DEL CGPJ								
Denuncias en los Juzgados de Violencia sobre la Mujer	129.193	142.893	166.260	166.936	168.057	150.785	162.848	182.073
Órdenes de protección	36.292	37.958	38.488	39.176	40.720	35.948	37.235	39.909
Porcentaje de órdenes de protección concedidas sobre las solicitadas	57,4%	64,2%	67,6%	69,2%	70,4%	70,5%	70,4%	68,2%

FUENTE: elaboración propia a partir de las fuentes estadísticas oficiales.

¹⁰¹ Disponible en <https://violenciagenero.igualdad.gob.es/violenciaEnCifras/home.htm>

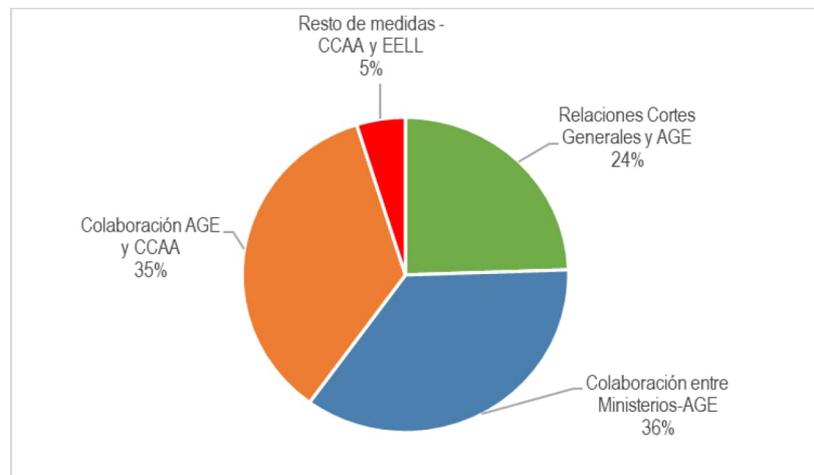
¹⁰² Estas estadísticas se circunscriben al ámbito judicial y aportan indicadores de las mujeres sobre las que se dictaron órdenes de protección o medidas cautelares.

ANEXO 6-1/2

IDENTIFICACIÓN DE LOS RESPONSABLES DEL PACTO DE ESTADO

El PEVG identifica en sus medidas a 28 agentes públicos y en casi la mitad cita a varios de ellos como responsables, pero sin especificar su papel en la ejecución. En estos casos, la participación de cada agente ha tenido que deducirse de las funciones que se les encomiendan en el marco del reparto de competencias y de los sistemas de coordinación y colaboración entre las AAPP¹⁰³.

En el siguiente gráfico se describen las relaciones entre los agentes responsables de la AGE y otros responsables del PEVG (Cortes Generales y CCAA)¹⁰⁴:

GRÁFICO Nº 15 – RELACIONES DE LA AGE CON OTROS RESPONSABLES DEL PEVG

FUENTE: *Elaboración propia.*

Se identifica una participación de la AGE, a través de sus ministerios y organismos dependientes, en el 95 % de las medidas: el 24 % compartidas con las Cortes Generales; el 36 % exclusivas de órganos de la AGE; y el 35 % compartidas con las CCAA. Sólo en el 5 % de las medidas no se recoge una participación estatal, correspondiendo su ejecución a las CCAA o EELL¹⁰⁵.

¹⁰³ Conforme al artículo 149.1 CE, entre las materias de competencia exclusiva del Estado están: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales; la administración de justicia; la legislación penal y penitenciaria; la seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las CCAA en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica; y la estadística para fines estatales.

