

A vueltas con la Ley Integral de Violencia de Género: ¿Es la vía penal el único camino?

Raquel Osborne*

Introducción

La primera ley que aprobó el Gobierno socialista de Rodríguez Zapatero en la anterior legislatura fue la Ley española 1/2004, de 28 de diciembre, de "Medidas de protección integral contra la violencia de género" (en adelante Ley Integral). Con esta iniciativa legal comenzaba un amplio programa de leyes favorable a las mujeres y/o a los derechos de las minorías sexuales y, en general, de medidas sociales por parte de este Gobierno en cumplimiento de su programa electoral¹. Que ésta fuera la primera ley aprobada por el Gobierno Zapatero responde no sólo al clamor popular de la necesidad de controlar esta violencia sino a que se le quiso dar una significación simbólica de que era prioridad absoluta el combatir esta atrocidad. Con esta ley España se ha convertido en una referencia judicial en el mundo, habiendo sacado la cuestión del ámbito de lo privado y transformándola en un problema de derechos humanos.

No cabe duda sobre la oportunidad y necesidad de una visión integral en torno a la violencia contra las mujeres que fuera plasmada en medidas por parte de las instituciones. El texto de la ley se puede consultar en la web en cuanto se pone el título de la misma en un buscador (pondremos aquí la página "más oficial", que contiene la

versión publicada por el BOE: www.mtas.es/mujer/violencia/). En la prensa podemos, asimismo, hacer un seguimiento diario de su evolución, aplicación, cifras y comentarios sobre la misma.

Ninguna ley acaba con los delitos, y ésta contra la violencia de género, tampoco. Actualmente hay una descorazonadora impresión: a pesar de todas las medidas emprendidas, la movilización de policías y guardias civiles, casas de acogida, cursos de formación, juzgados especializados, tratamientos terapéuticos, campañas para que las mujeres denuncien, la ciudadanía no consienta y los varones se avergüencen, órdenes de protección, medidas cautelares, etc., etc, sigue habiendo un número "suficiente" de mujeres asesinadas como para que la sociedad contemple con alarma este tipo de violencia. ¿Acaso es inevitable esta violencia?, parece ser la pregunta implícita. Ello está provocando la reflexión y el debate sobre posibles razones que expliquen la perpetuación del fenómeno, y a ello nos aplicaremos a continuación.

La "excesiva" judicialización del problema

Hay una crítica central a la Ley Integral, que proviene de muchos y diversos sectores profesionales cercanos a esta problemática, a saber, la "excesiva" judicialización del tema (Gomáriz y García 2004). Que una ley integral era necesaria apenas se cuestiona: más bien hay una significativa coincidencia de opinión acerca del sobreacento que se ha puesto en los aspectos penales en detrimento de los aspectos preventivos, asistenciales y de tratamiento, tanto de agresores como de las maltratadas (Maqueda 2006, 2009; Larrauri 2007; Ruiz-Jarabo Quemada y Blanco Prieto

* Profesora Titular de Sociología del Género. UNED

¹ Tras la Ley Integral han seguido otras como la modificación del Código Civil en relación al divorcio, que ha facilitado y abaratado en gran medida su tramitación, la ley que equipara los matrimonios y la adopción por parte de personas del mismo sexo, la ley de Dependencia, la ley de Reproducción Asistida, la Ley de Igualdad así como la Ley de Identidad de Género, que permite ajustar sexo y DNI sin necesidad de pasar por el quirófano.

2005). Ello revierte en el desequilibrio entre los gastos que engendran los aspectos penales de la ley y el resto de las prestaciones previstas.

En concreto, en numerosos ámbitos jurídicos se ha reprobado la obligatoriedad de la denuncia como llave para la solución de los problemas a la violencia, sin por otra parte dotar de suficientes recursos a todos los aspectos incluidos en la visión integral del asunto. Ello ha podido resultar temerario en ciertos casos bien aireados en los medios de comunicación, como se ha visto en clamorosos fallos en el cumplimiento y seguimiento de las órdenes de protección y, en suma, en la adecuada protección a las víctimas, con resultados letales.

