



**BALANCE DE LA LEY INTEGRAL
SOBRE LA SITUACIÓN
DE LA MUJER MALTRATADA**

**UNIVERSIDAD DE ALMERÍA
GRADO EN DERECHO
PROYECTO FIN DE GRADO**

MARÍA JOSÉ CAPARRÓS MARTINEZ

**BALANCE DE LA LEY INTEGRAL
SOBRE LA SITUACIÓN DE LA MUJER
MALTRATADA**

REALIZADO POR:

MARÍA JOSÉ CAPARRÓS MARTÍNEZ

TUTORIZADO POR:

MARÍA DOLORES MACHADO RUIZ

ÍNDICE

I.-Introducción.....	4
II.-Evolución del tratamiento legal del maltrato a la mujer.....	7
1. La violencia doméstica.....	8
2. La violencia de género.....	13
III.- Nuevo marco jurídico frente a este fenómeno.....	15
1. Normativa internacional y comunitaria.....	15
2. Normativa nacional.....	22
IV.- Repercusión práctica de la actual regulación española sobre maltrato.....	27
1. Descripción de las deficiencias observadas en la Ley Integral.....	27
2. Efectos negativos en la protección de las víctimas de maltrato.....	32
V.- Conclusión.....	36
VI.- Bibliografía.....	39

I.- Introducción

La lucha por el reconocimiento de la mujer como sujeto activo de derechos ha sido ardua y lenta. Desde las primeras reivindicaciones de finales del XIX de los movimientos de las sufragistas como el acceso de las mujeres a la enseñanza pública, el derecho al voto o la abolición de la venia paterna o marital para la participación activa en la vida pública; continuando por la represión de la trata de mujeres con fines de explotación sexual, la erradicación del sistema reglamentista contra la prostitución, o la consecución de conquistas como la libertad para abortar o el derecho al divorcio; hasta las más recientes contra el acoso sexual y la violencia machista o la cuota electoral¹.

Es indudable que la labor de esos colectivos de mujeres propició en el plano internacional algunas iniciativas importantes para paliar la deficiente situación social y jurídica en la que se encontraba la mujer respecto al hombre. Me refiero a la aprobación de varios instrumentos internacionales por parte de Naciones Unidas orientados a garantizar la protección de los derechos humanos de las mujeres, como la Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer en el año 1952, el Pacto Internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales de 1966, que prohíbe la discriminación por razón de género, y, sobre todo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979. Sin duda, esta última pasó a ser el principal instrumento internacional de derechos humanos para las mujeres, aunque con algunas deficiencias que posteriormente fueron subsanadas por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer, mediante las Recomendaciones núm. 12 y núm. 19².

Con todo, este proceso de erradicación de la desigualdad real de género en las relaciones entre hombres y mujeres no ha logrado alcanzar todavía el deseado equilibrio a través de la reafirmación de la propia identidad de la mujer en el contexto político y social. Así lo refleja la atención nacional e internacional hacia el maltrato del hombre hacia la mujer, que pese a constituir una realidad que ha estado presente a lo largo de la

¹ MACHADO RUÍZ, M.D. (2006), “El derecho penal desde una perspectiva de género. Especial referencia al delito de violencia en el ámbito familiar”, en *Feminismos Periféricos*, Rodríguez Martínez, Pilar (Coord), Granada, Alhulia; Pág. 191.

² MACHADO RUÍZ, M.D. (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”, en *La Violencia de género en la Ley. Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España* Lorenzo Copello, Patricia (Coord), Madrid, Dykinson; Pág.42.

historia, hasta la década de los setenta y ochenta esa violencia contra las mujeres en la pareja no ha empezado a tener una respuesta por parte del derecho, gracias una vez más al esfuerzo de las organizaciones feministas.

Esta tardía percepción social y jurídica ha conllevado una cierta confusión acerca de la realidad que se trataba de abordar con su regulación jurídica. Muestra de ello son los distintos términos empleados por los ordenamientos jurídicos para designarla: violencia familiar o intrafamiliar, violencia doméstica, violencia machista o violencia de género³

Tal como expone MACHADO, “la utilización de esa pluralidad de conceptos para referirse a este tipo de violencia contra la mujer tiene sentido si atendemos que no sólo lo doméstico ha sido el espacio asignado a las mujeres a causa de la distribución de los roles de género propia de la sociedad patriarcal, sino que además sigue constituyendo uno de los ámbitos más propicios para el ejercicio de la violencia masculina contra ellas”⁴.

Según el Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre víctimas mortales de violencia de género y doméstica de 2009: “es el domicilio el lugar donde se registra mayor número de estos casos (70%)”.

Resulta claro, pues, que existe una clara conexión entre ambas formas de abordar la violencia contra la mujer por parte de su pareja (la doméstica y la de género), ya que ambas responden al papel de sumisión asignado a la mujer en sus relaciones sociales y, en particular, en el contexto de pareja por parte de un determinado orden de valores especialmente perjudicial para las mujeres.

Si bien, esa íntima conexión no significa que una y otra puedan identificarse. La violencia de género es algo más que un conflicto ente miembros de la unidad familiar o un problema doméstico. La violencia de género es una clase de violencia específica y distinta de cualquier otro tipo de violencia interpersonal que se caracteriza por el hecho de traer su causa en la inferior posición en la que históricamente se ha colocado a la mujer por el simple hecho de serlo. Por tanto, la violencia ejercida por el hombre hacia

³ MACHADO RUÍZ (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”; *cit.*; Pág.39.

⁴ MACHADO RUÍZ (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”; *cit.*; Pág.40. También, MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, E.B. (2001), *La violencia doméstica. Análisis sociológico, dogmático y de derecho comparado*, Granada, Comares; Pág.15.

la mujer pareja o expareja constituye solo una de las manifestaciones de esa violencia de género, pero no la única. Así lo ponían de manifiesto las sucesivas regulaciones internacionales sobre la materia cuando aludían a un amplio abanico de agresiones contra la mujer junto a la de pareja: violación, trata, prostitución forzada o acoso sexual, entre otras.

En ese sentido, la Convención Interamericana de 1994, la Conferencia de Beijing de 1995 o la Resolución del Parlamento Europeo sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres de 1997, se refieren a que la violencia que se ejerce sobre la mujer es por su condición de mujer, siendo todas sus manifestaciones simples escenarios en los que se expresa esa violencia, sea la familia, sea la comunidad y la que aparece cometida o tolerada por el Estado.

Se puede afirmar entonces que la familia no es la causa de la violencia de género, ya que esas otras formas de violencia de género como las agresiones sexuales o el acoso nada tienen que ver con el contexto familiar. Tampoco su causa es biológica, en base a las diferencias de fuerza entre agresor y víctima. La clave explicativa de la violencia contra las mujeres ha de buscarse en la discriminación intemporal que sufren las mujeres a causa de la desigualdad impuesta por una estructura social machista. Una situación que persiste en la actualidad donde las mujeres siguen estando subordinadas al sexo masculino en el plano social y familiar⁵. En definitiva, la violencia de género es producto de los prejuicios sociales y la posición de desventaja que se atribuye a un determinado sexo, la mujer.

Este trabajo se va a centrar precisamente en esa violencia que sufre la mujer en el contexto de pareja. Las razones son varias. La primera es que constituye una de las manifestaciones más extendida y silenciada de la violencia de género, lo que es motivo suficiente para justificar nuestra atención. La segunda, es que es la única a la que va dirigida nuestra Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (en adelante Ley Integral). La trascendencia de esta regulación que es inédita en el ámbito europeo, explica el interés por valorar los

⁵MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS (2001), *La violencia doméstica. Análisis sociológico, dogmático y de derecho comparado*, cit; Pág.15.

aciertos y las deficiencias de su puesta en práctica, en aras de mejorar y avanzar en la lucha contra esta lacra social.

Muestra de ello, son los datos extraídos del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial en el año 2006: “... del total de muertes por violencia doméstica y de género el 79,1% tienen lugar en el ámbito de la relación de pareja y el 84,6% de las víctimas son mujeres”. Estos porcentajes se mantienen en los sucesivos Informes hasta 2012 donde el 97% de los casos la víctima había sido mujer y en todos la víctima había tenido una relación de pareja con su agresor⁶.

Para comprender la problemática que comporta este fenómeno, resulta necesario comenzar analizando la evolución que ha experimentado su tratamiento jurídico desde su concepción, como violencia doméstica o familiar (centrada en el contexto donde se produce esa violencia) a la más adecuada y específica de violencia de género (centrada en la destinataria principal de esa violencia, la mujer). A partir de ese cambio fundamental en la percepción social y jurídica de este tipo de violencia, es posible abordar la repercusión que la Ley Integral ha tenido para la protección de la mujer maltratada.

II.-Evolución del tratamiento legal del maltrato hacia la mujer.

A la hora de analizar este fenómeno podemos destacar dos perspectivas con las que se han abordado jurídicamente la violencia contra las mujeres en el contexto de pareja, la violencia familiar o doméstica y la violencia de género. Cada una presenta unas peculiaridades muy particulares que deben atenderse para ofrecer a la mujer respuestas adecuadas a sus intereses afectados en cada caso. Veámoslo.

⁶ *Informes del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial de 2006 y 2012*, (http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia_domestica_y_de_genero)

1. La violencia doméstica.

En un principio, la atención internacional sobre la violencia contra la mujer estuvo centrada principalmente en la familia. Así lo refleja una de las primeras normativas internacionales concienciadas con el problema, el Plan de Acción Mundial para la promoción de la mujer adoptado en la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer de 1975. En este documento se proponía la búsqueda de medios para resolver los conflictos familiares que garantizaran la dignidad, la igualdad y la seguridad a cada uno de los miembros de la familia. Sin embargo, resulta significativa la ausencia de cualquier referencia explícita a la violencia. Esta carencia sería más tarde subsanada en la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer de 1980, donde se aprobó una resolución sobre la violencia en el hogar, en la que se solicitaban programas encaminados a eliminar la violencia contra las mujeres y niños, y proteger a las mujeres contra el abuso físico y mental. Previamente a esta Conferencia ya se había aludido a la violencia contra la mujer, en el Tribunal de Organizaciones no Gubernamentales de México y en el Tribunal Internacional sobre los Crímenes contra la Mujer de Bruselas en 1976⁷.

Igual sucedió con las primeras legislaciones nacionales que intentaban dar una respuesta a este tipo de agresiones como una modalidad más de violencia doméstica, comprendiendo tanto la que se ejerce en el ámbito de la pareja como la que tiene lugar con los miembros más vulnerables del grupo familiar (niños, ancianos,...). La diferencia entre estas regulaciones es el procedimiento jurisdiccional elegido, la vía penal o civil.

La vía punitiva es la opción mayoritariamente seguida en Europa como España hasta 2004 y, excepcionalmente, en algunos países latinoamericanos como Cuba. En la mayoría de estas legislaciones penales, la violencia doméstica es contemplada sin figuras específicas dentro de los delitos contra la integridad como el Código Penal alemán, o contra la familia en el caso del Código Penal italiano. En algunos países esa relación de afectividad o familiar entre autor y víctima se tiene en cuenta a través de agravantes genéricas o específicas, como sucede en Francia y Bélgica. En cambio, otros países la tipifican expresamente incluyendo un delito específico de violencia doméstica para proteger a todos los miembros del núcleo familiar como España, Polonia o

⁷ MACHADO RUÍZ (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”, *cit.*; Pág.42.

Portugal. La única excepción la representa Suecia que contiene una referencia específica a la mujer como víctima de estas conductas violentas⁸.

Junto a estas sanciones penales genéricas o específicas, se acude supletoriamente a la vía civil para adoptar medidas de protección para la víctima como la orden de alejamiento o de no comunicación con la víctima, así como a residenciar los primeros episodios violentos, independientemente de enjuiciar los hechos cuando sean constitutivos de delito⁹.

Entre esas medidas penales cabe citar la iniciativa del sistema noruego, este sistema ofrece alarmas a las víctimas permitiendo de este modo el acceso de forma inmediata a la policía en caso de emergencia, esta conducta es seguida posteriormente por otros países, como la asignación de escolta en casos de extrema gravedad o la entrega de móviles como en España.

Es el caso de algunas provincias andaluzas como Granada y Almería, en las cuales se han instalado un sistema de teleasistencia domiciliaria para las víctimas de malos tratos de alto riesgo, que avisa a la policía ante la presencia del agresor, operativo las 24 horas y los 365 días del año¹⁰. O la colocación de dispositivos de vigilancia electrónica a los agresores en ciudades como Madrid, con el objetivo de no afectar la libertad de circulación de la víctima sino la del autor, aunque su escaso número (691) y los fallos detectados en su funcionamiento hacen evidente la necesidad de mejorar su operatividad.

Otra medida penal que merece destacarse es el tratamiento psicológico para los maltratadores, que tuvo su principal referente en el llamado “modelo Duluth” llevado a cabo en Minnesota en el año 1980. Este programa responsabilizaba al varón de esa violencia que era aprendida e instrumentalizada para mantener su *status* de dominio sobre la mujer e hijos. Esta iniciativa solo fue seguida en parte por Noruega, Inglaterra, Finlandia, Suecia, Republica Eslovaca o España¹¹.

⁸ MACHADO RUÍZ (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”, *cit.*; Pág.48.

⁹ MONTALBÁN HUERTAS, I. (2004), *Perspectiva de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial; Pág.83. En igual sentido, MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS (2001), *La violencia doméstica*, *cit.*; Págs. 153-174

¹⁰ Diario “IDEAL” de Almería de 22 de febrero de 2009.

¹¹ LARRAURI PIJOAN, E. (2004), “¿Es posible el tratamiento de los agresores de violencia doméstica?”, en *Dogmática y ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, T.I, Barja de Quiroga/Zugaldía Espinar (Coords), Madrid, Marcial Pons; Pág. 367.

Puede señalarse que el rasgo más característico de esta perspectiva es que señala a la “familia” como su principal y único interés, identificando este tipo de violencia como un problema familiar. La principal consecuencia de esta consideración del maltrato como violencia familiar es la percepción de este problema como un asunto privado y que debe quedar sustraído del ámbito del Derecho.

Como bien señala MACHADO, “este sesgado enfoque que limita la percepción de este tipo de violencia al ámbito familiar ha tenido unos efectos perversos en la práctica. Cabe destacar, entre otros, la defectuosa actuación de las instancias encargadas de la persecución y enjuiciamiento de este tipo de violencia ante lo que se percibe como un asunto privado y no un delito, lo que da lugar a su no persecución”. A lo que hay que añadir, sigue la autora, “las dificultades para el procesamiento de los agresores que van desde que los gastos sean sufragados por la víctima, la exigencia de prueba por falta de testigos, al procesamiento incondicional de ese maltrato a pesar de que la mujer retire la denuncia como sucede en Noruega”. Y cuando la vía penal se hace posible, “las sanciones previstas son muy leves o no se cumplen en su totalidad, aminorando su gravedad o suspendiendo la ejecución de la condena”. Ello unido a “una cierta resistencia de los operadores del Derecho a aplicar las medidas de protección con la inmediatez que cada caso requiere, que en algunos casos incluso no existen o son muy escasas, conlleva a que esa violencia no llegue a conocerse prácticamente por la jurisdicción penal”¹².

Un claro ejemplo es el caso de España, que tras las reformas de 1989 y 1995, los estudios realizados sobre la materia mostraban que solo existían once procesamientos condenatorios por violencia doméstica y la pena impuesta por excelencia era la multa. De esta manera padecían las consecuencias de ese maltrato tanto el agresor como la familia.

A esta situación de indefensión en la que se encontraba la mujer maltratada hacía referencia el Informe del Consejo de Europa de 2002, sobre la legislación de los Estados miembros sobre violencia contra la mujer, donde se aludía que países como Grecia y Letonia, el 89% de las mujeres que eran encarceladas habían sido por asesinar a sus parejas para hacer frente a ese maltrato, o la previsión en países como Islandia o Eslovenia de atenuaciones especiales en tales situaciones, reconociendo así que ante la

¹² MACHADO RUÍZ (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”, *cit.*; Pág.58.

falta de protección la única salida que les quedaba a estas mujeres era el enfrentamiento con su agresor.

Ante este panorama, la vía civil se presenta como el medio más eficaz para garantizar la seguridad de todos los miembros de la unidad familiar, y también de la mujer pareja, en cuanto prevé medidas de protección para las víctimas de esas agresiones. Esta opción es adoptada en algunos países europeos y de forma general en Latinoamérica.

Entre esas leyes de naturaleza civil, cabe destacar la Ley austriaca contra la violencia en la familia de 1997. Esta regulación representó un importante referente en su momento, no tanto por el amplio elenco de medidas de protección que recogía, sino porque contribuyó a visibilizar el maltrato como un asunto de interés público que requería una respuesta adecuada por parte de todas las instancias oficiales y de la propia sociedad.

Precisamente en ese mismo año, la violencia doméstica empieza a tener en España una gran repercusión social con el caso de Ana Orantes. Esta mujer decide después de sufrir años de malos tratos separarse y denunciar su experiencia en un programa de televisión, lo que desencadena su asesinato por su exmarido. A raíz de este suceso aumenta la difusión de noticias sobre violencia en el ámbito familiar, convirtiéndose los medios de comunicación en instrumentos de denuncia de una realidad que hasta ese momento había permanecido oculta¹³.

En la misma línea de la regulación austriaca, los países latinoamericanos optan por elaborar leyes integrales, en las que se proponen procedimientos de naturaleza civil, muy ágiles y poco formalizados, donde la denuncia de la víctima o de un tercero es suficiente para iniciar su puesta en marcha. Se entendía así que la respuesta ante el

¹³ LAURENZO COPELLO, P. (2010), “Violencia de género, ley penal y discriminación. Un balance provisional de los primeros veinte años de legislación penal sobre violencia contra las mujeres”, en *La violencia de género en la ley. Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*, Lorenzo Copello, Patricia (Coord), Madrid, Dykinson; Pág.16. El hecho se produjo en Granada en 1997: la víctima, llamada Ana Orantes, fue quemada viva por su ex marido, con el que compartía vivienda por orden judicial. [http://www.elmundo.es/documentos/2004/06/sociedad/malostratos/alerta.html\(2004\)](http://www.elmundo.es/documentos/2004/06/sociedad/malostratos/alerta.html(2004)) “Terrorismo doméstico”.

maltrato en el contexto familiar debía ser civil, y sólo cuando esas medidas fracasasen podía optarse por la vía penal¹⁴.

A pesar de las ventajas que estas legislaciones civiles e integrales suponen para la protección de las víctimas de maltrato, sigue subsistiendo las mismas deficiencias antes apuntadas. Se denunciaba la pasividad de las autoridades policiales ante esas agresiones de las mujeres en su hogar, o la levedad con la que se sancionaban o calificaban esos actos de agresión, o la escasa credibilidad que se concede al testimonio de la mujer a la hora de probar estos hechos. Esto provoca que pocas mujeres se atrevan a denunciar ante el convencimiento de que no va a haber una respuesta institucional que las respalde¹⁵.

Una vez más la causa principal es que estas leyes de naturaleza civil o integrales siguen señalando a la familia como interés preferente. De ahí, la exigencia de mediación o conciliación como requisito previo para poder acceder a la intervención jurisdiccional, o el sometimiento de la mujer a terapia junto al maltratador para salvar la integridad de la familia. Como acertadamente afirma el Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo, en el Módulo Legislativo sobre violencia contra la mujer: “la conciliación no deber ser entendida en ningún caso como un requisito para acceder a la intervención jurisdiccional, sino como un recurso adicional del cual podrá hacer uso la autoridad competente una vez garantizada la seguridad y los derechos de la víctima y siempre que esté de acuerdo con el uso de esa vía. El primer paso habrá de ser la protección de la víctima para, en un segundo momento, evaluar las posibilidades de proponer la conciliación”¹⁶.

Resulta evidente entonces que aunque todas estas medidas de protección penal o civil están previstas para la mujer pareja, no se establecen expresamente para la mujer ni son sus intereses los que prevalecen. Al contrario, esos intereses se supeditan a la

¹⁴ MONTALBAN HUERTAS (2004), “Perspectiva de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional”, *cit.*; Págs. 78-81.

¹⁵ GARCÍA-MORENO, C. (2001), “La violencia contra la mujer: un problema de equidad de género” en *Nuevos desafíos de la responsabilidad política*, Cuadernos del Foro de la Sociedad Civil en las Américas, Silvia Ramos/ Alicia Gutierrez (coords.), Cedes; Págs. 125 y 145.

¹⁶ Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo 1997.

salvaguarda de la familia, asignándole a la mujer el papel de garante su estabilidad y permanencia¹⁷.

La única salvedad entre estas primeras iniciativas legales frente al maltrato de la mujer es el Código penal sueco, que como antes nos referimos es la única regulación que contiene una previsión expresa a la mujer como víctima específica de esta clase de conductas violentas. Lo que permite afirmar que es la primera regulación que adopta la segunda de las perspectivas mencionadas, la violencia de género.

2. La violencia de género.

Esta perspectiva permite visibilizar por primera vez la violencia contra las mujeres como un problema que afecta a las mujeres, fuera del entorno familiar y la salvación de la familia.

Este entendimiento parte del carácter instrumental de una violencia que se ejerce para mantener y asegurar la posición de dominio del hombre sobre la mujer en la relación de pareja. Se entiende así la resignación de la mujer ante el maltrato (presiones sociales, familiares,...), o los intentos por salvar la relación (persona a la que quiere, el padre de sus hijos,...), que no son sino una manifestación más de la socialización en el modelo de género construido y avalado por las leyes y las religiones a lo largo de la historia. Un claro ejemplo lo podemos ver aun en la actualidad con la publicación del libro escrito por Constanza Miriano y publicado por el Arzobispado de Granada, que lleva como título “Cásate y se sumisa”. En este libro se enseña a la mujer a obedecer y ser sumisa ante la figura de su marido, donde afirma que “No somos iguales a los hombres para nada y no reconocerlo es fuente de sufrimiento seguro”¹⁸.

Es precisamente la perspectiva asumida por nuestra la Ley Integral. La especial relevancia de esta regulación, como señala MACHADO, “no reside tanto en el conjunto de medidas de diversa naturaleza que prevé para luchar contra este fenómeno (educativas, laborales, asistenciales, civiles, penales, administrativas y procesales), sino en la introducción de la variable de género como elemento indispensable para el tratamiento de una violencia que va dirigida a la mujer por el simple hecho de serlo”¹⁹.

¹⁷ MAQUEDA ABREU, M.L (2006), “La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social”, en Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología (RECPC), 08-02; Pág.8.

¹⁸ Disponible en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/11/09/actualidad/1384021406_639885.html

¹⁹ MACHADO RUÍZ (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”, *cit.*; Pág.63.

De este modo, este novedoso instrumento jurídico introduce nuevos parámetros que sustituyen y modifican los fundamentos que hasta el momento habían servido de base a la respuesta institucional frente al maltrato. En efecto, este planteamiento permite desplazar su consideración como un supuesto más de violencia familiar, a la idea de una violencia que se ejerce sobre la mujer para perpetuar un determinado orden de valores estructuralmente discriminatorio para ella.

Así lo declara expresamente en su artículo 1.1º: “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”.

Esta comprensión permite abordar el problema del maltrato del hombre hacia la mujer pareja a partir de las últimas causas que las producen, centrándose en la condición de mujer víctima antes que en el entorno en el que se produce, que pasa a un segundo plano. Se puede deducir entonces que la protección se dirige de forma unilateral a las mujeres, aunque se incluyan también como víctimas indirectas a los hijos, ya que en muchos casos son utilizados para presionar e intimidar a la mujer. Una violencia que se identifica en su artículo 1.3 como “todo acto de violencia física o psicológica, sexual, coacciones, amenazas o privación arbitraria de la libertad”.

Se incorpora así junto a la vía punitiva una estrategia preventiva de amplio espectro, en la que las medidas penales se verán enriquecidas con iniciativas administrativas, educativas, laborales, procesales y asistenciales. En cuanto a las medidas procesales, destaca la creación de juzgados específicos de violencia contra la mujer, que da lugar al aumento de denuncias en un 8% por parte de las víctimas. Esto indica que el poder judicial en la actualidad ofrece una mejor respuesta frente a los casos de maltrato, ya que en el momento de denunciar llega la policía y se lleva al agresor esposado y en un periodo de 24 o 48 horas se celebra el juicio.

En definitiva, esta Ley supone un primer paso para convertir el género en un factor de diferenciación en la elaboración y aplicación del Derecho, con la finalidad de conseguir un reequilibrio de las situaciones de desigualdad y discriminación estructural que sufren las mujeres. Resulta, pues, incuestionable el gran avance que la Ley Integral

ha supuesto para la lucha contra la violencia contra las mujeres en las relaciones de pareja. Desde la visibilidad del maltrato como un grave problema social, la promoción de un cambio en los valores social que sustentan y reproducen este tipo de agresiones, a la necesidad de una protección integral que implique a todos los sectores jurídicos para dotar de autonomía a las mujeres afectadas de violencia de género, son algunos de los aspectos positivos del nuevo tratamiento legal que se dispensa a este fenómeno.

III.- Nuevo marco jurídico frente este fenómeno.

1. Normativa Internacional y comunitaria.

La incorporación de la perspectiva de género en el tratamiento internacional de la violencia contra la mujer resultaba fundamental porque, como bien afirma VILLACAMPA, “las políticas criminales de los distintos Estados han sido impulsadas por la normativa internacional, que ha marcado las directrices a seguir por los legisladores nacionales”²⁰.

Una nueva orientación que por su novedad y falta de generalización requería ser previamente definida por las regulaciones internacionales que la hacían suya. Así sucede en la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la mujer de 1993, que expresa que la violencia contra la mujer “constituye una manifestación de relaciones de poder históricamente desiguales entre el hombre y la mujer, que han conducido a la dominación de la mujer y a la discriminación en su contra por parte del hombre e impedido el adelanto pleno de la mujer”. O en la Convención Interamericana de 1994, la Conferencia de Beijing de 1995 o la Resolución del Parlamento Europeo sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres de 1997, que junto a la primera, constituyen los primeros exponentes de esta nueva orientación ideológica.

Anteriormente, hubo una serie de Conferencias Mundiales sobre la mujer de gran calado. La primera tuvo lugar en México D.F el 19 de junio al 2 de julio de 1975, que trataba sobre la condición social y jurídica de la mujer. En ella se identificaban tres objetivos: la eliminación de la discriminación y la igualdad plena de género, la plena participación e integración de la mujer en el desarrollo y, por último, la contribución

²⁰VILLACAMPA ESTIARTE, C. (2008), “La violencia de género: aproximación fenomenológica, conceptual y a los modelos de abordaje normativo” en *Violencia de Género y Sistema de Justicia Penal*, Villacampa Estiarte, Carolina (Coord), Valencia, Tirant lo Blanch; Pág 43.

cada vez mayor de la mujer al fortalecimiento de la paz mundial. Se pretendía así un cambio de enfoque en la manera de percibir a la mujer, pasando de ser considerada como sujeto pasivo de apoyo y asistencia a ser considerada con los mismos derechos y oportunidades que el hombre. La segunda es la Conferencia Mundial de la Mujer de 1980, que pretendía evaluar el plan de acción diseñado en el año 1975. Esta sirvió para constatar que había una disparidad entre los derechos garantizados a la mujer y su capacidad para ejercerlos, estableciéndose medidas de igualdad y desarrollo en las oportunidades de empleo, acceso a la educación y servicios adecuados de atención a la salud. El nacimiento del feminismo a nivel mundial tuvo lugar en la tercera de las Conferencias en 1985, que buscaba superar los obstáculos para lograr los objetivos de desarrollo e igualdad, estableciendo un programa actualizado para el futuro de la mujer. Se identificaron tres categorías en las que se debía intervenir: igualdad en la participación social y política, en la adopción de decisiones y en las medidas constitucionales y jurídicas²¹.

Finalmente, la cuarta Conferencia es la de Beijing, organizada en el seno de la División para el Adelanto de la Mujer, que supone un cambio relevante porque consigue trasladar el centro de atención de esa violencia a la condición de mujer destinataria de esas agresiones, lo que implica un examen del funcionamiento de la sociedad en su totalidad y de su estructura de desigualdad. De este modo, se afirma que los derechos de la mujer son derechos humanos y que la igualdad de géneros es una cuestión de interés universal, además de reconocer una serie de derechos en relación con las mujeres y las niñas. Interesa destacar que esta Declaración trata de prevenir y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas. Se identifican doce objetivos en relación con la Plataforma de Acción adoptada, estos objetivos se centra en la educación y la capacitación de la mujer, la pobreza, la salud, la violencia contra la mujer, la mujer y la economía, entre otros.

Sin embargo, la Conferencia de 1995 no fue la última iniciativa adoptada en la ONU para eliminar la violencia de género. Será en la vigésimo tercera sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2000, donde se apruebe una Resolución sobre nuevas medidas e iniciativas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing.

²¹ VILLACAMPA ESTIARTE (2008), “La violencia de género: aproximación fenomenológica, conceptual y a los modelos de abordaje normativo”; *cit.*; Págs.44-45.

El segundo de los grandes documentos que ha determinado el diseño de políticas nacionales contra la violencia doméstica y de género, ha sido la Convención de Belém do Pará, para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Este texto tuvo lugar en la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), que en los años ochenta dio especial atención a la violencia contra la mujer e inicio el proceso de su redacción. El texto de la Convención se aprobó en 1994 en la Asamblea Extraordinaria de Delegadas, que mas tarde fue adoptada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en 1994. Su entrada en vigor fue el 5 de marzo de 1995 y ha sido ratificada por treinta y un Estados. En este documento se determina el concepto de violencia contra la mujer y se declara los derechos que le asiste e incorpora una serie de deberes para los Estados parte, entre los que se incluyen la adopción de políticas para prevenir, erradicar y sancionar esta violencia, la condena de cualquier forma de violencia contra la mujer, y el compromiso de velar para que las autoridades, funcionarios, personal y agentes e instituciones se comporten con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer.

Asimismo, la Asamblea General de la OEA ha adoptado varias resoluciones relativas a la promoción del contenido de esta Convención. Me refiero a la AG/RES.1432 (XXVI-O/96) sobre “Situación de la Mujer en las Américas”, o la AG/RES.1456 (XXVII-O/97) sobre “Promoción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer”. En 2005 se incorpora el Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, mecanismo que se crea en cumplimiento de distintas resoluciones de la Asamblea General de la OEA relativas a la creación de un mecanismo de seguimiento a instancias de la CIM.

En el ámbito del Consejo de Europa, se ha tomado en consideración la violencia de género y doméstica como eje de diversas resoluciones adoptadas por el Comité de Ministros. En ese sentido, destacan la Resolución R (85) 4 de 26 de marzo de 1985, sobre la violencia en el seno de la familia, en la que se señala la necesidad de establecer sanciones específicas y proteger a las víctimas; la Resolución núm. 2 de 1990, sobre las medidas sociales respecto de la violencia en la familia; o la Resolución sobre las agresiones sexuales y violación a las mujeres de 1993. Es significativa también la Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 2002 sobre la

protección de la mujer contra la violencia. Esta recomendación declara que “los Estados son responsables de salvaguardar el derecho de la mujer a no ser sometida a violencia de cualquier naturaleza por parte de cualquier persona” (disposición 2). A tal fin, los Estados deberán introducir, desarrollar y/o mejorar “las políticas nacionales contra la violencia basadas en: a. la seguridad y protección máximas para las víctimas; b. la capacitación de las mujeres ya afectadas a través del apoyo óptimo y las estructuras de ayuda que eviten una segunda victimización; c. la adaptación de la ley penal y civil, incluyendo el procedimiento judicial; d. el aumento de la concienciación pública y la educación de los niños y jóvenes; e. asegurar una formación especial para los profesionales que han de enfrentarse a la violencia contra la mujer; f. la prevención en los respectivos campos” (disposición 3)²².

En igual sentido, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa se ha pronunciado sobre este fenómeno. Es el caso de la Resolución 1512 (2006) iniciada por el Parlamento del Consejo bajo el lema “Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres”. Mediante esta iniciativa lo que se intenta es que los parlamentos de los Estados miembros adopten una serie de acciones, entre las que cabe destacar el establecimiento de un día institucional contra la violencia de género y doméstica, concienciar a los países miembros de que adopten medidas legislativas para eliminar esta violencia y asegurarse de su aplicación efectiva y la adopción de campañas de prevención, entre otras muchas.

Al mismo tiempo, el Consejo de Europa ha tenido especial sensibilidad en lo referente a menores víctimas de malos tratos, aunque se ha centrado especialmente en la protección de la indemnidad sexual de los niños. Muestra de ello, es la Resolución relativa a la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual de 12 de julio de 2007. Un interés que también se ve reflejado en las Resoluciones del Comité de Ministros y de la Asamblea parlamentaria.

En el contexto de la Unión Europea, fue el Parlamento Europeo el que abordó por primera vez esta materia con la Resolución A-44/86 sobre Agresiones a la Mujer o la Resolución A-0349/94 sobre Violaciones de las Libertades y los Derechos Fundamentales de las Mujeres. Es precisamente en la Resolución de 1986 donde se

²² VILLACAMPA ESTIARTE (2008), “La violencia de género: aproximación fenomenológica, conceptual y a los modelos de abordaje normativo”; *cit.*; Págs.53-54

insta a los Estados miembros a que establezcan una “legislación específica fuera del Código penal propiamente dicho, con el objeto de proteger a las víctimas de la violencia por razones de sexo, por ejemplo en el Derecho de familia, previendo procedimientos simplificados de divorcio, en lo que se refiere a la custodia de los hijos y la compensación económica, y considera que deberían introducirse, asimismo, disposiciones específicas contra los actos de acoso” (considerando 5). Posteriormente, se han sucedido otras como la Resolución A4-0250/97, que aprueba una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres.

Las políticas de los Estados miembros de la Unión Europea sobre violencia doméstica y de género, han sido objeto de debate en las Conferencias Mundiales de la mujer, aportando importantes recomendaciones para mejorar diversos aspectos en esta materia. Me refiero a la preocupación por la particular vulnerabilidad que presentan algunos grupos de mujeres frente a esa violencia genérica, cuando se trata de minorías, indígenas, refugiadas, indigentes, niñas, con discapacidad, ancianas, en conflicto armado,... demandando a los Estados la aprobación de medidas capaces de prevenir y eliminar esa violencia. Una propuesta que vuelve a reiterarse en el examen quinquenal de la Plataforma de Acción de Beijing en el 2000 -y nuevamente en el 2005-, donde se insiste a los gobiernos sobre la necesidad de tipificar como delitos todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas.

De esta manera, se trata de unificar las características básicas de lo que debe ser el tratamiento penal de la violencia de género en todos los países de la comunidad europea. A la consecución de este fin, destaca la Recomendación (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la protección de las mujeres contra la violencia. Tal documento se basa en que la violencia contra la mujer constituye una forma de disminuir los derechos humanos consecuencia de las diferencias de poder existentes entre hombres y mujeres, tanto en el ámbito de la familia como en la sociedad. Por otra parte, se insta a los Estados parte a que revisen su legislación en cuanto a los objetivos, como garantizar a las mujeres el reconocimiento, ejercicio, disfrute o protección de sus derechos humanos entre otras recomendaciones. Contiene otras relativas a la necesidad de reconocer que los Estados tienen la obligación de ejercer deberes de diligencia para investigar, prevenir y punir los actos de violencia, debiendo facilitar protección a las víctimas. También destaca el apéndice de este documento que además de contener una definición de violencia contra la mujer, recoge

una serie de medidas generales en base a este fenómeno, entre las que cabe señalar las relativas al Derecho penal sustantivo como las cuestiones relacionadas con el proceso penal. Por lo que respecta al Derecho penal sustantivo, se insta que los Estados deban garantizar que la Ley penal nacional en cuanto a los actos de violencia contra las personas constituyan no solo una mera vulneración de la moralidad, decencia u honor, sino una vulneración de la integridad psicológica, física y libertad sexual. De igual forma se indica que se deben prever sanciones y disposiciones en las legislaciones nacionales contra los infractores y permitir la reparación de la víctima²³.

En definitiva, se viene a establecer que la ley nacional debe penalizar la violencia sexual y la violación dentro del matrimonio o pareja, cualquier acto sexual sin el consentimiento de la otra persona, aun sin signos de resistencia, también la penetración sexual de cualquier naturaleza no consentida,... Por lo que se refiere al proceso penal, esta Recomendación aborda materias relativas tanto a facilitar su persecución como a la protección a las víctimas de esta violencia.

En esa misma línea, destaca la Resolución del Parlamento Europeo de 22 de enero de 2006 sobre la Situación Actual en la Lucha contra la Violencia ejercida contra las Mujeres y Futuras Acciones (2004/2220 (INI)), se abordan aspectos relacionados con la violencia de género, su relación con la trata de seres humanos y la violencia intrafamiliar, instando a los Estados miembros que adopten medidas apropiadas en sus legislaciones. Estas medidas están orientadas a la consecución de determinados objetivos como el reconocimiento de la violencia sexual dentro del matrimonio como delito, que se penalice la violación dentro del matrimonio o que se consideren también víctimas a los niños que han sido testigos de actos de violencia contra sus madres, entre otros.

A ese mismo fin responde uno de los documentos más importantes de los hasta ahora aprobados, el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobado en marzo de 2006, sobre el establecimiento de una política criminal común frente a la violencia de género. En este documento se pone de manifiesto la necesidad de elaborar una estrategia común contra este tipo de violencia, cuyo diseño estaría a cargo de la Comisión europea y, más concretamente, la Dirección General de Empleo,

²³ VILLACAMPA ESTIARTE (2008), “La violencia de género: aproximación fenomenológica, conceptual y a los modelos de abordaje normativo”; *cit.*; Pág s.54-55

Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades. Se trataría de la elaboración de un estudio sobre la prevalencia de la violencia de género y doméstica contra las mujeres, costes financieros y consecuencias personales. Teniendo en cuenta que el CESE concibe el maltrato a las mujeres no como un problema individual sino como un problema social, propone la realización de una encuesta sobre el fundamento jurídico de la prevención y la persecución de la violencia de género y doméstica contra las mujeres y su aplicación en los Estados miembros, la elaboración de un registro y la recogida de datos sobre violencia de género y doméstica contra las mujeres, mayor atención a la situación de las mujeres inmigrantes, necesidad de fomentar los proyectos de intervención y de los grupos de cooperación, mayor implicación de los profesionales del ámbito jurídicos, como sanitario, policial,... Y en el plano social, prohibición de visitas y control de las medidas de alejamiento, necesidad de prestar mayor atención a la situación de las mujeres de mayor edad víctimas de esta violencia y, por último, la integración social de las mujeres maltratadas en el mercado laboral²⁴.

Este estudio viene acompañado por un informe adicional del mismo órgano referido a los niños como víctimas indirectas del maltrato, donde se abordan las repercusiones de la violencia conyugal sobre los niños que son testigos de estos actos de violencia hacia sus madres. En este aspecto, el CESE muestra la necesidad de recoger datos sobre la situación de los niños en el contexto de la violencia de género y doméstica en los Estado de la Unión, que incida en los proyectos de investigación sobre alcance, tipo y consecuencias de esta violencia ejercida sobre los niños, la mejora de la cooperación entre los servicios de protección de la infancia y de protección de las mujeres, entre muchos otros.

Asimismo, la Unión Europea ha aprobado iniciativas para la consecución de la igualdad entre hombres y mujeres a través de acciones específicas y la incorporación de la perspectiva de género. Cabe destacar, entre otras, la aprobación del Programa de Acción Comunitario sobre la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres para el año 2001-2006, la Directiva 2002/73/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 23 de septiembre de 2002, modificando la Directiva 70/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo referente a las condiciones de trabajo, acceso al empleo, formación, promoción profesional..., o el

²⁴ VILLACAMPA ESTIARTE (2008), “La violencia de género: aproximación fenomenológica, conceptual y a los modelos de abordaje normativo”; *cit.*; Pág .52.

Plan de Trabajo para la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres para el periodo 2006-2010²⁵. Finalmente, mencionar las más recientes como la Resolución del Parlamento Europeo de 26 de noviembre de 2009, sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, que identifica la violencia de género como una violación de los derechos humanos cuyo origen es la desigualdad entre mujeres y hombres, y la Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13/12/2011, sobre la orden europea de protección a las víctimas de violencia doméstica y de género.

Otros instrumentos europeos hacen referencia a otras formas de violencia de género y a su tratamiento político-criminal. En este sentido, la comunidad europea se ha centrado en la lucha contra el acoso sexual en el trabajo y la violencia contra la mujer, la explotación sexual de mujeres y la trata de seres humanos. Ello conlleva a la adopción de documentos tales como la Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002, orientado a la lucha contra la trata de seres humanos.

Finalmente, señalar algunos programas de gran relevancia como el Programa Daphne III tiene por objeto prevenir y combatir la violencia ejercida sobre la infancia, jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y a los grupos de riesgo, para el periodo 2007-2013. Los antecedentes de este programa los encontramos en el Programa Daphne I para el periodo 2000-2003 y Daphne II para el periodo 2004-2008 relativo a la lucha contra la violencia de género en relación con las medidas para combatir la violencia ejercida sobre las mujeres, niños y adolescentes. Otro tipo de programa es el Programa Stop I Y II (2001), para prevenir y combatir la trata de seres humanos y toda forma de explotación sexual de los niños.

2. Normativa nacional.

La igualdad y no discriminación por sexo se encuentra recogida en nuestra Constitución en el artículo 14.2 y aparece considerada como valor superior del ordenamiento jurídico. Asimismo, el artículo 9.2 CE establece la igualdad material, real y efectiva.

Es de especial relevancia en esta materia, la Ley 30/1981 que reguló la separación por malos tratos. En el año 1989 se produce una reforma del Código penal que introduce

²⁵ VILLACAMPA ESTIARTE (2008), “La violencia de género: aproximación fenomenológica, conceptual y a los modelos de abordaje normativo”; *cit.*; Págs.49-50.

el delito de violencia doméstica, y tras una nueva reforma, la de 1999, se incorpora al concepto de malos tratos la violencia psíquica junto a la violencia física. También se desarrollan Planes de Igualdad (PIOM) entre 1988-1990 y 1993-1995.

Posteriormente, la ley 35/1995 de 11 de diciembre de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual, tiene como objetivo proporcionar ayudas en beneficio de las víctimas directas e indirectas de los delitos violentos, entre los que se señala expresamente el de violencia doméstica.

En 1999, se creó la ley 39/1999 de 5 de noviembre, para Promover la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras. Esta ley incluye una serie de modificaciones en el Estatuto de los Trabajadores, con el objetivo de promover la conciliación en la vida familiar y laboral, como la reducción de la jornada por motivos familiares, permiso por maternidad y paternidad, etc.

Tiene lugar en 2003 la creación de un nuevo instrumento legal, la Ley 27/2003 del 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica. Esta orden de protección permite adoptar medidas penales, civiles y sociales de forma inmediata gracias a una resolución judicial, que puede ser solicitada tanto por la propia víctima como por la familia o el fiscal. Poco después tuvo lugar la aprobación de la ley 30/2003 de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Esta ley resulta muy novedosa, pero las carencias en su contenido han dificultado alcanzar su finalidad.

Sin duda, la regulación más importante para la mujer maltratada es la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Esta Ley incorpora, por primera vez, la variable de género como clave explicativa de esa violencia contra las mujeres por parte de quienes sean o hayan sido sus cónyuges o estén o hayan estado ligados a ellas por relaciones similares de afectividad, aún sin convivencia. De esta redacción se deducen varias cuestiones susceptibles de reflexión. Veámoslas.

En primer lugar, las medidas que contempla, no afectarán a las mujeres que han sufrido violencia por hombres con los que no han mantenido vinculación afectiva, como por ejemplo en los casos de violaciones por amigos, extraños o familiares distintos del

cónyuge o persona con la que se mantiene análoga relación. Esta ley solo se refiere a la violencia que ejercen los hombres sobre las mujeres dentro del ámbito de relación matrimonial o análoga, y de la que son víctimas directas o indirectas los hijos. El concepto de violencia de género que adopta pretende cumplir un doble objetivo: por un lado, que se tenga siempre presente los presupuestos sociológicos e ideológicos de este tipo de criminalidad; y, por otro, el carácter instrumental de este tipo de violencia que permita un análisis más sistemático y coherente de las respuestas legales e institucionales en cuanto a alcanzar la máxima protección para la mujer víctima directa de esas agresiones y los hijos e hijas menores como víctimas indirectas²⁶.

La segunda cuestión se refiere a la frase contenida en el artículo 1.1º de la Ley Integral, que alude a esa violencia “como manifestación de la discriminación, la situación de desigualdad y las relaciones de poder de los hombres sobre las mujeres”.

Esta conexión entre este tipo de violencia y la discriminación que sufre la mujer resulta fundamental para explicar su origen y su pervivencia en las relaciones familiares y, en particular, en el contexto de pareja a lo largo de la historia.

La principal consecuencia de esta nueva regulación es la incorporación del concepto de violencia de género para designar estas agresiones a la mujer pareja por parte de los órganos judiciales españoles. Una buena muestra de ello, es la sentencia 28/02/2005 núm. 2/05 dictada por la Sala de lo Civil y Penal del TSJ de Asturias²⁷. En esta sentencia se deja sin efecto la atenuante de arrebató, apreciada por los miembros del jurado, tras declarar probado que el acusado actuó obcecado por los celos. En la misma se declara que “el acusado se prevalió de su condición masculina, peyorativamente machista, para atemorizar y tener sometida a su voluntad a la víctima que, por causa del miedo que tenía al agresor, nunca tuvo el valor que debería para denunciar formalmente los malos tratos, las amenazas y las continuas coacciones a que era expuesta por el acusado... Nos hallamos ante una víctima más de la violencia de género ejecutada por el acusado, que no quería que la víctima desarrollara todas sus

²⁶Disponible en <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/272/circunstancia/ano-v---numero-12---enero-2007/estados-de-la-cuestion/malos-tratos--violencia-domestica-y-violencia-de-genero-desde-el-punto-de-vista-juridico>

²⁷Disponible en <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/272/circunstancia/ano-v---numero-12---enero-2007/estados-de-la-cuestion/malos-tratos--violencia-domestica-y-violencia-de-genero-desde-el-punto-de-vista-juridico>

capacidades como mujer en igualdad de condiciones que el hombre. Las nuevas normas penales y procesales con frecuencia se refieren literalmente a delitos relacionados con la violencia de género sin contener una norma que los identifique de manera auténtica. Es una labor de interpretación sistemática de las normas, este concepto ha de integrarse con los artículos 1.3 de la Ley Orgánica 1/2004 y 87 ter de la Ley Orgánica 6/85 de 1 de julio del Poder Judicial, tras la redacción introducida por el artículo 44 de la Ley Orgánica 1/2004²⁸.

Esta ley pretende así conseguir una doble finalidad, por un lado, establecer medidas de prevención, sanción y erradicar la violencia de género. Por otro lado, ampliar los derechos y la cobertura asistencial a las mujeres víctimas de la violencia de género en las relaciones de pareja. Así lo anuncia en su Exposición de Motivos, cuando atribuye a los poderes públicos la obligación de acabar con la violencia que sufren las mujeres “... 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”. Si bien, e en su Título Preliminar señala que su ámbito de aplicación es la violencia de género en el ámbito de la pareja.

A la consecución de tales fines, se propone la creación de órganos específicos para la lucha contra este tipo de violencia, como la Delegación Especial del Gobierno contra la Violencia sobre la mujer, los Juzgados de Violencia contra la mujer y el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer.

Se puede afirmar, entonces, que esta ley ha supuesto un punto de inflexión respecto a la incorporación de la variable de género en el ordenamiento jurídico español. Como características más importantes podemos destacar que recoge las normativas internacionales, el carácter integral de las legislaciones latinoamericanas y la incorporación de la violencia de género en relación a la discriminación que padece la mujer en el ámbito social y de pareja.

²⁸ Disponible en <http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/272/circunstancia/ano-v---numero-12---enero-2007/estados-de-la-cuestion/malos-tratos--violencia-domestica-y-violencia-de-genero-desde-el-punto-de-vista-juridico>

Posteriormente, en virtud de los Reales Decretos 231/2002 de 1 de marzo, 232/2002 de 1 de marzo y 355/2004 de 5 de marzo, entran en funcionamiento los Registros Centrales de Rebeldes Civiles, para la Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica y de Sentencias de Responsabilidad Penal de los Menores. El Plan de Transparencia Judicial aprobado en 2005 tiene como objetivos mejorar el sistema de Registros Judiciales. Para ello se proporciona a los jueces, fiscales, secretarios judiciales y policía judicial nuevas herramientas de trabajo. En definitiva, la novedad más destacada que incorpora es que se lleva a cabo la creación y puesta en funcionamiento del Registro de Medidas Cautelares, Requisitorias y Sentencias no Firmes²⁹.

Otra normativa importante para la consecución de la igualdad real para la mujer es la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres. Es de especial importancia su Título IV, que incluye todos los derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras, la protección frente al acoso sexual y el acoso por razón de sexo. En su artículo 48 reclama a las empresas la promoción de condiciones de trabajo que eviten el acoso por razón de sexo, arbitrar procedimientos específicos para su prevención y dar cauce a las denuncias.

En esa misma línea, cabe mencionar el Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016. Este programa pretende avanzar hacia la igualdad real y eliminar cualquier discriminación por razón de sexo que pueda persistir en nuestra sociedad, integrando todas las políticas y acciones del Gobierno y fijando un marco de colaboración con otras Administraciones y con los agentes económicos y sociales implicados³⁰.

Para finalizar merece citarse al marco normativo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en concreto, a la ley 12/2007 de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía. La finalidad de esta ley es alcanzar mediante una serie de instrumentos una sociedad igualitaria. Mediante esta ley la Administración de la Junta de Andalucía se compromete a adoptar las medidas

²⁹ Disponible en http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Violencia_Genero_Ficheros_CompilacionNormativaViolencia2ed.pdf

³⁰ Disponible en <http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/observatorio/OM-plan-estrategico-igualdad.html>

necesarias para una protección eficaz frente al acoso sexual y el acoso por razón de sexo, en la Administración Pública y en las empresas privadas. Se ha creado un Plan Estratégico “I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013”, con la finalidad de concretar los objetivos, ámbitos y medidas de actuación en los que los poderes públicos han de centrar sus actuaciones. Los objetivos de este plan son prevenir, detectar y aumentar la protección frente a las prácticas de acoso sexual, acoso por razón de sexo y discriminación laboral.

En este marco autónomo, desempeña un papel importante la figura del Instituto Andaluz de la Mujer, cuya finalidad es promover las condiciones para una igualdad real y efectiva de la mujer y el hombre andaluces, fomentando la participación y presencia de la mujer en la vida social, superando las discriminaciones culturales, laborales, políticas o económicas. Todo ello en base a la Ley 10/1988 de 29 de diciembre. Asimismo, el Instituto Andaluz de la Mujer va a crear el Protocolo para la Prevención del Acoso Sexual y el Acoso por razón de Sexo en el Trabajo, que establece un procedimiento especial para los casos que tienen lugar en el ámbito de la empresa.

IV.- Repercusión práctica de la actual regulación española sobre maltrato.

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la Ley Integral marca un antes y después en el tratamiento de la violencia contra las mujeres por parte de su pareja en nuestro país. La comprensión más adecuada y precisa sobre este tipo de violencia que ofrece la perspectiva de género que adopta, no está exenta de determinadas deficiencias como muestran los informes de los encargados de perseguir y condenar a sus responsables y proteger a sus víctimas, las mujeres. Con este análisis no se trata de menospreciar la relevancia de esta regulación, sino de intentar mejorar y, en su caso, posibilitar una adecuada y real protección a todas las mujeres víctimas de maltrato.

1. Descripción de las deficiencias observadas en la Ley Integral.

En el análisis de la Ley Integral destacan una serie de deficiencias que merecen ser señaladas. En primer lugar, se trata de una ley que pese a aludir en su rúbrica a la violencia de género, solo se centra exclusivamente en la violencia que sufre la mujer en las relaciones de pareja. Esto supone que la ley va dirigida sólo a parejas heterosexuales, reservando la autoría al hombre y la posición de víctima a la mujer. Esta limitación ha

propiciado críticas por parte de la doctrina que admitía la comisión de delitos de violencia de género en mujeres transexuales respecto de sus parejas, siempre que existiera rectificación de sexo en el registro civil conforma a la Ley 3/2007, sin necesidad de que se haya producido una reasignación sexual. Esta reclamación ha sido respaldada por la Circular 6/2011 de la Fiscalía General del Estado sobre criterios para la unidad de actuación especializada del ministerio fiscal en relación a la violencia sobre la mujer, en la que se confirma que “las mujeres transexuales podrán ser víctimas de violencia de género respecto de sus parejas”.

Otra de las deficiencias detectadas es que se dirige principalmente al maltrato ocasional como exponente de una situación más grave de subordinación, de dominación masculina. Cuando es precisamente esa violencia habitual y sistemática contra la mujer la que preocupa e interesa erradicar, sin incluir ningún plus de protección específico para esos casos de violencia aislada y excepcional en este ámbito, por el simple hecho de que la víctima sea mujer.

Muestra de ello, es que desde 2004 el Código penal castiga con penas más severas las lesiones, coacciones o amenazas leves, “cuando la víctima sea o haya sido esposa o mujer que esté o haya estado ligada al autor por una análoga relación de afectividad, aun sin convivencia” (arts. 148.4º, 172.2º y 171.4º CP). Lo que demuestra una vez más el afán del legislador por ignorar los recursos con los que cuenta cualquier mujer para resolver un conflicto puntual, aunque sea violento, en el contexto de pareja.

Especialmente cuestionada ha sido su apuesta por la vía punitiva como vía preferente para hacer frente a este tipo de violencia. Una opción que crea, como bien destaca MACHADO, “una situación realmente contradictoria con la propia ideología de género que la informa, en tanto que su regulación no incorpora la variable de género, provocando una ampliación desmesurada del círculo de potenciales víctimas de este tipo de violencia como ancianos, niños, extraños que convivan con el agresor,...que quedan asimilados automáticamente a la mujer”³¹.

El artículo 173.2 CP, establece: “El 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 relación de afectividad aun sin convivencia, o sobre los

³¹ MACHADO RUIZ (2010), “El derecho penal desde una perspectiva de género”, *cit.*; Pág.208.

descendientes, ascendientes o hermanos por naturaleza, adopción o afinidad, propios o del cónyuge o conviviente, o sobre los menores o incapaces que con él convivan o que 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, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, privación del derecho a la tenencia y porte de armas de dos a cinco años y, en su caso, 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 uno a cinco años, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los delitos o faltas en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica”.

En ese intento por reforzar la protección penal a toda costa de la mujer maltratada, tiene especial significancia la aplicación indiscriminada de las penas de alejamiento o incomunicación para el agresor, sin atender a la gravedad y al grado de peligrosidad que cada caso presenta. Pero lo que resulta más cuestionable es que los juzgados las imponen ignorando la opinión de las mujeres que los denuncian, esto es, sin contar con su consentimiento o incluso en contra de él (art.57.2 CP).

Está claro que este proceder no parece el más conveniente para la mujer, siendo así que tales medidas van dirigidas a su protección terminan resultando contraproducentes a sus intereses, en cuanto que no atienden a aquellas situaciones en que la pareja reanuda la convivencia o deja de ser necesario mantenerlas y la víctima solicita su flexibilización. La situación se agrava aún más por la imperativa aplicación de un delito de quebrantamiento de condena en los casos de desobediencia de las órdenes de alejamiento o incomunicación decretadas judicialmente, tanto para el agresor como para la víctima. Por lo que la mujer puede resultar también condenada por este delito como inductora o cooperadora necesaria si determina o apoya la decisión de su pareja de reconciliarse o seguir manteniendo su relación sentimental.

En cambio, se ha producido un efecto inverso respecto a las órdenes de protección que, en la mayoría de los casos, son denegadas. Se señala a Madrid, Cataluña y Asturias

como las comunidades autónomas donde se produce con más frecuencia esa denegación. En el año 2012, las víctimas de violencia de género solicitaron 33.831 órdenes de protección, de las cuales solo se aprobaron el 59%, por lo que se denegó el 41% de estas medidas. En gran de los casos, esas medidas solo se conceden cuando se reiteran los casos de maltrato, como afirma la portavoz del Observatorio de violencia sobre la mujer, ÁNGELES CARMONA, “no tiene porqué usarse esta medidas solo cuando haya quebrantamiento de la orden de alejamiento, sino que podría utilizarse incluso aunque ésta no hubiese existido. Consecuencia de ello, el Poder Judicial va a investigar los juzgados y las sentencias muy diferentes dependiendo de la comunidad autónoma”³².

Cabe señalar también el rechazo a otras vías de solución como la mediación en la vía civil, ignorando una vez más la voluntad de la mujer maltratada. Pero resulta aún más criticable que se condicione el acceso al dispositivo asistencial que ofrece la ley a la exigencia de una denuncia penal previa. No tiene mucho sentido, si se tiene en cuenta que es precisamente esa denuncia uno de los factores de mayor riesgo para la vida e integridad de la víctima. Está claro que lo más razonable sería asistir a la mujer para que escape de esa situación de violencia y, una vez conseguida esa protección, decidida si quiere denunciar o no. Es en tal caso que decida denunciar cuando se le debe facilitar todos los medios necesarios para hacerlo, sin imponer esa denuncia como requisito *sine qua non* para salvaguardar sus intereses.

La ley integral tampoco hace referencia a otras formas de desigualdad como minorías de clase, culturales, étnicas...que junto con el género pueden ser factores que incrementen el riesgo de sufrir esa violencia en determinados colectivos de mujeres. Llama la atención la falta de medidas específicas que protejan y asistan a esos grupos de mujeres, a pesar de que a lo largo de su articulado reconoce que determinados grupos de mujeres tienen un mayor riesgo de sufrir violencia y mayores dificultades para acceder a los servicios que prevé³³. Igualmente, tampoco modifica la Ley sobre Derecho y Libertades de los Extranjeros en España y su Integración Social de 2000 (en adelante Ley de Extranjería), ni su Reglamento para garantizar el acceso a los derechos que a priori declara para todas las mujeres maltratadas, incluidas las migrantes irregulares.

³²Disponible en http://www.antena3.com/noticias/sociedad/madrid-comunidades-que-mas-deniegan-proteccion-%20violencia-machista_2014051900255.html

³³MACHADO RUÍZ (2006), “El derecho penal desde una perspectiva de género. Especial referencia al delito de violencia en el ámbito familiar”, *cit.*; Pág. 217.

Una situación que se ha paliado gracias a la reforma de 2011 de la Ley de extranjería y su Reglamento, que en su artículo 31 bis prevé “La suspensión del expediente sancionador por la situación irregular de la víctima hasta la resolución del procedimiento penal por el maltrato denunciado”, así como la posibilidad “de solicitar la autorización de residencia y trabajo por circunstancias excepcionales a partir del momento en que se hubiera dictado una orden de protección a su favor o, en su defecto, informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género. Una autorización que no se resolverá hasta que concluya el procedimiento penal con una sentencia condenatoria”. En cambio, si del procedimiento penal concluido no pudiera deducirse la situación de violencia de género, continuará el expediente administrativo sancionador inicialmente suspendido, tal como recoge el apartado 4º del precepto.

En definitiva, se puede afirmar que aunque todas las mujeres podemos ser víctimas de violencia por parte de la pareja, esta probabilidad aumenta en las mujeres pobres, en situaciones de exclusión social o que pertenecientes a minorías étnicas. Así lo pone de manifiesto la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2009, sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea 2004-2008. En la misma se solicita a los Estados miembros una atención especial a la situación de las mujeres de minorías étnicas y a las mujeres inmigrantes. Tal recomendación dio lugar al Plan de atención y prevención de la violencia de género en población extranjera inmigrante, que fue aprobado por nuestro Consejo de Ministros para el periodo 2009-2012. El principal motivo de su aprobación fue el incremento del porcentaje de víctimas mortales inmigrantes que en 2008 era de 44,3%, admitiendo así la escasa repercusión que la ley integral había tenido en la prevención de esas agresiones en las mujeres extranjeras.

Por último, señalar que tales deficiencias de la Ley Integral han sido tenidas en cuenta por algunas leyes integrales autonómicas aprobadas posteriormente en España. Es el caso de la Ley 13/2007 de 26 de noviembre de Medidas de Prevención y Protección Integral contra la Violencia de Género andaluza. Esta ley regula entornos distintos a la violencia en el contexto de la pareja, como familiar, social, laboral. Contempla además previsiones específicas para determinados colectivos de mujeres con dificultades especiales, garantizando el acceso a los servicios de salud, atención social entre otros. Pero lo más importante es la incorporación de la posibilidad de acreditar excepcionalmente la situación de maltrato por otros medios distintos a la denuncia,

como el certificado de atención especializada por un organismo público competente en la materia o mediante el informe del Ministerio Fiscal. A pesar de esto se sigue potenciando el deber de denuncia de las mujeres como la vía principal de solución a este problema.

2. Efectos negativos en la protección de las víctimas de maltrato.

La repercusión práctica de las deficiencias señaladas en el apartado anterior confirma la necesidad de plantear una serie de modificaciones para hacer más efectiva la prevención y asistencia a las víctimas de maltrato.

La primera muestra la encontramos en los efectos de erigir el maltrato ocasional como principal manifestación de este tipo de violencia. Según el Informe de Fiscalía sobre delitos instruidos en esta materia de 2011, refleja que el seguimiento por maltrato ocasional (art.153.1º CP) ha sido de un 61,4%, frente al maltrato habitual (art. 173.2º CP) de un 13%. Una tendencia que se incrementa en el Informe de Fiscalía del año 2012, donde el 51% de procedimientos son por maltrato ocasional del artículo 153 CP (15.073 condenas), lo que supone un 51%, frente al maltrato habitual del artículo 173.2º CP (1.672 condenas) que supone el 6%³⁴. Tales resultados aconsejarían una revisión de lo que realmente se pretende perseguir con estos preceptos, atendiendo a las negativas consecuencias que conlleva para la mujer maltratada el bajo número de casos seguidos por la que supone un mayor riesgo de lesión para sus intereses más esenciales, la violencia habitual.

Respecto al requisito de la denuncia penal para acceder al dispositivo asistencial que la Ley Integral contempla, cabe destacar que un gran número de mujeres no denuncian o si lo hacen no declaran después en contra de su agresor o se retractan en juicio, motivando el sobreseimiento de las actuaciones judiciales. Así lo pone de manifiesto los sucesivos Informes presentados por el Consejo General del Poder Judicial sobre violencia de género y doméstica: “En 2008, el 80% de los casos de víctimas mortales por violencia de género los órganos judiciales no tenían constancia de la situación de malos trato previa. En cuanto a las renunciaciones a la continuación del procedimiento por la víctima es del 18,5 %”. Unos porcentajes que descienden en 2009 en casos de muerte sin denuncia previa al 69%, pero aumenta los casos de renuncia al procedimiento al 47%. La misma tendencia se refleja en 2011, donde el porcentaje de

³⁴ Disponible en <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf>

muerres sin denuncia es del 64% y renunciaron al proceso el 59% de las mujeres³⁵. Sin embargo, en el Informe de Fiscalía del año 2013 se señala que la proporción de víctimas que no interpusieron denuncia ha aumentado en relación a 2011, del 76,4% pasa al 80% del total³⁶.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
VÍCTIMAS	75	74	59	74	68	52
NO DENUNCIAN	49	55	41	53	52	42
SÍ DENUNCIAN	26	19	18	21	6	10
ESPAÑOLAS	43	35	39	49	1	41
EXTRANJERAS	32	39	20	25	27	11
REANUDARON LA CONVIVENCIA	7	7	9	7	3	4



37

En cuanto a las medidas de protección, requiere un nuevo planteamiento que tenga en cuenta no sólo que se trata de una violencia que se ejerce en el contexto de pareja, sino que además es muy importante no olvidar la autonomía personal de las mujeres víctimas de maltrato. Ambos factores aconsejan que tales medidas se adapten a las

³⁵ Datos de víctimas mortales por violencia de género en 2014 y comparativa con las víctimas en 2013, disponible en http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia_domestica_y_de_genero/

³⁶ Disponible en <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf>

³⁷ Disponible en <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf>

exigencias de la mujer en cada caso, ya que ella debe tener la última palabra sobre la continuación o no de su convivencia con el agresor, por ejemplo. Se trata, por tanto, de flexibilizar las medidas para ofrecer una solución que respete los intereses de la mujer maltratada, abandonando el pernicioso carácter represivo de la Ley Integral. En otro caso, como afirma MAQUEDA, “sus beneficiarias acaban perdiendo su condición reivindicativa para pasar a ocupar una posición pasiva y victimaria que les perjudica en la imagen social”. Con ello, no se pretende renunciar a la protección estatal en los casos que resulta imprescindible, sino señalar que sus costes son muy altos para la causa feminista³⁸.

Precisamente, atendiendo a esas consecuencias negativas que la vía penal tiene tanto para la imagen social de las mujeres como para las iniciativas políticas que emprenden, una parte del feminismo propone que se busquen otras formas de protección jurídica para la mujer, ya sean laborales, administrativas, civiles...

Una alternativa a esa protección penal fue planteada por el Consejo General del Poder Judicial en 2001. Esta alternativa propone diseñar otro tipo de castigo distinto a la pena de prisión, como por ejemplo programas de rehabilitación para esos maltratadores en los casos de menos gravedad y cuando las circunstancias del agresor lo aconsejen. Esta propuesta no tuvo una gran acogida por algunos sectores feministas, por considerarla ineficaz. Una consideración del todo errónea, si se tiene en cuenta que se trata de un tipo de condena que obliga al maltratador a asistir a un programa de rehabilitación y que su inasistencia reiterada puede conllevar la ejecución inmediata de la pena de prisión. Por otro lado, su eficacia desde una perspectiva de género puede ser importante al incidir directamente sobre su personalidad y sobre las causas concretas que han dado lugar a ese comportamiento violento. Lo que no significa considerar al maltratador como un enfermo mental, calificación que rechaza por unanimidad el feminismo.

Junto a ello, debe atenderse que la mayoría de las mujeres maltratadas buscan principalmente que finalice esa violencia y recuperar su vida y, en su caso, a su pareja. Esa voluntad justificaría la viabilidad de la propuesta mencionada, más aún cuando el catálogo de alternativas a las penas de prisión en el Código Penal establece como

³⁸ MAQUEDA ABREU (2006), “La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social”, *cit.*; Pág. 13.

requisito para la suspensión de la pena, la obligación de cumplir ciertas reglas de conductas como participar en programas culturales, formativos, de educación vial, laborales entre otros, reguladas en el artículo 83.5º CP. Asimismo, el artículo 88.1º CP establece como única alternativa a la pena de prisión el trabajo en beneficio de la comunidad, además de la participación en programas específicos de tratamiento psicológico y reeducación. De igual modo, el artículo 42 de la Ley Integral prevé por parte de la Administración penitenciaria la realización de programas específicos para los internos que han sido condenados por delitos relacionados con la violencia de género, teniendo en cuenta los efectos que esto conlleva para la obtención del tercer grado y la libertad condicional.

Finalmente, señalar que la ausencia en la Ley Integral de otros factores que junto al género pueden propiciar una mayor vulnerabilidad para determinados colectivos de mujeres (etnia, clase, económica, nacionalidad, situación irregular,...), dificulta enormemente la posibilidad de ofrecer la protección que dice dispensar a toda mujer víctima de maltrato. Siendo así que las estadísticas demuestran que cada vez aumentan las víctimas de esas agresiones en determinados grupos de mujeres como las inmigrantes. Así lo confirma la Directora del Observatorio de Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial, que en su Informe de 2009 destaca el aumento del número de víctimas mortales de nacionalidad extranjera, que pasa del 31,5% en 2007 al 38% en 2009³⁹. En igual sentido, el V Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer del año 2013, muestra que durante 2010 y 2011 vuelve a incrementarse el número de víctimas extranjeras, mientras que en 2012 la proporción de mujeres extranjeras fallecidas es inferior debido al incremento de la cifra absoluta de población y el descenso de la cifra de fallecidas⁴⁰.

³⁹ Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre víctimas mortales de la violencia de género y de la violencia doméstica en el ámbito de la pareja o ex pareja en 2009, disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/?Template=cgpj/cgpj/principal.htm>

⁴⁰ Disponible en <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf>

V.- Conclusión.

A lo largo de este trabajo se ha mostrado la confusión existente entre la violencia doméstica y la violencia de género. Se ha visto que, en un principio, el enfoque preferente sobre este tipo de violencia era la familiar o doméstica, donde la mujer pareja aparecía como una destinataria más de esas agresiones entre familiares. Un planteamiento que había tenido unos efectos perversos en la práctica, ya que el maltrato se percibían como un asunto privado que debía quedar sustraído del ámbito del Derecho y, sobre todo, porque el interés a proteger era la supervivencia de la familia a toda costa, incluso de la mujer. Se entendía así la resistencia de los operadores del derecho para aplicar las medidas de protección con la inmediatez que el caso requería o su escasez en algunas legislaciones, aumentando con ello las cifras de casos que quedaban al margen de la justicia.

Era consecuente entonces que el Derecho de familia tuviera una gran repercusión en esta materia a través de la mediación o conciliación como vía de solución. Sin embargo, resultaba inadmisibles que se utilizara como requisito para acceder a la intervención jurisdiccional, en lugar de plantearlo como un recurso adicional del que podía hacer uso la autoridad siempre que la víctima estuviera de acuerdo con el uso de esa vía.

Ante este panorama, la perspectiva de género adoptada por nuestra Ley Integral supone un nuevo tratamiento legal de este tipo de violencia, que permite por primera vez trasladar el centro de atención del contexto familiar a la condición de mujer víctima de esas agresiones. Al tiempo que visibiliza el maltrato como un problema social, promueve un cambio de valores sociales que sustentan este tipo de agresiones, y reclama una protección integral que impliquen a todos los sectores jurídicos y que dote de autonomía a las mujeres víctimas de maltrato.

Sin embargo, este cambio de estrategia no ha impedido la prevalencia de la vía punitiva para hacer frente al maltrato de la mujer por parte de su pareja. Una situación que ha comportado una situación contradictoria con la propia ideología de género que informa a la Ley integral, no sólo por la índole autoritaria de la vía jurisdiccional elegida, sino porque la regulación penal no incorpora esa variable de género para hacer frente a estas conductas. Esto ha supuesto una serie de efectos negativos como la imposición de forma automática de medidas de alejamiento o incomunicación sin

atender a la voluntad de la agredida, o las escasas alternativas al castigo de los agresores mediante tratamiento psicológicos.

Junto a las perniciosas consecuencias que se derivan de la imposición del recurso penal para la libertad de decisión y los intereses de las mujeres víctimas de la violencia machista, se añade la indefinición de la violencia a la que se hace referencia, o lo que es lo mismo, si estamos ante un caso de violencia sistemática basada en el género o si es un mero brote violento en el contexto de la pareja. De ahí el incremento de la respuesta penal frente a supuestos de violencia esporádicos cuando la víctima es mujer y su agresor pareja, el rechazo de otras posibles vías de solución al maltrato como la mediación en la vía civil cuando lo solicita la víctima, o la exigencia de denuncia penal para acceder a la asistencia que ofrece la Ley Integral. Todo ello evidencia el desconocimiento por parte del sistema penal de la realidad criminológica que regula, si tenemos en cuenta que las víctimas buscan obtener protección frente al agresor más que su castigo⁴¹.

Otra cuestión importante es si la variable de género puede explicar por sí sola toda la complejidad de esa violencia contra la mujer en la relación de pareja. La existencia de otras formas de desigualdad (inmigrantes, minorías étnicas, de clase,...), que pueden incidir con igual fuerza en su existencia, en muy pocas ocasiones se tienen en cuenta en la Ley Integral. Salvo para hacer énfasis en el mayor riesgo que tienen esas otras mujeres de sufrir violencia, pero sin tomar ninguna medida que solvete las dificultades que reconoce tienen esas mujeres para acceder a los servicios de asistencia. Una situación que ha sido seriamente cuestionada por algunos movimientos feministas preocupados por el predominio de la idea del género frente a otros factores que son igualmente determinantes de la posición de subordinación de las mujeres, factores como los culturales, nacional, mundial y económicos⁴².

A la falta de medidas específicas para proteger y asistir a esos colectivos de mujeres más vulnerables, se añadía la inadecuada actuación de la policía. En efecto, la Instrucción 14/2005 de la Secretaría de Estado de Seguridad sobre actuación policial en relación a víctimas extranjeras irregulares de violencia doméstica o de género, se

⁴¹ LARRAURI (2004), “¿Es posible el tratamiento de los agresores de violencia doméstica?”, *cit.*; Pág. 363.

⁴² MAQUEDA ABREU, M.L (2008), “¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico”, en *Género, Violencia y Derecho*, Laurenzo/ Maqueda/ Rubio (coords.), Valencia, Tirant lo Blanch; Págs. 389-390.

establecía un procedimiento para informar y dar protección a la víctima, al tiempo de que se indagaba sobre su situación administrativa para incoar el correspondiente expediente administrativo que podía terminar en una sanción de multa o expulsión. Sin duda, este procedimiento producía un efecto adverso para el acceso efectivo de las mujeres inmigrantes irregulares a los procedimientos de denuncia y obtención de justicia en casos de maltrato. Estaba claro que el Estado subordinaba en estos casos los derechos humanos de las víctimas a sus políticas de control migratorio, agravando así la invisibilidad y desprotección de este sector⁴³. Esta situación ha mejorado gracias a la reforma de 2011 a la Ley de Extranjería, al suspender el expediente sancionador de la situación irregular hasta que se hubiera resuelto el procedimiento penal por el maltrato denunciado, y al establecer la posibilidad de una autorización de residencia y trabajo a la existencia de un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género.

Una realidad que está presente en muchos países, tal como muestra la Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2009 sobre la situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea 2004-2008. Con esta Resolución se solicita a los distintos Estados miembros una atención especial para las mujeres de minorías étnicas e inmigrantes. Esta recomendación dio lugar al Plan de Atención y Prevención de la Violencia de Género en Población Extranjera, aprobado en España para el periodo 2009-2012, en el que se preveía una serie de medidas como la obtención de la autorización de trabajo por parte de las mujeres que habían sufrido violencia de género en los casos de reagrupación familiar y para quienes hubieran obtenido permiso de residencia por circunstancias excepcionales como víctimas de violencia de género.

Ante este cúmulo de deficiencias que presenta la rígida y represiva postura que adopta nuestra Ley Integral ante el maltrato hacia la mujer por parte de su pareja, pareciera que es hora de plantearse un cambio de rumbo más flexible y respetuoso con los intereses de las mujeres víctimas de esas agresiones, en el que se incida más en la prevención que en esa peligrosa e inoperante lógica del castigo.

⁴³ *Informe de Amnistía Internacional, Sección Española* (2005).

VI.- Bibliografía.

Datos de víctimas mortales por violencia de género en 2014 y comparativa con las víctimas en 2013, disponible en

http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia_domestica_y_de_genero/

Diario “IDEAL” de Almería de 22 de febrero de 2009.

Diario “EL PAÍS” de 9 de noviembre de 2013, El arzobispado de Granada edita un libro que enseña a la mujer a ser sumisa, disponible en

http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/11/09/actualidad/1384021406_639885.html

Diario “EL MUNDO” de junio de 2004, Terrorismo doméstico, disponible en

<http://www.elmundo.es/documentos/2004/06/sociedad/malostratos/alerta.html>

Fundación José Ortega y Gasset, disponible en

<http://www.ortegaygasset.edu/fog/ver/272/circunstancia/ano-v---numero-12---enero-2007/estados-de-la-cuestion/malos-tratos--violencia-domestica-y-violencia-de-genero-desde-el-punto-de-vista-juridico>

GARCÍA-MORENO, C. (2001), “La violencia contra la mujer: un problema de equidad de género” en *Nuevos desafíos de la responsabilidad política*, Cuadernos del Foro de la Sociedad Civil en las Américas, Silvia Ramos/ Alicia Gutierrez (coords.), Cedes.

Grupo Parlamentario Interamericano sobre Población y Desarrollo (GPI) 1997, “Herramientas Conceptuales”, *Módulo legislativo sobre violencia contra la mujer*.

Informe de Amnistía Internacional, Sección Española (2005), “Inmigrantes indocumentadas ¿Hasta cuándo sin protección frente a la violencia de género?, disponible en (www.es.amnesty.org).

Informe del Consejo General del Poder Judicial sobre víctimas mortales de la violencia de género y de la violencia doméstica en el ámbito de la pareja o ex pareja en 2009, disponible en <http://www.poderjudicial.es/cgpj/?Template=cgpj/cgpj/principal.htm>

Informes del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial de 2006 y 2012, disponible en (http://www.poderjudicial.es/cgpj/es/Temas/Violencia_domestica_y_de_genero).

LARRAURI PIJOAN, E. (2004), “¿Es posible el tratamiento de los agresores de violencia doméstica?”, en *Dogmática y ley penal. Libro homenaje a Enrique Bacigalupo*, T.I, Barja de Quiroga/Zugaldía Espinar (Coords), Madrid, Marcial Pons.

LAURENZO COPELLO, P. (2010), “Violencia de género, ley penal y discriminación. Un balance provisional de los primeros veinte años de legislación penal sobre violencia contra las mujeres”, en *La violencia de género en la ley. Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España*, Lorenzo Copello, Patricia (Coord.), Madrid, Dykinson.

MACHADO RUÍZ, M.D. (2006), “El derecho penal desde una perspectiva de género. Especial referencia al delito de violencia en el ámbito familiar”, en *Feminismos Periféricos*, Rodríguez Martínez, Pilar (Coord), Granada, Alhulia.

MACHADO RUÍZ, M.D. (2010), “La perspectiva de género en derecho comparado”, en *La Violencia de género en la Ley. Reflexiones sobre veinte años de experiencia en España* Lorenzo Copello, Patricia (Coord.), Madrid, Dykinson.

Madrid, una de las comunidades que más deniega protección por violencia machista, disponible en http://www.antena3.com/noticias/sociedad/madrid-comunidades-que-mas-deniegan-proteccion-%20violencia-machista_2014051900255.html

MAQUEDA ABREU, M.L. (2006), “La violencia de género. Entre el concepto jurídico y la realidad social”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, V. 08-02, (<http://criminnet.ugr.es/recpc>).

MAQUEDA ABREU, M.L (2008), “¿Es la estrategia penal una solución a la violencia contra las mujeres? Algunas respuestas desde un discurso feminista crítico”, en *Género, Violencia y Derecho*, Lorenzo/ Maqueda/ Rubio (coord.), Valencia, Tirant lo Blanch.

MARÍN DE ESPINOSA CEBALLOS, E.B. (2001), *La violencia doméstica. Análisis sociológico, dogmático y de derecho comparado*, Granada, Comares.

Memoria fiscal general del Estado año 2013, disponible en <http://s01.s3c.es/imag/doc/2013-09-26/18.informe.pdf>

Ministerio de Defensa, Plan Estratégico de Igualdad de oportunidades 2014-2016, disponible en <http://www.defensa.gob.es/areasTematicas/observatorio/OM-plan-estrategico-igualdad.html>

MONTALBÁN HUERTAS, I. (2004), *Perspectiva de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial.

Normativa básica de violencia de género en la Comunidad Autónoma de Andalucía, disponible en http://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/Violencia_Genero_Ficheros_CompilacionNormativaViolencia2ed.pdf

VILLACAMPA ESTIARTE, C. (2008), “La violencia de género: aproximación fenomenológica, conceptual y a los modelos de abordaje normativo” en *Violencia de Género y Sistema de Justicia Penal*, Villacampa Estiarte, Carolina (Coord), Valencia, Tirant lo Blanch.

Normativa Internacional

-Declaración sobre eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 48/104 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 20 de diciembre de 1993.

-Convención Interamericana 1994.

-Declaración de Beijing, celebrada el 15 de septiembre de 1995, de la IV Conferencia Mundial sobre las Mujeres.

-Resolución del Parlamento Europeo, sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres de 1997.

-Resolución AG/RES.1432 (XXVI-O/96), sobre Situación de la Mujer en las Américas.

-Resolución AG/RES.1456 (XXVII-O/97), sobre Promoción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

-Estatuto del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

-Resolución R (85) 4 de 26 de marzo de 1985 sobre la violencia en el seno de la familia.

-Resolución núm. 2 de 1990, sobre las medidas sociales respecto de la violencia en la familia.

-Resolución sobre agresiones sexuales y violación a las mujeres de 1993.

-Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa de 2002, sobre la protección de la mujer contra la violencia.

-Resolución 1512 (2006), Parlamentos unidos en la lucha contra la violencia doméstica contra las mujeres.

-Resolución relativa a la protección de los niños contra la explotación y el abuso sexual de 12 de julio de 2007.

-Resolución A-44/86 sobre Agresiones a la Mujer o la Resolución A-0349/94 sobre Violaciones de las Libertades y los Derechos Fundamentales de las Mujeres.

-Resolución de 1986, se insta a los Estados miembros a que establezcan una legislación específica fuera del Código penal, con el objeto de proteger a las víctimas.

-Resolución A4-0250/97, que aprueba una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres.

-Recomendación (2002) 5 del Comité de Ministros a los Estados miembros relativa a la protección de las mujeres contra la violencia.

-Resolución (2001/2220 (INI)), del Parlamento Europeo de 22 de enero de 2006, sobre la Situación Actual en la Lucha contra la Violencia ejercida contra las Mujeres y Futuras Acciones.

-Dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE) aprobado en marzo de 2006.

-Programa de Acción Comunitario sobre la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres para el año 2001-2006.

-Directiva 2002/73/CE del Parlamento europeo y del Consejo 2002.

-Plan de Trabajo para la Igualdad entre las Mujeres y los Hombres 2006-2010.

-Resolución del Parlamento Europeo de 26 de noviembre de 2009.

-Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 13/12/2011.

-Decisión Marco 2002/629/JAI del Consejo, de 19 de julio de 2002.

-Programa Daphne III, 2007-2013.

- Programa Daphne I, 2000-2003.
- Programa Daphne II, 2004-2008.
- Programa Stop I y II, 2001.

Normativa Nacional

- Constitución Española de 27 de diciembre de 1978, artículos 14.2 y 9.2.
- Ley 30/1981, regula la separación por malos tratos.
- Código penal, tras la reforma de 1999.
- Planes de Igualdad (PIOM), entre 1988-1990 y 1993-1995.
- Ley 35/1995 de 11 de diciembre de Ayuda y Asistencia a las Víctimas de Delitos Violentos y contra la Libertad Sexual.
- Ley 39/1999 de 5 de noviembre, para Promover la Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras.
- Ley 27/2003 del 31 de julio, reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica.
- Ley orgánica 1/2004 de 28 de diciembre de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Real Decreto 232/2002 de 1 de marzo.
- Real Decreto 355/2004 de 5 de marzo.
- Ley orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres.
- Plan Estratégico de Igualdad de Oportunidades 2014-2016.
- Ley 12/2007 de 26 de noviembre, para la Promoción de la Igualdad de Género en Andalucía.
- I Plan Estratégico para la Igualdad de Mujeres y Hombres en Andalucía 2010-2013.
- Ley 10/1988 de 29 de diciembre.