

CONFERENCIA INAUGURAL

1.1

LA APLICACIÓN DE LA LEY ÓRGANICA DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

Montserrat Comas d'Argemir Cendra
Magistrada

*Vocal del Consejo General del Poder Judicial
Presidenta del Observatorio contra la Violencia doméstica y de Género*



Sumario:

I.- Introducción	2
II.- La Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género: necesidad y constitucionalidad	4
III.- Estructura legislativa	8
IV.- Normativa internacional	10
V.- Medidas de sensibilización, educativas y contra la publicidad ilícita	12
VI.- Derechos de las mujeres víctimas de la violencia: información, asistencia jurídica y derechos laborales.	13
VII- La seguridad de las víctimas.	15
VIII.- Reformas penales de la LO 1/2004.	15
IX.- Tutela judicial: creación de Juzgados de Violencia sobre la Mujer y valoración de su funcionamiento. Especialización de la segunda instancia.	19

I.- Introducción

La violencia de género es la violencia que ejercen hombres contra mujeres, fruto de las relaciones de poder, de dominio, y de posesión que han ejercido históricamente aquellos sobre éstas, fundamentalmente en el ámbito de la pareja. El origen de este tipo de violencia, entre otros factores se encuentra, en la historia y en la cultura. En la historia de la estructura familiar patriarcal basada en la supuesta superioridad del hombre sobre la mujer. Un problema atávico que responde a una construcción social que ha potenciado un reparto desigual de las actividades productivas, creando unos roles sociales asignados en función del sexo. Es en el marco de la cultura patriarcal donde se ha desarrollado además la violencia masculina, al ser ésta el instrumento más expeditivo para controlar las relaciones de poder. Son los patrones culturales machistas -de discriminación hacia la mujer-, profundamente enraizados en la sociedad, los que explican la permisividad social durante décadas de la violencia masculina.

La expresión "*violencia de género*" es gramaticalmente controvertida porque es una palabra exportada del inglés "*gender*", que quiere decir sexo. Sin embargo, no cabe obviar que el *género* no es sólo un término gramatical; es también una construcción o instrumento intelectual de análisis de la realidad. Así es: a diferencia del término sexo, que se refiere únicamente a las diferencias biológicas entre hombre y mujer, vocablo género sirve de base para mostrar que las desigualdades entre ambos sexos se han construido históricamente como consecuencia de la estructura familiar-patriarcal y no como fruto de la naturaleza biológica de los sexos¹. De esta suerte, las expresiones *de género* y *perspectiva de género* comienzan a generalizarse tras la Conferencia Mundial de Mujeres de Beijín, celebrada en China en 1995.

No solo la violencia de género, sino también la violencia familiar es una cuestión determinada por el sexo masculino. Por eso puede también hablarse de violencia intrafamiliar de género, porque son los hombres de forma abrumadora los sujetos activos de la violencia en cualquiera de las tres categorías de violencia intrafamiliar:

- a) en los supuestos de violencia en la pareja en un 90% de los casos el imputado es hombre;
- b) en los supuestos de agresión a menores -niños o niñas- el 75% de los inculpados son hombres, y
- c) en el caso de los ascendientes el 86,7% de los inculpados son hombres.

Así lo demuestra el último estudio realizado por el Laboratorio de Sociología de la Universidad de Zaragoza, dirigido por el profesor Manuel Calvo, tras la reanudación del Convenio suscrito con el CGPJ, para el estudio y seguimiento de las Sentencias dictadas por los órganos judiciales españoles de los años 2001, 2002 y 2003 y que está pendiente de publicación, en el mismo sentido que lo afirmado en una de las conclusiones del anterior estudio realizado sobre el seguimiento de sentencias de los años 1999-2000².

¹ Vid. MONTALBÁN HUERTAS, Inmaculada. *Perspectiva de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional*, CENTRO DE DOCUMENTACION JUDICIAL. Madrid, 2004. pág. 31. En sentido parecido ALBERDI, Inés. *Violencia: tolerancia cero*. OBRA SOCIAL FUNDACION LA CAIXA. Barcelona, 2005, pag. 17 y sgs.

² CALVO GARCÍA, Manuel. *El tratamiento de la Violencia Doméstica en la Administración de Justicia*, CENTRO DE DOCUMENTACIÓN JUDICIAL, 2003, conclusión nº 8, p. 243.

Estamos ante un problema de carácter universal³. Otro estudio, esta vez, confeccionado por el Centro Reina Sofía⁴ y realizado en setenta países revela que esta lacra social afecta a todas las culturas, desde Oriente al Occidente. UNICEF sitúa en un 20% la población femenina que sufre algún tipo de violencia, incluyendo en este porcentaje además de las muertes y de los malos tratos físicos y psíquicos, las agresiones sexuales y las ablaciones de genitales. Por eso la Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en Pekín en septiembre de 1995 afirmó que la violencia contra la mujer es el crimen más encubierto y más numeroso del mundo.

En España en el año 2005, sesenta y dos mujeres han sido asesinadas a manos de sus maridos, compañeros sentimentales o ex parejas y quince menores. En el año 2004, en el mismo ámbito murieron sesenta y nueve mujeres y trece menores, de los cuales nueve lo fueron presuntamente a manos de sus padres-varones. En el año 2003, en el mismo ámbito murieron sesenta y siete mujeres, y nueve menores⁵. Desde que el terrorismo afortunadamente no mata, la violencia de género ha pasado a constituir la primera causa de mortalidad violenta dolosa, es decir intencionada, de mujeres en nuestro país.

Respecto a actos violentos que no finalizan con resultado de muerte, un estudio del Instituto de la Mujer del año 1999 revela que dos millones de españolas sufren o han sufrido malos tratos físicos o psíquicos, lo que supone un 12,4% de la población femenina, de las cuales un 70% declara sufrirlos desde hace más de cinco años, es decir de forma habitual. Las cifras estadísticas judiciales son elocuentes. En el año 2003 se presentaron en los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción y de Instrucción de toda España un total de 76.267 denuncias de violencia doméstica⁶, de las cuales se tramitaron 66.188, con una tasa de 1'6 denuncias tramitadas por cada 1.000 habitantes. Del número total de víctimas, las mujeres representan el 90'2%. Por otra parte, en el año 2004, se han presentado 99.111 denuncias⁷, lo que supone un incremento del 29% respecto del año anterior. Y, en el primer semestre del año 2005 se presentaron 51.382 denuncias, lo que supone un incremento de un 8% respecto al primer semestre del año anterior. Tales incrementos se han de valorar de forma positiva, ya que estamos logrando que afloren situaciones de violencia de género que ya existían, gracias a una mayor confianza de las víctimas en la Justicia y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En ningún caso debe estimarse como un incremento de la delincuencia en este ámbito.

Asimismo, los datos estadísticos ofrecidos por el Consejo General del Poder Judicial⁸ en relación con la aplicación de la Ley 27/2003, de 31 de Julio, reguladora de

⁴ Cfr. CENTRO REINO SOFÍA, *Informe Violencia contra la mujer en las relaciones de pareja. Estadísticas y legislación*, 2003, pp. 34. Este Estudio fue patrocinado por la Generalitat Valenciana, Bancaja y Fundación Valenciana de Estudios Avanzados.

⁵ Cfr. OBSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe del Servicio de Inspección sobre muertes violentas en el ámbito de la violencia doméstica en el año 2003*; vid. <http://www.poderjudicial.es>; apartado del CGPJ, pestaña correspondiente al Observatorio.

⁶ Cfr. OBSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Informe del Servicio de Inspección del CGPJ de la actividad de los Órganos Judiciales sobre Violencia Doméstica*, Año 2004, <http://www.poderjudicial.es>

⁷ Op. cit., p. 7.

⁸ Datos estadísticos publicados por el OBSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO remitidos a la Comisión de Seguimiento de la Orden de Protección. <http://www.poderjudicial.es>

la Orden de Protección, en los catorce primeros meses desde la entrada en vigor de la misma, esto es, desde el 2-8-2003 al 30-9-2004, revelan que de las 26.997 órdenes de protección otorgadas judicialmente, en un 95'7% de ellas corresponden a víctimas mujeres. Estos datos demuestran que el problema real que afecta a la sociedad española es el de la violencia sobre la mujer. Esta es la auténtica lacra social.

Durante años, la violencia que se ha venido ejerciendo en el seno de la familia y contra las mujeres, se ha considerado un problema de ámbito privado. Fue necesario para modificar esta realidad que Naciones Unidas en el año 1993 declarase que *la violencia contra las mujeres es un grave problema para los Estados porque atenta a los derechos humanos y obstaculiza el desarrollo de los pueblos*⁹, y, a pesar de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 ya proclamaba cuarenta y cinco años antes que *todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos sin distinción alguna de raza, color o sexo*.

En nuestro país la sociedad española ha ido tomando conciencia de esta grave situación, gracias al enorme esfuerzo de las asociaciones de defensa de los derechos de la mujer, al trabajo de los medios de comunicación que han sacado del silencio estas situaciones y a las propias afectadas, que venciendo todos los miedos, denuncian la situación de maltrato físico y moral a la que están sometidas. También desde los Poderes Públicos se han venido ofreciendo distintos planes de actuación encaminados a la prevención de los actos violentos, a sancionar las conductas violentas y a paliar los efectos que producen en las víctimas. Para ello se han venido desarrollando diferentes niveles de actuación: reformas legislativas, medidas asistenciales y de intervención social a favor de las personas perjudicadas, planes de actuación y la apertura de nuevas líneas de investigación para conocer con toda profundidad el problema y sus causas. El examen de la última medida legislativa aprobada por el Parlamento español, y su aplicación, es el objeto de esta ponencia.

II. La Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género: necesidad y constitucionalidad

La Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la violencia de género (LIVG), se aprobó por unanimidad en el Parlamento Español el día 28 de Diciembre. La norma se publicó en el BOE al día siguiente y entró en vigor a los treinta días desde dicha fecha, es decir, el 28 de enero del 2005, a excepción del Título IV referido a la "Tutela penal" y el Título V referido a la "Tutela Judicial, que entró en vigor a los seis meses, es decir el día 29 de Junio del 2005. En la fecha que celebramos este II Congreso del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, días 23 y 24 de febrero del 2006, han transcurrido más de seis meses desde la entrada en vigor de estos dos últimos Títulos y más de un año del resto de capítulos. El balance en su aplicación evidencia que la ley es oportuna y necesaria.

⁹ ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU. Declaración de Naciones Unidas sobre la Eliminación de la violencia contra las Mujeres, proclamada en Diciembre de 1993.

Es necesaria porque persigue dos objetivos ineludibles que no se pueden demorar: 1) conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres; y 2) combatir la violencia de género a fin de reducir las insoportables cifras de violencia que sufren las mujeres, con el objetivo de lograr su plena erradicación. En este sentido, en la exposición de motivos se especifica que *"los poderes públicos no pueden ser ajenos a la violencia de género que constituye uno de los ataques mas flagrantes a derechos fundamentales como es el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad y a la no discriminación por razón de sexo"*.

En cuanto al primer objetivo, es un hecho indiscutible que transcurridos veinticinco años desde la aprobación de la Constitución Española de 1978, no hemos conseguido la igualdad que se proclama como derecho fundamental de los ciudadanos en el art. 14 de la CE. Para conseguir la igualdad real entre hombres y mujeres en nuestra sociedad, es necesario impulsar políticas que incluyan medidas legislativas de acción positiva¹⁰ a favor de las mujeres, por ser éste un colectivo históricamente discriminado, como consecuencia de un modelo de sociedad que ha fomentado que la mujer esté en situación de inferioridad. Y, su encaje constitucional se basa en el mandato expreso hacia los Poderes Públicos contenido en el art. 9.2 de la CE, a fin de que se remuevan todos los obstáculos que impiden que los derechos fundamentales de las personas, entre ellos el derecho a no ser discriminado en función del sexo, sean reales y efectivos¹¹.

Esta opción legislativa se fundamenta asimismo en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que avala las medidas de acción positiva hacia aquellos colectivos que han estado históricamente discriminados. Se trata de favorecer a los que están en situación de desigualdad para poder alcanzar la igualdad. Es el llamado *"derecho desigual igualitario entre hombres y mujeres"* en la terminología utilizada por el TC en el FJ 2º de su STC 229/1992¹². En este sentido, la Ley supera el "test de la igualdad" elabo-

¹⁰ En esclarecimiento de la terminología y concepción subyacente, cfr. BARRÈRE UNZUETA, *Discriminación, Derecho antidiscriminatorio y acción positiva a favor de las mujeres*, 1997, pp. 22 ss. Téngase, presente, también, algunas de las palabras finales de esta autora: "La tacha de ilegitimidad que provocan las cuotas y los tratos preferentes en estos términos (o bajo la etique de discriminación inversa o positiva) resultan, sin embargo, falaz e injustificadamente perjudicial para la teoría y la práctica de la acción positiva. En primer lugar, porque si determinados medidas de acción positiva persiguen la igualdad y se demuestra, a través de datos objetivos, que sirven a las mismas, no tienen por qué presumirse ilegítimas, sino todo lo contrario. Pero, además, porque las prácticas a las que dan cobertura tales denominaciones, dependiendo de la manera (condiciones y requisitos) en las que estén planteadas, pueden ser tan variopintas que no resulta de recibo pronunciarse sobre su ilegitimidad al margen de un análisis concreto y detallado de las mismas" (op. cit., p. 122). Es de sumo interés la reflexión acerca de las leyes sexo-específicas en el sentido de situar la subordinación de las mujeres como clave interpretativa, y aportar instrumentos desde esa visión para perseguir la igualdad, otorgar poder, y proteger a las mujeres, realizada por AÑÓN ROIG, María José y MESTRE I MESTRE, Ruth en *Violencia sobre las mujeres: discriminación, subordinación y Derecho. LA NUEVA LEY CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO*. Iustel. Valencia, 2004 págs. 31 y sgs.

¹¹ Las cifras son, desde años, estremecedoras; cfr. MEIL LANDWERLIN, *La violencia doméstica cit.*, 2001, pp. 80. Por ello, la crítica de ARROYO ZAPATERO (*Comparecencia*, www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_070.PDF, 2004, pp. 16 s.) contra la pobreza estadística en la materia, especialmente en lo tocante a la cifras judiciales, parece un poco exagerada, máxime a la vista, también, de las cifras publicadas regularmente por el OBSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMÉSTICA Y DE GÉNERO y el INSTITUTO DE LA MUJER.

¹² STC 229/1992, f. j. 2º: "[...] No obstante el carácter bidireccional de la regla de parificación entre los sexos, no cabe desconocer que han sido las mujeres el grupo víctima de tratos discriminatorios, por lo que la interdicción de la discriminación implica también, en conexión además con el art. 9.2 CE, la posibilidad de medidas que traten de asegurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres. La consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite el establecimiento de un "derecho desigual igualatorio", es decir, la adopción de medidas reequilibradas de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr una sustancial y efectiva equiparación entre las mujeres, socialmente desfavorecidas, y los hombres, para asegurar el goce efectivo del derecho a la igualdad por parte de la mujer (SSTC 128/1987 y 19/1989). Se justifican así constitucionalmente medidas en favor de la mujer que estén destinadas a remover obstáculos que de hecho impidan a la realización de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el trabajo, y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo hacia la mujer que aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer".

rado por el TC en base a los siguientes criterios: a) no toda desigualdad de trato en la ley supone una infracción del art. 14 CE. Dicha infracción la produce sólo aquella desigualdad que introduce una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales y que carece de una justificación objetiva y razonable; b) el principio de igualdad exige que a iguales supuestos. De hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas, debiendo considerarse iguales dos supuestos de hecho cuando la utilización o introducción de elementos diferenciadores sea arbitraria o carezca de fundamento racional; c) el principio de igualdad no prohíbe al legislador cualquier desigualdad de trato, sino aquellas desigualdades artificiosas o injustificadas y d) que el fin pretendido por el legislador supere un juicio de proporcionalidad en sede constitucional, evitando resultados especialmente gravosos o desmedidos¹³.

El art. 14 CE ha de ser interpretado a la luz de otros numerosos preceptos constitucionales. Así, el art. 1º del texto constitucional afirma que "España se constituye en un estado social y democrático de derecho que proclama como valores superiores de su ordenamiento la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político"; el art. 9. 2 CE, por su parte, estatuye que "corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas"¹⁴; a su vez la interdicción de la arbitrariedad se preceptúa en el art. 9.3 CE y la extrapolación del genérico principio de igualdad ante la Ley a otros ámbitos se recoge, por ejemplo, en los arts. 23, 31 o 139.1 CE.

Desde que se aprobó el Anteproyecto de Ley en el Consejo de Ministros el 25-6-2004 y durante la tramitación parlamentaria, se ha suscitado un gran debate jurídico, social¹⁵ y político. Algunas opiniones jurídicas consideran que esta opción legislativa discrimina y deja desprotegidos a los menores, a los ancianos y los hombres maltratados¹⁶, aunque, ciertamente no es unánime ni, acaso, mayoritaria¹⁷. No comparto esta

13 RIDAURA MARTINEZ, Mª Josefa. El encaje constitucional de las acciones positivas contempladas en la LO de Medidas de Protección integral contra la Violencia de género. LA NUEVA LEY CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO. Iustel. Valencia, 2004, pág. 97.

14 La STC 109/1993, en sentido análogo, fundamenta la acción positiva en el art. 9.2 CE: "No puede, pues, afirmarse genéricamente que cualquier ventaja legal otorgada a la mujer sea siempre discriminatoria para el varón por el mero hecho de no hacerle partícipe de la misma (como podría al contrario serlo para la mujer la que le impusiera una privación solamente por razón del sexo). Y al contrario, la justificación de tal diferencia podría hallarse en una situación de desventaja de la mujer que se trata de compensar; en este caso, porque ello tiene lugar frente a la relación de trabajo; y sin perjuicio de que el legislador pueda extender el beneficio al varón o incluso suprimirlo sin que ello se oponga tampoco a los preceptos constitucionales invocados. No puede olvidarse, como antes se indica y reiteradamente ha afirmado este Tribunal, que por pertenecer la mujer al grupo desfavorecido, la interdicción de la discriminación implica también la adopción de medidas que tratan de asegurar la igualdad efectiva de trato y oportunidades de la mujer y del hombre (SSTC 128/1987 y 19/1989) lo cual justifica constitucionalmente preceptos como el cuestionado, destinados a remover obstáculos que impiden aquella real igualdad en el trabajo "y en la medida en que esos obstáculos puedan ser removidos efectivamente a través de ventajas o medidas de apoyo que aseguren esa igualdad real de oportunidades y no puedan operar de hecho en perjuicio de la mujer" (STC 229/1992, f. j. 2º)".

15 Esa es una primera gran victoria: que el hecho salga a la luz y durante unos meses su reflexión se haya situado en el listado de los temas social y políticamente prioritarios; así, ya resaltaba la importancia de que se rompiera el silencio acerca de este problema MEIL LANDWERLIN, *La violencia doméstica cit.*, 2001, p. 79.

16 Vid. BOLDOVA PASAMAR/RUEDA MARTÍN, *La discriminación positiva cit.*, pp. 1 ss. Vid. las intervenciones en la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de Diputados las comparecencias abiertamente contrarias a la presente Ley, en especial en lo tocante a su porción penal, de Amando DE MIGUEL RODRÍGUEZ, Francisco BASTIDA FREIJEDO (www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_064.PDF, pp. 11 ss. y 22 ss., respectivamente) y Enrique LÓPEZ LÓPEZ (www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_065.PDF, pp. 17 ss.).

Fuera del ámbito parlamentario, igualmente en contra del entonces proyecto y/o de la actual norma, cfr. el Informe del CGPJ, de 24-6-2004 (vid. <http://www.poderjudicial.es>). Muy matizada y atendible resulta la exposición de Vicente MAGRO SIRVENT, (www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_070.PDF, pp. 50 ss.

17 Cfr. en este sentido PECES-BARBA MARTÍNEZ www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_064.PDF pp. 2 ss., COMAS D'ARGEMIR i CENDRA www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_065.PDF, pp. 2 ss. y ARROYO ZAPATERO, en *Comparecencia cit.*, 2004 (supra n. 18, pp. 11 ss.); y, Elena LARRAURI PIJOAN www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_067.PDF, pp. 41 ss.

opinión. La Ley no sólo no deroga sino que deja intacta la Ley reguladora de la Orden de Protección¹⁸, así como todos los preceptos del Código Penal que castigan los distintos actos violentos que se pueden producir en el seno de la familia. De la misma forma que a día de hoy cualquier persona recibe la tutela efectiva de nuestros Tribunales y es castigada la conducta de su agresor si los hechos se prueban en el juicio, con la aprobación de esta Ley los menores, los ancianos y los hombres seguirán recibiendo la misma protección judicial y legal. El plus de protección a favor de la mujer que se introduce, no se basa exclusivamente en el hecho de ser el sujeto pasivo mujer, sino por el hecho de que los atentados que padece tienen lugar en el ámbito de la relación de la pareja¹⁹. Es precisamente éste, el ámbito específico de aplicación de la ley, según se define en el artículo primero de la misma²⁰.

Como cuestiones previas significativas a destacar, antes de entrar en su análisis, destacaría seis:

1) Es la primera ley aprobada en esta nueva legislatura. Por eso es la LO 1/2004. También fue el primer anteproyecto de ley que el nuevo Consejo de Ministros configurado después de las últimas elecciones generales remitió a las Cortes. La significación de esta cuestión radica en que la lucha contra la violencia de género ha de ser una prioridad política.

2) Su aprobación por unanimidad en las dos Cámaras. La significación de este hecho es también importante: al tratarse de un problema social de compleja solución, es necesario alcanzar el máximo consenso político para afrontar sus soluciones.

3) El gran debate social y jurídico que se ha generado en la fase de tramitación parlamentaria y en sus primeros meses de aplicación, situando la reflexión del problema de la violencia contra las mujeres en el corazón de la sociedad española, distinguiendo las causas y soluciones de este tipo de violencia respecto a la violencia doméstica.

4) Que sea la primera vez que se haya aprobado en España una ley de carácter integral, es decir, concentrando en un único texto legal todas aquellas soluciones que deben desplegarse desde distintos ámbitos de la sociedad, al ser éste un problema multidisciplinar, que no lograremos erradicar solo con medidas penales o judiciales. Es por eso que la ley incorpora medidas de ámbito educativo, de prevención, sanitario, contra la publicidad ilícita, medidas sociales, asistenciales, de recuperación psicológica de las víctimas, derechos laborales y económicos.

5) Junto con las mujeres víctimas, se han incluido los menores -hijos o hijas de aquellas- por ser víctimas indirectas ó mediatas de este tipo de violencia. La Ley contempla su protección, no solo para la tutela de los derechos de los menores, sino tam-

Al margen del debate parlamentario, cfr. el Dictamen del CONSEJO DE ESTADO, plenamente institucional como corresponde, aun sin mostrar un apoyo entusiasta y aduciendo, entre otras cosas, falta de tiempo, ofrece una exposición de interés aunque alejada de la metodología jurídico-penal, tanto dogmática como político-criminal. Vid. http://www.boe.es/g/es/iberlex/bases_datos_ce/doc.php?coleccion=ce&id=2004-1485; cfr. el Voto Particular de los vocales disidentes del CGPJ, en vid. <http://www.poderjudicial.es>; QUERALT JIMÉNEZ, *Addenda a la 4ª ed. de Derecho penal español. Parte Especial*, 2005, en <http://www.atelierlibros.es/actualiza/Addenda%20Derecho%20penal.pdf>, pp. 21 ss..

¹⁸ L 27/2003, de 31-7, aprobada por unanimidad, al igual que la LO 1/2004.

¹⁹ Lo ve así igualmente ASCENSIO MELLADO en su Comparecencia, www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_064.PDF, 2004, p. 49.

²⁰ Art. 1. 1. "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".

bién para garantizar de forma efectiva las medidas de protección adoptadas respecto de la mujer. De esta forma entre las competencias de los JVM reguladas en el artículo 44 1 a) se encuentra la de los menores maltratados siempre que se haya cometido además un acto de violencia de género. En mi opinión su inclusión en el objeto de la ley contenido en el artículo primero hubiera permitido una mayor claridad al respecto.

6) En su aplicación se han constatado deficiencias técnicas legislativas importantes: en el catalogo de delitos de los JVM no se ha incluido el impago de pensiones o el quebrantamiento de medida cautelar; no hay una definición clara del momento procesal en el que la vis atractiva de la materia civil debe ser a favor de los JVM ó de los Juzgados de familia, entre otras muchas. Es de gran interés conocer las Conclusiones del II Seminario de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer con competencias exclusivas celebrado en Santander los días 20 y 21 de octubre del 2005, así como del I Seminario celebrado en Madrid los días 30 de noviembre y 1 de diciembre del 2005 de los Magistrados de las Secciones Especializadas de las Audiencias Provinciales²¹. En ambas Jornadas de trabajo se han analizado con profundidad diversas cuestiones relativas a la aplicación del texto legislativo, proponiendo criterios de interpretación respecto a algunas de sus lagunas ó contradicciones y, sugiriendo al legislador algunas propuestas de mejora técnico-jurídica.

III. Estructura legislativa

La LIGV parte de la base de que éste es un problema de carácter transversal que afecta a todos los sectores de la sociedad y precisa soluciones que incidan en la multiplicidad de sus causas y efectos²². Por esto la respuesta institucional quiere ser global²³, y con decisiones que tengan fuerza de Ley, estableciendo medidas educativas, de sensibilización, contra la publicidad ilícita, de prevención, de protección social y económica, de tutela institucional, penal y judicial.

Sin embargo, la estructura y el contenido de la Ley no responde con exactitud a su título²⁴. Así es: no se abordan todas las manifestaciones de violencia que sufren las mujeres en la actualidad y, por el contrario, se incluyen disposiciones que nada tienen que ver con la violencia de género, tales como la aplicación de las reformas penales a los sujetos pasivos del ámbito familiar especialmente vulnerables. Sean las que fueren las razones que motivaron los cambios en los aspectos penales, procesales y peniten-

²¹ Vid. ambos documentos de CONCLUSIONES en el OBSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMESTICA Y DE GENERO. <http://www.poderjudicial.es> (pestaña del Observatorio)

²² Vid. los precedentes legislativos e institucionales en MONTALBÁN HUERTAS, Perspectiva de género cit., 2003, pp. 52 ss., con abundante información.

²³ Las medidas legislativas de carácter civil, de indudable interés, no pueden ser, lógicamente tratadas aquí; cfr., con todo, por ejemplo, CASO SEÑAL, *El tratamiento de los malos tratos desde el ámbito de la jurisdicción de familia*, en *La violencia en el ámbito familiar cit.*, 2001, pp. 41 ss.; DELGADO MARTÍN, *La violencia doméstica. Tratamiento jurídico: problemas penales y procesales; la jurisdicción civil*, 2001; el mismo, *Soluciones de la Ley de Enjuiciamiento civil a la violencia doméstica*, en *Estudios sobre violencia familiar y agresiones sexuales*, II-2002 (Segunda reunión de Fiscales encargados de servicio de violencia familiar), 2002, pp. 43; MONTALBÁN HUERTAS, Perspectiva de Género cit., 2003, pp. 59 ss..

²⁴ Críticamente, BOLDOVA PASAMAR/RUEDA MARTÍN, *La discriminación positiva cit.*, 2004, pp. 2, 3. Sin embargo, COMAS D'ARGEMIR en mi *Comparecencia* (supra n. 24, p. 4) propuse, que el entonces Proyecto pasara a denominarse de Ley de Violencia de género en el ámbito de la pareja.

ciarios así como en los orgánicos, deberían haberse realizado en una gran mayoría, no en el cuerpo del texto legal, sino, como se ha efectuado para las disposiciones transversalmente afectadas, en el apartado de las disposiciones adicionales.

El texto legislativo se estructura en la Exposición de Motivos, un Título Preliminar, cinco Títulos, veinte Disposiciones Adicionales, dos Disposiciones Transitorias, una Disposición Derogatoria, siete Disposiciones Finales y un Anexo en el que se relacionan los Juzgados de Violencia contra la Mujer.

El Título Preliminar se ocupa en sus dos artículos del objeto de la Ley, de los fines y principios que la inspiran. En este aspecto, y dada la peculiar técnica legislativa utiliza, que dista de ser modélica y que ha empeorado sensiblemente durante la tramitación parlamentaria.

El Título I, por su parte, regula las medidas de sensibilización tratando en sus tres Capítulos, el ámbito educativo, el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación y el ámbito sanitario. En el Título II se recogen los derechos de las mujeres víctimas de violencia, de tal forma que en el Capítulo I se regula la garantía de los derechos de las víctimas, el derecho a la información, el derecho a la asistencia social integral y la asistencia jurídica gratuita; el Capítulo II regula los derechos laborales y de seguridad social y el Capítulo III se ocupa de los derechos de las funcionarias públicas. Por último el Capítulo IV regula los derechos económicos en los que se incluyen ayudas sociales y prioridad para el acceso a la vivienda.

El Título III se refiere a la tutela institucional y en él se prevé la creación de la Delegación Especial del Gobierno contra la violencia sobre la mujer y el Observatorio Estatal de violencia sobre la mujer, a la vez que la creación de unidades especializadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la colaboración de las Policías locales, elaborando planes de colaboración entre las distintas administraciones con competencias en la materia.

En el Título IV, como se ha avanzado, se regula la tutela penal modificando varios preceptos del Código Penal y establece la obligación de los Centros Penitenciarios de realizar programas específicos para internos condenados por este tipo de delitos. A su vez, el Título V se ocupa de la tutela judicial dividiéndose en cinco Capítulos con el siguiente contenido: de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (organización territorial, competencia, recursos en materia penal, recursos en materia civil, formación, planta inicial de los juzgados de violencia sobre la mujer); normas procesales civiles (pérdida de competencia objetiva cuando se produzcan actos de violencia sobre la mujer); normas procesales penales (competencia territorial, competencia por conexión); medidas judiciales de protección y de seguridad de las víctimas²⁵ (disposiciones generales, orden de protección, protección de datos y limitaciones a la

²⁵ Sobre el estado inmediatamente anterior a la LO 1/2004 vid., in extenso, MONTALBÁN HUERTAS, *Perspectiva de Género cit.*, 2003, sobre derechos de información y ayuda económica las víctimas (pp. 125 ss.), medidas penales y civiles de protección (pp. 131 ss.), con especial referencia la orden de protección, introducida por la L 27/2003 (pp. 141 ss.).

publicidad, medidas de salida del domicilio, alejamiento²⁶ o suspensión de las comunicaciones, medidas de suspensión de la patria potestad o la custodia de menores, del régimen de visitas, del derecho a la tenencia, porte y uso de armas, garantías para la adopción de las medidas y mantenimiento de las medidas cautelares), y del Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer.

Las Disposiciones Adicionales modifican preceptos de las distintas leyes, treinta y tres en concreto, que se verán afectadas, como son la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación, la Ley Orgánica de Calidad de la Educación, la Ley General de Publicidad, el Estatuto de los Trabajadores, la Ley General de la Seguridad Social, la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, el Código Penal, la Ley de Planta y Demarcación Judicial y la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Las Disposiciones Finales se ocupan de la habilitación competencial, de la naturaleza de la Ley, de su entrada en vigor y de su desarrollo reglamentario. Las Disposiciones Transitorias, en fin, norman la aplicación de la Ley a los procesos civiles o penales en tramitación a la entrada en vigor y a la competencia de los órganos que actualmente conocen de los mismos, mientras que la Disposición Derogatoria única, deroga cuantas normas, de igual o inferior rango, se opongan a lo establecido en la Ley.

IV. Normativa internacional

Los Tratados internacionales, entre ellos, la Declaración Universal de Derechos del Hombre de las Naciones Unidas y el Convenio Europeo para la protección de los derechos fundamentales y libertades públicas expresamente se refieren al principio de no discriminación. Además son múltiples las Declaraciones, Convenciones y Resoluciones en el ámbito de las Naciones Unidas, que se han pronunciado acerca de éste problema, tal y como se hace constar en la Exposición de motivos.

En efecto, el art. 5 de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979, obliga a los Estados parte a tomar todas las medidas apropiadas para la modificación de los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que están basados en la idea de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres²⁷.

²⁶ Esta medida, introducida por primera vez en la LO 14/1999, antes de la reformas operadas en virtud de las L 27/2203 y LO 1/2004, ya empezaba a ser aplicada por los órganos judiciales; cfr. CORCOY BIDASOLO, *Delitos contra la integridad personal y contra la libertad*, en *La violencia en el ámbito familiar cit.*, 2001, pp. 189 s., con información jurisprudencial. Así, se invierte la deprimente realidad retratada en el estudio del Laboratorio de Sociología de la Universidad de Zaragoza; en efecto, vid. CALVO GARCÍA, *El tratamiento de la Violencia Doméstica cit.*, 2003 p. 243.

Vid., además, las Conclusiones del Curso de formación continuada sobre violencia doméstica (13/14-6-2000) en COMAS D'ARGEMIR, *Novedades legislativas introducidas por la LO 14/1999, de 9 de junio, en materia de protección a las víctimas de malos tratos: las faltas penales, penas accesorias y medidas cautelares*, en *La violencia en el ámbito familiar cit.*, pp. 205 ss.

²⁷ Vid. MONTALBÁN HUERTAS, *Perspectiva de Género: criterio de interpretación internacional y constitucional*, CENTRO DE DOCUMENTACION JUDICIAL. Madrid, 2004, pp. 33 ss.

La Declaración de Naciones Unidas sobre la eliminación de la violencia contra la Mujer, proclamada en Diciembre de 1993 por la Asamblea General, afirma que "la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales"²⁸. Entiende que la violencia contra la mujer abarca, la violencia física, sexual y psicológica que se produzca en la familia, incluidos los malos tratos, el abuso sexual de las niñas en el hogar, la violencia relacionada con la dote, la violación por el marido, la mutilación genital femenina y otras prácticas tradicionales lesivas para la mujer, los actos de violencia perpetrados por otros miembros de la familia y la violencia relacionada con la explotación.

La Declaración de Beijing de 1995, consecuencia de la Cumbre Internacional sobre la mujer, afirma que la violencia contra las mujeres se refiere a todo acto de violencia sexista que tiene como resultado posible o real un daño de violencia física, sexual o psicológica, ya se produzcan en la vida pública como privada²⁹.

La Resolución de la Comisión de Derechos Humanos dada en 1997 también de Naciones Unidas³⁰, "condena todos los actos de violencia sexista contra la mujer, exige que se elimine la violencia sexista en la familia, y en la comunidad y pone de manifiesto el deber de los gobiernos de actuar con la necesaria diligencia para prevenir, investigar y de conformidad con la legislación nacional, castigar los actos de violencia contra la mujer y proporcionar a las víctimas el acceso a unos medios de reparación justos y eficaces y a una asistencia especializada". Exhorta a los Estados a "condenar la violencia contra la mujer y no invocar ninguna costumbre, tradición o práctica por motivos religiosos para eludir esa obligación", a "adoptar medidas para erradicar la violencia en la familia y en la comunidad", a "reforzar en la legislación nacional sanciones penales, civiles, laborales y administrativas para castigar cualquier forma de violencia infringidas a mujeres y niñas", a "mejorar la formación del personal judicial, jurídico, médico, social, pedagógico, y de policía e inmigración para evitar los abusos de poder que dan pie a la violencia contra la mujer y sensibilizar a esas personas en cuanto a la naturaleza de los actos y las amenazas de violencia sexista, para conseguir que las mujeres víctimas reciban un trato justo", a "enmendar los códigos penales cuando sea necesario para garantizar una protección eficaz contra la violación, el acoso sexual y otras formas de violencia sexual contra la mujer" y, por último, entre otras muchas consideraciones, recuerda a los Gobiernos "que las obligaciones que les impone la Convención sobre eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer deben aplicarse plenamente en relación con la violencia de género" -s. a.-.

Para finalizar, y sin ánimo exhaustivo, el Informe de Julio del año 1997 emitido por el Parlamento Europeo³¹ que da lugar a la campaña -tolerancia cero- contra la violencia de género, desarrollado en el año 1999 en la Unión Europea³², considera que "de acuerdo con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los Estados miembros que no apliquen una política adecuada que prevenga y persiga la violencia contra las mujeres están incumpliendo sus obligaciones internacionales con arreglo a esta Declaración" -s. a.-.

²⁸ Resolución de la Asamblea General 48/04, de 20-12-1993.

²⁹ CUARTA CONFERENCIA MUNDIAL SOBRE LA MUJER, *Acción para la Igualdad, el desarrollo y la Paz*, Beijing, 1995.

³⁰ Resolución de la COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS 1997/44, *La eliminación de la violencia contra la Mujer*, 57ª sesión, de 11-4-1997.

³¹ Informe sobre la necesidad de realizar en toda la Unión Europea una campaña sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres. Comisión de los Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo (B4-0047/94).

³² Resolución del Parlamento Europeo sobre una campaña europea sobre tolerancia cero ante la violencia contra las mujeres (DOCE C 304/97).

V. Medidas de sensibilización, educativas y contra la publicidad ilícita

La LO 1/2004 comprende en su parte más esencial una serie de mecanismos legales, institucionales y económicos³³ de largo alcance a fin de iniciar con perspectivas de éxito el cambio del paradigma de civilización, tan poco considerado, cuando no abiertamente denigratorio para la mujer. Así, en el Capítulo I del Título I de la LO 1/2004 se introducen una batería de medidas referidas a los principios y valores del sistema educativo, fomento de la igualdad, formación inicial permanente del profesorado y participación, destinadas a impulsar la adopción de estas medidas en los Consejos Escolares. Se introduce en el sistema educativo una formación específica para la resolución pacífica de conflictos y la eliminación de obstáculos que dificultan la plena igualdad de sexos, así como la formación en el respeto de los derechos y libertades fundamentales y en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad dentro de los principios democráticos de convivencia.

La erradicación de la violencia sobre la mujer exige la adopción decidida y masiva de medidas educativas, que fomenten la igualdad de sexos y que eliminen los roles sociales establecidos como naturales. La sensibilización social y la potenciación de la importancia del papel de la mujer en la vida diaria es fundamental para contribuir a cambiar la imagen actual generalmente aceptada como subordinada al hombre y a la familia y para construir su verdadera posición, esto es, la que le corresponde como ser humano. Así, la educación debe acabar con la cultura sexista que lleva consigo el sentido de supremacía del hombre sobre la mujer a la que se le asignan cualidades como la docilidad y el sometimiento al varón, especialmente dentro del matrimonio o de la convivencia en pareja. La clave del cambio que se debe operar en este problema está en una firme y decidida apuesta por la plena eficacia de las medidas educativas propuestas.

La educación basada en la igualdad resulta, además, fundamental en el terreno de la prevención del maltrato dirigido a la mujer. Esta educación no debe finalizar sólo en los niños; sin solución de continuidad prosigue con los mayores, por lo que se hace necesario el establecimiento de planes formativos según los distintos niveles de intervención del personal que coordinadamente trabajan para combatir este problema social. De esta forma, se pone el acento en la adecuada preparación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, personal sanitario, equipos técnicos asistenciales, pero también en una formación específica de aquellos miembros de la Carrera Judicial que se van a especializar dada la dificultad de comprensión de todos los aspectos personales y sociales que subyacen en este problema.

La educación y formación tienen que propiciar la concienciación social que implique todos los ámbitos de la sociedad, encarándola con el problema. Al mismo tiempo debe lucharse denodadamente por una educación general en valores y principios pro-

³³ Por primera vez una memoria económica acompañaba al Anteproyecto de Ley; vid. en www.ub.edu/dpenal/Viol_Gen_MemoEco.pdf. De todos modos, no está claro cuál ha sido el destino de la misma, al no haberse tramitado conjuntamente con la LO 1/2004.

pios de una sociedad democrática como la española que reconoce como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político y que contempla la dignidad de la persona como base del sistema tal como expresamente afirma en el art. 10 CE. El objetivo a alcanzar en el terreno de la seguridad de los ciudadanos es la resolución pacífica de cualquier tipo de conflicto y eliminando la agresividad latente y palpable en muchos ámbitos sociales, en concreto en el que afecta las relaciones interpersonales, especialmente las basadas en la afección.

Las medidas de sensibilización en el ámbito de la publicidad y de los medios de comunicación, que contiene el Capítulo II, son acertadas en tanto deben promover y velar por determinados contenidos realmente dañinos y peligrosos para la igualdad de sexos y para el respeto a los derechos y a la dignidad humana en todos los aspectos³⁴. La educación, y más en el mundo actual, no acaba en las aulas y en las praxis terapéuticas. Los mass media, con todo su poder de convocatoria, deben quedar implicados muy directamente en esta Política social de fomento de la igualdad y de prevención de la violencia. La consecución de estos fines, de los que hoy andamos exageradamente lejos, reducirá sensiblemente las dramáticas cifras actuales de criminalidad en la esfera que nos ocupa.

VI. DERECHOS DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE LA VIOLENCIA: INFORMACIÓN, ASISTENCIA JURÍDICA Y DERECHOS LABORALES

No basta, con ser lo importante lo anterior, un diseño político-criminal de largo alcance, cuya finalidad última es erradicar, o cuando menos reducir muy sensiblemente, la violencia más grave contra las mujeres. Es necesario, además, crear un sistema de auxilio no dependiente de las instancias Públicas que permitan a la víctimas acceder a la debida protección, tanto de carácter preventivo, como, llegado lamentablemente el caso, reparativo o paliativo³⁵.

Aunque muy someramente, debo exponer el listado de estas iniciativas que contempla la LO 1/2004. Así, en primer término, en su art. 18 se establece el derecho de las víctimas de violencia de género a recibir plena información de las medidas contempladas en la Ley y el asesoramiento adecuado a su situación personal, a través de los organismos u oficinas que dispongan las Administraciones Públicas a tales efectos.

³⁴ Cfr. SUBIRATS MARTORI, Comparencia, www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_069.PDF, pp. 4 ss., donde abogó extensamente por un cambio de paradigma en los medios de comunicación, hoy instrumentos de sumo poder.

³⁵ El sociólogo Amando DE MIGUEL, en su Comparencia ante la Comisión de Trabajo y Asuntos sociales del Congreso de los Diputados, vaticinó, sin aportar dato o estudio de ningún tipo, que con el entonces proyecto, ahora ley, se iba a general más violencia doméstica (vid. supra n. 23, p. 13). Justo es decir que manifestó que con su intervención había pretendido provocar (loc. cit. p. 19); sobre si una Comisión parlamentaria, en las audiencias previas a dictaminar un proyecto ley, es el lugar idóneo para hacer provocaciones no es necesario pronunciarse aquí.

Por su parte, en el artículo 19.4 se establece una legitimación especial de los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y de recuperación integral de la mujer, para solicitar del juez las medidas urgentes que considere necesarias. Ello es más que decisivo, pues la protección que se brinda, en consonancia con la estructura del estado, es policéntrica; de ahí que se haya considerado con acierto esta posibilidad que, en la inmensa mayoría de supuestos, corresponde a los servicios dependientes de las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones Locales³⁶.

El art. 20 LO 1/2004 se ocupa de la asistencia jurídica, precepto que debe ponerse en relación tanto con el art. 119 CE como la L 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita. Supone un importante paso el que la víctima de la violencia sobre la mujer, ya con anterioridad víctima de un estado de cosas lamentable y apartada de recursos tanto materiales como psicológicos, tenga derecho a la defensa y representación gratuita de forma inmediata, aún no siendo legalmente preceptiva. Claro está, ha de carecer de medios, extremo que se ha de comprobar con posterioridad.

Sin embargo, en esta conexión lo decisivo es que tal asistencia jurídica gratuita lo será en todos los procesos en que sea parte y en los procedimientos administrativos, así como el que una misma dirección letrada asuma la defensa de la víctima en todos los procesos y reclamaciones que tengan causa directa o indirecta en la violencia padecida. No obstante, sería conveniente que se extienda la asistencia jurídica gratuita también a la información previa a cualquier actuación procesal, a través de los convenios que sean procedentes con los Colegios profesionales y con las Administraciones Autonómicas.

Del mismo modo, debe completarse el precepto con una referencia al art. 21 de la Ley de Asistencia Jurídica Gratuita; en efecto, son estos casos de violencia sobre la mujer donde más justificado resulta el que el órgano judicial asegure de forma inmediata los derechos de defensa y representación, no sólo del denunciado sino también de la víctima. Por lo tanto, en atención a las circunstancias y urgencia del caso, debe dictarse una resolución judicial motivada requiriendo de los Colegios profesionales el nombramiento provisional de abogado y de procurador, tramitándose a continuación la solicitud, según lo previsto en la Ley.

Ha de calificarse como positiva, en fin, la concesión de los derechos laborales y de seguridad social que se conceden a las trabajadoras y funcionarias públicas víctimas de violencia que se contemplan en los arts. 21 al 26: reducción de la jornada de trabajo, movilidad geográfica, cambio de centro de trabajo, suspensión de la relación laboral con reserva de puesto de trabajo y extinción del contrato, con derecho al seguro de desempleo en las dos últimas situaciones. La concurrencia de las circunstancias que dan lugar al reconocimiento de tales derechos se acreditará con la orden de protección a favor de la víctima o, de forma excepcional hasta tanto se dicte la resolución judicial, mediante el informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de que la demandante es víctima de violencia de género.

³⁶ A este respecto, vid. las modélicas comparecencias de las alcaldesas de Navarres (Barcelona), Maria Carme ALÓS i PINTÓ, y de San Fernando de Henares (Madrid), Montserrat MUÑOZ DE DIEGO, ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados; vid. www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_069.PDF, pp. 43 ss. y www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_070.PDF, pp. 38 ss., respectivamente.

VII. La seguridad de las víctimas

Este no puede ser ciertamente un capítulo menor, singularmente, cuando la víctima denuncia los hechos. En estos momentos la intervención policial, pues implica su auxilio, se presenta crucial. Por ello, el art. 31 LO 1/2004 impone la creación de unidades especializadas en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la prevención de la violencia de género y en el control de la ejecución de las medidas judiciales adoptadas. En su apartado 2 establece la incorporación de las Policías Locales a estas vitales misiones, en el marco de la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en la tarea de cooperar en el seguimiento y cumplimiento de las medidas cautelares de protección previstas en el artículo 544 bis LECr o, en su caso, de las penas de alejamiento del artículo 57 CP.

Asimismo, el art. 31. 3 LO 1/2004 establece "las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado adoptarán las medidas adecuadas para garantizar una protección individual y personalizada de las mujeres víctimas de violencia de género". Ello sigue la vía iniciada en su día con el "Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los Órganos Judiciales para la protección de las víctimas de la violencia doméstica y de género". Dicho protocolo fue elaborado y aprobado por la Comisión de Seguimiento para la implantación de la Orden de Protección, en sesión de 10 de junio de 2004. En el mismo se contienen los criterios de actuación policial según la situación de riesgo en la que se encuentre cada víctima³⁷. Tiene sumo interés que la Ley haga una referencia explícita al primer y único protocolo en el que se establecen criterios de actuación concretos y en cuya redacción participó activamente el CGPJ a través del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, junto con la Secretaría de Estado del Ministerio del Interior.

VIII. Reformas penales de la LO 1/2004

Una de las normas más sensibles políticamente en cualquier sistema es el Código Penal, precisamente porque en él se tutelan los bienes jurídicos básicos para la convivencia social. A fin de evitar determinados comportamientos humanos que se consideran indeseables y contrarios a los valores más importantes contenidos en nuestra CE se opta como ultima ratio, por la imposición de diferentes sanciones penales para el caso de que aquellas conductas lleguen a realizarse. Es al Parlamento en todas las sociedades democráticas a quien le corresponde decidir que conductas son merecedoras de ser consideradas delito y por tanto sancionables con una pena. Una de las utilidades sociales del Derecho Penal es su misión de prevenir los delitos, como una forma de proteger determinados intereses y valores sociales.

³⁷ Cfr. OBSERVATORIO CONTRA LA VIOLENCIA DOMESTICA Y DE GENERO, Protocolo de Actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de Coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de la violencia doméstica y de género, 2004; vid. <http://www.poderjudicial.es>

Desde hace años la violencia en el ámbito familiar -más conocida por violencia doméstica-, que afecta a menores, ancianos, hombres y fundamentalmente a mujeres ha sido objeto de distintas modificaciones en el código penal. A partir de la Ley 10/95 que configuró en torno al art. 153 CP el delito de violencia familiar, se han venido produciendo las siguientes reformas: la Ley 14/1999 en materia de protección a las víctimas de malos tratos, la LO 11/2003 y la Ley 27/2003, de 31 de julio reguladora de la Orden de Protección en materia de protección a las víctimas. En todas estas reformas no se distinguía la violencia contra la mujer respecto a los demás miembros de la familiar, de forma que los sujetos pasivos del art. 173.2 CP cada vez se han ido ampliando: cónyuge, los hijos, los padres, los hermanos de uno u otro cónyuge, etc..., sin tener en cuenta que son violencias que responden a causas y problemas distintos.

Actualmente con la LIGV nos encontramos con una nueva orientación política criminal. El análisis en profundidad de los distintos tipos penales reformados hubiera requerido una extensión que no es el objeto de esta ponencia, dado que está planificada una mesa redonda a tal efecto, aunque lo he desarrollado con mayor profundidad junto con otro autor en otro trabajo³⁸. Las reformas más relevantes se refieren por una parte, la que modifica el tipo agravado del delito de lesiones del art. 148 CP (art. 36 LIVG), introduciendo dos nuevas agravantes específicas: la nº 4 "*si la víctima fuere o hubiere sido esposa, o mujer que estuviere o hubiere estado ligado al autor por una análoga relación de afectividad, aún sin convivencia*", y la nº 5 "*Si la víctima fuera una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor*"

Por otra parte los artículos 38 y 39 de la ley transforman en delito las coacciones y amenazas leves cuando el sujeto pasivo sea "*su esposa, o mujer, que esté o haya estado ligada a él por una análoga relación de afectividad aun sin convivencia*" Fruto del debate parlamentario, se aprobó en el Congreso de Diputados añadir a ambos preceptos "*Igual pena se impondrá al que de modo leve amenace a una persona especialmente vulnerable que conviva con el autor*". Desde un punto de vista dogmático, en mi opinión hubiera sido más adecuado proseguir en la línea iniciada en la Ley 11/2003, que trasladó a delito las faltas de amenaza cuando se exhibe un arma o instrumento peligroso y las agresiones aún sin lesión (art. 153 CP). Creo que el mantenimiento de las faltas penales contra las personas del Libro III del CP (arts. 617 al 622) es un anacronismo, inexistente en los Códigos Penales europeos. Dado que se trata de proteger el bien jurídico de la libertad, es decir, el derecho a no ser amenazado ni coaccionado, y el derecho a la integridad física, estas conductas deberían ser delito cualquiera que fuera el sujeto pasivo, introduciendo penas proporcionadas al grado de antijuricidad de la acción o de su gravedad: pena de multa, localización permanente, trabajos al servicio de la comunidad, privativas de libertad.

