

**RESPONSABILIDAD  
PATRIMONIAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN EN  
CASOS DE VIOLENCIA DE  
GÉNERO**

**Autor**

**Rebeca Idali Alonso Solanas**

**Director**

**Javier Esteban Ríos**

**FACULTAD DE DERECHO**

**CURSO 2021-2022**

**MÁSTER GESTIÓN ADMINISTRATIVA**



1542

**Universidad**  
Zaragoza

## ÍNDICE

<b>I. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>4</b>
1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO.....	4
2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS.....	4
3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO .....	5
<b>II. CONFIGURACIÓN LEGAL Y CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN .....</b>	<b>7</b>
1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: GENERALIDADES .....	7
2. ¿LA ADMINISTRACIÓN PUEDE SER RESPONSABLE EN CASO DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES O POR VIOLENCIA DE GÉNERO? .....	9
<b>III. ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LOS CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO .....</b>	<b>13</b>
1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO	13
2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO JUEZ Y VIOLENCIA DE GÉNERO .....	17
3. RESPONSABILIDAD E INTERVENCIÓN DE INSTANCIAS INTERNACIONALES .....	20
<b>IV. SISTEMA JUDICIAL Y POLICIAL DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA: POSIBILIDADES DE MEJORA .....</b>	<b>24</b>
<b>V. CONCLUSIONES .....</b>	<b>28</b>
<b>VI. BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>30</b>

## **LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS EN EL TRABAJO**

CE - Constitución Española

CEDAW - The Convention on the Elimination of Discrimination Against Women

CP - Código Penal

LECrim - Ley Enjuiciamiento Criminal

LO - Ley Orgánica

SAN- Sentencia Audiencia Nacional

STS - Sentencia Tribunal Supremo

TFM – Trabajo de Fin de Máster

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. CUESTIÓN TRATADA EN EL TRABAJO

En el presente trabajo, me dispongo a dar tratamiento a un tema jurídico y social que, bajo mi punto de vista, en la actualidad, ha adquirido una gran relevancia, aunque negativa. El asunto a tratar es la posibilidad de que la Administración pública española sea o pueda ser declarada responsable patrimonialmente de aquellos daños causados en casos de violencia de género en los cuales -por existencia de lagunas jurídicas y procedimentales- contribuye a un resultado fatídico y, en ocasiones, desconcertante.

Sobre este particular, se plantean diversos interrogantes. ¿Es España diligente en la lucha contra la violencia de género? ¿Está el Estado cumpliendo con la diligencia debida a la hora de asegurar la no discriminación a la mujer o a los hombres? ¿Debería ser la Administración la primera responsable cuando su acción u omisión contribuyen a que se produzca un resultado dañoso? ¿O es que verdaderamente la Administración no tiene cauces legales y procesales que puedan evitar los daños?

Estas y otras cuestiones serán tratadas a lo largo de este trabajo de fin de máster, siempre desde el punto de vista del Derecho Administrativo.

### 2. RAZÓN DE LA ELECCIÓN DEL TEMA Y JUSTIFICACIÓN DE SU INTERÉS

Cuando nos referimos a la Constitución Española de 1978 y a los derechos fundamentales en ella recogidos, pensamos o debemos pensar que son aquellos derechos inquebrantables que nada ni nadie puede vulnerar. Pues bien, por desgracia, y como es bien sabido, esta asunción no siempre es cierta. En este sentido, la violencia de género, como otros muchos problemas, atenta contra algunos de los derechos fundamentales sobre los que se asienta nuestro sistema jurídico y nuestra sociedad.

En este sentido, de acuerdo con Montserrat Iglesias<sup>1</sup>, *«teóricamente entre hombres y mujeres no se deberían producir prácticas discriminatorias porque, como bien dice el*

---

<sup>1</sup>MONTSERRAT IGLESIAS, L., «La responsabilidad patrimonial de la Administración por falta de diligencia debida en los casos de violencia de género en el ámbito de la pareja», en *La investigación en derecho con perspectiva de género*, Espuny i Tomás (coord.), Dykinson, Madrid, 2020, p. 142.

*artículo 14 de la CE, todas las personas somos iguales ante la ley, en consecuencia, no podemos sufrir una discriminación por una cuestión de género, es más, los poderes públicos tienen la obligación de fomentar todas aquellas acciones que promuevan la igualdad real y efectiva, eliminando todos los obstáculos que impidan esta igualdad material».*

Sin embargo, la realidad va más allá de los ideales y en la práctica puede ocurrir lo contrario. Así, las mujeres sufren diariamente -en el marco de nuestro Estado democrático y de Derecho- las consecuencias de este problema social, la violencia de género, atentando directamente contra algunos de sus derechos fundamentales como son la libertad, la igualdad, la seguridad o en ocasiones incluso la vida.

Como venimos mencionando, además de ser un problema social, también resulta ser un problema jurídico-administrativo de bastante relevancia. En particular, esta relevancia alcanza al ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública, en el que existe algunas resoluciones judiciales en las que se ha reconocido efectivamente este tipo de responsabilidad patrimonial.

En cuanto a la vinculación con la formación cursada, la regulación contempla que, para poderse reconocer la responsabilidad patrimonial de la Administración, es requisito imprescindible la tramitación de un procedimiento administrativo -siendo posible posteriormente el planteamiento de recurso administrativo. Los escritos en este tipo de procedimientos y recursos son susceptibles de ser presentados por un gestor administrativo sin la necesidad de la presencia de un abogado o procurador.

### **3. METODOLOGÍA SEGUIDA EN EL DESARROLLO DEL TRABAJO**

He configurado este trabajo como una guía práctica para entender los supuestos en los que se considera que el Estado tiene responsabilidad patrimonial en los casos de violencia contra las mujeres, atendiendo a qué condiciones han de concurrir para que proceda la eventual indemnización.

Para alcanzar este objetivo se ha atendido al marco jurídico vigente en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración, así como a las escasas sentencias que -hasta la fecha- han establecido el deber de indemnizar a víctimas de violencia de género.

Igualmente, para el desarrollo del TFM se han consultado la doctrina que, de manera incipiente, ha abordado la cuestión.

Por lo que se refiere a la estructura del trabajo, el mismo se divide en introducción, seguida de tres apartados de desarrollo en los que se abarcarán aquellos aspectos que he considerado más relevantes para abordar el tema de la responsabilidad patrimonial de la Administración pública en materia de violencia de género -entendiendo que es una de las asignaturas pendientes del Estado. Terminado el análisis, el trabajo finaliza con unas conclusiones que extractan las principales reflexiones realizadas.

Así, en cuanto a la ordenación, como paso previo a profundizar en el núcleo del trabajo, creo necesario analizar -en primer lugar- el concepto de responsabilidad patrimonial, la importancia que posee en nuestro ordenamiento jurídico español y la normativa sobre la que se sustenta esta herramienta. A continuación, en el cuerpo del trabajo se aborda la casuística procedimental, así como los motivos por los que se genera esa responsabilidad patrimonial en el marco de procedimientos tanto policiales como judiciales vinculados a la violencia de género, a fin de definir las claves del funcionamiento de la responsabilidad patrimonial en esa materia. El último punto del trabajo versará sobre un breve análisis del sistema judicial y policial en España con las consiguientes propuestas de las posibilidades de mejora del sistema. Acto seguido, se cerrará el trabajo con las conclusiones.

## II. CONFIGURACIÓN LEGAL Y CONCEPTUAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN

### 1. LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: GENERALIDADES

Es numerosa la legislación nacional y comunitaria donde se intenta dar regulación y protección a los sujetos perjudicados por la violencia de género. Dichos textos los analizaremos en el siguiente apartado del trabajo. En cambio, antes de abordar dicha regulación sectorial, en primer lugar, hemos de referirnos a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, a fin de conocer la relevancia que la misma pudiera tener en el ámbito de la violencia de género.

A este respecto, dicha forma de responsabilidad se apoya sobre una serie de reglas y principios generales que deben aplicarse a cada caso concreto, y que será oportuno conocer, a fin de determinar si podrán ser objeto de aplicación al supuesto concreto.

El artículo 106.2 de la Constitución Española de 1978 establece que *«los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión fuera consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos»*. Partiendo de este mandato constitucional, desarrollado en los artículos 32 y siguientes de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público (en adelante Ley 40/2015), conviene establecer los límites de la redacción de dicho artículo constitucional para ponerlos en relación con los supuestos de violencia de género que dan o deberían dar lugar a esta responsabilidad<sup>2</sup>.

En este sentido, por «servicios públicos» entendemos la actuación administrativa en su conjunto, de manera que los particulares tienen el derecho a ser indemnizados cuando se les produzca una lesión a causa de una actuación administrativa o de la falta de esta.

No obstante, no será indemnizable cualquier daño que se cause en el marco de las actuaciones de la Administración pública pues, volviendo a los citados artículos de la Ley

---

<sup>2</sup> En la Ley 39/2015, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas -artículos 24.1, 35.1 h), 61.4, 65, 67, 81, 82.5, 86.5, 91, 92, 96.4 y 114- se recogen las particularidades que se aplican a los trámites del procedimiento de la responsabilidad patrimonial.

40/2015, aparece nuevos requisitos adicionales respecto de la lesión indemnizable, exigiéndose que la misma *«sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos, salvo fuerza mayor o daños que el particular tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley»*<sup>3</sup>. Asimismo, se establece que *«el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o un grupo de personas»*<sup>4</sup>.

De las anteriores reglas se deduce que la responsabilidad patrimonial de la Administración es de carácter objetivo, en el sentido de que no será estrictamente necesaria la presencia del elemento del dolo o culpa para que la Administración pueda declararse responsable y, por tanto, obligada a indemnizar al particular lesionado. Este carácter objetivo, no obstante, no debe relacionarse con el automatismo en el surgimiento de la responsabilidad, pues deberán concurrir una serie de presupuestos para que proceda la indemnización.

A tal efecto, la responsabilidad patrimonial se hace descansar sobre una serie de conceptos jurídicos indeterminados, entre los que destacan los «funcionamiento normal» y «funcionamiento anormal», no pudiéndose establecer exhaustivamente de antemano cuales son estas situaciones. En la misma línea, aparece el requisito o concepto de «lesión», que debe entenderse como el daño que es antijurídico, no por haberse causado de una manera contraria a Derecho, sino como un daño, no solo material sino también moral, que el perjudicado no tiene el deber jurídico de soportar.

Estos conceptos han sido profusamente analizados por la doctrina y la jurisprudencia, sin que resulte procedente aquí su análisis minucioso, habida cuenta del enfoque específico del trabajo desarrollado.

Por consiguiente, de la aplicación de los diversos requisitos exigentes, resulta que cabrá resarcimiento por la vía de la responsabilidad patrimonial en la lesión que: derive de un hecho imputable a la Administración; sea una lesión o perjuicio antijurídico, efectivo económicamente evaluable e individualizado; exista una relación de causalidad entre la actuación administrativa y el perjuicio; no concorra fuerza mayor u otra causa que

---

<sup>3</sup> Artículo 32.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

<sup>4</sup> Artículo 32.2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público.

excluyese la responsabilidad y que no exista el deber jurídico de soportar los daños derivados de la actuación pública<sup>5</sup>.

De concurrir los anteriores requisitos, surgirá la responsabilidad patrimonial que implica el deber del Estado de resarcir por todos los daños y perjuicios que cause la Administración, aunque sean causados de forma indirecta y sin que exista ningún contrato previo.

Por lo que se refiere al particular ámbito objeto de análisis, resulta evidente que no son las Administraciones las que fomentan o ejercen la violencia de género sobre las víctimas. No obstante, indudablemente, las Administraciones son entes públicos dotados de muy relevantes potestades que pueden permitir erradicarla y que han de ofrecer tutela a las víctimas de la misma. Por ello, en el presente trabajo, analizaremos las posibles vías a través de las que se podrá exigir responsabilidad a la Administración por daños causados en el marco actuaciones vinculadas a la violencia de género.

## **2. ¿LA ADMINISTRACIÓN PUEDE SER RESPONSABLE EN CASO DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES O POR VIOLENCIA DE GÉNERO?**

Quizás pueda resultar extraño oír hablar de responsabilidad patrimonial de la Administración en los casos de violencia de género cuando, en realidad, lo primero que viene a la mente del lector es estar ante un ilícito de naturaleza penal.

De hecho, la conducta de *«causar, menoscabar psíquica o físicamente, golpear o maltratar sin causar lesión, cuando la ofendida sea o haya sido esposa, o mujer que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia...»* está tipificada en el Código Penal (en adelante CP) en el artículo 153 y está castigada con la pena de prisión de seis meses a un año. Igualmente, el artículo 173.2 del CP sanciona al que habitualmente ejerza violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su pareja -exigiendo una habitualidad en la comisión de esa violencia acreditándose un

---

<sup>5</sup> FERNÁNDEZ NIETO, J., «Responsabilidad de la Administración de Justicia y violencia de género: la asignatura pendiente del Estado», en *El Derecho*, 2020, pp. 1-27, p.7.

estado de agresión permanente sin necesidad de probar cada concreto acto de violencia que se haya desplegado<sup>6</sup>.

Sin perjuicio de la esencia penal de la materia tratada, existen algunas derivadas vinculadas con la actuación administrativa. Así, por un lado, podríamos entrar a debatir acerca de la actuación deficiente o la insuficiencia de recursos de la Administración de Justicia, de la que hablaremos más adelante, y, por otro lado, cabría aludir a la eventual responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas con alguna competencia en la materia.

En cualquier caso, antes de entrar a referirnos a los pormenores relativos a la responsabilidad administrativa, y desde el punto de vista judicial, considero que el procedimiento que se lleva a cabo desde el momento en que una mujer interpone una denuncia contra su pareja por violencia de género, hasta que se inicia el procedimiento y se resuelve, resulta ser un tanto escaso, pues el problema no suele quedar erradicado tanto para bien como para mal, siendo posible la reiteración o pudiendo prorrogarse en el tiempo ciertos efectos jurídicos. Con esto quiero decir que, en un gran número de casos y a grandes rasgos, los responsables no son condenados o tardan un largo tiempo en serlo y, simplemente, se imponen medidas cautelares -como órdenes de alejamiento- finiquitándose los casos a través del archivo de las actuaciones, ante insuficiencias de prueba o ante el desistimiento de las víctimas<sup>7</sup>.

Por lo que se refiere al marco jurídico en el que se incardina la protección contra la violencia de género, ha de hacerse referencia a la Convención de la CEDAW (The Convention on the Elimination of Discrimination Against Women), que es uno de los tratados internacionales fundamentales en la materia, adoptado en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El mismo acuñó por primera vez el «principio de diligencia debida» consistente en la obligación efectiva y proactiva del Estado de adoptar

---

<sup>6</sup> Circular 4/2003, de la Fiscalía General del Estado, de 30 de diciembre, sobre nuevos instrumentos jurídicos para la persecución de la violencia doméstica.

<sup>7</sup> En uno de los casos más mediáticos de los últimos tiempos, como fue el de Juana Rivas, pese a no apreciarse judicialmente la concurrencia de violencia de género, se produjo la sustracción internacional de los hijos menores amparándose la sustractora en la misma. Con ello se causó un perjuicio irreparable personal al exmarido, quien se vio privado de la custodia. De este supuesto se deduce que, tanto en sentido positivo como en sentido negativo, la apreciación de existencia de violencia de género debe ser analizada exhaustivamente, a fin de evitar abusos y habida cuenta de que la misma puede ser un hecho determinante para posteriores procedimientos y consecuencias jurídicas.

medidas de prohibición de discriminación contra las mujeres frente acciones y omisiones cometidas en la esfera pública y en la esfera privada. Esta obligación de promover la igualdad real y efectiva nos conduce directamente al principio de responsabilidad de los poderes públicos consagrados en el artículo 9.3 de la CE.

El Estado español ratificó la CEDAW lo que, automáticamente, supone que nuestro país contrae el compromiso, plasmado en normas nacionales e internacionales, de protección efectiva contra las mujeres y realización práctica del derecho de igualdad, y para ello, ha de salvar cualquier obstáculo que impida o dificulte la consecución del resultado.

En el concreto ámbito de la violencia de género, las directrices contenidas en la CEDAW han tenido traslación en distintas normas. A este respecto, puede destacarse lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, modificada recientemente por el Real Decreto-Ley 9/2018<sup>8</sup>. Resulta esclarecedor lo dispuesto en la exposición de motivos de dicha, donde se establece claramente la responsabilidad no solo de adoptar medidas contra la violencia, sino de conseguir finalmente su desaparición. Así, la redacción dice lo siguiente: *«los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género, que constituye uno de los ataques más flagrantes a los derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución, teniendo la obligación conforme al artículo 9.2 de adoptar medidas positivas para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificulten su plenitud»*.

Estos ambiciosos objetivos, sin embargo, pasados más de 15 años desde la entrada en vigor de la legislación, no se han logrado completamente. Por tanto, se aprecia como los derechos que esta ley garantiza no se han hecho realidad, lo que planteará hasta qué punto las víctimas podrán reclamar algún tipo de responsabilidad.

En este sentido, en los últimos tiempos encontramos pronunciamientos judiciales que se han mostrado favorables a la asunción de responsabilidad por las Administraciones que incumplen sus deberes. Así, fue la STS nº 1263/2018<sup>9</sup> la que, por primera vez, condenó

---

<sup>8</sup> Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto de 2018, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

<sup>9</sup> Sentencia del Tribunal Supremo – Sala tercera, de lo Contencioso Administrativo (Sección cuarta), 17 de Julio de 2018 (rec.1263/2018). ECLI:ES:TS:2018:274.

al Estado por responsabilidad patrimonial en un caso de violencia de género, por haber vulnerado su obligación de diligencia debida, cuestión que trataremos minuciosamente en el punto tercero del trabajo. En este caso, se condenó al Estado a pagar una elevada indemnización por daños morales a una mujer por el asesinato de su hija por parte de su expareja, durante una de las visitas no vigiladas que se habían establecido judicialmente tras separarse. Dicha sentencia será analizada con posterioridad en el tercer apartado del trabajo.

Por lo tanto, a la cuestión de si la Administración pública es o no responsable, ya sea por acción u omisión, de sus actuaciones o las de sus agentes en los casos de violencia de género, deberíamos responder de manera afirmativa. Y ello porque, al margen de existir pronunciamientos judiciales al respecto, al fin y al cabo, la Administración tiene la obligación legal de acabar con toda práctica discriminatoria en la materia. Un incumplimiento de este deber habría de conllevar directamente el surgimiento de responsabilidad, bien sea esta de tipo jurídico, económico o social.

### **III. ANÁLISIS DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL EN LOS CASOS DE VIOLENCIA DE GÉNERO**

En el presente capítulo se hará referencia a algunas de las principales cuestiones vinculadas a la asunción de responsabilidad patrimonial en supuestos de violencia de género, haciéndose especial hincapié en la jurisprudencia que ha venido a abordar la cuestión.

#### **1. RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN Y VIOLENCIA DE GÉNERO**

El principio de diligencia debida, contenido en el Derecho Internacional vigente, permite hacer responsable al Estado cuando este no evite o no suprima las gravosas situaciones de violencia de género que se producen. Este principio se reivindica como el parámetro-mididor para determinar si cabe la responsabilidad de los Estados en estos supuestos. De hecho, el Convenio de Consejo de Europa, sobre prevención y lucha contra la violencia sobre la mujer, aprobado en Estambul el 11 de mayo de 2022, insistió en la necesidad de asegurar el adecuado cumplimiento de este principio.

La clave de la operatividad de esta figura de diligencia debida «*stricto sensu*» pasa por el compromiso integral e inquebrantable por parte de los Estados con la eliminación de la violencia de género, tanto en el desarrollo de su normativa interna, como en la adopción de políticas y estrategias de intervención. Al margen de las bases de actuación que se establecen para los Estados en un marco internacional, es totalmente necesario que estas se desarrollen e implementen a nivel interno contando con todos los medios y con la actuación de todos los poderes públicos.

El Estado español o, más concretamente la Administración de justicia, otras Administraciones públicas o el poder judicial, como analizaremos a continuación en una sentencia, en múltiples ocasiones pueden ser responsable no solo por culpa «*in vigilando*», al no haber evitado el delito cuando debían hacerlo, sino también, por responsabilidad directa en los daños causados a los perjudicados. Los motivos que pueden sustentar esta responsabilidad son diversos, de modo que pueden ser tanto la falta de existencia de un procedimiento rápido y sencillo para solventar las controversias, la no adopción de las

medidas necesarias para evitar daños o la existencia de errores en la actuación administrativa. Circunstancias, estas, que pueden llevar, por desgracia, a graves resultados para las víctimas de este tipo de violencia.

Para conocer cómo se articula la eventual exigencia de responsabilidad puede estarse a un caso concreto, que sirva para ilustrar los requisitos y problemas que pueden aparecer, como es el resuelto a través de la SAN nº 2350/2020<sup>10</sup>.

Los hechos ocurrieron en el 2016 cuando una mujer fue asesinada por su esposo el 16 de octubre en Sevilla. La víctima, un mes antes, acudió a un cuartel de la Guardia Civil para formular una denuncia y pedir orden de protección por violencia de género, con su consiguiente atestado, diligencia de denuncia de infracción penal y citación para juicio rápido a su pareja ese mismo día. A continuación, se dictó un auto por la titular del Juzgado de Primera Instancia en el que se cuestionaba si procedía adoptar una orden de protección a la víctima teniendo en cuenta el informe que había remitido la Guardia Civil -en el que se apreciaba que existía un «bajo riesgo»- y el informe del Ministerio Fiscal. La jueza, tras la comparecencia de ambas partes, consideró -amparándose en el informe de la Guardia Civil- que no existía riesgo y, en los términos del artículo 544 ter 1 de la LECrim, no dictó ninguna orden de protección<sup>11</sup>.

