

ANÁLISIS DE LA VIOLENCIA DE GÉNERO EN ESPAÑA.
LA LEY ORGÁNICA 1/2004 DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN
INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO (*)

BLANCA ODDO BEAS (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. SEGURIDAD DOMÉSTICA. VIOLENCIA DE GÉNERO. ESTADO DE LA CUESTIÓN. A. *Planteamiento preliminar*. B. *Políticas sobre violencia de género e igualdad*. C. *Evolución legislativa de la violencia de género*. III. ASPECTOS LEGISLATIVOS DE LA LEY ORGÁNICA 1/2004, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. A. *Motivación, objetivos y estructura de esta ley*. B. *Tramitación de esta ley*. C. *Seguimiento y evaluación de las medidas legislativas adoptadas*. IV. CONCLUSIÓN. V. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Este trabajo fue elaborado para la aprobación del curso “Racionalidad de las normas y predecibilidad de la conducta”, dirigido por D. Fernando Sáinz Moreno y que forma parte del doctorado “Problemas actuales de Derecho Administrativo”, de la Universidad Complutense de Madrid.

Agradezco a D. Fernando Sáinz Moreno la valiosa ayuda tanto académica como documental que me brindó para la realización de este trabajo.

(**) Abogado, Ayudante de Derecho Administrativo, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Doctorando, Doctorado “Problemas actuales de Derecho Administrativo”. Universidad Complutense de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN

El desarrollo de políticas públicas, su materialización legislativa e institucional y su evaluación son cuestiones esenciales al momento de determinar la eficacia y efectividad de las acciones que un gobierno lleva a cabo respecto de los problemas que afectan a la sociedad. Siendo esta una materia en la cual confluyen muchos factores principalmente políticos y socioeconómicos, su estudio, al menos en el ámbito académico, requiere una aproximación objetiva.

Lo que se busca, entonces, es que ante una determinada política pública en curso se estudie su racionalidad, esto es, el origen y motivación de la misma, los instrumentos a través de los cuales ella se ha materializado o se está materializando y se evalúen los mismos, concluyendo sobre esa base el grado de coordinación y adecuación que tienen dichos instrumentos en el ordenamiento jurídico y social actual, en particular su recepción por parte de las personas –destinatarios de los mismos– y de los jueces u órganos de la Administración encargados de su aplicación. Enseguida, sobre la base de esos antecedentes analizar su efectividad y eficacia, naturalmente con la ayuda de los datos prácticos y estadísticos que se disponga.

En este trabajo analizaremos el impacto de los instrumentos normativos que se han creado en el marco de la política pública en contra de la violencia de género, tratando primeramente, la violencia de género propiamente tal y el estado o la realidad social existente que justifica el nacimiento y desarrollo de esta política; enseguida, la normativa e

instituciones que le son propias, en especial, la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral Contra la Violencia de Género (LO 1/2004, en adelante) y, por último, el impacto que ha tenido esta ley en el ámbito jurídico y social¹.

II. SEGURIDAD DOMÉSTICA. VIOLENCIA DE GÉNERO. ESTADO DE LA CUESTIÓN

A. Planteamiento preliminar

La definición de violencia de género se desprende del artículo 1.1 de la LO 1/2004, que señala *“La presente Ley tiene por objeto actuar contra la violencia que, como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres, se ejerce sobre éstas por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o de quienes estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia”*. Este concepto, aunque criticado durante la tramitación de esta ley, tiene la virtud de superar la identificación que puede existir entre “violencia doméstica” y esta clase de violencia más general y que afecta a la mujer no por el hecho de pertenecer a una familia sino que por las condiciones de desigualdad estructural que existen entre el hombre y la mujer en una determinada sociedad².

(1) Se previene que los datos estadísticos y referenciales que da cuenta este trabajo son los que se encontraban disponibles hasta junio de 2006.

(2) El Informe de la Real Academia Española sobre la expresión violencia de género de 19 de Mayo de 2004, recomendó el uso de la denominación “violencia doméstica” para la LO 1/2004, ya que *“Como se advierte a simple vista, la expresión violencia doméstica es la más utilizada con bastante diferencia en el ámbito hispánico, doblando a la expresión violencia intrafamiliar muy frecuente en Hispanoamérica junto con violencia familiar y violencia contra las mujeres...”*

De cara a una “Ley integral” la expresión violencia doméstica, tan arraigada en el uso por su claridad de referencia, tiene precisamente la ventaja de aludir, entre otras cosas, a los trastornos y consecuencias que esa violencia causa no sólo en la persona de la mujer sino del hogar en su conjunto, aspecto este último al que esa ley específica quiere atender y subvenir con criterios de transversalidad...

Para que esa ley integral incluya en su denominación la referencia a los casos de violencia contra la mujer ejercida por parte del novio o compañero sentimental con el que no conviva, podría añadirse “o por razón de sexo”. Con lo que la denominación completa más ajustada sería LEY INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA O POR RAZÓN DE SEXO”.

El uso de esta expresión no es una cuestión menor ya que pretende identificar en toda su extensión “*una manifestación más de la resistencia que existe a reconocer que la violencia contra las mujeres no es una cuestión biológica ni doméstica sino de género. Se trata de una variable teórica esencial para comprender que no es la diferencia entre sexos la razón del antagonismo, que no nos hallamos ante una forma de violencia individual que se ejerce en el ámbito familiar o de pareja por quien ostenta una posición de superioridad física (hombre) sobre el sexo más débil (mujer), sino que es consecuencia de una situación de discriminación intemporal que tiene su origen en una estructura social de naturaleza patriarcal. El género se constituye así en el resultado de un proceso de construcción social mediante el que se adjudican simbólicamente las expectativas y valores que cada cultura atribuye a sus varones y mujeres*”³.

Como se puede advertir, la violencia de género es un problema de una extraordinaria magnitud que abarca múltiples aspectos socioculturales y que en consecuencia requiere de respuestas variadas y adecuadas para cada ámbito de que se trate. La influencia social que tiene este problema es evidente y el esfuerzo por solucionarlo es cada vez más intenso y participativo, aunque todavía queda un largo camino por recorrer. Durante siglos esta clase de violencia ha estado enraizada en las más profundas tradiciones de la comunidad, presentándose incluso como una realidad asumida dentro del entorno familiar o, al menos, como de afectación interna en el ámbito doméstico. Es lo que declara la LO 1/2004 en su Exposición de Motivos “*La violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado. Al contrario, se manifiesta como el símbolo más brutal de la desigualdad existente en nuestra sociedad. Se trata de una violencia que se dirige sobre las mujeres por el hecho mismo de serlo, por ser consideradas, por sus agresores, carentes de los derechos mínimos de libertad, respeto y capacidad de decisión*”.

La violencia doméstica no es sino más que la manifestación de la desigualdad entre hombre y mujer. A partir de la Carta de las Naciones

(3) María Luisa Maqueda Abreu, *La Violencia de Género. Entre el concepto jurídico y la realidad social*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 08-02 (2006). Disponible en Internet, <http://criminet.ugr.es/recpc>.

Unidas que en 1945 recogió el derecho de igualdad plena entre el hombre y la mujer, se han sucedido una serie de esfuerzos internacionales por crear conciencia en todos los países acerca de esta igualdad, es así como en la IV Conferencia Mundial de Mujeres patrocinada por la ONU que tuvo lugar en Pekín en 1995, se concluyó la necesidad de aplicar el principio de transversalidad o *mainstreaming* de género, extendiéndose así el uso del término “género” para hacer referencia a la construcción social de la diferencia sexual entre hombres y mujeres, como distinto al sexo que hará referencia a las diferencias biológicas. En la actualidad, entre las políticas desarrolladas por la Unión Europea, se le viene dando importancia a la evaluación del impacto que tiene su propia actuación, esto es, el estudio de las consecuencias sociales que tendrá una determinada medida, particularmente, en la igualdad de trato y oportunidades entre hombre y mujer⁴.

La propia exposición de Motivos de la LO 1/2004 reconoce lo expuesto al señalar que *“La Organización de Naciones Unidas en la IV Conferencia Mundial de 1995 reconoció ya que la violencia contra las mujeres es un obstáculo para lograr los objetivos de igualdad, desarrollo y paz y viola y menoscaba el disfrute de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Además la define ampliamente como una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres. Existe ya incluso una definición técnica del síndrome de la mujer maltratada que consiste en “las agresiones sufridas por la mujer como consecuencia de los condicionantes socioculturales que actúan sobre el género masculino y femenino, situándola en una posición de subordinación al hombre y manifestadas en los tres ámbitos básicos de relación de la persona: maltrato en el seno de las relaciones de pareja, agresión sexual en la vida social y acoso en el medio laboral”*.

No es entonces ni una situación nueva ni tampoco exclusiva de un determinado país. Tan común es que incluso se han aventurado estudios

(4) Se debe recordar que el artículo 96.1 de la Constitución Española establece que los tratados internacionales válidamente celebrados una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno, por lo que cumpliéndose estos requisitos son normas que se pueden hacer valer ante los Tribunales de justicia.

que generalizan las clases de violencia a lo largo de la vida de una mujer, lo cual obviamente se puede dar con distintas intensidades según la cultura y el lugar de que se trate⁵. Aunque sorprendente, dada la generalidad y habitualidad del problema, las respuestas y soluciones son más bien actuales, se puede sostener que sólo a partir de la década del 90 los países y la comunidad internacional han adoptado una posición seria respecto del estudio de esta clase de violencia y de las medidas necesarias para su erradicación. Ejemplos de estas iniciativas fueron la Conferencia Mundial para los Derechos Humanos celebrada en Viena (1993), la Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer del mismo año, la Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (1994) o la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijing (1995).

En la actualidad, existe conciencia del problema de la violencia de género, manifestándose esta preocupación en la dictación de leyes que no sólo buscan sancionar delitos e imponer penas sino que van más allá incorporando estas materias a la educación, creando de instancias de participación social y, en definitiva, promoviendo condiciones sociales, familiares e individuales favorables que den una solución global al problema.

España no ha quedado atrás y en el marco de una política de igualdad y contra la violencia de género se han dictado leyes generales y

(5) En esta línea, el análisis de Heise distingue las siguientes etapas y clases de violencia: a) prenatal: aborto para seleccionar el feto en función del sexo; malos tratos durante el embarazo, embarazo forzado; b) primera infancia: infanticidio femenino; malos tratos emocionales y físicos; menos acceso a los alimentos y a la atención médica; c) infancia: mutilación genital, incesto y abuso sexual; menos grado de acceso a los alimentos, a la atención médica y a la educación; prostitución infantil; d) adolescencia: violencia en el noviazgo; relaciones sexuales bajo coacción económica; abuso sexual en el trabajo, acoso sexual; prostitución forzada; e) etapa de procreación: malos tratos infringidos a las mujeres por sus compañeros; violación en el matrimonio; malos tratos y asesinato perpetrado por el compañero, malos tratos psicológicos; abuso sexual en el lugar de trabajo; acoso sexual, violación. f) ancianidad: malos tratos sobre viudas; malos tratos a ancianos, que afectan mayormente a mujeres mayores. Vid. Heise, L. *Violence Against Women: The Hidden Health Burden*. World Bank Discussion Paper. Washington, 1994, citado por Lorenzo Morillas Cueva, *Valoración de la Violencia Doméstica desde la Perspectiva del Derecho Penal*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 04-09 (2002). Disponible en Internet, <http://criminet.ugr.es/recpc>.

especiales que no sólo han creado tipos penales, agravado penas, adecuado procedimientos y medidas cautelares sino que en el año 2004 se ha dictado una ley integral que pretende abordar el problema desde una perspectiva sociocultural. Veremos en el curso de este estudio si es que a través de esta normativa y en el tiempo que tiene de vigencia se ha logrado revertir la situación y dar solución en forma efectiva a la violencia de género.

B. Políticas sobre violencia de género e igualdad

La Constitución de 1978, consagra a través de sus normas el derecho de igualdad, así como la plena participación de todas las personas en la vida política, económica, cultural y social (artículo 9.2), la dignidad de la persona y derechos inviolables que le son inherentes (artículo 10), la igualdad ante la ley sin discriminación alguna en razón de sexos (artículo 14), el derecho a la vida, a la integridad física y moral, sin que nadie pueda ser sometido a torturas ni a penas o tratos inhumanos o degradantes (artículo 15), el derecho de la persona a la libertad y seguridad (artículo 17), el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 18), el derecho a la educación y al pleno desarrollo de la personalidad (artículo 27), el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio con plena igualdad jurídica (artículo 32), y la protección social, económica y jurídica de la familia (artículo 39).

Estos derechos y principios vinculan a todos los poderes públicos (artículo 9.1 CE) y su respeto y promoción son la base del Estado social y democrático de Derecho que declara el artículo 1.1 de la CE. Es en el cumplimiento de este mandato que el Gobierno de la Nación desde el año 1988 ha venido aprobando Planes de Igualdad de Oportunidades para la Mujeres, adoptando en ellos medidas en contra de la violencia de género y, en concreto sobre esta última, Planes de Acción contra la Violencia de Género en el Ámbito Doméstico.

Las políticas de igualdad que son la base de la política contra la violencia de género se desarrollan, como hemos dicho, a través de los denominados Planes para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres (PIOM), los cuales son realizados por el Organismo Autónomo Insti-

tuto de la Mujer⁶ con la cooperación de todos los departamentos ministeriales. Hasta la fecha en el ámbito estatal se han puesto en marcha cuatro planes, el último de éstos rige hasta el 2006 y dedica un área específica en las políticas públicas para introducir la perspectiva de género en todas las políticas, planes y estrategias. En coherencia con este objetivo, por ejemplo, en el año 2003 se dictó la Ley 30, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en todas las disposiciones normativas que elabore el Gobierno⁷.

Por su parte, los planes contra la violencia de género, tienen un origen posterior y sólo en 1998 se elabora el primer plan. Estos planes han sido estructurados sobre la base de cuatro objetivos principales⁸:

- a) Fomentar una educación basada en los valores de diálogo, respeto y tolerancia, para evitar que las futuras generaciones reproduzcan los esquemas de comportamiento violento que se originan en la existencia de estereotipos sobre géneros y sensibilizar a la

(6) La finalidad de este organismo es la promoción y fomento de las condiciones que posibiliten la igualdad social de ambos sexos y la participación de la mujer en la vida política, cultural, económica y social (artículo 2 de la Ley 16/1983).

(7) El cumplimiento de esta medida no ha sido del todo auspicioso según da cuenta el Informe del XVIII Congreso de Mujeres Abogadas, de 13 de noviembre de 2005. En él se concluye, entre otros aspectos, que “1. *El Gobierno ha incumplido radicalmente el mandato legal dado al poder legislativo al no acompañar, ni hacer siquiera mención, al preceptivo informe de impacto de género en 6 de los 52 Proyectos de ley tramitados (11,54%). 2. Que de los 46 informes emitidos, 21 (45,65%) se limitan a la escueta aseveración e que las medidas o disposiciones contenidas en la norma carecen de cualquier tipo de impacto por razón de género. 3. Que en 18 de los informes (39,13%), se confunde la discriminación por razón de sexo con el impacto de género, al afirmar reiteradamente que no se produce ningún impacto de género, por no contener la norma medidas discriminatorias, lo que implica un total desconocimiento del concepto jurídico de discriminación, y de la graves consecuencias que tiene para las mujeres la discriminación indirecta*”. Citan como ejemplo flagrante de esta situación la Ley 15/2005, en materia de derecho a contraer matrimonio, por la que se modifica el Código Civil en materias de separación y divorcio, en la que el Informe de Impacto de Género indica que las medidas establecidas son neutras y no contemplan ninguna discriminación entre ambos géneros, en circunstancias de que datos sociológicos y judiciales demuestran que el impacto que tiene matrimonio es muy distinto entre hombres y mujeres.

(8) Vid. Informe CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women), 2003 que España presentó a la Naciones Unidas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. Estos informes se presentan en cumplimiento de la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada y vigente en España desde 1984.

sociedad para que adopte una actitud de rechazo y compromiso para su erradicación;

- b) Mejorar la legislación y el procedimiento legal, para conseguir una mayor eficacia en los procesos, con una mejor protección de la víctima y una penalización más contundente del comportamiento de los agresores;
- c) Completar el mapa de recursos sociales en todo el territorio nacional, con el fin de que todas las mujeres víctimas, independientemente de donde vivan, dispongan de servicios de atención; y,
- d) Potenciar la coordinación entre las actuaciones de los diferentes organismos y de las organizaciones sociales que trabajan en la prevención y eliminación de violencia doméstica, así como la asistencia a las víctimas.

Cabe destacar, como hemos dicho, que todos estos esfuerzos y que en su mayoría han estado dirigidos a fortalecer los aspectos penales procesales y sustantivos relacionados con la violencia de género, se insertan en la política más amplia de la igualdad de género, en este sentido, la Ley de Igualdad vendría a ser un gran avance en la comprensión social y cultural de las medidas en contra de la violencia de género, lo que permitirá que ésta deje de ser una mera justificación para crear o modificar delitos y penas y sea lo que realmente se pretende, esto es, un instrumento que ayude a acabar con la desigualdad y discriminación de género.

C. Evolución legislativa de la Violencia de Género

En esta parte y con objeto de dar claridad a la exposición, se indicarán las normas relacionadas con la violencia de género para después detenernos en la LO 1/2004. En primer lugar, se deben mencionar las normas del Código Penal, el que en su artículo 153 tipifica la violencia de género como delito y, en el 617 párrafo segundo como falta. Estos artículos han sido modificados por la Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal; la Ley Orgánica 14/1999 de 9 de junio; la Ley 11/2003, de 29 de septiembre, de Medidas Concretas en Materia de Seguridad Ciudadana, Violencia Doméstica e Integración Social de los Extranjeros; y, la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.

Por su parte, en materia de procedimiento y medidas cautelares se dictó la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de las Órdenes de Protección de Víctimas de Violencia doméstica; el Real Decreto 355/2004, de 5 de marzo, por el que se regula el Registro Central para la Protección de Víctimas de la Violencia Doméstica modificado por el Real Decreto 513 de 2005, de 9 de mayo 2005; y, el Real Decreto 253/2006, de 3 de marzo, por el que se establecen las funciones, el régimen de funcionamiento y la composición del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, entre otros. Finalmente, encontramos la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, Integral de Medidas contra la Violencia de Género⁹. A continuación analizaremos brevemente los aspectos más relevantes de esta normativa.

El origen más directo del tipo penal de las conductas referidas a la violencia de género de que trata la LO 1/2004 es el actual artículo 153¹⁰ del CP. Este artículo fue introducido por la reforma que llevó a cabo la Ley Orgánica 3/1989, de 21 de junio pasando a ser el artículo 425 del Texto Refundido del Código Penal de 1973¹¹. Esta reforma si bien fue un gran avance para la legislación penal española la norma fue escasamente aplicada por las dudas que generaba acerca del bien jurídico protegido, el concepto de habitualidad y el principio *non bis in idem*. Posteriormente, el Código Penal de 1995, modifica esta norma, la que

(9) Conforme a esta ley se ha dictado el Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica establecida en el artículo 27 de la Ley orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género.

(10) Dispone este artículo “*El que por cualquier medio o procedimiento causare a otro menoscabo psíquico o una lesión no definidos como delitos en este Código, o golpeará o maltratará de obra a otro sin causarle lesión, o amenazara a otro de modo leve con armas y otros instrumentos peligrosos, cuando en todos estos casos el ofendido fuera alguna de las personas a las que se refiere el artículo 173.2, será castigado con la pena de prisión de tres meses a un año o trabajos en beneficio de la comunidad de 31 a 80 días y, en todo caso, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de uno a tres años, así como cuando el juez o tribunal lo estime adecuado al interés del menor o incapaz, inhabilitación especial para el ejercicio de la patria potestad, tutela, curatela, guarda o acogimiento por tiempo de seis meses a tres años*”.

(11) Esta norma preceptuaba que “*el que habitualmente, y con cualquier fin, ejerza violencia física sobre su cónyuge o persona a la que estuviere unido por análoga relación de afectividad, así como sobre los hijos sujetos a la patria potestad, o pupilo, menor o incapaz sometido a su tutela o guarda de hecho, será castigado con la pena de arresto mayor, –privación de libertad de un mes y un día a seis meses–*”.

pasa a ser el artículo 153, añadiéndose a ella la figura penal del artículo 173 del mismo Código que agrega el concepto de “habitualidad” a estas conductas¹².

Sin perjuicio de la existencia de estas normas, y en atención a las alarmantes situaciones de violencia que se estaban presentando en este ámbito, el Gobierno se hizo cargo de este problema no ya desde un perspectiva aislada o meramente legislativa sino que con la conciencia de que la solución requería de una reforma social intensa y de fondo. Es así como comienza a desarrollarse una verdadera política pública en contra de la violencia de género. Se formula en este marco el I Plan de acción contra la violencia doméstica, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 1998 el que planteó entre sus medidas acciones legislativas encaminadas a la modificación del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal *“para lograr la erradicación de las conductas delictivas consistentes en malos tratos, a la par que otorgar una mayor y mejor protección a las víctimas de tan deplorables conductas”*.

Resultado de lo anterior se dictó la Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril de modificación del Título VIII del Libro II del Código Penal y la Ley Orgánica 14/1999 de 9 de junio, de modificación del Código Penal en materia de protección a las víctimas de malos tratos. Estas leyes ampliaron las medidas del artículo 57 del CP y la de prohibición de acercarse a la víctima o comunicarse con ella modificando el Código Penal y la LECr, en materia de protección a víctimas de malos tratos. En cualquier caso en la elaboración de estas dos leyes, tal como lo ha señalado Olmedo Cardenete, *“nuestro legislador hace gala con ello de una defectuosísima y descoordinada técnica legislativa puesto que por motivos de economía en la elaboración de las normas podía haber*

(12) Este artículo se refiere al que *“habitualmente ejerza violencia física o psíquica sobre quien sea o haya sido su cónyuge o sobre persona que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia, o sobre los descendientes, ascendientes, hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o se hallen sujetos a la potestad, tutela, curatela, acogimiento o guarda de hecho del cónyuge o conviviente, o sobre persona amparada en cualquier otra relación por la que se encuentre integrada en el núcleo de su convivencia familiar; así como sobre las personas que por su especial vulnerabilidad se encuentran sometidas a custodia o guarda en centros públicos o privados”*.

enmendado la redacción de los preceptos de la Ley de 9 de junio en la de 30 de abril, si hubiera sido consciente del alcance integral de la reforma en materia de malos tratos”¹³.

Ahora bien, a pesar de las críticas y de la insuficiencia de estas leyes que quedó en poco tiempo en evidencia, su importancia radica conforme lo señala la Exposición de Motivos de la LO 14/1999 en que ésta sería una *“Modificación que supone, entre otras innovaciones, la inclusión como pena accesoria de determinados delitos de la prohibición de aproximación de la víctima y a otras personas, la tipificación como delito específico de la violencia psíquica ejercida con carácter habitual sobre las personas próximas y hacer posible el ejercicio de oficio de la acción penal en los supuestos de faltas, al mismo tiempo que se adecua la imposición de sanción penal a las posibles consecuencias sobre la propia víctima”*.

Sin perjuicio de todos los avances que se hicieron en el marco del I Plan de Acción contra la Violencia de Género ante las deficiencias prácticas y los resultados escasos que estaba dando la normativa existente, el Gobierno con un II Plan de Acción pretendió continuar los logros conseguidos por el primero y subsanar las carencias de aquél. Este Plan fue mucho más allá que el anterior y se articuló en cuatro grandes áreas: a) medidas preventivas y de sensibilización, incluyendo en ellas actuaciones tendentes a la sensibilización de la sociedad, a la formación, educación y a la coordinación de las distintas instituciones y organismos; b) medidas asistenciales y de intervención social, destinadas a la creación de recursos para dar respuestas a las necesidades de las víctimas; c) medidas relacionadas con la investigación, encaminadas a la obtención de datos fiables y completos sobre violencia doméstica; d) medidas legislativas y procedimentales, que intentan perfeccionar la cobertura legal a toda la problemática específica del tema de la violencia doméstica.

Es así como en el año 2003 mediante las leyes 11/2003, de 29 de septiembre y 15/2003, de 25 de noviembre, se introducen nuevos tipos delictivos y la agravación de algunos de los ya existentes, de manera que muchas de las infracciones consideradas como “faltas” pasaron a

(13) Olmedo Cardenete, Miguel, *El delito de violencia habitual en el ámbito doméstico: análisis teórico y jurisprudencial*, Barcelona 2001, pág. 21.

tipificarse como “delitos”¹⁴. En concreto, las principales modificaciones son las siguientes: (i) Se introduce el nuevo delito de “mutilación genital”, en el apartado “Contra las Personas” del Código Penal; (ii) La nueva redacción del artículo 153 del CP quita la habitualidad a los “Malos tratos”, concediéndosela al 173, que se ubica, por ello, en el apartado de “Contra la libertad” del mismo cuerpo legal; (iii) Se incorpora el delito de “sustracción de menores”, en el apartado de el “Resto”; (iv) Finalmente, el delito de “coacción a la prostitución” pasa a denominarse “coacción/lucro sobre la prostitución”.

Por su parte, la Ley 27/2003, reguladora de las Órdenes de Protección de Víctimas de Violencia Doméstica¹⁵, introdujo un rápido y sencillo procedimiento judicial, ante el Juzgado de Instrucción, mediante el cual la víctima de violencia doméstica puede obtener una protección integral que comprende medidas civiles, penales y asistenciales y de protección social. Siendo innegable el avance que significaba esta ley en materia de tutela judicial efectiva de las víctimas, ella misma advierte en su Exposición de Motivos que *“es necesaria, en suma, una actuación integral y coordinada que aúne tanto las medidas cautelares penales sobre el agresor, esto es, aquellas orientadas a impedir la realización de actos violentos, como las medidas protectoras de índole civil y social*

(14) El Informe de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2004 expresa respecto del efecto de estas modificaciones en el incremento de la criminalidad que *“No puede, tampoco olvidarse, que la reformas penales tienen un decisivo impacto tanto en aspectos cuantitativos como cualitativos o de clasificación delictiva. En el ejercicio 2004, por ejemplo, se puede constatar una incidencia especial de la reforma operada por la Ley Orgánica 11/2003, en vigor desde el 1º de octubre de 2003. Muchas conductas que antes eran impunes o definidas como falta han pasado a ser delitos, incrementando las cifras totales y las referidas a figuras delictivas que se producen en el ámbito de la violencia de género o doméstica. Comportamientos antes clasificados como de lesiones o contra la libertad han pasado a integrar los incrementos de los delitos de tortura y contra la integridad moral por efecto de la reconfiguración de los artículos 153 y 173 del Código Penal. También la reforma por Ley Orgánica 15/2003, en vigor desde el 1º de octubre de 2004 ha tenido su incidencia... Por ello cualquier comparativa debe tener presente que un cambio de cifras no necesariamente patentiza un cambio de realidad criminal”*.

(15) La Orden de Protección es una resolución judicial que, en los casos en que existen indicios fundados de la comisión de delitos ó faltas de violencia domestica y exista una situación objetiva de riesgo para la víctima, ordena su protección mediante la adopción de medidas cautelares civiles y/o penales, además de activar las medidas de asistencia y protección social necesarias.

que eviten el desamparo de las víctimas de violencia doméstica y den respuesta a su situación de especial vulnerabilidad”.

Tal como lo señalaba la Ley 27/2003 la necesidad de una regulación integral de la violencia de género era una demanda del mismo sistema que legalmente se estaba creando desde 1999 y es así como se dio paso al estudio y puesta en marcha de un tratamiento extensivo de la violencia de género que alcanzara a todos los ámbitos de la convivencia social tanto nacional como internacional de una manera integral.

En este último contexto se dictó la LO 1/2004, de 28 de diciembre a la que ya nos hemos referido y que articula un conjunto de medidas legislativas, sociales, culturales y económicas. A continuación analizaremos los aspectos legislativos de esta ley.

III. ASPECTOS LEGISLATIVOS DE LA LO 1/2004, DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

A. *Motivación, objetivos y estructura de esta ley*

La LO 1/2004, de 28 de diciembre, pretende continuar “*un proceso de reformas legales, tanto estatales como autonómicas, cuya finalidad es ir perfeccionando nuestro ordenamiento jurídico para promover la igualdad de la mujer ex artículo 9.2 de la Constitución y, en especial, procurar el mayor nivel posible de prevención, protección frente a la violencia si bien no doméstica sino de la mujer*”¹⁶. Así también, tal como lo expresa la Exposición de Motivos de esta Ley, su finalidad es atender a las recomendaciones de los organismos internacionales, en especial, la Decisión N° 803/2004/CE del Parlamento Europeo¹⁷, en orden a proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres, y en este sentido, el ámbito de la Ley abarca

(16) Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer del Consejo General del Poder Judicial, de 24 de junio de 2004.

(17) Esta decisión aprobó el Programa de Acción Comunitaria para prevenir y combatir la violencia contra las mujeres vigente (2004-2008), conforme a este programa se ha adoptado en los países de la Comunidad Europea una política destinada a prevenir y perseguir este tipo de violencia.

tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención a las víctimas. Es decir, la violencia de género se enfoca de un modo integral y multidisciplinar empezando por el proceso de socialización y educación, de manera que: *“La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y a la libertad de las personas, tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de sociabilización”*, según recoge el preámbulo segundo del documento.

La Memoria Justificativa acompañada al Anteproyecto expresa esta motivación dejando en claro que la razón que impulsa esta ley es la intensidad e importancia que tiene la violencia de género en España y que se trata de un problema que afecta a las mujeres por el mero hecho de serlo, de ahí que las causas de esta violencia hay que buscarlas en el modelo de sociedad que sitúa a la mujer en una posición de inferioridad y sumisión al hombre, que incentiva a éste para aplicar cualquier mecanismo, incluso la violencia, para mantener esta situación.

En este sentido recoge normas encaminadas a la consecución de los siguientes objetivos:

1. El fortalecimiento de las medidas de sensibilización ciudadana e intervención social y cultural;
2. El reconocimiento de una serie de derechos subjetivos de las víctimas;
3. El establecimiento de un sistema de servicios sociales;
4. La garantía de las víctimas de una serie de derechos laborales y funcionariales;
5. La garantía de las víctimas de unos derechos económicos;
6. El establecimiento de un sistema integral de tutela institucional;
7. El fortalecimiento del marco penal y procesal vigente; y,
8. La coordinación de los recursos e instrumentos.

La ley se estructura en un Título Preliminar que señala su objeto y principios rectores; el Título I, en el que se determinan las medidas de sensibilización, prevención, detección, en distintos ámbitos como la educación, publicidad ilícita y sanitario; el Título II relativo a los derechos de la víctimas como el derecho de acceso a la información, a la asistencia social integrada, a la asistencia jurídica gratuita. Se regulan, asimismo medidas de protección en el ámbito social y ayuda econó-

mica a la víctimas; el Título III, que crea dos órganos administrativos: La Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la Mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, ambos dependientes del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales; el Título IV introduce normas de carácter penal que tienen por objeto crear tipos específicos de lesiones y agravar las penas de la coacción leve y amenaza leve, en ambos casos, cuando éstas tengan lugar contra la esposa del autor o mujer que esté o haya estado ligada a él por una relación de afectividad, aún sin convivencia. Por último, el Título V, establece medidas procesales y sustantivas para garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas.

En cuanto a las medidas asumidas para la consecución de sus fines y para garantizar un tratamiento adecuado y eficaz de la situación jurídica, familiar y social de las víctimas de violencia sobre la mujer, la Ley adopta las siguientes¹⁸:

- (i) Medidas de sensibilización: Se comprenden iniciativas de diversa naturaleza en los ámbitos educativo, publicitario y sanitario, incluyendo tanto actuaciones dirigidas a difundir principios y valores tendentes a prevenir las actitudes violentas sobre las mujeres, como vías para reaccionar contra las actuaciones que se aparten de tales principios y valores.
- (ii) Reconocimiento de ciertos derechos a las mujeres víctimas de violencia como el de asistencia jurídica gratuita, derechos laborales y prestaciones de seguridad social, derechos de las funcionarias públicas y derechos económicos.
- (iii) Tutela institucional, para lo cual se crean la Delegación del Gobierno contra la Violencia sobre las Mujeres y el Observatorio Nacional de Violencia sobre las Mujeres.
- (iv) Tutela penal, mediante la definición de tipos específicos de violencia contra las mujeres y la agravación de los tipos de lesiones cuando la lesión se produzca contra quien sea o haya

(18) Considerando que cada uno de estos objetivos incorpora alguna novedad al sistema de protección existente la Memoria Económica evalúa el coste de las medidas diferenciándolas en función de los Departamentos ministeriales y áreas que los afectan. Falta en él a juicio de la Comisión Permanente del Consejo de Estado información acerca de las repercusiones económicas que pueda tener esta Ley a nivel autonómico y local.

sido la esposa del autor o mujer que esté o haya estado ligada a él por análoga relación de afectividad. Asimismo, se castiga como delito las coacciones y amenazas leves cometidas contra esas mismas mujeres.

- (v) Creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, con ello se pretende asegurar tanto la mediación garantista del debido proceso penal en la intervención de los derechos fundamentales del presunto agresor como la efectividad de las posibilidades legales que esta Ley dispone para la mayor, más inmediata y eficaz protección de la víctima, así como los recursos para evitar reiteraciones en la agresión o la escalada en la violencia.
- (vi) Regulación expresa de las medidas de protección que podrá adoptar el Juez de violencia de género, estas medidas no estaban recogidas como medidas cautelares en la LECr, la que sólo regulaba la prohibición de residencia y la de acudir a determinado lugar para los delitos recogidos en el artículo 57 del Código Penal (artículo 544 bis LECr, introducido por la Ley 14/1999). Además se optó por la delimitación temporal de estas medidas (cuando son medidas cautelares) hasta la finalización del proceso. Sin embargo, se añade la posibilidad de que cualquiera de estas medidas de protección pueda ser utilizada como medida de seguridad, desde el principio o durante la ejecución de la sentencia¹⁹.

(19) La LO 1/2004 pretende paliar algunas deficiencias de la Ley 27/2003, de 31 de julio, reguladora de las Órdenes de Protección de Víctimas de Violencia Doméstica. Antes de la entrada en vigor de la nueva ley, cuando un hombre violaba la medida de alejamiento concedida en la orden de protección era una falta. Con la nueva ley, se trata de un delito. De la misma forma, el quebrantamiento cuando hay condena, es también delito. La ley, además, dota de recursos una medida que, en el año 2003 nació desprovista de recursos económicos y personales suficientes.

Ello aún cuando desde el Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder judicial se impulsó la creación de la Comisión de Seguimiento para la implantación de la Ley reguladora de la Orden de Protección de las víctimas de la violencia doméstica, prevista en la Disposición adicional segunda de la Ley 27/2003, de 31 de Julio.

El día 22 de Julio de 2003, ante la inminente aprobación de la ley por el Parlamento, se constituyó esta Comisión integrada por las instituciones del Observatorio –Vocales del C.G.P.J., Ministerios de Justicia y de Trabajo y Asuntos Sociales, CC.AA. con competencia en Justicia–, el Ministerio del Interior y una representación de la Fiscalía General del Estado, del Consejo General de la Abogacía, del Colegio Nacional de Procuradores, de la Federación de Municipios y Provincias.

- (vii) Creación del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, estos Fiscales intervienen en los procedimientos penales por los hechos constitutivos de delitos o faltas cuya competencia esté atribuida a los Juzgados de Violencia de Género, además de intervenir en los procesos civiles de nulidad, separación o divorcio, o que versen sobre guarda y custodia de los hijos menores en los que se aleguen malos tratos al cónyuge o a los hijos.

Cabe destacar que la Memoria Económica acompañada al Anteproyecto en cumplimiento del artículo 22 de la Ley 50/1997 indica detalladamente los efectos económicos que tendrá la implementación de las medidas tanto las que serán de cargo del Gobierno, en particular, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Ministerio de Educación y Ciencia y Ministerio de Justicia, como de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en las materias que sean de su competencia.

B. *Tramitación de esta ley*

El Anteproyecto de Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género N° 121/000002 fue presentado el 25 de junio de 2004 y calificado el 29 de junio de 2004, siendo el autor el Gobierno y la comisión competente la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales. Preceptivamente, como ya se ha dicho, se acompañó de la Memoria Justificativa y la Memoria Económica, ambas sin fecha ni indicación de su autor. Durante su tramitación fue objeto de numerosas intervenciones y comparencias de autoridades y funcionarios en Comisión. Por su parte, los Grupos parlamentarios solicitaron la comparencia de expertos, representantes de asociaciones, juristas, catedráticos y otros profesionales.

En cuanto a los Informes y Dictámenes, se deben destacar los siguientes:

- a. Dictamen del Consejo de Estado, de 24 de junio de 2004.

Corresponde a esta Comisión de Seguimiento “la elaboración de Protocolos de alcance general para la implantación de la orden de protección regulada en esta Ley, así como la elaboración de instrumentos adecuados de coordinación que aseguren la efectividad de las medidas de protección y de seguridad adoptadas por los Jueces y Tribunales y por las Administraciones Públicas competentes”.

- b. Informe del Consejo Económico y Social, de 17 de junio de 2004.
- c. Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ, en adelante), de 24 de junio de 2004.
- d. Voto particular que formulan el Excmo. Sr. Vicepresidente del CGPJ D. Fernando Salinas M., y los Sres. Vocales D. Luis Aguiar de Luque, D. Juan Carlos Campos M, D^a Monserrat Comas D'Argemir I Cendra, D^a María de los Ángeles García G., D. Javier Martínez Lázaro y D. Félix Pantoja G., al Informe, de 24 de junio de 2004.
- e. Voto concurrente que presenta la Sra. vocal del CGPJ D^a Montserrat Comas D'Argemir I Cendra al acuerdo de la Comisión de Estudios e Informe, de 24 de junio de 2004.
- f. Informe de la Fiscalía General del Estado, de 22 de junio de 2004.
- g. Informe al Proyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la Violencia de Género, del Consejo Asesor del Observatorio Regional de la Violencia de Género, de 19 de julio de 2004.
- h. Informe del Consejo Escolar del Estado, de 18 de junio de 2004.
- f. Dictamen emitido por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, publicado el 7 de octubre de 2004 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.

A efecto de recabar una idea de los principales conflictos que se avizoraron durante la tramitación de esta ley nos referiremos a algunos de estos documentos:

- a. Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer del Consejo General del Poder Judicial:
 - Este informe criticó en primer lugar el carácter “integral” de esta ley ya que a su juicio el Anteproyecto no era un “codificador” de la legislación vigente en materia de violencia de género, como se podría inferir de su denominación de “integral”, sino que por el contrario, contribuye a la proliferación y dispersión de regímenes procesales²⁰.

(20) El Informe hace presente que las Comunidades Autónomas de Valencia, Castilla y León, Aragón y Canarias han adoptado iniciativas de leyes integrales en la materia. Cabe destacar que en el año 2005 también se ha sumado a esta tendencia la Comunidad Autónoma de Madrid.

- Señala que esta ley “judicializa” un tema social al trasladar la carga de solución de este problema en el Poder Judicial dejando de lado al Ministerio Fiscal y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que son instituciones que mucho deben hacer en este ámbito, especialmente, en lo que se refiere a la protección efectiva de las víctimas, sean éstas actuales o en situación de peligro de serlo.
- Acota que el concepto de violencia ejercida sobre la mujer es impreciso y que provocará a la larga el desuso de esta ley señalando que la importancia de un concepto claro es que este determina el ámbito legal de protección y, por lo tanto, de él depende toda aplicación de la ley. El hecho de que este concepto se base en la intencionalidad del agresor, esto es, que la violencia se ejerza sobre la mujer “*Como instrumento para mantener la discriminación, la desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres*”, provocará problemas en la constatación que de esa intencionalidad deban hacer los jueces en el caso concreto, determinando en definitiva, que se opte por presumir tal intención o por dejar los casos en la esfera de protección general que da el derecho penal en los demás casos de violencia.
- Una crítica severa la realiza en contra de las acciones positivas que se establecen en favor de la mujer concluyendo que se tratan de medidas impropias de discriminación positiva ya que ellas para ser legítimas conforme lo ha sostenido la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la doctrina sobre la materia, la Directiva 2002/73/CE del Parlamento Europeo y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea deben consistir en medidas sociales, culturales, laborales o educacionales. De ahí que las vías penal y judicial que se utilizan en esta ley resultan ser una forma de discriminación negativa frente a los hombres, ancianos y niños que se pueden encontrar en la misma situación de menoscabo que la mujer.
- Alega que es constitucionalmente discutible y, legalmente innecesario la modificación de los tipos penales fundadas en la condición de varón del agresor que se promueve, ya que ellas no son más que la expresión de la circunstancia agravante de

abuso de superioridad ya existente en el Código Penal. A su juicio esta sería una demostración flagrante de la discriminación negativa que instaura esta ley²¹.

- Señala que la creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer no es la mejor forma de hacer operativo el principio de especialización judicial, porque ésta debe tender a ser de carácter funcional, esto es, dentro de la actual organización jurisdiccional y no mediante la creación de jurisdicciones específicas como la que se trata en este caso, en especial, cuando dicha diferenciación se hace por razón del sexo de una de las partes. Además, existen otros problemas que se pueden prever y que provendrían del hecho de que el Anteproyecto otorga también competencias civiles a dichos tribunales lo que sin duda provocará serias confusiones en materia de jurisdicción.
- Por último, crítica la creación de un nuevo mecanismo de protección paralelo a la Ley 27/2003, el que sólo provocará confusiones de procedimientos y conflictos de competencia.

b. Dictamen del Consejo de Estado, de 24 de junio de 2004:

- Hace presente la imprecisión de denominar a este proyecto de ley como “integral”, primero, porque también se le llama “ley orgánica”, en circunstancias que no todas las normas contenidas en él tienen ese rango legal, y, segundo, porque el Anteproyecto es insuficiente y limitado desde que no trata el problema de la mujer y la desigualdad en toda su extensión sino que se refiere tan sólo a un problema acotado que es el de la violencia

(21) La LO 1/2004 contiene, entre otras, las siguientes medidas penales: 1. Se introduce un nuevo supuesto de agravación en el artículo 148 del CP cuando el delito de lesiones de la víctima “*fuere o hubiere sido esposa, o mujer que estuviere o hubiere estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia*”; 2. Se eleva a la categoría de delito las amenazas y las coacciones leves cuando el sujeto pasivo fuere o hubiere estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad; y, 3. Se sanciona en todo caso con pena privativa de libertad el quebrantamiento de la pena del artículo 48 del CP o una medida cautelar, cuando el ofendido sea una de las personas a que se refiere el artículo 173.2 del CP.

ejercida en su contra en el ámbito familiar, ello no obstante la existencia de normas más generales, las que en todo caso, requerirán de un adecuado desarrollo para ser realmente efectivas. De ahí concluye que se trata de una “ley integral” en ciertos aspectos y una “ley de medidas” en cuanto a otros.

- Derivado de lo anterior estima que el Anteproyecto tiene una técnica legislativa algo insuficiente lo que se revela en algunas de sus normas que carecen de contenido normativo siendo meramente programáticas, y otras implican una duplicidad con las ya existentes, que versan sobre la misma materia o que inciden directamente en ellas lo que producirá discrepancias tanto procesales como sustantivas.
- Al igual que el CGPJ critica el elemento finalista de “intencionalidad” que configura el concepto de violencia contra la mujer por la dificultad que existe para acreditar tal circunstancia en el caso concreto lo cual le restaría utilidad a esta ley.
- Estima que las medidas de discriminación positiva deben actuar de modo indirecto debiendo reorientarse las propuestas en tal sentido, en especial, en lo que se refiere a lo tipos penales y la agravación de penas. De esta forma, en vez de hacer referencia al sexo del agresor se debería caracterizar esos tipos por la clase de violencia, esto es, esencialmente doméstica.
- Estima excesiva la creación de los Juzgados de Violencia contra la Mujer.
- Por último, en cuanto a las medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas deberían mejorarse en varios aspectos procesales buscando su coordinación con la Ley 27/2003.

C. *Seguimiento y evaluación de las medidas legislativas adoptadas*

Para comenzar y tener una idea acerca del estado actual de la violencia de género, resulta elocuente transcribir parte del Informe sobre los derechos Humanos en España, correspondiente al año 2005, publicado el 8 de marzo de 2006 por la Oficina para la Democracia, los Derechos Humanos y el Trabajo:

“Sección 5, Discriminación, maltrato social y tráfico de personas.

La ley prohíbe la discriminación por razones de raza, sexo, discapacidad, lengua o condición social, y generalmente el gobierno la hizo cumplir de hecho; sin embargo, la violencia doméstica, el tráfico de personas y la discriminación de minorías étnicas y de inmigrantes fueron problemas.

Mujeres

La violencia doméstica contra las mujeres fue ampliamente reconocida como un problema. La ley prohíbe la violencia contra las mujeres, y el gobierno la hizo cumplir de hecho. Durante 2004, 23.550 personas fueron condenadas por delitos de violencia doméstica. En enero, se aprobó una nueva ley contra la violencia doméstica, que endurece las penas por violencia contra las mujeres o víctimas “especialmente vulnerables”. Esta ley estableció penas de entre seis meses y un año de prisión en los casos de violencia doméstica (así como en los de amenazas y los de incumplimiento de una orden de alejamiento) y penas de prisión más largas en los casos de lesiones graves. Según el gobierno, durante el año murieron 62 mujeres a causa de la violencia doméstica. Hasta el mes de noviembre, las mujeres habían presentado 55.155 denuncias contra sus maridos o compañeros, 53 oficinas proporcionaban asistencia jurídica a las víctimas de violencia doméstica y había aproximadamente 225 centros de acogida para mujeres maltratadas. Durante el año, una línea telefónica nacional gratuita 24 horas informaba a las mujeres maltratadas de los lugares en los que podían encontrar ayuda o acogida en su zona. Además, los cuerpos de seguridad reforzaron su apoyo a las mujeres maltratadas y sumaron 380 unidades a las 722 ya existentes especializadas en la atención a las víctimas.

Los casos de mujeres maltratadas o asesinadas por sus parejas continuaron aumentando en Cataluña. El gobierno autonómico ha abierto un centro especializado para atender a las víctimas, que contaba con un equipo de especialistas que incluía a abogados, trabajadores sociales, psicólogos y educadores.

La ley prohíbe la violación, también dentro del matrimonio, y el gobierno la hizo cumplir de hecho. Hasta noviembre, el gobierno informó de 6.825 casos de abusos, acoso y agresiones sexuales”.

Sólo basta ojear estadísticas al respecto para comprobar la magnitud de la situación. Ello a pesar de la dudosa fiabilidad de muchas de ellas, por el distanciamiento entre el número de denuncias presentadas y la verdadera realidad y frecuencia del fenómeno que han llevado a reducirlas a estimaciones aproximativas.

En atención a las denuncias por malos tratos realizados sobre mujeres por su cónyuge o compañeros sentimentales los resultados muestran una clara progresión a su aumento en los últimos años:

		2002	2003	2004	2005	2006
		Hasta Abril				
Mujeres: Datos Absolutos (Delitos + faltas)	TOTAL	43.313	50.088	57.527	59.758	18.893
	CÓNYUGE	22.430	22.638	23.263	22.252	6.837
	EXCÓNYUGE(*)	4.674	5.605	6.289	6.466	2.037
	COMP. SENTIMENTAL	8.166	11.124	14.633	16.255	5.068
	EXCOMP. SENTIMENTAL	5.640	7.630	9.648	10.827	3.641
	NOVIO/A	822	1.132	1.494	1.733	584
	EXNOVIO/A	1.581	1.959	2.200	2.225	726

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos facilitados por el Ministerio del Interior

(*) Incluido Separado/a-Divorciado/a

Nota 1: En el País Vasco y Cataluña sólo se incluyen datos en relación con las denuncias presentadas ante los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Nota 2: Desde Enero de 2004, se incorporan nuevos tipos delictivos, a partir de las modificaciones legales aprobadas durante el año 2003. Así, se añaden los delitos de "Mutilación genital", y "Sustracción de Menores". Por su parte, la nueva redacción del art. 153 quita la habitualidad a los "Malos Tratos", concediéndosela al 173 que pasa a tipificarse como "Malos Tratos Habituales en el Ámbito Familiar". Por último, el delito de "Coacción a la prostitución" amplía su ámbito, al pasar a denominarse "Coacción/Lucro sobre la prostitución". Además, buena parte de las infracciones consideradas, hasta este momento, como faltas, pasan a tipificarse como "delitos"

Destacable es la distribución entre delitos y faltas. En el año 2002 las denuncias presentadas como delitos fueron 11.147, y como faltas, 32.266; en el año 2003, la proporción fue de 15.462 delitos y 34.626 faltas; en el año 2004, los delitos fueron 40.518 y las faltas 17.009; en el año 2005, 49.237 delitos y 10.521 faltas; por último, en el año 2006 hasta abril, los delitos eran 16.238 y las faltas 2.655. Esta relación es importante porque muestra la incidencia de las leyes dictadas en el año 2003 y que tuvieron como fin hacer más expedita y segura las denuncias y tramitación de las causas sobre violencia de género.

Asimismo, estas cifras ponen de manifiesto las dificultades ya comentadas de situar exactamente la constatación formal del problema con su realidad material. Según la estimación de diversas asociaciones implicadas en la lucha contra la violencia de género se calcula que sólo del 5% al 10% de los malos tratos producidos son denunciados como tales. Las motivaciones pueden ser múltiples: situación de dependencia

de la mujer con respecto al marido y a la propia estructura familiar, temor a la burocracia administrativa y judicial, dificultad de probar dichas conductas realizadas dentro del domicilio conyugal, registro de muchas de estas infracciones como lesiones o como cualquier otro delito generalista producido, con omisión de la específica actuación violenta de género²². Por otro lado, y como se ha visto anteriormente, la mayoría de los supuestos se desvían hacia las faltas. En este sentido, la Asociación de Mujeres Juristas Themis ha realizado un estudio sobre violencia familiar en el que se pone de manifiesto que más del 50 % de los procedimientos que se han seguido como juicios de faltas deberían haberse instruido por delito de malos tratos habituales²³.

Igualmente impactantes por su mayor gravedad en el resultado final son las cifras de personas que han muerto a manos de su cónyuge o pareja. Según el Ministerio del Interior estos son los datos:

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
								22-May
PAREJA O EXPAREJA	54	63	50	54	71	72	61	32
Cónyuge	30	31	25	24	31	34	21	13
Excónyuge	2	4	2	2	4	5	3	3
Compañero Sentimental	13	13	16	19	18	14	11	8
Excompañero Sentimental	3	3	1	3	9	6	6	2
Novio	3	8	2	4	6	8	13	2
Exnovio	3	4	4	2	3	5	7	4
En Fase de Ruptura (1)	16	10	16	9	12	12	2	3
En Fase de Ruptura + Exparejas	24	21	23	16	28	28	18	12
% "En Ruptura o expareja" sobre total de muertes	44,44	33,33	46,00	29,63	39,44	38,89	29,51	37,50

Fuente: Elaboración propia a partir de noticias de prensa y de Datos del Ministerio del Interior

Nota: Datos permanentemente actualizados

(1) Se incluyen aquellas parejas (cónyuges, compañeros sentimentales o novios) en las que se ha planteado la ruptura de la relación y aquellos matrimonios en los que todavía no han surtido los correspondientes efectos legales.

(22) Un dato importante que ayuda a despejar toda duda en cuanto esta clase de violencia se dirige en contra de la mujer, lo indica la Memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2004 al señalar que el 86,8 por ciento de las víctimas son mujeres (52.093), mientras que respecto al sexo del agresor, en un 88,9 por ciento fueron hombres (52.064).

(23) Themis Asociación de Mujeres Juristas. Réplica al Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre la problemática derivada de la violencia doméstica. 2001.

Otro aspecto poco tratado en estas cifras es el índice de suicidios cometidos por parte del cónyuge o pareja de mujeres víctimas de violencia doméstica. El Observatorio de Violencia ha estimado sobre este respecto que *“En lo que se refiere al perfil del agresor, la mayoría tienen una edad comprendida entre los 31-40 años, de nacionalidad española. Se da la circunstancia de que la mitad de los asesinos intentaron después suicidarse: dos de cada diez consumó el suicidio”*²⁴. Este es un dato que no puede quedar fuera de las políticas destinadas a erradicar el problema de la violencia de género, significa que el hombre también es sujeto pasivo de violencia, por lo que las medidas de sensibilización deberían considerar este problema.

Estas cifras sin duda que colaboran con la tarea de evaluar cual ha sido el impacto de las reformas legislativas y la dictación de nuevas normas en materia de violencia de género sin embargo, podemos fácilmente advertir, que el problema lejos de solucionarse y que al contrario existen mayores denuncias, y lo que es más grave, las muertes por esta clase de violencia, si no se mantienen, incrementan de año en año. No obstante ante esta realidad cabe destacar lo que ya se ha señalado anteriormente y es que la evaluación de esta normativa no sólo se debe restringir a las estadísticas o encuestas sino que a su análisis en derecho y, necesariamente, sociocultural. Ello porque las políticas de gobierno que han impulsado este cambio normativo e institucional no están dirigidas simplemente a sancionar las conductas violentas y de esa forma evitar que se repitan sino que tienen por objeto imbricarse en la conciencia social, promoviendo la integración plena de la mujer en sociedad y alcanzar la igualdad de género.

En el Congreso de los Diputados se ha discutido acerca de los efectos que ha tenido la LO/2004 y las demás dictadas en el año 2003. En efecto, se han presentado interpelaciones en este sentido por el Grupo Parlamentario Popular, quienes han señalado que *“La Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género no está dando los resultados deseados. Más de 60 mujeres fallecieron en 2005 víctimas de la violencia de género y en lo que va de año ya han sido ase-*

(24) Estadísticas primer trimestre de 2006.
<http://www.observatorioviolencia.org/informacion>.

sinadas más de una decena. Estas cifras son escalofriantes y deberían mover al Gobierno a mostrar un mayor interés y llevar a cabo una acción decidida para erradicar ésta lacra... Numerosas de las medidas que contemplaba la Ley no se han desarrollado, la dotación económica de los programas ha sido insuficiente y el proyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006 remitido por el Gobierno a las Cortes ponía de manifiesto la ausencia de compromiso político del Ejecutivo con este drama inaceptable”²⁵.

Sobre este respecto el Gobierno a través del señor Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales (Caldera Sánchez-Capitán) ha contrargumentado *“Citaré algunas medidas de sensibilización, prevención y detección que estamos poniendo en marcha, incluidas en el proyecto de Ley Orgánica de Educación: se está trabajando ya en el Plan nacional de sensibilización y prevención; se han distribuido a las comunidades autónomas 10 millones de euros en 2005, 12 en 2006 para la puesta en marcha de los servicios que garanticen el derecho a una asistencia social integral; el servicio de teleasistencia móvil cuenta ya con 3.000 usuarias, todas las que lo deseen, todas las que lo piden y lo desean, todas ellas; se ha establecido el derecho a la asistencia jurídica gratuita; más de 5.000 víctimas de la violencia de género han participado en el programa de renta activa de inserción; hoy tenemos un 40 por ciento más de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dirigidos a proteger a estas mujeres; hay un refuerzo y coordinación de las distintas administraciones; se ha creado la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia de Género; se ha mejorado la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los órganos judiciales para la protección de las víctimas; se dispone de 18 juzgados exclusivos y de otros 421 compatibles, y para este año se pondrán en marcha 21 juzgados exclusivos de violencia contra la mujer”*.

Bastan comentarios acerca de la situación política que se presenta al momento de la evaluación de una normativa en particular, sin embargo, es necesario dejar establecido que a pesar de las críticas, queda claro y así lo vemos en la realidad, que las acciones concretas que se prevén en

(25) 172/000169, Palacio del Congreso de los Diputados, 15 de marzo de 2006. P. D. El Secretario General del Congreso de los Diputados, Manuel Alba Navarro.

las leyes sobre violencia domésticas están siendo llevadas a cabo, con más o menos éxito, dada la corta vigencia que hasta el momento tiene la LO 1/2004. Creo que este es un índice certero y manifiesto de la aplicabilidad que está teniendo esta ley, aunque las críticas, van más allá y afectan ciertamente a su eficacia, recepción por parte de sus destinatarios y su capacidad para solucionar efectivamente el problema de esta clase de violencia.

Para esclarecer estos últimos aspectos sin duda que la jurisprudencia es una herramienta de ayuda, pero tampoco puede ser considerada un indicador determinante en tan corto tiempo ya que muchos de los problemas interpretativos, de ratio legis o de protección de derechos serán más bien dilucidados en instancias mayores como el Tribunal Supremo, o en su caso, por el Tribunal Constitucional²⁶.

Ahora, vamos a analizar algunas estadísticas sobre sentencias en materia de violencia de género. Ellas desde el año 2004 dan cuenta de un 40% de absoluciones en estas materias²⁷, así en el primer semestre del año 2005, hubo un 62,9% de sentencias condenatorias y un 47,3% de absolutorias²⁸. De 60 sentencias analizadas por la Federación de Mujeres Progresistas en el año 2005, los motivos de las absoluciones son variados, como por ejemplo, falta de pruebas, cometer el delito “sólo” en el ámbito familiar, cambio de expulsión del país (caso de inmigrante), porque la mujer no lo dijo “todo” desde el principio, o denunció “con ánimo bajo”, entre otras.

Por lo que se refiere a las sentencias minimizadas, las motivaciones son, no considerar algunos de los delitos asociados porque parecen no tener en cuenta la reincidencia, sobre todo en lo que al quebrantamiento de medida cautelar o alejamiento se refiere, porque el tribunal aplica

(26) En el marco del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder judicial, es una manifestación clara de esta preocupación el hecho de que los Magistrados de Audiencias Provinciales con competencia exclusiva en materia de violencia de género hayan acordado en el año 2005, 73 criterios para la tramitación de esta clase de causas.

(27) Datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial en el año 2004.

(28) Datos violencia doméstica y de género, primer trimestre de 2005, Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder judicial.

la norma más beneficiosa para el reo, porque la capacidad volitiva del agresor estaba alterada por sustancias tóxicas o alcohol, por reparación del daño (multa a descendientes de mujeres asesinadas), no indefensión de la víctima, no hay suficientes pruebas para más condena, entre otras.

Ahora bien, se puede concluir de estos datos que las novedades más importantes que se han producido con referencia a las sentencias sobre violencia de género desde la entrada en vigencia de la LO 1/2004, son que: (i) Ha habido un aumento de hechos que se han considerado delitos en lugar de faltas; (ii) Ha habido un descenso muy considerable de aplicación de atenuantes y/o eximentes; (iii) Las rebajas en las penas no son por regla general de años, como en anteriores informes, sino de meses; (iv) Las Sentencias Minimizadas han disminuido notablemente, con lo que parece existir una mayor sensibilización de la judicatura. Por contraposición a años anteriores el mayor número de delitos sentenciados no son los que hacen referencia a las agresiones sexuales, abusos o violaciones, sino los considerados genéricamente como malos tratos, incluidas las agresiones, palizas y lesiones. No obstante todavía se obvia mucho el aspecto psicológico del maltrato.

Sin duda que en el ámbito judicial la cuestión que más ha sido objeto de críticas ha sido el de las medidas de protección en particular en lo que se refiere al delito de quebrantamiento de condena para el caso de desobediencia de las órdenes de alejamiento o incomunicación. Aunque las estadísticas no resultan reveladoras de algún problema dado su alto índice de otorgamiento, es útil tenerlas a la vista. En el primer trimestre de 2005, se incoaron un total de 9.521 órdenes de protección de las cuales 7.203 fueron adoptadas y sólo 2.267 denegadas; hubo 18.440 medidas penales adoptadas como orden de protección y otras medidas cautelares, 5.735 fueron de alejamiento, 4.468 de prohibición de comunicación, 1.879 de prohibición de volver al lugar del delito, 271 privativas de libertad, y 585 de otro tipo. Por último, las medidas civiles adoptadas como orden de protección y otras medidas cautelares fueron 4.277, entre las cuales, 1.510 consistieron en la custodia, comunicación y visitas a los hijos, 1.411 de atribución de vivienda, 1.205 de prestación de alimentos, 79 de protección al menor y 72 de otro tipo²⁹.

(29) *Ibíd.*

Los conflictos que se han suscitado con esta clase de medidas vienen desde la Ley 15/2003 que dio carácter preceptivo a su aplicación, lo cual determinó su otorgamiento general aún en contra de la voluntad de la víctima o sin su consentimiento imposibilitando así la reanudación de la vida en común o de la relación de pareja. Esta es una cuestión de la cual se habían hecho cargo los Tribunales existiendo jurisprudencia contraria a la imposición de esta medida en contra o a falta del consentimiento de la víctima. Durante el año 2005 se presentaron dos cuestiones de inconstitucionalidad³⁰ respecto de esta materia que buscan volver al sistema anterior en el cual el juez decidía conforme a las circunstancias del caso la oportunidad de otorgar o denegar esta medida de protección.

Por último, nos referiremos a lo que ha sucedido en el ámbito judicial en relación a la aplicación de los tipos penales calificados por el sexo masculino del agresor. Ya habíamos mencionado que tanto el Informe al Anteproyecto de Ley Orgánica Integral de medidas contra la violencia ejercida sobre la mujer del Consejo General del Poder Judicial como el Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, de 24 de junio de 2004 habían criticado esta clase de discriminación positiva. En la práctica los reparos eran justificados y ya se acumulan dos cuestiones de inconstitucionalidad sobre estos tipos penales y que buscan eliminar cualquier tipo de referencia explícita a la mujer en la tutela penal relacionada con los malos tratos o lesiones³¹.

IV. CONCLUSIÓN

Como ha podido comprobarse la violencia de género es un problema actual que exige profundizar en todo tipo de ámbitos y soluciones: culturales, educativas, laborales, sociales, preventivas, asistenciales, económicas, legislativas, entre muchos otros.

(30) El origen de estas cuestiones de constitucionalidad está en el Auto 167/2005, de 20 de mayo de la Sección 4ª de la Audiencia Provincial de Valladolid y el Auto 136/2005, de 29 de junio del Juzgado de los Penal N° 20 de Madrid.

(31) Una de ellas es respecto del artículo 153 CP, PA 305/05 y la otra por el artículo 173,2 del mismo Código PA 574/2005.

La LO/2004 va en esta línea al declarar en su exposición de Motivos que *“El ámbito de la Ley abarca tanto los aspectos preventivos, educativos, sociales, asistenciales y de atención posterior a las víctimas, como la normativa civil que incide en el ámbito familiar o de convivencia donde principalmente se producen las agresiones, así como el principio de subsidiariedad en las Administraciones Públicas. Igualmente se aborda con decisión la respuesta punitiva que deben recibir todas las manifestaciones de violencia que esta Ley regula.*

La violencia de género se enfoca por la Ley de un modo integral y multidisciplinar, empezando por el proceso de socialización y educación.

La conquista de la igualdad y el respeto a la dignidad humana y la libertad de las personas tienen que ser un objetivo prioritario en todos los niveles de socialización.

La Ley establece medidas de sensibilización e intervención en el ámbito educativo. Se refuerza, con referencia concreta al ámbito de la publicidad, una imagen que respete la igualdad y la dignidad de las mujeres. Se apoya a las víctimas a través del reconocimiento de derechos como el de la información, la asistencia jurídica gratuita y otros de protección social y apoyo económico. Proporciona por tanto una respuesta legal integral que abarca tanto las normas procesales, creando nuevas instancias, como normas sustantivas penales y civiles, incluyendo la debida formación de los operadores sanitarios, policiales y jurídicos responsables de la obtención de pruebas y de la aplicación de la ley.

Se establecen igualmente medidas de sensibilización e intervención en el ámbito sanitario para optimizar la detección precoz y la atención física y psicológica de las víctimas, en coordinación con otras medidas de apoyo”.

Creo que una vez alcanzados estos objetivos los casos de violencia doméstica disminuirán notablemente, ya que la sociedad misma y los individuos que la componen tendrán a su haber una nueva percepción acerca del rol de la mujer y sus derechos, asimismo, el hombre se verá influido en sus concepciones por el funcionamiento mismo de la sociedad y del lugar que a cada uno le corresponde, claro que esa es una cuestión de tiempo y de que los esfuerzos que hasta ahora se despliegan para llegar a este estado no sean dejados de lado. Es una cuestión de educación, cultura, política y de comportamiento social, que va en la dirección contraria a lo que muchos creyeron que era lo correcto o establecido por ello es que la reticencia y la falta de comprensión de muchas

medidas –hay que ver lo que ha sido para algunos sectores la discusión de la Ley de Igualdad– es natural, y no hay que dejarse estar en frente a ellas sino que seguir adelante. Es tarea del Gobierno y un derecho para cada uno el que así se siga haciendo.

V. BIBLIOGRAFÍA

1. El Informe de la Real Academia Española sobre la expresión violencia de género de 19 de Mayo de 2004.
2. Lorenzo Morillas Cueva, *Valoración de la Violencia Doméstica desde la Perspectiva del Derecho Penal*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 04-09 (2002). Disponible en Internet, <http://criminet.ugr.es/recpc>.
3. María Luisa Maqueda Abreu, *La Violencia de Género. Entre el concepto jurídico y la realidad social*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, RECPC 08-02 (2006). Disponible en Internet, <http://criminet.ugr.es/recpc>.
4. Informe del XVIII Congreso de Mujeres Abogadas, de 13 de noviembre de 2005.
5. Olmedo Cardenete, Miguel. El delito de violencia habitual en el ámbito doméstico: análisis teórico y jurisprudencial. Barcelona 2001.
6. Informe de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2004.
7. Dictamen del Consejo de Estado, de 24 de junio de 2004.
8. Informe del Consejo Económico y Social, de 17 de junio de 2004.
9. Informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ, en adelante), de 24 de junio de 2004.
10. Voto particular que formulan el Excmo. Sr. Vicepresidente del CGPJ D. Fernando Salinas M., y los Sres. Vocales D. Luis Aguiar de Luque, D. Juan Carlos Campos M, D^a Monserrat Comas D'Argemir I Cendra, D^a María de los Ángeles García G., D. Javier Martínez Lázaro y D. Félix Pantoja G., al Informe, de 24 de junio de 2004.
11. Voto concurrente que presenta la Sra. vocal del CGPJ D^a Montserrat Comas D'Argemir I Cendra al acuerdo de la Comisión de Estudios e Informe, de 24 de junio de 2004.
12. Informe de la Fiscalía General del Estado, de 22 de junio de 2004.
13. Informe al Proyecto de Ley Orgánica Integral de Medidas contra la Violencia de Género, del Consejo Asesor del Observatorio Regional de la Violencia de Género, de 19 de julio de 2004.
14. Informe del Consejo Escolar del Estado, de 18 de junio de 2004.

15. Dictamen emitido por la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, publicado el 7 de octubre de 2004 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.
16. Informe CEDAW 2003.
17. Themis Asociación de Mujeres Juristas. Réplica al Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre la problemática derivada de la violencia doméstica. 2001.
18. Datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial en el año 2004 Datos violencia doméstica y de género, primer trimestre de 2005, Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial.
19. Datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial en el año 2004.
20. Datos violencia doméstica y de género, primer trimestre de 2005, Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial.