



**#encuentrovvi**

## **HOJA DE RUTA**

**MEDIDAS PARA UN PLAN DE ACCIÓN  
DIRIGIDO A PREVENIR Y ERRADICAR LA  
VIOLENCIA VICARIA Y LA VIOLENCIA DE  
GÉNERO INSTITUCIONAL**

**Mérida, mayo 2022**

## **INTRODUCCIÓN**

Los datos y experiencias de profesionales, de personal de instituciones públicas y de asociaciones de acompañamiento a víctimas, avalan que nuestro sistema no está funcionando adecuadamente en innumerables casos de mujeres, niños y niñas víctimas de violencia de género, maltrato y violencia sexual incestuosa, generando un nivel de sufrimiento e indefensión totalmente intolerable en un auténtico Estado de Derecho y en cualquier democracia avanzada.

Ante esta cruda realidad, plantear que el marco normativo vigente puede y debe ser mejorado, es algo lógico, pero no es menos cierto que España es uno de los países con la legislación más avanzada del mundo en estas materias.

¿Qué hacer entonces?

Como primer paso, es imprescindible identificar adecuadamente los problemas existentes para poder poner los remedios adecuados.

La cuestión de fondo ya se anunciaba en el informe de Amnistía Internacional (2004): "El principal desafío de la Ley integral, es su aplicabilidad".

De igual manera, el Comité de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer expresaba, como una de las principales preocupaciones, "la persistencia en la sociedad española de un conjunto de roles y estereotipos discriminatorios".

A día de hoy son múltiples los estudios que siguen corroborando ese diagnóstico, encontrándonos en los últimos meses, concretamente desde diciembre de 2021, con informes de la Relatora especial de Naciones Unidas sobre violencia contra la mujer, en los que se destaca uno de los problemas más relevantes: la existencia de un "*patrón estructural*" en la Justicia española que desprotege a los niños y discrimina a las mujeres. Textualmente se afirma que "*...Guiados por teorías pseudocientíficas y regresivas, como la alienación parental, los tribunales de España y otros países no están garantizando el derecho*

*de los menores a estar libres de violencia ni el derecho de las mujeres a la no discriminación".*

Esa quiebra en el funcionamiento de nuestro Estado de Derecho, que supone una gravísima vulneración de derechos fundamentales y un sufrimiento incalculable en mujeres, niños, niñas y adolescentes, en gran medida obedece a la inaplicación de los mandatos normativos (nacionales e internacionales) vigentes en la materia, como es el caso del recogido en el art. 49.2 del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convenio de Estambul), el cual establece que *"Las Partes adoptarán las medidas legislativas o de otro tipo necesarias, de conformidad con los principios fundamentales de los derechos humanos y teniendo en cuenta la perspectiva de género en este tipo de violencia, para garantizar una investigación y unos procedimientos efectivos por los delitos previstos en el presente Convenio"*.

No sería correcto, ni justo, hacer afirmaciones generales, pero tristemente los casos y las investigaciones avalan que muchos de los operadores del sistema judicial, de los servicios sociales, equipos psicosociales y otros/as profesionales, siguen funcionando con marcos referenciales e interpretativos plagados de prejuicios sexistas; hasta que esto no se supere, es imposible que puedan cumplir de forma adecuada la labor que les viene legalmente encomendada.

Y es que las normas exigen aplicar la perspectiva de género e infancia, sencillamente porque es la metodología imprescindible para garantizar la igualdad efectiva entre mujeres y hombres y la aplicación efectiva del "interés superior del menor".

Pero junto a los prejuicios sexistas y estereotipos de género (más o menos conscientes, que podrían subsanarse con una formación continua especializada), no podemos ignorar que, desde hace tiempo, asistimos a una REACCIÓN contra los avances en la construcción de una sociedad no discriminatoria para las mujeres. Y no se trata de una reacción intrascendente. Hablamos de una reacción contra el MANDATO DE IGUALDAD REAL, mandato que constituye uno de los pilares básicos del Estado social y democrático de Derecho que consagra nuestra Constitución.