En parecida línea se han pronunciado diversas profesionales socio-sanitarias con larga experiencia en el tema tras la promulgación de la Ley Integral: “Las mujeres sometidas a malos tratos tienen que acudir necesariamente a los servicios jurídicos. Es decir, sólo éstos tienen la posibilidad de confirmar y legitimar los malos tratos y sólo ellos tienen la llave de los recursos de ayuda y protección. El resto de profesionales estamos subordinados en esta obligación de comunicar, incluso por encima de la opinión de la mujer, y se la está presionando para denunciar y ‘castigándola si no lo hace’ (al negarle el acceso a los recursos de ayuda o no considerando su maltrato como ‘suficiente’” (Blanco Prieto *et. al.*, 2005: 276).

Se observa día a día la queja de que los juzgados están colapsados, en detrimento de la justicia específica por estos delitos y del resto de cuestiones que la ciudadanía lleva a un juzgado, amén del aumento de los retrasos en los procedimientos civiles por la proliferación —y prioridad— de los penales. Hay expertos que piensan que *penalizar a los escalones más bajos de la violencia*, la ocasional o leve, introducida en la Ley Integral², está haciendo difícil deslindar el campo de la intervención penal del de los conflictos familiares y dando pie a ciertos sectores de la judicatura a adoptar una actitud hostil de género.

Así pues, escribe Maqueda, “Laurenzo, desde la doctrina penal, denuncia ese efecto perverso de la nueva normativa, cuando dirige sus reproches hacia una política criminal desenfocada que, a fuerza de extremar la intervención punitiva, ha acabado por llevar ante los tribunales muchas disputas familiares... [dejando] en la penumbra los casos auténticamente graves de violencia de género —aquellos que sumen a la mujer en un clima constante de

hostilidad y agresividad— y [favoreciendo] el falso discurso de la discriminación masculina” (Maqueda 2009: 313).

Ante el colapso del sistema judicial, se resalta como contrapunto la necesidad de la prevención en tanto que forma más eficaz de intervención, reservando la acción penal en los casos más graves. La falta de preparación y sensibilidad de muchos letrados y jueces es un hecho más probable en los juzgados “compatibles” —los que combinan otros asuntos con los específicos de violencia— que en los que se dedican exclusivamente a estos delitos. La queja de quienes están más comprometidos con la ley es que en muchos casos no se recibe la adecuada formación ni se ha provisto del personal necesario para una atención en condiciones, tales como unidades de valoración forense y equipos técnicos asignados a las provincias. La falta de preparación redunda asimismo en la vigencia de estereotipos y decisiones judiciales que perjudican los derechos de las víctimas (Amnistía 2006: 60).

De hecho, las sentencias diferencian a unos juzgados de otros: como media, en 2008 un 64 por 100 de las sentencias dictadas son condenatorias, pero un 83 por 100 provinieron de los juzgados exclusivos, mientras que en los penales bajaron al 48 por 100 (y en las audiencias provinciales subieron al 75 por 100)³. Como las denuncias van en aumento, desde el mundo jurídico se insiste en la creación de protocolos específicos que permitan valorar qué mujeres son las que corren más riesgos. Los sindicatos policiales protestan a su vez por el aumento de las denuncias sin que ello haya traído aparejado mayores efectivos: es imposible poner un policía tras cada denunciante y de este modo, el peligro se difumina y los fallos se incrementan, con el consiguiente malestar de todas las partes implicadas.

La denuncia obligatoria

Especial atención queremos prestar al aspecto de *las denuncias*, tan crucial en este tema y, por otra parte, tan controvertido.

Ante la pregunta que comenzó a estar en el aire en 2006 acerca de qué puede estar fallando con la escalada de las muertes que se conoció aquel año, la Secretaria General para las Políticas de Igualdad declaraba: “La ley tiene una maquinaria engrasada que funciona, pero necesitamos que las mujeres denuncien, porque es el paso imprescindible para protegerlas”⁴.

² En la “exposición de motivos” la ley señala lo siguiente: “también se castigarán como delito las coacciones leves y las amenazas leves de cualquier clase cometidas contra las mujeres mencionadas con anterioridad”.

³ *El País*, 3 de enero de 2009.

⁴ *El País*, 3 de septiembre de 2006.

Una recomendación del Consejo de Europa de 2002 señalaba que la atención a las víctimas de esta violencia *no* debe depender de la presentación previa de denuncia. Sin embargo, la Ley Integral ha supeditado la obtención de ayudas económicas, derechos laborales y prestaciones de la Seguridad Social a la obtención de la orden de protección. Por extensión, dicha orden se ha convertido, en la práctica, en “la acreditación general de situaciones de maltrato” a efectos de la obtención de una vivienda de protección oficial, o recibir tratamiento psicológico en según qué lugares (Amnistía 2006: 23).

Las siguientes cifras nos podrían hacer reflexionar sobre la doble cara que encierra la cuestión de la denuncia: de las 52 víctimas recogidas por Amnistía en su informe para 2006 (la contabilidad final del Instituto de la Mujer tras las oportunas comprobaciones fue de 57), 16, o el 30 por 100, perdieron la vida tras presentar la denuncia. De ellas, una se desdijo. De las 15 restantes, 10 pidieron medidas de protección que se concedieron a nueve. De esas nueve mujeres, tres renunciaron a la protección. De las seis restantes, la mitad quebrantó el alejamiento dictado por el juez. En tres casos nada impidió a los agresores acercarse a las víctimas (*ibid.*). En 2008, el porcentaje de fallecidas que había denunciado a su pareja o expareja fue tan sólo del 23 por 100, menor por ejemplo que en 2005 y, por lo que sabemos, que en 2006⁵. Los datos parecen indicar que no se ha logrado transmitir el mensaje de que tras la denuncia se gana en seguridad, y cada fracaso manifiesto —y cada muerte tras la denuncia lo muestra de forma palpable— es un recordatorio en este sentido.

Conviene saber que el hecho de presentar una denuncia no obliga a solicitar una orden de protección y la solicitud de la misma puede ser aceptada o rechazada por la judicatura. De hecho, 73.109 mujeres presentaron denuncias en 2005, mientras que las órdenes de protección solicitadas para mujeres fueron de 47.616 (2.651 para hombres)⁶. Del total de 49.657 de denuncias incoadas, fueron adoptadas 38.409, lo que representa un 77,3 por 100 del total, y el resto —10.826, o el 22,7 por 100 del total— fueron denegadas. Desafortunadamente, este dato no está desagregado por sexo.

⁵ *El País*, 4 de enero de 2009.

⁶ Amnistía Internacional (2006, p. 24), según datos del Consejo General del Poder Judicial, *La violencia doméstica en la Estadística Judicial* (2005) y *Órdenes de protección de los Juzgados contra la violencia sobre la mujer* (2º semestre de 2005). www.ucm.es/info/ecmp/cont/descargas/documento9423.pdf. No sabemos cuántas lo fueron por “violencia de género” y cuántas por “violencia en el ámbito doméstico”, pues por ambos conceptos se puede obtener orden de protección y la estadística no diferencia un tipo u otro de violencia.

En el otro platillo de la balanza, y a pesar de los beneficios que supuestamente se pueden obtener por las órdenes de protección, un total aproximado del 35 por 100 de las mujeres denunciadas optó por no solicitar la orden de protección, que es una medida de protección judicial cuya concesión se asienta en la existencia de una situación actual de riesgo objetivo que la justifique. En el informe de Amnistía se apunta a que uno de los efectos indeseados de estos requisitos es que se pueda estar “forzando” a muchas mujeres que no lo desean —y está claro a tenor de las estadísticas que muchas no lo desean— a que se metan por la vía judicial. Si lo que se necesita, obviamente, es algún tipo de acreditación de que se está padeciendo esta violencia, Amnistía apunta a otros posibles caminos como informes de trabajadores sociales o profesionales de atención primaria como fuentes más que solventes para semejante acreditación.

Blanco Prieto *et al.*, profesionales del ámbito de la salud y la atención social como hemos visto, elogian el criterio del Colegio de Médicos de Barcelona —al cuál no están adscritas— por su opinión de que, en los casos de agresiones, ha de ser la propia víctima la que denuncie los hechos mientras que la labor de los profesionales consiste en apoyarla. Opiniones de este tipo son las que fundamentan que la ‘Ley del derecho de las mujeres por la erradicación de la violencia machista’ (aprobada en abril de 2009 por el Parlamento catalán) prevea la asistencia y protección para las víctimas sin exigir la interposición previa de la denuncia, como elogiosamente comentaba Amnistía respecto de lo que en la fecha del informe era sólo un anteproyecto de ley (*ibid.*: 24). Para poner en marcha los mecanismos adecuados de ayuda bastará un informe psicológico o médico⁷.

Una vez que existe condena firme del agresor —por delitos leves o graves— se hace preceptiva la orden de alejamiento y se impone el delito de quebrantamiento de condena *a ambas partes* cuando desobedecen las órdenes de alejamiento o incomunicación. Se priva así a las víctimas, sin contar con su consentimiento, de reanudar su relación de pareja, conviviente o no, con el agresor (Maqueda 2006: 9). Los jueces no suelen aplicarlo a las mujeres y varían mucho en sus resoluciones cuando de los hombres se trata, con lo cual además el cumplimiento de la ley se convierte en errático. En el momento de escribir estas líneas pende todavía denuncia de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por “la obligatoria imposición de esas medidas de protección de la víctima al margen de su voluntad” y (sobre todo) al margen “de circunstancias tales como la gravedad del hecho o el peligro que represente el agresor” (Maqueda 2009: 316).

⁷ <http://www.amecopress.net/spip.php?article1451> (consultada a fines de junio 2009).

La cantidad de mujeres que se niega a declarar una vez llegado al juicio, acogiéndose al artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la que existe la posibilidad de no declarar contra la propia pareja, es altísimo: las cifras oscilan entre un 62 y un 64 por 100 de las denunciadas. Las razones parecen ser múltiples, desde una desconfianza radical en el funcionamiento de la justicia penal hasta la situación de precariedad económica generada, pasando por el temor a las represalias (Maqueda 2009: 315).

Ante esta masiva negativa a declarar, se está debatiendo en círculos jurídicos la posibilidad, en casos de malos tratos, de *suspender la dispensa* a declarar prevista por la ley. El complemento indispensable sería la mejora del asesoramiento legal para que la víctima, cuando denuncia inicialmente, conozca y sea consciente de las consecuencias de sus actos, y sepa que no podrá desdecirse de sus iniciales decisiones. Así lo ha declarado, por ejemplo, Montserrat Comas, primera presidenta del Observatorio contra la Violencia de Género del Consejo General del Poder Judicial⁸.

En la práctica, desde la Dirección General de Instituciones Penitenciarias se observa que son muchas las mujeres que vuelven con sus agresores, que insisten en poder comunicarse con ellos pese a la existencia de órdenes de alejamiento o que solicitan al juez la libertad de su pareja cuando está en prisión. Por estas razones, la fiscal de sala delegada para la violencia sobre la mujer, Soledad Cazorla, se pronuncia contraria a que el juez dicte automáticamente el alejamiento en las condenas por maltrato, alejamiento que debería ser discrecional y valorando el riesgo en cada caso. De esta forma, opina la fiscal, se cumplirían todos los alejamientos, habría menos situaciones que controlar y se controlarían mejor⁹.

Quizás el desfase entre denuncias y órdenes de protección nos esté indicando que un porcentaje de mujeres no se siente seriamente amenazada, o al menos en situación de alto riesgo cuando denuncia, pero aún así acude a veces a la vía penal como único camino para la consecución de una serie de beneficios inalcanzables por otro camino. Esto puede estar inflando indebidamente en algunos casos las denuncias. Esta posible inflación ha sido comentada periódicamente por fuentes de la judicatura desde 2004 como una eventualidad propiciada desde que se habilitó la petición de las órdenes de protección en 2003¹⁰.

⁸ *El País*, 4 de enero de 2009.

⁹ *El País*, 25 de noviembre de 2006.

¹⁰ Véanse las declaraciones de la Jueza decana de los Juzgados de Barcelona, María Sanahuja, en 2004, que provocaron un enorme escándalo. Con todo, el Consejo General del Poder Judicial, en su informe de 2008, señalaba que el porcentaje de denuncias falsas rondaba el 4 por 100, *similar al de otros delitos*. *El País*, 3 de enero de 2009.

Cabe hacerse, por tanto, la siguiente pregunta: ¿cuántas mujeres no denunciarían si tuvieran otro camino para obtener las ayudas que precisan? ¿No sería a lo mejor más prudente dedicar más recursos a los sistemas preventivos —por ejemplo, el sanitario y de servicios sociales, tan importante en la función de detección, como hemos comentado—, en vez de la sangría económica y la degradación de la justicia que está suponiendo alimentar unos juzgados fuertemente desbordados? Por otro lado y ante el desfase entre las órdenes de protección solicitadas y las concedidas, Amnistía pide que cada resolución judicial denegatoria sea fundamentada, para evitar en lo posible decisiones arbitrarias por parte de profesionales de la judicatura. De hecho, parece que con posterioridad a estas recomendaciones las resoluciones denegatorias han ido disminuyendo¹¹.

Los datos de un informe reciente del Justicia de Aragón —figura equivalente a la del Defensor del Pueblo en otros lugares—, basado en el estudio elaborado por un equipo multidisciplinar dirigido por el director del Instituto de Medicina Legal de Aragón, Juan Antonio Cobo, registran que el 20 por ciento de los asesinos termina suicidándose y que un 40 por ciento se queda esperando a la Policía, lo que demuestra que para el 60 por ciento de los agresores la pena no tiene valor. Ello indica que la punición genérica al agresor aparece como “ineficaz” en una importante proporción de agresores ante la conducta obsesiva que muestra hacia su víctima, apuntando a la necesidad de adoptar medidas preventivas precoces sin dejar de recurrir, no obstante, a la vía penal¹².

En suma, la Ley Integral contra la violencia de género de 2004 ha marcado un hito, y no sólo en nuestro país, en la preocupación estatal y en la intervención legal. Siendo celebrada desde todos los sectores, está resultando complicado ponerla en marcha, tanto por algunos de los supuestos de los que parte como, por otra, de lo que desde no pocos sectores se tacha de excesiva judicialización, que comporta, en un contexto de recursos escasos, que una buena parte de ellos se canalicen hacia la vía penal en detrimento de medidas preventivas, tanto sanitarias como educativas. Se señala que la obtención de justicia por el camino de las denuncias, requisito ineludible para que los mecanismos legales se pongan en marcha, y, a pesar de los nuevos juzgados especializados en la violencia de género, sigue siendo no pocas veces una carrera de obstáculos.

¹¹ M. L. Maqueda en comunicación personal, junio 2009.

¹² <http://www.asael.es/index2.php?sec=1&id=1365> (consultada el 21 de enero 09). Dirección del estudio: http://www.eljusticia-dearagon.com/index.php?zona=informes_especiales. Título: Modelos de actuación en violencia de género. Estudio piloto en Aragón. Fecha de publicación: 16 de enero de 2009. Autor: Juan Antonio Cobo Plana.

los para las víctimas. Por ello, ha habido mujeres que han admitido haber visto frustradas sus expectativas y que si volvieran a andar el mismo camino probablemente no denunciarían la violencia sufrida —o no habrían emprendido la vía penal.

Destaca como imperiosa la necesidad de aumentar la dotación en el sistema sanitario, pues es un dato que aunque la mayoría de las mujeres no denuncie —y parece que no siempre éste es el camino que les parece adecuado—, casi todas pasan por los servicios de salud, al igual que una parte de los maltratadores. Se hace imprescindible aguzar los ojos y los oídos de la sanidad, además de contar con su capacidad de detección profesional para atender a las mujeres, a ser posible de forma preventiva, objetivo obligado para toda política pública que se precie.

Referencias bibliográficas

- Amnistía Internacional (2006): *Más derechos, los mismos obstáculos*. Informe de balance de la Ley Integral contra la Violencia de Género, junio. <www.ucm.es/info/ucmp/cont/descargas/documento9423.pdf>.
- BLANCO PRIETO, P., C. RUIZ-JARABO QUEMADA y R. MILLÁN SUSINOS (2005), «Reflexiones sobre la Ley de Medidas de Protección Integral sobre la violencia de género», en Ruiz-Jarabo Quemada y Blanco Prieto (dirs.), *op. cit.*, pp. 273-278.
- GARCÍA QUESADA, Ana Isabel y GOMÁRIZ MORAGA, Enrique (2004): «Contra la violencia de género: cómo evitar un tratamiento pernicioso», San José de Costa Rica, *Fundación Género y Sociedad (GESO)*, junio. www.generoysoiedad.org.
- LARRAURI, Elena (2007): *Criminología crítica y violencia de género*. Madrid: Editorial Trotta.
- MAQUEDA, María Luisa (2006): «La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social», *Revista electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, ocho de febrero. <http://criminet.ugr.es/recp>.
- (2009): «¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico», en LAURENZO, Patricia, MAQUEDA, María Luisa y RUBIO, Ana (coords.): *Género, violencia y derecho*. Buenos Aires: Editores del Puerto, pp. 291-330.
- RUIZ-JARABO QUEMADA, Consuelo y PILAR BLANCO PRIETO (2005) (dirs.): *La violencia contra las mujeres. Prevención y detección*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos.