



TRIBUNAL DE CUENTAS

# RESUMEN

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

¿Están funcionando las medidas previstas en el Pacto de Estado contra la Violencia de Género conforme a los principios de buen gobierno?



[Informe n.º: 1.536](#)

[Aprobado por el Pleno el 26 de octubre de 2023](#)





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

## ¿QUÉ ES EL PACTO DE ESTADO CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO?



Es un compromiso de los poderes públicos para reforzar las actuaciones públicas para erradicar la violencia sobre las mujeres y ampliar la cobertura de las prestaciones y servicios a las víctimas.

## ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE SU CONTROL?



- España es una de las democracias más dinámicas en la adopción de medidas contra este tipo de violencia.
- El Pacto de Estado comprometió 1.000 millones de euros para financiar la aplicación de sus medidas en el periodo 2018-2022.

## ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO Y POR QUÉ?



### ¿QUÉ SE HA FISCALIZADO?



### ¿CON QUÉ OBJETIVOS?

#### ÁMBITO OBJETIVO

Las actuaciones que las administraciones públicas llevan a cabo para prevenir la violencia de género.

#### ÁMBITO SUBJETIVO

La Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género del Ministerio de Igualdad, las unidades de violencia sobre la mujer del Ministerio de Política Territorial y los servicios especializados del Ministerio del Interior.

#### ÁMBITO TEMPORAL

El periodo 2018-2022 en el que se ha aplicado el marco financiero inicial del Pacto de Estado.

La fiscalización ha evaluado la actuación pública durante el marco de aplicación del **Pacto de Estado contra la Violencia de Género** con los siguientes objetivos:

- ➔ ¿Los sistemas y procedimientos de gestión implementados para la ejecución de las medidas de prevención integral de la violencia de género son congruentes con los recursos asignados y se someten a los **principios de buena gestión**?
- ➔ ¿Las actuaciones públicas desarrolladas en aplicación del Pacto de Estado han contribuido **eficaz y eficientemente** al objetivo de erradicación de la violencia de género, considerando el impacto de la **pandemia de Covid-19** en el cumplimiento de las previsiones?



## CONCLUSIONES

#### Implementación:

- El Pacto de Estado se ha aplicado en un complejo contexto que incluye el brote de COVID-19.
- Entre 2018 y 2022 se transfirieron 400 millones de euros a las Comunidades Autónomas y 140 millones a las Entidades Locales, para consolidar o desarrollar sus competencias, y se reforzó con 83,7 millones de euros el presupuesto de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género.
- Los Presupuestos Generales del Estado no detallaron las nuevas dotaciones de fondos a los demás ministerios y todavía no se ha cumplido la medida de cuantificación de los costes de las actuaciones públicas.
- Durante la vigencia del Pacto no se aprobó el plan nacional de sensibilización y prevención dispuesto en la normativa. Tampoco se reforzó el personal de las unidades de violencia sobre la mujer en las provincias e islas, cuya función resulta relevante para la prevención.

#### Eficacia y eficiencia:

- La continuidad de las acciones de prevención y protección reducen la violencia sobre la mujer y los feminicidios, pero preocupa el efecto del uso de las nuevas tecnologías entre los jóvenes y la dificultad para intervenir en el mundo rural.
- Se han consolidado los servicios autonómicos de asistencia a las víctimas, pero no se ha conseguido el mismo avance en los municipios, especialmente en los de menor tamaño.



## RECOMENDACIONES

Se insta al **Gobierno** a:

- ✓ Reconsiderar el rango de la Delegación del Gobierno.
- ✓ Culminar la identificación del coste de la política pública.
- ✓ Automatizar la identificación del presupuesto destinado a esta política pública.
- ✓ Cubrir las vacantes y reforzar el personal de las unidades de violencia sobre la mujer.
- ✓ Impulsar un proceso de evaluación a nivel autonómico que identifique los desequilibrios en la asistencia a las víctimas.

La **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** debería:

- ✓ Mantener actualizada la información de seguimiento y evaluación del Pacto de Estado.
- ✓ Elaborar un plan nacional de sensibilización, para reforzar la colaboración entre Administraciones Públicas.
- ✓ Habilitar un canal de participación permanente de la sociedad civil.
- ✓ Incidir en la convergencia estadística con la Unión Europea manteniendo los indicadores preexistentes.
- ✓ Valorar alternativas de actuación en los municipios de menor tamaño.



## ■ Introducción

España es una de las democracias más dinámicas y con mayor tradición en la lucha contra la **violencia de género**. En la trayectoria de esta política pública destacan la **Ley Orgánica I/2004**, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, 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), ratificado por España en 2014, y el **Pacto de Estado contra la Violencia de Género** (en adelante, Pacto de Estado) suscrito en 2017 por los partidos políticos con representación en las Cortes Generales, las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales.

### ¿Qué es el Pacto de Estado contra la Violencia de Género?

El Pacto de Estado es un **compromiso** alcanzado por los poderes públicos para avanzar hacia la erradicación de la violencia de género. Se concreta en **290 medidas** que persiguen el **refuerzo de las actuaciones públicas** en esta materia y la **ampliación de las prestaciones y servicios públicos a otras manifestaciones de violencia** sobre la mujer recogidas en el Convenio de Estambul.

Para financiar su aplicación, el Pacto comprometió una **aportación de 1.000 millones de euros para el periodo 2018-2022**, adicionales al presupuesto que ya se destinaba a esta política, distribuyendo 400 millones a la Administración General del Estado, 500 millones a las Comunidades Autónomas y 100 millones a las Entidades Locales.

Se atribuyó al Gobierno el impulso de sus medidas, a través de la **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** (en adelante, Delegación), por ser el órgano directivo al que se atribuye la elaboración de la política pública. Transcurridos los cinco primeros años de aplicación, se prevé una evaluación de sus resultados por una Comisión del Congreso de los Diputados.

### ¿Por qué el Tribunal de Cuentas realiza esta fiscalización?

La fiscalización tiene el doble propósito de formular recomendaciones para la mejora de las actuaciones públicas de prevención integral de la violencia de género, con especial interés en los principios de buena administración, y de contribuir a la rendición de cuentas y evaluación de los resultados del Pacto de Estado a la finalización del marco temporal previsto inicialmente.

La evaluación se ha soportado en el análisis de datos cuantitativos y cualitativos obtenidos de fuentes estadísticas y estudios y en entrevistas con personas expertas y representantes de los poderes públicos y de las partes interesadas.

## ■ Principales resultados y conclusiones

### 1. Las medidas del Pacto de Estado se han aplicado en un contexto complejo que incluye la pandemia de COVID-19

El Pacto de Estado se aplicó en un **complejo contexto político y social**. Los cambios de Gobierno en 2018 y 2019 derivaron en reorganizaciones ministeriales y prórrogas presupuestarias y, finalmente, la creación del nuevo Ministerio de Igualdad en 2020 coincidió con el inicio de la **pandemia del COVID-19**.

Estas circunstancias no impidieron, con carácter general, la **aplicación de las dotaciones presupuestarias** comprometidas y la experiencia de las instituciones y órganos especializados facilitó la **ejecución de las medidas**.

En el **contexto del COVID-19**, se reforzaron las campañas de sensibilización y se decretó el **carácter de esenciales a los servicios públicos** de atención a las víctimas.

Transcurridos los primeros cinco años de aplicación del Pacto de Estado, la Delegación debe asistir a las Cortes Generales en la evaluación de sus resultados. A la fecha de aprobación del Informe, la DGVG todavía no ha completado la medida que le insta a cuantificar el coste de la actuación pública y, por la disolución del Congreso de los Diputados y convocatoria de elecciones generales por el Real Decreto 400/2023, de 29 de mayo, se ha retrasado la entrega del Informe de evaluación de los resultados del Pacto.

### 2. El papel de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género es relevante y debe reforzarse

La Delegación, con rango de Dirección General, elabora las **estrategias y planes nacionales** en materia de violencia sobre la mujer y algunas de las **estadísticas oficiales** más relevantes. También asume la función de **coordinación y colaboración** con otros ministerios, así como con las Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

El Pacto de Estado atribuye a la Delegación el **impulso** de sus medidas, la **ejecución** de muchas de ellas y la labor de asistencia a la Comisión del Congreso de los Diputados en el **seguimiento y evaluación**. No obstante, hasta 2022 no se incrementó su personal. Tampoco se ha reforzado la plantilla de las **unidades de violencia sobre la mujer** que dependen funcionalmente de la Delegación, aunque están adscritas al Ministerio de Política Territorial, cuya función es esencial para la protección de las víctimas en cada provincia o isla.

### 3. Los presupuestos especifican la financiación a las Comunidades Autónomas y Entidades Locales y al Ministerio de Igualdad, pero no al resto de ministerios

Los fondos del Pacto de Estado para las Comunidades Autónomas y Entidades Locales se recogieron en el programa presupuestario que gestiona la Delegación, junto con las dotaciones para sus propias funciones. Se estima que a consecuencia de las prórrogas presupuestarias de 2019 y 2020 la Delegación **no recibió 14,7 de los 98,4 millones de euros** previstos.

Adicionalmente, se estima que el Pacto de Estado habría destinado a otros ministerios un total de **301,6 millones de euros**, pero no se conoce su distribución por departamentos desde los instrumentos contables y de programación presupuestaria.

En cumplimiento del Pacto de Estado, **los ministerios** han proporcionado a la DGVG una **valoración del coste de sus actuaciones** en esta materia, pero, a la fecha de elaboración de este Informe, las cifras no eran homogéneas y se encontraban en revisión.

El Tribunal de Cuentas ha estimado que las actuaciones para la **prevención primaria** de la violencia de género **costaron 198,8 millones de euros** en 2022, considerando el coste ejecutado por la Delegación y el informado por el Ministerio de Política Territorial respecto de las unidades de violencia de género. Adicionalmente, la Secretaría de Estado de Seguridad del Ministerio del Interior ha informado de unos gastos anuales de **protección de las víctimas** estimados en **145 millones de euros**.

#### 4. La sensibilización contribuye a reducir la violencia sobre la mujer y la protección disminuye los feminicidios

Las **actuaciones públicas de sensibilización y protección** que se vienen realizando en los últimos 20 años están contribuyendo a **reducir la violencia** que sufren las mujeres y, particularmente, los feminicidios.

La evolución favorable se atribuye a la **continuidad de la prevención y al perfeccionamiento** del sistema de protección de las víctimas, en los que participan varias **instituciones públicas especializadas en la búsqueda de una mayor eficacia**, pero el objetivo de erradicación estaría lejos de conseguirse. Existe una preocupación generalizada por los **malos usos de Internet y de las nuevas tecnologías entre los jóvenes**.

Durante el periodo 2018-2022 no se aprobó el plan estatal de sensibilización y prevención que prevé la Ley Orgánica 1/2004 ni tampoco se estableció una nueva estrategia nacional.

#### 5. Se han consolidado los servicios autonómicos de asistencia a las víctimas, pero todavía debe conseguirse en los servicios locales

Los fondos del Pacto de Estado transferidos a las Comunidades Autónomas **han consolidado los servicios autonómicos** de prevención y de asistencia integral de las víctimas, pero se debe seguir mejorando los recursos de atención a los colectivos más vulnerables y las prestaciones en el mundo rural.

El Pacto de Estado **ha fortalecido la colaboración** entre las Comunidades Autónomas y la Delegación y el papel de la Conferencia Sectorial de Igualdad, pero debería establecerse una coordinación y colaboración entre los servicios especializados de las Comunidades Autónomas en materia de violencia de género y los departamentos ministeriales en educación, sanidad, justicia e interior.

Finalizados los cinco años previstos inicialmente, se valora positivamente que **la renovación del Pacto** haya contado con la conformidad de la Conferencia Sectorial de Igualdad y que el reparto de los fondos tenga en cuenta a los territorios en los que se concentran los **colectivos más vulnerables** o en los que resulta **más costosa la prestación de los servicios**.

Respecto de las Entidades Locales, el Pacto de Estado ha conseguido que éstas participen en la **red para la atención integral** de la violencia de género en cada Comunidad Autónoma. Sin embargo, en los primeros años de aplicación los resultados no fueron los previstos, en parte porque los criterios de reparto diluían el fondo en **pequeñas aportaciones que no alcanzaban un mínimo** que permitiese la creación de unidades administrativas en los municipios, ni estimulase la aplicación de las medidas especialmente en los de menor tamaño.

La situación **ha mejorado sustancialmente desde 2020**, tras los cambios en los criterios de reparto y la duplicación del fondo anual hasta los 40 millones de euros, que ha permitido reforzar la actuación en los municipios en los que hay censadas mujeres en riesgo. No obstante, **se debe seguir avanzando** para adaptar las actuaciones a las áreas de mayor riesgo en función de las particularidades de la población de cada municipio.

## ■ Valoración Global

---

El Pacto de Estado ha reforzado las actuaciones de los poderes públicos que, tras veinte años de experiencia, están contribuyendo a reducir la violencia de género, aunque el objetivo de erradicación está lejos de conseguirse.

La financiación del Pacto de Estado ha consolidado los servicios de las Comunidades Autónomas y ha ampliado su cobertura a una tipología de víctimas más amplia, pero todavía no ha tenido la misma repercusión sobre los servicios de las entidades locales, existiendo un mayor margen de mejora en las de menor tamaño.

El papel de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género es relevante para desarrollar la estrategia estatal, coordinar a los poderes públicos y evaluar los resultados de la actuación pública, pero necesita fortalecer los recursos de las unidades territoriales de violencia.

La prevista evaluación del Pacto de Estado, cuando han transcurrido sus cinco primeros años de aplicación, constituye una oportunidad para mejorar el diseño de la actuación pública, pero todavía no han culminado los procesos de cuantificación de costes y evaluación del cumplimiento de los objetivos en los que deberían soportarse la toma de decisiones racional sobre nuevas dotaciones de fondos y la rendición de cuentas de los resultados

## ■ Principales recomendaciones

<b>Reforzar a la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Reconsiderar el rango de la Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género a sus funciones.</li> <li>2. Cubrir las vacantes y reforzar el personal de las unidades de violencia sobre la mujer.</li> </ol>
<b>Potenciar la eficiencia en la toma de decisiones de financiación</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3. Culminar la identificación de los gastos asociados a la política pública de erradicación de la violencia de género.</li> <li>4. Automatizar la identificación del presupuesto destinado a esta política pública.</li> <li>5. Mantener actualizada la información de seguimiento y evaluación del Pacto de Estado en aras de una toma de decisiones sobre recursos más eficiente.</li> </ol>
<b>Incidir en los instrumentos de participación pública y de evaluación de las actuaciones</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>6. Habilitar un canal de participación permanente de la sociedad civil.</li> <li>7. Incidir en la convergencia estadística con la Unión Europea, manteniendo los indicadores que permitan analizar la evolución de la violencia.</li> <li>8. Impulsar un proceso de evaluación que identifique los desequilibrios a nivel autonómico en la asistencia a las víctimas.</li> </ol>
<b>Reforzar el modelo de colaboración entre Administraciones Públicas</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>9. Elaborar una estrategia nacional de sensibilización que refuerce la colaboración entre Administraciones Públicas, especialmente en el ámbito educativo.</li> <li>10. Valorar alternativas de actuación en las entidades locales de menor tamaño.</li> </ol>