De ahí la imperiosa necesidad de poner en marcha actuaciones concretas en todos los frentes afectados, considerando que uno de los de mayor urgencia, por la gravedad de la vulneración de derechos que conlleva y los efectos terribles que provoca, es el que refiere a la Violencia Vicaria y la Violencia de Género Institucional, las cuales, sumadas a la violencia originaria ejercida por el maltratador, culminan la devastación y destrucción total del proyecto de vida de las mujeres y sus hijos e hijas.

Es por ello por lo que presentamos esta Propuesta de medidas para un Plan de Acción a nivel nacional, cuyo objetivo es prevenir y erradicar dichas manifestaciones de Violencia de Género:

- La Violencia Vicaria: entendida como “aquella violencia que se ejerce sobre los hijos para herir a la mujer. Es una modalidad de violencia de género que toma a las hijas e hijos (u otras personas significativas para ella) como objeto para continuar el maltrato y la violencia sobre la mujer. El objetivo final es dañar a la mujer, *golpearla donde más duele*” (Sonia Vaccaro)
- La Violencia de Género Institucional: entendiendo por esta los actos u omisiones del personal al servicio de las Administraciones Públicas (o de entidades que colaboren con las mismas), que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y de las niñas, niños y adolescentes que de ella dependan, así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia de género.  
Las manifestaciones de violencia institucional pueden darse en los diferentes ámbitos y niveles en los que actúa el Estado con relación a la prevención, atención y reparación del daño a las víctimas.

Atendiendo a la urgente necesidad de actuación y en base a la experiencia acumulada de un gran número de profesionales, de responsables de instituciones públicas, de activistas y de madres

víctimas, formulamos el siguiente paquete de medidas, estructuradas entorno a cuatro grandes ejes de intervención, claramente interconectados.

### **EJES DE INTERVENCIÓN PARA LA ELABORACION DE UN PLAN DE ACCIÓN DIRIGIDO A PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA VICARIA Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO INSTITUCIONAL**

1. Conocimiento de la Realidad.
2. Formación-Sensibilización.
3. Mejora normativa y protocolización de la intervención.
4. Recursos y Servicios para la protección y reparación a las víctimas.

## **1.-CONOCIMIENTO DE LA REALIDAD**

- 1.1.- Crear una Comisión Independiente, aprobada por el Estado e integrada por personas expertas en Violencia de Género (en sus distintas manifestaciones, incluido el pretendido SAP o figuras similares), violencia sexual y maltrato intrafamiliar a menores, y demás materias conexas e interrelacionadas.
- 1.2.- Incluir dentro de las funciones del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, de forma expresa, la de recabar información sobre el uso del SAP (o figuras similares) por parte de cualquier profesional, en los distintos ámbitos y niveles de intervención de todas las administraciones públicas implicadas (servicios sociales, equipos psicosociales, juzgados de instrucción, penales y civiles), o entidades que colaboren con las mismas.
- 1.3.- Incluir en las estadísticas de los Juzgados todas las cuestiones relativas a investigaciones de violencia sexual intrafamiliar, maltrato y custodia de niños y niñas (denuncias, medidas adoptadas y la forma de conclusión del proceso).  
Esos datos habrán de ser remitidos al Observatorio de Violencia sobre la Mujer, para su análisis, divulgación y propuesta de adopción de medidas.
- 1.4.- Crear un Registro unificado sobre casos de violencia sexual intrafamiliar contra niños, niñas y adolescentes
- 1.5.- Dotar fondos públicos para la elaboración y publicación de estudios sobre las materias arriba enunciadas, realizando convenios de colaboración entre universidades y potenciando líneas de investigación en torno a estas problemáticas.

## 2.- FORMACIÓN- SENSIBILIZACIÓN

2.1.- Diseñar y ejecutar un Plan de Formación **obligatoria** en violencia de género, violencia sexual y maltrato infantil (realizada a través de programas específicos, de carácter público y por personal experto en la materia), para profesionales que ya estén trabajando o vayan a trabajar en instituciones o servicios vinculados con estas problemáticas (juzgados, abogacía, servicios sociales, centros sanitarios, equipos psicosociales, comisarías).

La Formación incluirá un plan de aplicación práctica y un sistema de evaluación presencial o telemática, con todas las garantías.

La obtención del certificado que acredite dicha formación ha de ser imprescindible para optar al ejercicio de la actividad profesional correspondiente. (Ej. El Máster de Formación para el profesorado de secundaria)

2.2.- Dentro de los Colegios de Abogados y Abogadas, elevar el nivel de exigencia para la pertenencia al turno de oficio especializado en violencia de género, estableciendo como obligatoria la obtención del certificado arriba señalado.

2.3.- Modificación de contenidos curriculares: Inclusión obligatoria de asignaturas específicas sobre violencia de género y violencia contra las niñas, niños y adolescentes en todas aquellas carreras universitarias y estudios de formación profesional, cuyo quehacer técnico incida en estas realidades.

2.4. Aplicar un "enfoque dual" en Educación en materia de Igualdad entre mujeres y hombres: junto a la obligatoria transversalidad de la igualdad como contenido curricular, es necesaria la existencia de "módulos específicos", con contenidos mínimos adaptados a todos los niveles educativos: corresponsabilidad, violencia de género, ...

### **3.-MEJORA NORMATIVA Y PROTOCOLIZACIÓN DE LA ACTUACIÓN.**

3.1.- En la LO 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, describir qué es la perspectiva de género, en cuanto que metodología de análisis y herramienta de trabajo obligatoria e imprescindible para implementar, el principio de igualdad (real) entre hombres y mujeres.

En coherencia con ello y a los efectos de su concreción práctica, se habrán de desarrollar protocolos específicos para los distintos ámbitos de intervención; por lo que refiere al ámbito judicial, establecer el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género.

3.2.- En la LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, incluir y definir la violencia vicaria y la violencia de género institucional como modalidades de dicha violencia, estableciéndose de forma expresa que, la utilización de enfermedades científicamente no validadas, como el pretendido Síndrome de Alienación Parental (SAP o similares), bajo cuya invocación se imponga a los niños, niñas y adolescentes medidas coercitivas contrarias a su voluntad, es una manifestación específica de violencia de género institucional. Siendo esto así, el uso de dicha figura (SAP o similares) por parte de cualquier agente público o profesional interviniente (miembros de equipos psicosociales, juzgados, servicios sociales, servicios sanitarios, ...) tendrá consecuencias en el ámbito administrativo (previéndose sanciones concretas) y, en su caso, penal.

A tales efectos se definirá el SAP y sus múltiples acepciones: madre instrumentalizadora, preocupación mórbida de la madre, madre manipuladora, madre loca, menor manipulado, menor con falsa memoria, denuncia falsa, la madre utiliza la Justicia para atacar al padre....

Es fundamental que se recuerde y se tenga por presente siempre, que una niña o un niño, NO son marionetas a quienes se puede hacer creer cosas que no han ocurrido. Los conceptos de



implantación de falsa memoria, instrumentalización, interferencias y “lavado de cerebro”, son premisas falsas al servicio de silenciar su voz. Son constructos que la Psicología evolutiva ya había rebatido a mediados del siglo pasado pero que en la actualidad se vuelven a utilizar con el fin último de quitar voz a los niños, niñas y adolescentes, testigos únicos del maltrato y la violencia sexual intrafamiliar.

- 3.3.- Definir y desarrollar legalmente, de forma precisa y sin ambigüedad, el concepto de “Interés superior del menor”, delimitando su alcance en las tres dimensiones en las que, a tenor de las Recomendaciones del Comité de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (2013), el mismo se proyecta:
  - a. derecho sustantivo,
  - b. principio interpretativo y
  - c. norma de procedimiento.
- 3.4.- En conexión con lo anterior, y en aras a implementar de forma efectiva en nuestro país las Directrices aprobadas por el Consejo de Europa sobre una Justicia adaptada a la Infancia (2010), elaborar un Protocolo de actuación dirigido a todos los operadores del sistema judicial, para un cumplimiento adecuado a la obligada prevalencia del “interés superior del menor”.
- 3.5.- Ante separaciones de pareja conflictivas, se habrá de desarrollar siempre una valoración exhaustiva que permita identificar los posibles casos de violencia de género, al objeto de prevenir consecuencias peligrosas para madres y menores (¡Por el interés superior de las y los menores!)
- 3.6.- En materia de custodia, la voluntad de los niños y niñas será escuchada y atendida con carácter preferente y personalmente por el juez o jueza y fiscalía, pudiendo ser auxiliados por profesionales cuando las circunstancias excepcionales así lo aconsejen, las cuales deberán motivarse expresamente, no pudiendo estar en ningún caso relacionadas con el SAP (o figuras similares), de conformidad con el art. 11 LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

- 3.7.- En concreto, establecer la prohibición expresa de los ARRANCAMIENTOS, que es la mayor violencia institucional en el marco de la terapia de la amenaza del falso SAP.
- 3.8.- En cumplimiento de las previsiones contenidas en el art. 2.5b) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, cuando el/la menor sea víctima de violencia de género y/o de violencia sexual, toda resolución judicial y toda medida relevante en el interés superior de la persona menor de edad, deberá contar con el informe colegiado de un grupo técnico y multidisciplinar especializado en violencia de género y/o violencia sexual infantil.
- 3.9.- En los casos ya juzgados en los que se haya aplicado SAP (o figura similar), y como consecuencia de ello se haya cambiado la custodia de niños y niñas, se establecerá un procedimiento ágil para una revisión inmediata de la custodia, mediante un proceso urgente de modificación de medidas.
- 3.10.- Salvo que la evidencia probatoria empírica determine alguna duda o sospecha consistente y relevante (y no solo bajo la apreciación subjetiva de quien entrevista), no se permitirá la evaluación de credibilidad en menores de edad partícipes de causas civiles o penales, en especial en delitos contra su sexualidad y de maltrato.
- 3.11.- En toda causa donde existan niñas, niños y adolescentes como parte implicada, ha de prevalecer el "in dubio pro-filis" por encima de cualquier otro principio rector. Un/a menor es la parte más vulnerable de todo proceso judicial y merece que las leyes y quienes las aplican, compensen su vulnerabilidad a través de un apoyo diferencial respecto a los/as adultos (sobre todo a los efectos de establecer medidas cautelares de protección).
- 3.12.- En los supuestos en los que existan indicios suficientes de posibles violencias sexuales u otros malos tratos a menores, operará la "traslación de la carga de la prueba", debiendo de ser la parte investigada quien aporte las pruebas que invaliden dichos indicios y acrediten la no existencia de tales violencias.

“Crear en lo que dice el menor es ante todo un principio de precaución” (Comisión Independiente sobre Incesto y Abuso Sexual Infantil, Francia, marzo de 2021).

En tales casos, se suspenderá el proceso penal por incumplimiento del régimen de visitas contra uno de los progenitores cuando se está investigando al otro por malos tratos y/o violencia sexual infantil.

3.13.- Prever en la ley la retirada permanente de la patria potestad en caso de condena de un progenitor por violencia sexual incestuosa contra su hijo/hija.

3.14.- En los casos en los que haya habido un proceso abierto por malos tratos (conforme art. 1.3 LO 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia) o violencias sexuales contra un/a menor, y dicho proceso termine sin condena, ante la negativa del niño, niña y adolescente a tener contacto con el/la progenitor denunciado, se respetará siempre su decisión. No se realizarán cambios de custodia contra la voluntad del niño o niña que haya denunciado a su progenitor/a por malos tratos y/o violencia sexual.

Se deberá de solicitar ayuda de profesionales especialistas para analizar la situación y se evaluará al progenitor/a rechazado, al objeto de comprobar si el motivo del rechazo reside (o no) en comportamientos o acciones de éste.

3.15.- En desarrollo de las distintas leyes sustantivas y procesales que encomiendan a la Fiscalía la defensa de los derechos de los/as menores, establecer, de forma expresa, la obligada intervención de dicha Fiscalía para garantizar el cumplimiento efectivo de la normativa vigente, como es el caso del mandato previsto en el art. 94 CC:

*“No procederá el establecimiento de un régimen de visita o estancia, y si existiera se suspenderá, respecto del progenitor que esté incurso en un proceso penal iniciado por atentar contra la vida, la integridad física, la libertad, la integridad moral o la libertad e indemnidad sexual del otro cónyuge o sus hijos. Tampoco procederá cuando la autoridad judicial advierta, de las alegaciones de las partes y las pruebas practicadas, la existencia de indicios fundados de violencia doméstica o de género. No obstante, la autoridad judicial podrá establecer un régimen de visita, comunicación o estancia en resolución motivada en el interés superior del*

*menor o en la voluntad, deseos y preferencias del mayor con discapacidad necesitado de apoyos y previa evaluación de la situación de la relación paterno-filial.*

*No procederá en ningún caso el establecimiento de un régimen de visitas respecto del progenitor en situación de prisión, provisional o por sentencia firme, acordada en procedimiento penal por los delitos previstos en el párrafo anterior”.*

- 3.16.- Instar al Gobierno de España y a las instituciones europeas para que, de manera urgente, inicien las actuaciones necesarias conducentes a la modificación del Convenio de la Haya de 1980, al objeto de que el mismo contemple de manera expresa los casos de violencia de género como causa de exclusión a la restitución inmediata del menor, no aplicándose a los mismos, en consecuencia, el principio "*solve et repete*". La duda, debe favorecer siempre a las niñas y los niños.
- 3.17.- Reclamar con carácter urgente la elaboración, a nivel europeo, de un Protocolo específico para los supuestos de sustracción internacional de menores en los que hayan existido denuncias por violencia de género o cualquier tipo de violencia contra las niñas, niños y adolescentes, adaptado a los principios y normas que establecen los tratados internacionales sobre derechos de los/as menores y sobre violencia de género. Partimos de la premisa de que "un padre violento, jamás puede ser un buen padre"
- 3.18.- Desarrollar reglamentariamente el art. 32 de la LO 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, al objeto de profundizar en la concreción de los mecanismos de coordinación institucional existentes y, en particular, para regular la implantación, en todo el territorio nacional, de Comisiones Locales de Coordinación en materia de Violencia de Género, imprescindibles para que las mujeres y sus hijos e hijas víctimas puedan recibir una respuesta unánime y sin contradicción desde todos los ámbitos, evitando la desorientación y la doble victimización.  
Dicha coordinación habrá de incluir a los juzgados, servicios especializados en violencia de género, servicios sociales, equipos de evaluación psicosocial y forense, centros educativos,

centro de salud, así como cualquier otro personal técnico implicado en la materia.

3.19.- Suspender la utilización de la figura del "coordinador de parentalidad" (impuesta por algunos tribunales en la ejecución de sentencia) y remover a dichos coordinadores/as al no existir regulación legal de dicha figura, la cual:

- a) Se impone obviándose que el derecho a mantener relaciones personales y contactos directos con sus progenitores se trata de un derecho de los hijos e hijas, que no de una obligación.
- b) Puede infringir el derecho de tutela judicial efectiva, al imponerse obligatoriamente y dotarla de facultades jurisdiccionales, obligando a las ciudadanas y ciudadanos al abono de unos honorarios no previstos en la ley.
- c) No está dotada de seguridad jurídica, puesto que, a quiénes la desarrollan, no se les exige titulación concreta; cada tribunal le atribuye distintas facultades.
- d) Se les dota por el tribunal de poderes que van incluso más allá que los propios poderes del juez (reuniones con familia extensa, escuela, psicólogos/as), sin límites definidos.
- e) Puede infringir la normativa sobre protección de datos (llamada en el último Reglamento transferencia), objeto de tratamiento por el responsable de datos del tribunal, sin consentimiento y sin que dicha cesión/transferencia de datos de niñas/os a terceros esté prevista de forma expresa (a terceros que no son parte en el procedimiento y sin regulación legal en la jurisdicción procesal), así como la "autorización", sin base legal, de la intromisión en información reservada de datos sanitarios, escolares, familiares (familia extensa), etc. A ello hay que sumar que, el derecho del coordinador de parentalidad al examen de datos incluye algunos que van más allá de los que constan en el expediente judicial, refiriéndose a otros que ni siquiera están al alcance del tribunal.

## **4.- RECURSOS Y SERVICIOS PARA LA PROTECCIÓN Y REPARACIÓN A LA VÍCTIMAS.**

- 4.1.- En los casos ya juzgados en los que se haya aplicado SAP (o similares), y como consecuencia de ello se haya cambiado la custodia de niños y niñas, junto a la aplicación de un procedimiento ágil para una revisión inmediata de la custodia (mediante un proceso urgente de modificación de medidas), se establecerán mecanismos legales de reparación que incluyan:
- Tratamiento psicológico tanto para las madres como para los niños y niñas.
  - El reembolso de los gastos incurridos, incluidos los de defensa.
- 4.2.- Dada la intensidad del sufrimiento y la grave violación de derechos fundamentales que la aplicación del SAP provoca para las madres y sus hijos e hijas, establecer en el Consejo General del Poder Judicial un procedimiento urgente que le permita, en los supuestos en los que se aplique dicho SAP, recibir denuncias sin tener que esperar a agotar todas las vías jurisdiccionales.
- 4.3.- Incluir a los hijos e hijas en el título habilitante de víctima de violencia de género (de forma expresa), a los efectos de facilitar su acceso a todos los derechos, recursos y servicios incluidos en la normativa vigente.
- 4.4.- Garantizar, a través de los mecanismos de control y evaluación pertinentes, la aplicación de las Directrices aprobadas por el Consejo de Europa (2010) sobre una Justicia adaptada a la Infancia, dotando partidas presupuestarias adecuadas para poder hacerlas realidad (uso obligatorio de la Cámara Gesell para el testimonio de niños, niñas y adolescentes, entre otras).
- 4.5.- Ampliar los servicios públicos especializados en violencia de género, dotándolos de los recursos humanos y materiales que permitan el "acompañamiento", apoyo y asesoramiento necesario a las víctimas de la violencia de género institucional.

En conexión con lo anterior, crear servicios de atención social y psicológica especializada, con un enfoque de género y de derechos de la infancia, que permitan establecer mecanismos de detección y respuesta rápida y adecuada ante los casos de violencia vicaria y violencia de género institucional, adaptándose a las peculiaridades de esta realidad, dado que las víctimas no pueden esperar los tiempos de la justicia, y que el impacto de dichas violencias las hace enfermar y perder recursos sociales, personales y económicos.

- 4.6.- Incluir, en el catálogo de prestaciones cubiertas por el derecho a la asistencia jurídica gratuita, prestaciones especiales (tanto en términos materiales como de profesionales implicados/as) para supuestos de especial complejidad en violencia de género y violencia sexual infantil: sustracción internacional, violencia institucional, ...
- 4.7.- Rediseñar, desde la "cultura de la protección", los Puntos de Encuentro Familiar, que se han convertido en lugares hostiles para muchos niños y niñas.
- 4.8.- Establecer la obligatoriedad de que las personas que entrevisten a las niñas, niños y adolescentes, se identifiquen ante él o ella, explicándoles con detenimiento cómo va a ser el proceso y lo que se va a hacer, respetando estrictamente el tiempo de esa criatura a la que van a entrevistar, en un ambiente adaptado físicamente y con una vestimenta también adaptada a la ocasión (sin togas); debiendo ser videograbada toda entrevista con un/a menor de edad, para permitir asegurar el estricto cumplimiento de sus derechos.
- 4.9.- Crear mecanismos adecuados para la interlocución de las víctimas de violencia de género institucional con las Administraciones competentes, a los efectos de conocer sus demandas y favorecer una mejor respuesta a sus necesidades.
- 4.10.- Garantizar a las víctimas de violencia de género institucional su derecho a obtener una REPARACIÓN INTEGRAL con perspectiva de género y de infancia, que incluya: RESTITUCIÓN, INDEMNIZACIÓN, REHABILITACIÓN y SATISFACCIÓN.