A la vista de los hechos, el 13 de octubre de 2017, se formuló reclamación de responsabilidad patrimonial contra el Ministerio del Interior con motivo de la denegación de la orden de protección y, más concretamente, por el contenido del informe de riesgos elaborado por la Guardia Civil. A tenor de lo que ocurrió se consideraba que el nexo causal había quedado totalmente acreditado, habiéndose producido además un funcionamiento anormal de la Administración pues, pese a que el informe refería un «bajo riesgo», la denunciante resultó asesinada.

---

<sup>10</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección quinta), de 30 de septiembre de 2020, (rec. 2187/2019). ECLI:ES:AN:2020:2350.

<sup>11</sup> Artículo 544 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal: «1. El Juez de Instrucción dictará orden de protección para las víctimas de violencia doméstica en los casos en que, existiendo indicios fundados de la comisión de un delito o falta contra la vida, integridad física o moral, libertad sexual, libertad o seguridad de alguna de las personas mencionadas en el artículo 173.2 del Código Penal, resulte una situación objetiva de riesgo para la víctima que requiera la adopción de alguna de las medidas de protección reguladas en este artículo».

Tramitado el expediente por la Dirección general de la Guardia Civil, la reclamación se desestimó por resolución de 9 de septiembre de 2019 del Secretario General Técnico de Interior, adoptada por delegación del Ministerio de Interior.

Acto seguido, se interpuso el oportuno recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Nacional, quien estimó dicho recurso mediante sentencia de 20 de septiembre de 2020, declarando la responsabilidad patrimonial de la Administración y condenando al pago de una indemnización por los daños morales, económicas y físicos causados por el fallecimiento de la víctima. Y ello, por entender que dicho fallecimiento había sido propiciado o facilitado por el funcionamiento anormal del servicio público, condenándose además en costas a la Administración demandada.

A continuación, analizaré los fundamentos de derecho que determinan que el Estado puede ser en numerosas ocasiones el responsable de los hechos que se derivan en este tipo de situaciones y que, por tanto, dan lugar a la oportuna responsabilidad patrimonial.

En primer término, resulta fundamental la apreciación de la existencia de un funcionamiento anormal de los servicios públicos, que va a aparecer como la clave que sustenta la responsabilidad. Así, habrá de valorarse si la Administración en su actuación operó con escrupuloso cumplimiento de las obligaciones establecidas y respetando los niveles de diligencia previstos.

A este respecto, ha de valorarse el adecuado cumplimiento de los protocolos aprobados por la Comisión de Seguimiento para la Implantación de la Orden de Protección<sup>12</sup>, los cuales se han ido modificando y actualizando conforme las nuevas necesidades que han ido surgiendo con el paso de los años. En relación con esta valoración de riesgo, los agentes rellenan un formulario del sistema VioGén que analizaremos con más detalle en el siguiente apartado. Se trata de un formulario que contiene unos indicadores y el sistema asigna automáticamente un nivel de riesgo conforme a los datos que se introducen. Sin embargo, los agentes tienen la potestad de modificar el resultado en caso de considerar que el mismo no es adecuado y que, de acuerdo con otras evidencias, existe un riesgo mayor.

---

<sup>12</sup> Instrucción 4/2019, actualización del «Protocolo para la valoración del riesgo policial del nivel de riesgo de violencia contra la mujer en los supuestos de la LO 1/2004 y su comunicación a los Órganos Judiciales y del Ministerio Fiscal» para establecer un nuevo protocolo como es el sistema VioGén.

En el caso analizado, quedó acreditado que la valoración de riesgo que realizó la Guardia Civil no era una valoración exhaustiva y completa, es decir, la actuación se aparta de las exigencias de la LO 1/2004. Es cierto que existían versiones contradictorias de los hechos entre el denunciado y el denunciante, y que este no había sido denunciado con anterioridad. Hecho este que tampoco debiese ser muy relevante para determinar el riesgo, ya que siempre tiene que haber una primera denuncia y que la inexistencia de estas en momentos anteriores no puede acreditar que, por ello, no existe verdadera violencia de género. Sin embargo, ello no obsta para que la valoración efectuada debiese haber sido más rigurosa y amplia, por lo que se entiende que el funcionamiento de los servicios de valoración de la Guardia Civil fue defectuoso o anormal.

Respecto a la causalidad, recuérdese que ha de acreditarse una directa vinculación causal entre la actividad administrativa y el resultado dañoso, de modo que aparece una relación de «causa-consecuencia». En este sentido, en la situación analizada se acreditó que la valoración defectuosa fue fundamental en la decisión de adoptar medidas cautelares - como la orden de protección- y que la ausencia de estas medidas cautelares facilitó la comisión del delito, lo que implica la clara existencia del nexo causal entre el desenlace y la omisión de las autoridades<sup>13</sup>.

Esta relación de causalidad aparece, quizás, como el elemento más discutido. Por una parte, el Consejo de Estado consideró que *«no se aprecia que la actuación de la Guardia Civil evaluando el nivel de riesgo pudiera ser causa de los daños que luego derivaron al producirse el asesinato de la víctima»* Con base en este pronunciamiento, la Abogada del Estado defendió que no quedaba acreditado que, de haberse acordado dichas medidas por la autoridad judicial, no se hubiese producido el asesinato de la víctima -pues dicho asesinato se produjo por voluntad exclusiva del marido. Sin embargo, se consideró que, efectivamente, se aprecia una relación de causalidad entre la actuación de la Administración y el resultado dañoso y que la intervención de un tercero en la producción del daño no serviría para romper completamente el nexo causal.

En síntesis, concurrieron en este caso varias conductas que dieron lugar al terrible resultado: la acción positiva directa de cometer el asesinato, la acción indirecta de la jueza

---

<sup>13</sup> Numerosa es la jurisprudencia que se ha pronunciado en relación con los requisitos necesarios para entender que existe relación de causalidad, así las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-administrativo de 4 de octubre de 1999, (rec. 5257/95); de 18 de julio de 2002, (rec. 1067/96) y de 21 de marzo de 2007 (rec. 6151/02).

de primera instancia e instrucción de denegar la orden y la falta de diligencia debida de los agentes de la Guardia Civil sobre el riesgo que existía. En cualquier caso, la concurrencia de la Administración junto con la actuación de otros sujetos no implica una exención de responsabilidad, pues todas las conductas facilitaron o conllevaron la lesión, lo que conlleva el nacimiento de la responsabilidad patrimonial por parte de la Administración. La indemnización ascendía a 70.000€ a cada uno de los hijos menores y 20.000€ a cada uno de los progenitores.

## **2. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO JUEZ Y VIOLENCIA DE GÉNERO**

Tras el análisis de los fundamentos de derecho clave de la SAN 2350/2020, que dieron lugar a la responsabilidad patrimonial, hemos podido observar cómo se produce esta responsabilidad del Estado cuando una mujer sufre violencia y la Administración no ha realizado la actuación correcta o ha adoptado las medidas adecuadas para que no se produzcan daños.

Sin embargo, junto con la Administración, hemos de atender al papel de los jueces y magistrados, pues los mismos desempeñan funciones esenciales. Así, el Juez no solo puede adoptar la orden de protección a la que hemos hecho referencia previamente, sino que existen otras medidas concretas como son: la detención, la prisión provisional, la orden de alejamiento, la salida obligatoria del domicilio, la prohibición de entrada en el mismo o la prohibición de acercamiento o comunicación de las víctimas, la suspensión de la patria potestad...etc. De hecho, incluso se prevé la concesión a la víctima del acceso a viviendas protegidas o residencias públicas con el fin de aislarla, de tal forma que resulte inaccesible para el agresor. En consecuencia, se aprecia como existen medidas para evitar fatales resultados, la cuestión es hasta qué punto los poderes públicos están dispuestos a llevarlas a cabo precisamente para evitar que se atente contra los derechos fundamentales de las víctimas.

Si bien es cierto que, aun cuando se adopten estas medidas, si el agresor tiene la intención de seguir produciendo el daño, lo hará. No obstante, las mismas sirven para reducir o minimizar los riesgos existentes.

Pues bien, a la vista de esta batería posible de medidas judiciales, se plantea si podrá existir también responsabilidad de los jueces y magistrados o de la Administración de Justicia. En este sentido, han de recordarse las causas por las que se genera la

responsabilidad patrimonial, contempladas en el artículo 121 de la CE: error judicial o funcionamiento anormal de la Administración de Justicia<sup>14</sup>. Disposición, esta, que se encuentra desarrollada en los artículos 292 a 297 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

En primer término, por lo que se refiere al error judicial, el mismo es complicado de alegar y de apreciar por los órganos jurisdiccionales y, además, existe copiosa doctrina y jurisprudencia de nuestro más Alto Tribunal que es muy restrictiva a la hora de apreciarlo. Así, solo se puede reconocer cuando se haya emitido una resolución que expresa *«una palmaria y notoria confusión de las bases de hecho de la resolución, al margen de las divergencias en el juicio; se haya dictado con una desatención del juzgador a datos de carácter indiscutible; se contradiga lo que es evidente o se lleve a cabo una aplicación del Derecho que se basa en normas inexistentes»* según establece el Tribunal Supremo<sup>15</sup>.

A su vez, podría plantearse responsabilidad si existe dolo o culpa grave de los jueces o magistrados, hechos que resultarán difíciles de acreditar. Resultará, por tanto, difícil de aportar pruebas suficientes que sostengan esa pretensión para tener éxito en la reclamación.

Por ello, en la vía judicial, la causa más probable de generación de algún tipo de responsabilidad patrimonial en relación con la violencia de género es la vinculada con el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia. Los poderes públicos -y entre ellos la Administración de Justicia- aparecen como los garantes de la posición de las víctimas en los casos de violencia de género, pues la mujer se sitúa en una posición de vulnerabilidad e indefensión. Por ello, para tutelar a la potencial víctima -sin perjuicio de las posteriores averiguaciones sobre sus denuncias- se han de activar los distintos mecanismos de protección a disposición de las autoridades.

En relación con el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, no se trata, como bien dice el Magistrado José Díaz Delgado<sup>16</sup>, de un funcionamiento erróneo de la

---

<sup>14</sup> El artículo 121 de la Constitución Española establece que *«los daños causados por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, darán derecho a una indemnización a cargo del Estado, conforme a la ley»*.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal Supremo – Sala primera, de lo Civil (rec.895/2005), 23 de noviembre de 2005.

<sup>16</sup> DÍAZ DELGADO, J., *Responsabilidad patrimonial del Estado legislador, Administrador y Juez*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, p. 322.

Administración de Justicia, pero sí de un funcionamiento insuficiente o deficiente que pudiera producir daños al ciudadano.

En relación con este tipo de responsabilidad por funcionamiento anormal, los requisitos necesarios que jurisprudencial y doctrinalmente se han reconocido son ya conocidos: actuación de la Administración de Justicia, imputación del daño al Estado, producción de una lesión y nexo causal entre la lesión y la actuación. En este sentido, en primer lugar, necesitamos de un sujeto activo que es la persona que sufre el daño y procede a reclamar la responsabilidad, así como de un sujeto pasivo que es aquel que produce el daño, que será la Administración de Justicia. Los sujetos pasivos en este caso son el personal perteneciente a esta singular Administración, en la que, junto con otros funcionarios, aparecen como núcleo esencial los jueces y magistrados.

En este ámbito, la esencia de la cuestión está en imputar los daños a la actuación de los Juzgados y Tribunales, como elemento funcional, no solo refiriéndonos a la función que tienen de juzgar sino la función de ejecutar lo juzgado y de decretar o aplicar medidas cautelares. Y, por supuesto, no solo refiriéndonos a los jueces como tal, sino a cualquier órgano que tenga competencia en el procedimiento o, dicho de otra forma, que sea susceptible de prevenir según que desenlace. A estos efectos el Tribunal Supremo dice que *«el funcionamiento anormal abarca, por su parte, cualquier defecto en la actuación de los Juzgados o Tribunales, concebidos como complejo orgánico en el que se integran diversas personas, servicios, medios y actividades»*<sup>17</sup>.

A modo de ejemplo, como elemento funcional que estaría relacionado directamente con los casos de violencia de género es el procedimiento de enjuiciamiento rápido que existe en la Ley de Enjuiciamiento civil (en adelante LECrim), en los artículos 795 y ss. A la vista de la complejidad que revisten muchos de los supuestos vinculados a la violencia de género, la adopción de estos procedimientos acelerados puede no ajustarse a las necesidades existentes, apareciendo como un procedimiento deficiente. Y ello porque, en ocasiones, en lugar de incoar diligencias urgentes con el fin de que se produzca un enjuiciamiento rápido, se debería investigar más minuciosamente para llegar al fondo de la cuestión, evitando con ello daños posteriores o riesgos de reiteración delictiva.

---

<sup>17</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional - Sala de lo contencioso administrativo, (Sección 3ª), de 11 de mayo de 2017, (rec.325/2015).

### 3. RESPONSABILIDAD E INTERVENCIÓN DE INSTANCIAS INTERNACIONALES

A su vez, y antes de proceder al análisis de nuestro sistema judicial y policial, conviene detenerse sobre el otro de los asuntos en esta materia, el caso de Ángela González Carreño<sup>18</sup>, que fue la primera condena por violencia de género en contra de España ante instancias internacionales. Condena, esta, que motivó puso de manifiesto algunos de los principales problemas del modelo existente y llevó a su mejora.

A este respecto, como hemos indicado anteriormente, debe destacarse la importancia del texto internacional CEDAW en los casos de violencia de género. Dicho texto expresa una obligación de promover la igualdad real y efectiva, lo que nos conduce directamente al principio de responsabilidad de los poderes públicos -consagrado en el artículo 9.3 de la CE- en caso de incumplimiento de este deber de promoción.

Pues bien, por lo que se refiere al caso concreto, el Comité CEDAW emitió un dictamen en el que determinó que el Estado español vulneró los derechos de Ángela González Carreño y de su hija Andrea -asesinada- como consecuencia de la actuación negligente de las autoridades españolas<sup>19</sup>. El dictamen, para apreciar dicha negligencia, se apoya en que Ángela presentó más de treinta denuncias y peticiones reiteradas de vigilancia durante el régimen de visitas de su hija y su exmarido. Sin embargo, el juzgado, que se basaba en los informes psicosociales, no decretó desde 1999, año en que se iniciaron aquellas denuncias, ninguna medida al respecto y, por ello, las visitas continuaron siendo sin vigilancia. El desenlace no fue otro que el asesinato de Andrea durante una de aquellas visitas el 24 de abril de 2003.

La madre de la menor interpuso, el 23 de abril de 2004, ante el Ministerio de Justicia una reclamación por responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia por anormal funcionamiento de esta, siendo desestimada el 3 de noviembre de 2005. Posteriormente y tras la desestimación, interpuso recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que sería también desestimado. Contra la negativa de la Audiencia Nacional se interpuso un recurso de casación ante el Tribunal Supremo que confirmó la decisión de la Audiencia Nacional, concluyendo que

---

<sup>18</sup> Resuelto finalmente por Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta), de 17 de julio de 2018, (rec. 2747/2018), ECLI ES:TS:2018:2747.

<sup>19</sup> Así, la Recomendación particular del Comité CEDAW núm. 47/2012, de 18 de julio de 2014.

*«no aprecia un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia sino un conjunto de decisiones jurisdiccionales que ponderando las circunstancias concretas, y tras un constante seguimiento del régimen de visitas e informes psicológicos de los padres y de la menor, con intervención del Ministerio Fiscal o a lo largo de las actuaciones y constantes escritos de alegaciones de los progenitores, y permanentes informes de seguimiento emitidos por los servicios sociales resolvieron lo que estimaron conveniente, sin que existiese datos que indicasen que el régimen de visitas que existía implicase peligros para la vida de esta a manos de su progenitor no estando conectado con funcionamiento anormal alguno del juzgado o de sus agentes colaboradores, de modo que no se aprecia existencia de los elementos necesarios para declarar la existencia de una responsabilidad patrimonial del Estado<sup>20</sup>».*

Contra las resoluciones y en base a agotar todas las instancias nacionales, la actora planteó un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, el cual fue inadmitido por no apreciarse relevancia constitucional.

Agotada la vía nacional, la afectada presentó el asunto ante el comité de la CEDAW quien se pronunció afirmando que España había incumplido el principio de diligencia debida, puesto que los poderes públicos habían actuado de forma errónea produciéndose un final fatal<sup>21</sup>.

Con base en este dictamen, Ángela González formuló una nueva reclamación de responsabilidad, al entender que los dictámenes del CEDAW -derivados de una normativa y organización internacionales reconocidas por España- son un elemento esencial para acreditar una posible vulneración de derechos fundamentales. Máxime cuando el artículo 10.2 CE dispone que las disposiciones relativas a derechos fundamentales han de interpretarse de conformidad con los tratados y acuerdos internacionales ratificados por España en la materia.

---

<sup>20</sup> Sentencia dictada por la Audiencia Nacional, el 10 de diciembre de 2008 (recurso contencioso administrativo 346/2007), confirmada por Sentencia de la Sección cuarta de la Sala del Tribunal Supremo de 15 de octubre de 2016 (recurso casación 515/2009). Finalmente se estimó dicho argumento jurídico en Sentencia del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 2018 (rec. 2747/2018).

<sup>21</sup> Para aproximarse al dictamen y sus consecuencias, puede consultarse VEGA AGUILAR, J. C., «El Dictamen del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer como presupuesto habilitante para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado», en *Diario La Ley*, núm. 9296, 2018.

La justicia, ante esta segunda reclamación, estimó las pretensiones de Ángela, considerando que el Dictamen del Comité CEDAW sirve como presupuesto válido para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado<sup>22</sup>. Así, se entendió que las obligaciones internacionales contraídas por España son Derecho que el Estado debe respetar y aplicar de manera efectiva.

El Tribunal Supremo, en esta ocasión, entendió que, efectivamente, se habían vulnerado los derechos fundamentales de la afectada, concluyendo que se daban los requisitos para que operase la responsabilidad patrimonial de la Administración de Justicia por funcionamiento anormal<sup>23</sup>. Esta administración, como parte integrante del Estado Español no actuó con la suficiente diligencia ocasionando la vulneración de los derechos fundamentales de la recurrente y de su hija. Por tanto, tras cerca de 15 años de litigación, el Tribunal Supremo anuló la sentencia dictada en casación y condenó a la Administración a pagar 600.000€ en concepto de daños morales.

Esta última sentencia se demuestra especialmente relevante, al reconocer un papel clave al CEDAW en la materia. Y es que, aunque no existe ninguna norma internacional ni nacional que articule un procedimiento específico y autónomo para dar cumplimiento a los dictámenes de la CEDAW, no puede negarse su vinculación para los Estados firmantes pues, como se establece en el artículo 24 de la Convención, *«los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en la presente Convención»*. En esta plena realización de los derechos se enmarcarían las eventuales indemnizaciones cuando no ha sido posible la efectiva tutela de los derechos considerados.

Por lo demás, en la referida sentencia hay dos elementos importantes que se deben resaltar. Por un lado, la importancia de que las autoridades tengan en cuenta la existencia de violencia de género a la hora de determinar -con anterioridad al pacto de relaciones familiares- la custodia y el régimen de visitas que se debe establecer y, por otro lado, la necesidad de reforzar la aplicación del marco legal para asegurar que las autoridades

---

<sup>22</sup> Y ello, al margen de la anterior solicitud ya denegada, sin que pueda apreciarse cosa juzgada pues la segunda reclamación no deriva solamente de los hechos juzgados en origen, sino también de la actuación y decisiones de las Administraciones intervinientes al dar respuesta a aquellos, incluida la de los órganos judiciales contencioso-administrativos que denegaron aquella.

<sup>23</sup> Se trata de la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Cuarta), de 17 de julio de 2018, (rec. 2747/2018), previamente citada.

competentes están cumpliendo estrictamente con el principio de diligencia debida. Los dos elementos están directamente relacionados, ya que, si se actúa con la estricta diligencia debida, se estará dando también -de manera automática- estricto cumplimiento al marco legal existente.

#### **IV. SISTEMA JUDICIAL Y POLICIAL DE PROTECCIÓN A LAS VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA: POSIBILIDADES DE MEJORA**

Para entender con mayor claridad lo que hemos expuesto anteriormente, será necesario que analicemos el sistema judicial y policial de protección a las víctimas de violencia de género, que se encuentra vigente en nuestro país.

Al margen de las consideraciones relativas al supuesto anterior, deteniéndonos ya sobre el modelo vigente en nuestro país, podemos afirmar que el sistema español es uno de los modelos «más perfeccionados» de atención a las víctimas de violencia de género - al menos en comparación con otros países cercanos. El principal mecanismo del que disponemos al efecto, además de muchos otros, es el establecido en el artículo 544 ter. de la LECrim, relativo a la orden de protección, a la que hemos referido anteriormente.

En relación con este mecanismo puede destacarse lo previsto al hilo del artículo 544 ter. 2 de la LECrim, donde se establece una legitimación amplia desde el punto de vista de quién puede solicitar una orden de protección, hecho que resulta beneficioso. En concreto, pueden solicitar esta orden la propia víctima, pero también cualquier persona que tenga con ella algún tipo de relación de las contenidas en el artículo 173.2 del CP<sup>24</sup>, el Ministerio Fiscal o el propio juez de oficio.

No obstante, pese a sus bondades, todavía existen relevantes carencias y dificultades en el marco de los sistemas de protección y, en particular, en lo relativo a los procedimientos a través de los que estos sistemas se articulan. Así, parece que a estos procedimientos se les ha dado un tratamiento demasiado simplista, de modo que no estarían sirviendo para cumplir con su cometido, según confirman las estadísticas<sup>25</sup>. Por tanto, si se pretende que cumplan efectivamente con su finalidad, parece que habrían de ser procedimientos más exhaustivos.

---

<sup>24</sup> Las relaciones a las que se refiere son; descendientes y ascendientes, hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente o persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo su convivencia familiar.

<sup>25</sup> Instituto Nacional de Estadística. Estadística de Violencia doméstica y violencia de género. Año 2021. El número de mujeres víctimas de violencia de género aumentó un 3,2% en el año 2021, hasta 30.141. La tasa de víctimas de violencia de género fue de 1,4 por cada 1.000 mujeres de 14 y más años. Datos actualizados el día 10/5/2022. Consulta online: [https://www.ine.es/dyngs/TNEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176866&menu=ultiDatos&idp=1254735573206](https://www.ine.es/dyngs/TNEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176866&menu=ultiDatos&idp=1254735573206)

En relación con estos procedimientos para conceder órdenes de protección, como afirma Arangüena Fanego, la autoridad debe apreciar si existen dos requisitos fundamentales: la apariencia fundada y objetiva de que se ha cometido un hecho delictivo (*fumus commissi delicti*) y la situación de riesgo real y objetivo para la víctima (*periculum in mora*)<sup>26</sup>. Un ejemplo de esta valoración se contiene en las sentencias que hemos analizado, en las que se omitieron ambos requisitos: ni se apreció la violencia de género que estaban sufriendo las víctimas, ni se valoró la situación de riesgo que verdaderamente existía. De hecho, de haberse apreciado el riesgo, es muy probable que no se hubiesen llegado a cometer los asesinatos. En cualquier caso, antes de adoptarse una decisión, el juez de violencia o el juez de guardia dispone de 72 horas para convocar una audiencia urgente con la víctima y el agresor y tras la misma, podrá proceder a establecer las medidas penales o civiles que considere oportunas, a efectos de defender a la mujer maltratada.

Las medidas de protección, como es evidente, persiguen específicamente la protección de las víctimas. Es por ello no se deberían tener en cuenta, por ejemplo, las versiones contradictorias que se hayan podido presentar, si se había denunciado previamente o si psicológicamente las víctimas se encuentran en una situación adecuada. Este momento es crucial para lo que pueda acontecer más adelante. Por tanto, resulta preferible que las autoridades judiciales pequen de protectoras por exceso, que acabar siendo responsables por actuar sin la debida diligencia. En el caso en el que se dicte las órdenes, estas se inscriben en el Registro Central para la protección de las víctimas y, además de comunicarse a las partes, se notifican a la policía.

Por otra parte, junto con la actuación de los jueces, tenemos la correlativa actuación de los agentes policiales. Sobre este particular, existen numerosos protocolos de actuación<sup>27</sup>, en los que se detallan las actuaciones que deben seguir los policías para atender y proteger a las víctimas de violencia de género, así como la forma en la que deben llevar la investigación policial, la elaboración del atestado, el control de esas medidas de protección que se establezcan en favor de la víctima, la comunicación constante con los órganos judiciales y el Ministerio fiscal, así como proporcionar datos estadísticos. En este

---

<sup>26</sup> ARANGÜENA FANEGO, C., «Violencia de género y medidas cautelares personales: en especial orden de protección», en *Violencia de género y justicia*, Alonso Salgado (coord.), Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2013, pp. 449-487.

<sup>27</sup> Se pueden consultar en: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Guias-y-Protocolos-de-actuacion/Protocolos/>

ámbito las estadísticas se revelan como fundamentales, pues su evolución ha venido a justificar reformas y el endurecimiento de las leyes, así como la modificación de los protocolos o los mecanismos existentes, a fin de mejorar la tutela de las eventuales víctimas.

Como aspecto singular a destacar en el ámbito policial, aparece el protocolo más reciente que tenemos a disposición: el denominado «Protocolo Cero»<sup>28</sup> consistente en una guía dirigida a los agentes policiales para que sepan cómo actuar en los casos de violencia de género, pero en los que no existan denuncias, bien porque todavía no se ha producido la agresión o bien porque las víctimas al estar coaccionadas no se atreven a denunciar. En este protocolo se incluye un decálogo para guiar acerca de la información que deben recabar, tanto de la víctima y el entorno, como de manifestaciones de personas presentes y testigos. Así, a través de este nuevo protocolo, se refuerza la búsqueda de evidencias, de modo que se dará audiencia a personas distintas de la víctima y sus convivientes, a fin de obtener la máxima información posible.

De lo previamente referido, se aprecia la importancia que adquieren las autoridades judiciales y policiales en las fases iniciales de los procedimientos vinculados a la violencia de género. Así, serán estas autoridades las que, dependiendo de las decisiones que tomen en la primera fase del proceso, marcarán permanentemente el destino del resto de acontecimientos. En particular, ello conlleva que estas decisiones iniciales puedan resultar en eventuales indemnizaciones, si la senda tomada se revela como errónea y finalmente se generan daños para las víctimas.

En este contexto, para asegurar la corrección de las actuaciones, y bajo el amparo del artículo 32 de la Ley 1/2004, en el año 2007, se desarrolla y pone en funcionamiento desde la Secretaría del Estado de Seguridad del Ministerio del Interior, el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género, denominado Sistema VioGén. Este sistema consiste en una aplicación a la cual acceden los usuarios de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad (Policía Nacional y Guardia Civil obligatoriamente y las Policías Autonómicas y Locales que voluntariamente se adhieran), Instituciones Penitenciarias, Juzgados, Institutos de Medicina Legal, Oficinas de Asistencia de las Víctimas, Fiscalías, Delegaciones y Subdelegaciones de Gobierno, Servicios Sociales y Organismos de

---

<sup>28</sup> La Instrucción 5/2021 de la Secretaría de Estado de Seguridad, establece el protocolo de primer contacto policial con víctimas de violencia de género en situación de desprotección.

Igualdad de las diferentes Comunidades Autónomas. Una de las funcionalidades de este aplicativo es la Valoración Policial del Riesgo (VPR) que, como explicamos previamente, es un formulario que se cumplimenta después de la denuncia en el que los agentes valoran el riesgo que tienen las víctimas de sufrir otros episodios de violencia. También se cumplimenta otro formulario pasado un tiempo, a fin de conocer los cambios en los riesgos, que es el llamado Valoración Policial de la Evolución del Riesgo (VPER). A este respecto, existen cinco niveles de riesgo resultantes del formulario, según los parámetros que introduzcan los agentes, que van desde «no apreciado» hasta «extremo»<sup>29</sup>.

En cualquier caso, España ha realizado avances en las últimas décadas con respecto a la protección de las víctimas de violencia de género y cuenta con procedimientos específicos que pretenden ofrecer una tutela integral y temprana. Pero, pese a ello, el sistema todavía tiene fallos que producen dramáticos resultados y que se deberían erradicar con medidas más intensas. A pesar de que las víctimas puedan activar este sistema a través de la denuncia y puedan pensar que, desde ese momento están en buenas manos, conforme avanza el procedimiento estas pueden volver a encontrarse desprotegidas, tanto por no haber actuado las autoridades con la suficiente diligencia debida como por la falta de adecuación de las medidas existentes a las realidades existentes. En estas situaciones, cuando se producen fallos, podremos apreciar la eventual concurrencia de responsabilidad patrimonial.

---

<sup>29</sup> GONZÁLEZ, J. L. y GARRIDO, M. J., «Satisfacción de las víctimas de violencia de género con la actuación policial en España. Validación del sistema VioGén», en *Anuario de psicología jurídica*, núm. 25, 2015, pp. 29-38.

## V. CONCLUSIONES

Culminando el análisis, como hemos se ha podido observar, en el ordenamiento jurídico español contamos con una normativa interna y una normativa internacional vinculante que intenta alcanzar una plena protección para las víctimas de violencia de género. Sin embargo, ello que no siempre se consigue.

En lo que respecta a la eventual responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, hemos visto que únicamente existen dos sentencias en las que se decretó la responsabilidad del Estado por no haber actuado con la suficiente diligencia debida ni haber adoptado las medidas que resultaban necesarias para la protección efectiva de las víctimas. El hecho de que solamente dispongamos de dos sentencias estimatorias contrasta con el hecho de que la violencia es un «fenómeno» que, desgraciadamente, está presente en la vida cotidiana de muchas mujeres.

Ello evidencia que, tradicionalmente, los tribunales han sido muy rigurosos a la hora de apreciar disfunciones en la materia, pese a que los mecanismos de protección hayan fracasado. No obstante, esta tendencia parece haberse alterado en los últimos tiempos, apreciándose la necesidad de indemnizar a las víctimas del defectuoso funcionamiento administrativo o judicial.

En cualquier caso, como se ha afirmado a lo largo del trabajo, no se está queriendo decir que la violencia de género está siendo ejercida directamente por los poderes públicos, ni mucho menos. Por el contrario, se sostiene que, llegado el momento de proteger efectivamente a las potenciales víctimas, no se está estudiando el riesgo real existente y las posibles consecuencias que van a poder surgir en caso de no actuar con la diligencia debida.

A este respecto, contamos con diversos instrumentos jurídicos de protección, pero los mismos resultan insuficientes, surgiendo la necesidad de habilitar nuevas herramientas más claras y efectivas. Entre ellas, por supuesto, aparece la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas, que no deberá apreciarse con carácter solamente excepcional, pues las Administraciones son las instituciones que cuentan con las potestades idóneas para erradicar o reducir al máximo la violencia. En este sentido, no es admisible que se deba recurrir a instancias internacionales para que los derechos fundamentales se hagan efectivos.

Hemos estudiado que el amparo de la eventual responsabilidad en los supuestos de violencia de género conectaría con el «funcionamiento anormal», bien de la Administración o bien de la justicia. Como se ha puesto de manifiesto en la jurisprudencia, es precisamente esa falta de funcionamiento normal o diligente de las Administraciones lo que lleva a la producción de atroces desenlaces que, además, en muchos casos resultan irreparables porque acaban con la vida de las víctimas.

Al margen del modelo vigente, como la alternativa más deseable, el legislador podría habilitar una solución más específica, como sería una vía procesal exclusiva para los supuestos de violencia de género. El tratamiento específico permitiría determinar con más facilidad si se ha aplicado la diligencia debida, determinando si ha de reconocerse la responsabilidad de las administraciones y de los órganos judiciales que han actuado con negligencia y han causado dificultades y errores en la protección de las víctimas de la violencia de género.

Por lo demás, en lo que se refiere a nuestro modelo de protección de las víctimas de violencia de género, el sistema es avanzado y permite alcanzar niveles de tutela elevados. Sin embargo, el mismo dista mucho de ser perfecto, por lo que deben detectarse los fallos, a fin de erradicar los mismos y seguir contribuyendo a la evitación del todavía alto número de muertes anuales de víctimas por violencia de género.

A este respecto, tal y como señaló la CEDAW en la comunicación nº 47/2012 es necesario proporcionar una formación obligatoria a los policías, los jueces y todo el personal administrativo -al margen del sistema VioGen y las Unidades de Atención a la Familia y Mujer- para la detección temprana de la violencia de género. Y ello, a fin de que todos los servidores públicos se sensibilicen y otorguen a esta problemática la importancia suficiente, lo que permitiría mejorar los resultados actuales.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

### **1. LIBROS, ARTÍCULOS Y CAPÍTULOS DE LIBRO**

ARANGÜENA FANEGO, C., «Violencia de género y medidas cautelares personales: en especial orden de protección», en *Violencia de género y justicia*, Alonso Salgado (coord.), Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2013, pp. 449-487.

DÍAZ DELGADO, J., *Responsabilidad patrimonial del Estado legislador, Administrador y Juez*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.

FERNÁNDEZ NIETO, J., «Responsabilidad de la Administración de Justicia y violencia de género: la asignatura pendiente del Estado», en *El Derecho*, 2020, pp. 1-27.

GONZÁLEZ, J. L. y GARRIDO, M. J., «Satisfacción de las víctimas de violencia de género con la actuación policial en España. Validación del sistema VioGén», en *Anuario de psicología jurídica*, núm. 25, 2015, pp. 29-38.

MONTSERRAT IGLESIAS, L., «La responsabilidad patrimonial de la Administración por falta de diligencia debida en los casos de violencia de género en el ámbito de la pareja», en *La investigación en derecho con perspectiva de género*, Espuny i Tomás (coord.), Dykinson, Madrid, 2020.

VEGA AGUILAR, J. C., «El Dictamen del Comité de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer como presupuesto habilitante para formular una reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado», en *Diario La Ley*, núm. 9296, 2018.

### **2. NORMATIVA**

Constitución Española, de 29 de diciembre de 1978.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, modificada recientemente por el Real Decreto-Ley 9/2018.

Ley 39/2015, de Procedimiento Común de las Administraciones Públicas.

Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Real Decreto-Ley 9/2018, de 3 de agosto de 2018, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género.

Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Circular 4/2003, Fiscalía General del Estado, de 30 de diciembre, sobre nuevos instrumentos jurídicos para la persecución de la violencia doméstica.

### **3. PÁGINAS WEB CONSULTADAS**

Boletín Oficial del Estado : <https://www.boe.es>

Comunicación N° 47/2012: Dictamen adoptado por el Comité en su 58° periodo de sesiones (CEDAW/C/58/D/47/2012):

<https://www.womenslinkworldwide.org/files/365/5699252534ea3-docs-postulacion-54b9aa6166245-pgjd-dictamengcce-es-pdf.pdf>

CEDAW: <https://www.ohchr.org/es/treaty-bodies/cedaw>

Instituto Nacional de Estadísticas; violencia doméstica y de género: [https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica\\_C&cid=1254736176866&menu=ultiDatos&idp=1254735573206](https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176866&menu=ultiDatos&idp=1254735573206)

Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/es/web/interior/portada>

Protocolos del Poder Judicial: <https://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia-domestica-y-de-genero/Guias-y-Protocolos-de-actuacion/Protocolos/>