El artículo 148.1 dispone que las CCAA podrán asumir las materias relativas a la asistencia social y seguridad e higiene. Todas las CCAA han asumido estas competencias en sus Estatutos de Autonomía y disponen de leyes autonómicas que regulan la prevención y protección integral en materia de violencia de género. Están disponibles en:

<https://violenciagenero.igualdad.gob.es/profesionalesInvestigacion/protocolosAmbitoAutonomico/normativa/home.htm>

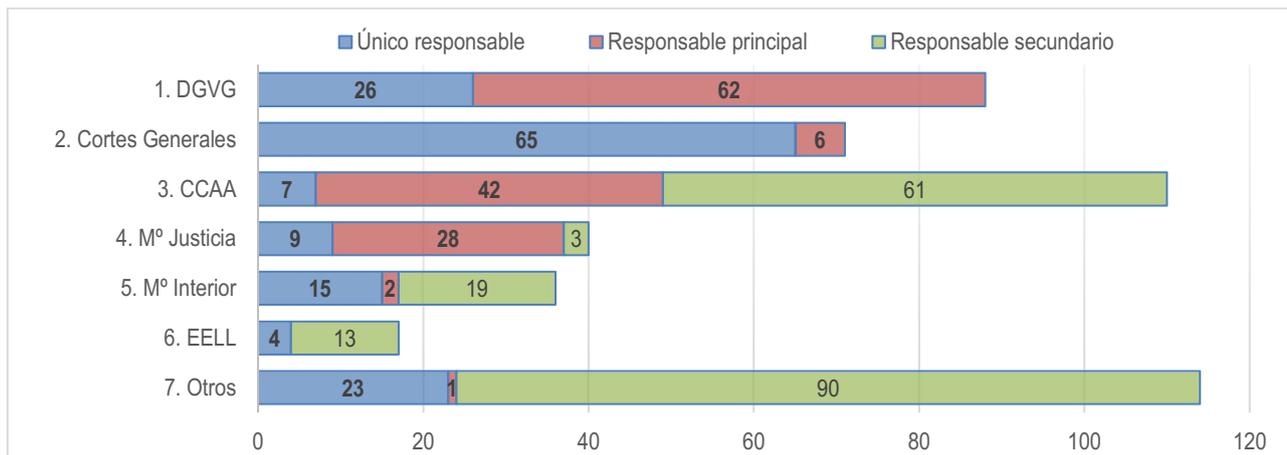
¹⁰⁴ El trabajo no persigue asignar unas responsabilidades que no ha definido suficientemente el Pacto, sino ilustrar el peso de las diferentes AAPP y agentes participantes en la ejecución de sus medidas, para identificar los más relevantes.

¹⁰⁵ El gráfico no individualiza la participación de las EELL. Estas AAPP participan en 20 medidas del PEVG y sólo en cuatro de ellas figura como única responsable, de tal modo que su actuación se realiza bajo la coordinación de la AGE o las CCAA. No obstante, las medidas de las EELL son muy relevantes y, además, afectan a más de 8 mil municipios.

ANEXO 6-2/2

El siguiente gráfico se resumen los agentes públicos con mayor peso en la aplicación del PEVG:

GRÁFICO Nº 16 – PRINCIPALES AGENTES PÚBLICOS EN EL PEVG



FUENTE: elaboración propia a partir del análisis de las competencias de los responsables identificados en el PEVG. Las asignaciones se clasifican en tres categorías: responsable único de la medida (149); responsable principal de una medida compartida, asignado al competente en la materia (141); y, por último, responsable secundario, cuando el agente público participa en la medida, pero esta se ha atribuido a otro responsable principal.

Se atribuye una participación al Congreso de los Diputados y al Senado en el 24 % de las medidas, en su mayoría relacionadas con la previsión de modificaciones legislativas promovidas por el Convenio de Estambul, además de las actuaciones de seguimiento y evaluación del Pacto, siendo necesaria la colaboración de los departamentos ministeriales afectados¹⁰⁶.

Se estima una responsabilidad principal de la AGE en el 58 % de las medidas, según la siguiente distribución: la DGVG el 31 %; el Ministerio de Justicia el 13 %; el Ministerio del Interior el 6 %; y, finalmente, otros doce departamentos ministeriales sumarían el 8 % restante¹⁰⁷.

Se estima una responsabilidad principal de las CCAA en el 17 % de las medidas, relativas a la asistencia social integral a las víctimas de VG y a las acciones de sensibilización y prevención en los ámbitos educativo y sanitario. No obstante, las CCAA no tienen limitada su participación en otras medidas, aunque estas se liderarían desde departamentos de la AGE.

Finalmente, se asigna a las EELL el 1 % de las medidas relacionadas con la creación de oficinas y servicios municipales de atención a las víctimas de VG, cuestión de especial transcendencia en el mundo rural. Además, las Administraciones Locales participan en otro 4 % de las medidas lideradas desde la AGE o las CCAA.

¹⁰⁶ La mayoría de las medidas legislativas necesarias para la implementación del PEVG se aplicaron mediante 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. Recientemente, se han adoptado otras medidas legislativas mediante la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, correspondiendo la iniciativa al Ministerio de Igualdad.

¹⁰⁷ Se refiere fundamentalmente a los departamentos responsables de las materias de sanidad, educación y servicios sociales, cuya función consiste en la coordinación y colaboración con las CCAA, a las que se ha atribuido la responsabilidad principal de la ejecución de las medidas.

ANEXO 7

FONDOS DEL PEVG TRANSFERIDOS A LAS CCAA Y CA (2018-2022)

(euros)

CCAA o CA	2018	2019	2020	2021	2022
Andalucía	15.280.001,81	15.312.975,88	15.286.964,44	15.086.155,58	13.597.903,37
Aragón	4.731.429,74	4.723.185,25	4.657.150,64	4.676.250,55	4.591.317,02
Canarias	5.903.779,52	5.879.233,81	2.156.309,78	3.865.772,00	2.936.009,69
Cantabria	1.547.670,41	1.543.674,63	1.550.655,41	1.551.187,44	1.414.678,96
Castilla y León	7.508.928,87	7.440.357,22	7.429.731,07	7.398.464,82	7.396.592,88
Castilla-La Mancha	6.291.506,40	6.295.500,07	6.247.584,28	6.230.968,90	6.232.374,75
Cataluña	12.779.628,85	12.724.658,35	12.833.544,44	12.962.887,32	11.670.213,09
Comunidad de Madrid	10.227.412,18	10.469.852,15	8.118.499,67	9.892.003,52	8.217.612,31
Comunitat Valenciana	8.900.697,82	8.796.751,95	8.762.937,13	8.731.253,61	7.855.038,54
Extremadura	4.620.611,29	4.631.572,52	4.610.139,29	4.619.934,31	4.169.057,84
Galicia	8.027.342,48	7.989.984,90	7.939.202,90	7.879.380,52	7.135.509,54
Illes Balears	4.041.423,32	4.076.685,29	4.142.542,43	4.113.433,07	4.114.853,83
La Rioja	1.522.889,84	1.515.111,53	1.515.047,25	1.436.699,15	1.458.288,44
Principado de Asturias	2.878.712,49	2.864.962,94	2.873.028,43	2.861.289,42	2.573.972,30
Región de Murcia	3.441.364,23	3.423.468,98	3.411.276,23	3.421.820,65	3.083.462,83
Ciudad Autónoma de Ceuta	1.144.833,35	1.159.701,05	407.359,77	802.715,08	813.584,96
Ciudad Autónoma de Melilla	1.151.767,40	1.152.323,48	1.120.363,30	902.069,81	1.021.662,69
Pagos realizados	100.000.000,00	100.000.000,00	93.062.336,46	96.432.285,75	88.282.133,04
Remanentes descontados	-	-	6.937.663,54	3.567.714,25	11.717.866,96
Obligaciones reconocidas	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00
% de ejecución de la anualidad (*)	93,1 %	96,4 %	88,3 %	n.a.	n.a.

FUENTE: Información facilitada por la DGVG. (*) Las transferencias de 2021 y 2022 están en plazo de ejecución, por lo que todavía no se ha determinado el remanente no aplicado (n.a.=no aplicable) a la fecha de elaboración de este Informe.

Criterios para el reparto de los fondos del PEVG entre las CCAA

Criterio	Importe	Porcentaje %
1. Insularidad (se aplica a las CCAA de Canarias e Illes Balears)	4.000.000	4,0
2. Ciudad fronteriza (se aplica a las CA de Ceuta y Melilla)	2.000.000	2,0
3. Según distribución de mujeres	42.500.000	42,5
4. Según distribución de mujeres de 65 años y más	2.500.000	2,5
5. Según distribución de mujeres extranjeras	2.500.000	2,5
6. Según distribución de mujeres con discapacidad	2.500.000	2,5
7. Según distribución de mujeres con trabajo temporal o paradas	20.000.000	20,0
8. Según dispersión (densidad) de la población	14.000.000	14,0
9. Según población rural	10.000.000	10,0
Total	100.000.000	100,0

Fuente: Elaboración propia a partir de las resoluciones de la Secretaría de Estado de Igualdad y contra la VG (2018-2022).

ANEXO 8-1/2

CUESTIONARIO REALIZADO A LAS CCAA

- 1.- ¿En qué medida ha participado su CCAA en la determinación de los criterios de reparto de los fondos del Pacto de Estado?
- 2.- ¿A lo largo de estos cinco años, se ha planteado alguna revisión de los criterios? (*Desarrolle la respuesta si es afirmativa*)
- 3.- ¿Se han recibido los fondos de la AGE en un plazo adecuado para la ejecución de las actuaciones?
- 4.- Explique cómo se han seleccionado los proyectos que se han financiado con los fondos del Pacto de Estado.
- 5.- ¿Hasta qué punto han sido suficientes los fondos del Pacto de Estado para desarrollar las medidas que se atribuyen a las CCAA?
- 6.- ¿Cómo participa su Comunidad Autónoma en el seguimiento de la ejecución del Pacto de Estado?
- 7.- ¿Cómo participa su Comunidad Autónoma en la evaluación de los resultados del Pacto de Estado? ¿Los resultados de esa evaluación producen alguna reformulación de las acciones?
- 8.- ¿Se realiza algún tipo de rendición interna, a órganos de la propia Comunidad Autónoma, sobre las actuaciones realizadas con los fondos del Pacto de Estado? (*Si la respuesta es afirmativa, explique el procedimiento*)
- 9.- Valore de 1 a 5 el impacto que han tenido los siguientes hitos en la lucha contra la violencia de género (marque con una "x" la casilla correspondiente: 1-sin impacto; 2-impacto escaso; 3-impacto significativo; 4-impacto relevante; 5-impacto determinante).

Hitos	1	2	3	4	5
Ley Orgánica 1/2004					
Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género (2007-2008)					
Convenio de Estambul					
Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2013-2016					
Agenda 2030					
Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades (2014-2016)					
Pacto de Estado contra la Violencia de Género suscrito en 2017					
Otros: ...					
Otros: ...					

(Puede desarrollar su respuesta y añadir otros hitos que estén relacionados en el cuadro como, por ejemplo, la ley autonómica, el plan estratégico autonómico, etc.).

- 10.- Valore el avance conseguido en los ejes 1 a 8 del Pacto de Estado a consecuencia de los proyectos ejecutados por la Comunidad Autónoma (marque con una "x" la casilla correspondiente).

Eje de actuación	Sin avance	Poco avance	Avance significativo	Gran avance	No contesta
1 – Ruptura del silencio					
2 – Respuesta institucional					
3 – Asistencia, ayuda y protección de las mujeres					
4 – Asistencia y protección de menores					
5 – Formación de los agentes					
6 – Seguimiento estadístico					
7 – Recomendaciones a CCAA, EELL y otras instituciones					
8 – Visualización y atención otras formas de violencia					

(Puede desarrollar su respuesta)

ANEXO 8-2/2

11.- Valore el avance conseguido en las actuaciones que se relacionan a continuación a consecuencia de la ejecución de los proyectos de la Comunidad Autónoma relacionados con medidas del Pacto de Estado (marque con una "x" la casilla correspondiente).

Actuaciones	Sin avance	Poco avance	Avance significativo	Gran avance	No contesta
Adquisición de conocimiento sobre la violencia de género (estudios, estadísticas, etc.)					
Campañas de prevención y sensibilización					
Formación de los jóvenes en el uso adecuado de Internet y las nuevas tecnologías					
Protocolos de detección precoz en el ámbito educativo					
Protocolos de detección precoz en el ámbito sanitario					
Protocolos específicos para los colectivos más vulnerables (mujeres mayores, con diversidad funcional / discapacidad o migrantes en situación irregular)					
Atención psicológica a las víctimas y a sus hijos/as menores de edad					
Desarrollo de la red de atención integral para la Violencia de Género de la Comunidad Autónoma					
Red de casas de acogida y viviendas tuteladas para mujeres en situación de riesgo					
Puntos de Encuentro Familiar					
Planes de reinserción socio-laboral					
Ayudas de carácter económico					
Atención especializada a mujeres de etnias minoritarias					
Asociacionismo de las mujeres en el ámbito rural					
Programas integrales de atención a la violencia sexual					
Estudios sobre las nuevas realidades de la trata de mujeres con fines de explotación sexual					

(Puede especificar otras actuaciones en las que considere que se han alcanzado un gran avance o un avance significativo)

12.- Valore de 1 a 5 la coordinación que se mantiene con otros agentes públicos estatales corresponsables de la aplicación de las medidas recogidas en el Pacto de Estado (marque con una "x" la casilla correspondiente, siendo 1 "inexistente"; 2 "meramente formal"; 3 "suficientemente buena, pero todavía muy mejorable"; 4 "buena, y en proceso de mejora"; 5 "muy buena"):

Agentes públicos	1	2	3	4	5
a. Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género (Ministerio de Igualdad)					
b. Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer					
c. Instituto de la Mujer y para la Igualdad de Oportunidades (Ministerio de Igualdad)					
d. Ministerio de Justicia					
e. Ministerio de Educación y Formación Profesional					
f. Ministerio de Universidades					
g. Ministerio de Sanidad					
h. Ministerio del Interior					
i. Ministerio de Política Territorial					

(Facilite información sobre los ámbitos de coordinación en los que se podría mejorar)

13.- Explique brevemente en qué medida ha contribuido el Pacto de Estado a la participación de las Entidades Locales en la red para la atención integral de la violencia de género de su Comunidad Autónoma.

14.- Explique brevemente cómo ha afectado la pandemia del COVID-19 a la ejecución de las medidas del Pacto de Estado que tenía previsto realizar su Comunidad Autónoma. Puede desarrollar su respuesta a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Qué actuaciones se han dejado de ejecutar?
- ¿Qué actuaciones alternativas a las previstas se han ejecutado?

15.- Indique el impacto que tendría sobre la continuidad de las actuaciones que ha venido desarrollando la Comunidad Autónoma una hipotética supresión de las aportaciones financieras del Estado. Puede desarrollar su respuesta a partir de las siguientes preguntas:

- ¿Cómo participa su Comunidad Autónoma en el proceso de renovación del Pacto de Estado?
- ¿Hasta qué punto considera necesaria la renovación del Pacto de Estado?

ANEXO 9-1/2

ANÁLISIS DEL REPARTO DE FONDOS DEL PEVG EN LAS EELL

El PEVG ha financiado entre 2018-2022 las nuevas competencias atribuidas a las EELL en el ámbito de la lucha contra la VG. Las modificaciones en los criterios para el reparto de los fondos a mitad del PEVG, así como la duplicación del importe anual en los últimos ejercicios, han tenido una importante incidencia en la cuantía percibida por los municipios.

CUADRO Nº 18 – CRITERIOS DE ASIGNACIÓN DE FONDOS A LAS EELL (2018-2022)

Criterio	2018-2019	2020-2021	2022
Cuantía Fija	689 euros por municipio.	1.000 euros por municipio.	El 30 % del total se divide entre el número de municipios.
Cuantía según población	0,18 euros por habitante.		El 20 % del total se divide por el número total de habitantes y se asigna a cada municipio según su población.
Incorporación a VioGén-ATENPRO	El sobrante de aplicar la cuantía fija y la cuantía por población se divide entre los municipios incorporados al sistema VioGén.	El sobrante de aplicar la cuantía fija y la cuantía por población se divide entre los municipios incorporados al sistema VioGén o aquellos que tengan usuarias del sistema ATENPRO.	- El 15 % del total se distribuye entre los municipios incorporados al sistema VioGén. -El 35 % del total se distribuye por cuartas partes entre los municipios con usuarias del sistema ATENPRO según número de usuarias.

FUENTE: elaboración propia a partir de las Resoluciones de la DGVG y del Real Decreto 1023/2020 y su modificación por Real Decreto 503/2022.

Para analizar el impacto de estos cambios, se ha eliminado el importe repartido por el nivel de población, que es específico de cada municipio, de tal modo que se obtienen las cantidades asignadas por los demás criterios. En el siguiente cuadro se resumen las cuantías a percibir para cada tipo de municipio derivadas de la aplicación de los criterios vigentes en cada ejercicio:

CUADRO Nº 19 – APORTACIÓN A LAS EELL POR CRITERIO, EXCEPTO EL POBLACIONAL (2018-2022)
(euros)

	2018	2019	2020	2021	2022
Cuantía Fija por municipio	689	689	1.000	1.000	1.523
Importe a cada municipio incorporado a VioGén	16.095	15.356	n.a.	n.a.	9.539
Sólo en 2020 y 2021 - Importe a cada municipio incorporado a VioGén o con usuarias del Servicio ATENPRO empadronadas	n.a.	n.a.	1.973	11.101	n.a.
Importe a cada municipio con usuarias del Servicio ATENPRO empadronadas (según rangos)	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	Por rangos:
				Entre 1 y 5 usuarias	2.181
				Entre 6 y 25 usuarias	7.292
				Entre 26 y 20 usuarias	48.611
				Más de 50 usuarias	74.468

FUENTE: elaboración propia. Nota: un municipio recibiría en cada ejercicio la cuantía fija, más un importe por habitante, a los que se sumaría el importe recibido en el caso de estar integrado en VioGén. En 2020 y 2021 se equiparó estar en VioGén con tener usuarias en ATENPRO. En 2022 se separaron estas circunstancias, aplicándose criterios independientes de reparto.

ANEXO 9-2/2

El primer impacto significativo se refleja en el ejercicio 2020, cuando se incluyó como nuevo criterio de reparto entre municipios la existencia de usuarias de ATENPRO empadronadas. De este modo, los 460 municipios integrados en ese momento en VioGén vieron reducida significativamente la cuantía recibida en años anteriores, dado que el fondo sobrante tras repartir a cada municipio la cuantía fija y por habitante, pasó a repartirse entre 2.054 municipios (son muchos más los municipios con usuarias de ATENPRO).

Este efecto negativo se compensó en 2021, cuando se duplicó la dotación del fondo (de 20 millones a 40 millones) para reforzar la aplicación del PEVG en los municipios de VioGén y con usuarias en ATENPRO.

Pero es en el ejercicio 2022, con la última modificación de criterios operada por Real Decreto 503/2022, cuando se aplica un criterio de reparto más adecuado, pues se fundamenta en la asignación proporcional del importe global de los fondos a cada criterio de reparto, de forma similar al modelo que se aplica en las CCAA, lo que debería incidir en una mayor estabilidad en las aportaciones en los siguientes ejercicios.

Los nuevos criterios ponderan el reparto en función del número de usuarias de ATENPRO en el municipio, indicador que parece adecuado para valorar la incidencia de la violencia de género y reforzar con mayores recursos las actuaciones de prevención y sensibilización.

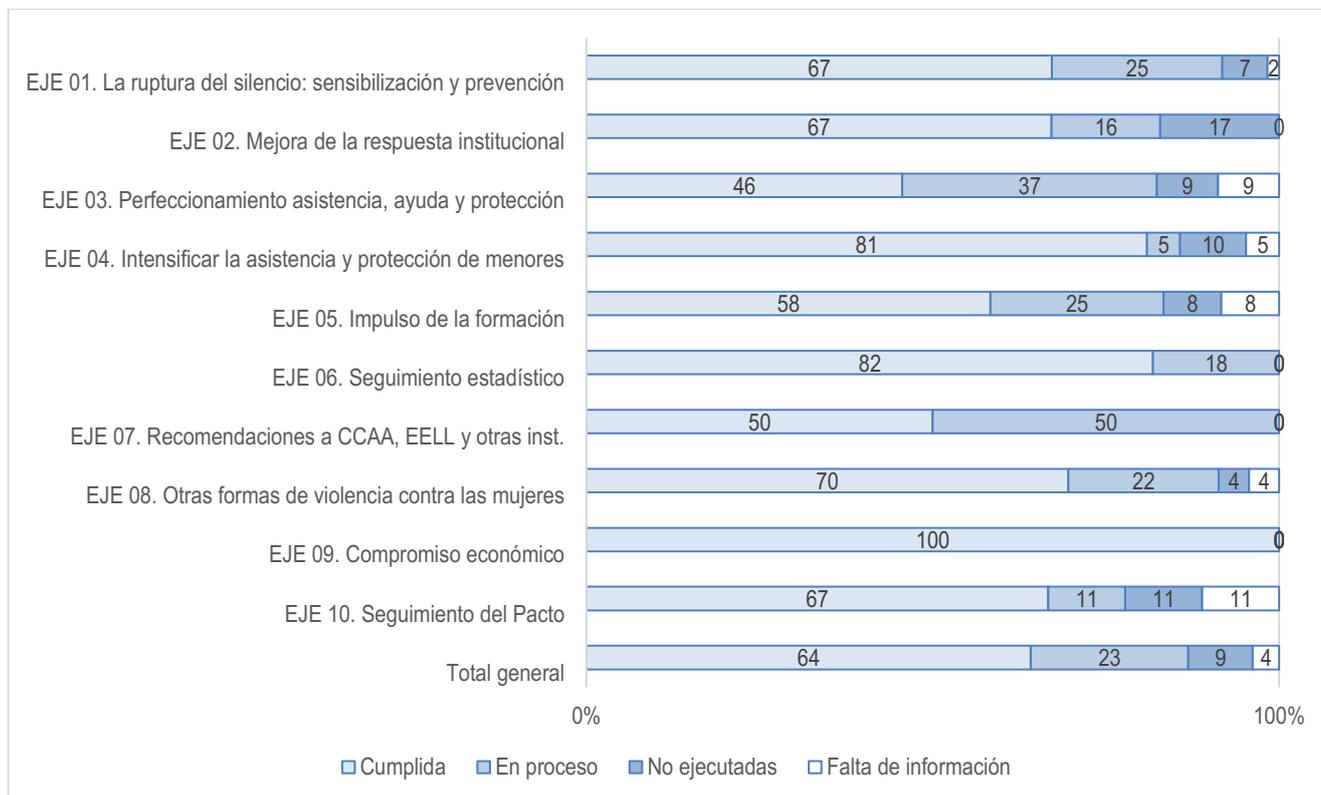
Además, un municipio que estuviese incorporado en VioGén y tuviese usuarias de ATENPRO recibía por primera vez asignaciones por ambos criterios, circunstancia que se da en casi todos los municipios de VioGén.

ANEXO 10

RELACIÓN DE ENTREVISTAS

- Delegada del Gobierno contra la Violencia de Género, y Presidenta del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.
- Subdirección General de Sensibilización, Prevención y Estudios de la Violencia de Género.
- Subdirección General de Coordinación Interinstitucional en Violencia de Género.
- Representantes de la Conferencia Sectorial de Igualdad (entre ellos, el Secretario de esta).
- Dirección General de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior.
- Presidenta del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial.
- Vocal miembro del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer en calidad de experta en el estudio de las distintas formas de violencia contra las mujeres.
- Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP).
- Unidad de Coordinación contra la Violencia sobre la Mujer de Madrid, en la Delegación del Gobierno de la Comunidad de Madrid.
- Unidades de Violencia sobre la Mujer de Alicante y Burgos.
- Personas expertas en VG del Ministerio de Justicia.
- Asociaciones no gubernamentales especializadas en VG.

ANEXO 11

AVANCE DE LA EJECUCIÓN DEL PEVG A 7 DE JULIO DE 2023

Fuente: Elaboración propia a partir del borrador de Informe de Evaluación del PEVG que facilitó la DGVG el 7 de julio de 2023. La información no es definitiva a la fecha de aprobación de este informe, si bien no es probable que los resultados finales alteren significativamente estos datos.