La opción del legislador en esta materia ha sido la más cuestionada por varios sectores jurídicos y políticos. El informe aprobado por el Consejo General del Poder Judicial³⁹, considera que estos preceptos podrían vulnerar el art. 14 de la CE, en tanto

³⁸ Vid. COMAS D'ARGEMIR/ QUERALT. *La Violencia de género: política criminal y ley penal*. Homenaje al Profesor Dr. Gonzalo Rodríguez Mourullo. THOMSON 2005, pp. 1185 y ss.

³⁹ Informe aprobado por el Pleno del CGPJ de fecha 24-6-2004, por once votos a favor. Ponente: Vocal Sr. D. José Luis Requero. Voto particular discrepante al mismo formulado por los Vocales D. Fernando Salinas, D. Luis Aguiar, Dña. Montserrat Comas d'Argemir, D. Juan Carlos Campo, D. Felix Pantoja, D. Javier Martínez Lázaro, Dña. M^a Angeles García. <http://www.poderjudicial.es>

que son discriminatorias respecto de los hombres, ancianos y menores. Asimismo y en la fecha de celebración de este Congreso se han presentado varias cuestiones de inconstitucionalidad por distintos órganos judiciales⁴⁰, todas ellas referidas a la supuesta inconstitucionalidad de los tipos penales reformados anteriormente mencionados. Será pues el Tribunal Constitucional quien tenga la última palabra respecto a si los mismos se ajustan a la CE.

En mi opinión, esta nueva orientación político criminal, aunque sea discutible en su construcción técnico-jurídica, tiene encaje constitucional por las siguientes razones:

1) La agravación de las penas no solo se aplica a los hombres cuando el delito se comete contra una mujer en el ámbito de la pareja o ex pareja, sino también a cualquier persona con independencia de su sexo, cuando el delito se comete contra personas especialmente vulnerables⁴¹ que convivan con el autor en el ámbito familiar. Y, ello, tanto en la aplicación del tipo agravado de las lesiones, como en la configuración del delito de las amenazas y coacciones leves.

2) El plus de protección hacia las mujeres introducido en los tipos penales analizados no se basan exclusivamente en el hecho de ser el sujeto pasivo mujer, como se viene diciendo, sino por el hecho de que los atentados que padece tienen lugar en el ámbito de la relación de la pareja o ex pareja, aprovechando el hombre una situación de superioridad que tal relación le comporta. Es la mujer en esta específica relación la que es objeto de especial protección. No es por tanto una protección hacia las mujeres respecto de los ataques de cualquier hombre. Lo que se protege es a la mujer en una determinada situación de debilidad o sumisión. Por eso la ley no es sexista.

3) No es algo ajeno recurrir a una agravación de la pena en nuestra tradición jurídica penal. En el Código Penal español existen casos de agravación de la pena, cuando el delito tiene lugar en una determinada relación, o por la actitud o intención del sujeto, o por los medios empleados. Así por ejemplo la pena del homicidio se agrava en los casos de genocidio (art. 607 CP) ó terrorismo (art. 571 en relación al art. 572). La agresión al Jefe del Estado, Ministros o policías en el ejercicio de su función tienen aparejada una pena más grave que la misma conducta respecto al resto de los seres humanos. La lesión u homicidio de un ciudadano negro por un blanco por motivos racistas se castiga con una pena más grave, y no al revés. Dado que el machismo es un problema social que crea desigualdad y es el origen de la práctica totalidad de las acciones vio-

⁴⁰ Entre otras, Juzgado de lo Penal nº 4 de Murcia. Auto de 29-7-05 (PA 305/05), respecto del art. 153.1 CP, Auto del Juzgado de lo Penal nº 1 de Murcia de 3-8-05 (PA 547/05) respecto del art. 171.4 CP; Juzgado de lo Penal nº 3 de Las Palmas. Auto de 15-9-05, (art. 153.1 CP); Juzgado de lo Penal nº 1 de Valladolid. Auto de 15-9-05 (JR 272/05), (art. 153.1 CP); Juzgado de lo Penal nº 2 de Toledo Auto de 20-9-05 (JR 1019/05). (art. 153.1 CP); Juzgado de lo Penal nº 1 de Orihuela (JO 741/05). (art. 171.4 CP); Juzgado Penal nº 2 de Albacete (Juicio rápido 377/05). Auto de 19-10-05 (arts. 153.1 y 171.4 C.P)

⁴¹ El concepto de "persona especialmente vulnerable" ha sido integrado por la jurisprudencia del TS en numerosas sentencias, sobre todo con ocasión del enjuiciamiento de delitos de abusos y agresiones sexuales. El Observatorio ha expuesto en la *Guía Práctica de la Ley Orgánica 1/2004*, elaborada por la Comisión de expertos que persona especialmente vulnerable es "cualquier persona de los sujetos pasivos que por su edad, estado físico o psíquico o sus condiciones personales en relación al grupo conviviente la sitúan en una posición de inferioridad y/o debilidad frente al agresor". Vid. Guía Práctica LIVG en <http://www.poderjudicial.es> (pestaña correspondiente al Observatorio). Los/as Magistrados que componen dicha Comisión son: Pilar Alhambra Pérez, Montserrat Comas d'Argemir, Carles Cruz Moratones, Joaquín Delgado Martín, Vicente Magro Servet, Maria Jesús Millán de las Heras, Inmaculada Montalbán Huertas, Maria Isabel Tena Franco.

lentas en el ámbito de la pareja, deberíamos admitir que se castigue más intensamente esta conducta, estableciendo un plus de protección a las mujeres que sufren las consecuencias de este problema, protegiendo de esta forma las relaciones de igualdad en la pareja. En este sentido, y en mi opinión, tal y como expuse en la comparecencia que efectué ante la Comisión del Congreso de Diputados encargada del trámite parlamentario del Anteproyecto de Ley el día 20-7-2004, hubiera sido desde un punto de vista sistemático y dogmático mejor opción, la de haber introducido una nueva agravante genérica en la parte general del CP (art. 22 CP), aplicable a todos los delitos relacionados con la violencia de género, en el sentido antes referido. Y, ello porque la primera pregunta que cabe hacer a la opción legislativa contenida en la LIGV, es porque razón se introduce dicha agravante únicamente en el delito de lesiones, y en las coacciones y amenazas leves y no respecto a todos los delitos referidos a la violencia de género tal y como vienen especificados en el art. 1.3 de la ley.⁴²

4) El bien jurídico protegido en los tipos penales reformados es pluridimensional. Comparto el criterio del Fiscal General del Estado⁴³ que no ve en los preceptos penales de la ley tacha de inconstitucionalidad porque los preceptos debatidos han de analizarse desde la óptica de los bienes jurídicos protegidos por la norma y de los fines mediatos e inmediatos de protección de la misma. *El bien jurídico protegido es más amplio que el mero ataque a la integridad física o psíquica. La violencia contra la mujer degrada en el seno de la pareja los valores en los que se ha de apoyar la relación afectiva, y viola derechos constitucionales esenciales, entre ellos el de la igualdad en la pareja, además del de la seguridad y libertad. En la violencia contra la pareja, a diferencia de otras violencias ínter subjetivas, encierra un valor añadido en cuanto atenta a otros valores constitucionales de primer orden referidos a la mujer, el derecho a la igualdad, a la no discriminación por razón de sexo, a la dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.* Se añade pues un desvalor añadido: los ataques que sufre la mujer en el ámbito de la pareja no solo afectan a su salud física o psíquica, sino que además persiguen su sumisión fundándose en la posición de dominio del hombre. La causa justificativa viene de la mano de una realidad social que pone de manifiesto que la violencia del hombre contra la mujer en el ámbito de la pareja, a diferencia del supuesto contrario, constituye un problema de primera magnitud que reclama políticas de igualdad que corrijan esta relación asimétrica de dominio del hombre sobre su pareja mujer⁴⁴.

5) Proporcionalidad de la pena. Todos los tipos penales reformados llevan incorporados la pena alternativa de trabajos en beneficio de la comunidad, además de la pena privativa de libertad, lo que no sucede por ejemplo en el delito de hurto del art. 234 CP -sin violencia ni intimidación-, en la que solo está prevista la pena de prisión de seis a dieciocho meses. Además y, en determinadas condiciones puede imponerse la pena inferior en grado (art. 153.4, art. 171.6, y art. 172.2 último párrafo del CP). Por

⁴² Art. 1.3 "La violencia de género a que se refiere la presente Ley comprende todo acto de violencia física y psicológica, incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad".

⁴³ FISCALIA GENERAL DEL ESTADO. CIRCULAR nº 4/2005, de 18 de julio, relativa a los Criterios de Aplicación de la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la Violencia de género.

⁴⁴ FUENTES SORIANO, Olga. *La constitucionalidad de la Ley Orgánica de Protección Integral contra la violencia de género*, en LA LEY 18-11-2005.

ambas razones puede afirmarse que la pena no es desproporcionada. Como precedente, en materia de proporcionalidad de las penas, se ha de recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional al declarar constitucional la opción legislativa del actual redactado del Art. 153 por Auto del Pleno del TC 223/2004, de 7 de junio, que inadmitió a trámite la cuestión de inconstitucionalidad interpuesta por el Juzgado de Instrucción nº 1 de San Vicente de Raspeig⁴⁵.

IX.- Tutela Judicial: Creación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer y valoración de su funcionamiento. Especialización de la Segunda Instancia

En el Título V de la LIVG, cuya entrada en vigor se ha efectuado el pasado día 29 de Junio del 2005, se crean los Juzgados de Violencia sobre la Mujer (JVM) como órganos judiciales especializados dentro del orden jurisdiccional penal, con una vis atractiva hacia determinados asuntos de familia propios del orden jurisdiccional civil.

En mi opinión la gran apuesta del legislador en el terreno de la actuación del Poder Judicial es precisamente la de especializar los Juzgados que han de asumir las competencias de esta ley, del mismo modo que ya los hay para la familia, menores, o vigilancia penitenciaria. Conforme a la tradición jurídica española, se ha optado por una fórmula de especialización dentro del orden penal de los Jueces de Instrucción, creando dichos Juzgados, excluyendo la posibilidad de creación de un orden jurisdiccional nuevo o la asunción de competencias penales por parte de los Jueces Civiles.

La opción de la especialización responde a la necesidad de conseguir una respuesta judicial más eficaz y de mayor calidad, pretendiéndose varios objetivos, los dos primeros ya conseguidos:

a) evitar la dispersión judicial, que tan enemiga es de la eficacia judicial, concentrando en un único Juez la resolución de todos los procedimientos penales que atañen a la misma víctima y que derivan de una situación de malos tratos,

⁴⁵ Auto TC 223/2004, de 7 de Junio. FJ 5º "Aunque la duda de constitucionalidad se contrae a los aspectos indicados, no puede dejar de resaltarse desde nuestro específico control de constitucionalidad, ante el problema social de primera magnitud que en nuestro país representa la violencia doméstica, la relevancia social de los bienes o intereses que el precepto pretende proteger, constituidos no sólo por la libertad y la integridad psíquica y física de la víctima, sino también por la pacífica convivencia doméstica, así como su directa y estrecha conexión con principios y derechos constitucionales, como la dignidad de la persona (art. 10.1 CE), el derecho a la integridad física y moral (art. 15 CE), o, también entre otros, la protección de la familia (art. 39). Asimismo tampoco cabe dudar de la idoneidad de las sanciones previstas en el precepto cuestionado, al tratarse de medidas que con toda seguridad pueden contribuir a evitar, como con ellas y en especial con la pena de prisión ha pretendido el legislador según ha quedado explicitado en la exposición de motivos de la Ley, la realización de actos de violencia doméstica, persiguiendo en lo posible su erradicación, y a alcanzar y asegurar la mejor y más adecuada protección de las víctimas y una pacífica convivencia en el ámbito doméstico"

- b) evitar la descoordinación de la jurisdicción civil y penal
- c) facilitar la coordinación de los Jueces con los Fiscales, Policía Judicial y el resto de Administraciones Públicas.
- d) crear equipos psicosociales en torno a estos Juzgados especializados para coadyuvar a la labor judicial⁴⁶.
- e) conseguir una formación más especializada de Jueces, Fiscales, funcionarios, para el tratamiento de este tipo de delincuencia y su repercusión en las víctimas.

En el Anexo XIII de la LIVG se contienen especificados los 14 Juzgados de Violencia sobre la Mujer que se crean en un total de doce partidos judiciales con competencias exclusivas y de nueva planta. Por Real Decreto 23/2005, de 3 de marzo, el Ministerio de Justicia dispuso la creación de los juzgados con competencias exclusivas, ampliándose en uno más los de Madrid y añadiéndose uno en Vitoria y otro en San Sebastián. Los creados en total a día de hoy son 18: 1 en Granada, 1 en Málaga, 1 en Sevilla, 1 en Palma de Mallorca, 1 en las Palmas de Gran Canaria, 1 en Santa Cruz de Tenerife, 2 en Barcelona, 1 en Alicante, 1 en Valencia, 4 en Madrid, 1 en Murcia, 1 en Bilbao, 1 en Vitoria y 1 en San Sebastián.

La planta de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer debe desarrollarse de forma gradual mediante Real Decreto, iniciándose de la forma prevista en el Anexo XIII, según se establece en el art. 50 que modifica la ley de Demarcación y Planta Judicial, adicionando el art. 15 bis en la Ley 38/1988, de 28 de diciembre. Además de los Juzgados de nueva planta con competencias exclusivas, el art. 50 prevé que el Ministerio de Justicia pueda transformar algunos de los Juzgados de Instrucción y de Primera Instancia e Instrucción en Juzgados de Violencia sobre la Mujer.

Además, en el Anexo XIII de la LIVG, junto a la columna donde constan los Juzgados exclusivos, figura una segunda columna en la que constan los Partidos Judiciales en los que se crea un Juzgado compatible. Estos últimos son órganos judiciales que asumen el conocimiento de todos los asuntos en materias propias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer dentro del partido judicial, pero que también conocen de otros asuntos penales (si son Juzgados de Instrucción) o penales y civiles (si son Juzgados de Primera Instancia e Instrucción), es decir son juzgados que actúan con competencias compartidas.

El art. 50 c) en relación al art. 43. 3 de la LIVG determina la competencia del Consejo General del Poder Judicial para atribuir la especialización del conocimiento de los asuntos referidos en el artículo 87 ter a un solo Juzgado de los varios que haya en cada Partido Judicial. La voluntad del legislador es inequívoca a favor de que necesariamente se atribuya la especialización a un solo Juzgado. El apartado 1 así lo establece "*en cada partido judicial habrá uno o más Juzgados de Violencia sobre la Mujer*". Aunque el artículo 43. 3 utilice el adverbio "podrá" y el artículo 50 c) utilice el imperativo "se determinará", esta contradicción debe ser resuelta teniendo en cuenta que el Anexo XIII de la ley determina de forma expresa y explícita que en cada partido judicial

⁴⁶ El médico forense Miguel Lorente Acosta puso de relieve esta necesidad proponiendo la creación de unidades clínicas de medicina forense. Comparecencia ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de Diputados (www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/CO/CO_067.PDF, p. 9)

debe haber un órgano judicial especializado con competencias compatibles. Así lo entendimos el CGPJ, que tras tener en cuenta los Informes de las Salas de Gobierno, el Pleno del CGPJ de fecha 27-4 y 22-6-2005, acordó atribuir en cada partido judicial con más de un Juzgado las competencias del orden penal y civil de la LIVG al órgano judicial que consta especificado en el Acuerdo que se publicó en el BOE de fecha 27-6-2005⁴⁷, en el que se especifican los criterios utilizados.

Respecto a la fase de enjuiciamiento, la Disposición Adicional Décima Tres bis, que adiciona un nuevo párrafo en el artículo 89 bis de la LOPJ obliga de forma preceptiva a especializar a uno o varios Juzgados de lo Penal en cada provincia, de conformidad con el artículo 98 de la LOPJ. Respecto a dicha cuestión, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial de fecha 27 de abril de 2005 adoptó el Acuerdo de posponer a 1-1-2006 dicha especialización, por las razones que constan en el mismo: *"Mantener un período de espera de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley a fin de valorar el impacto que sobre las cargas de trabajo de los Juzgados de lo Penal pueda suponer la transformación de determinadas conductas calificadas actualmente como faltas en delitos y así poder tomar decisiones sobre especializaciones de los Juzgados de lo Penal en materia de violencia sobre la mujer. Asimismo la adopción de dicho período de espera supondrá adoptar mejores criterios sobre la organización de los referidos Juzgados para la celebración de los juicios rápidos penales, valorando la incidencia de las nuevas cargas de trabajo. Se aprueba que para ambos fines, se recaben datos estadísticos de esta materia de los distintos Juzgados de lo Penal hasta finales del próximo mes de octubre"*. La vigencia de dicho acuerdo ha sido prorrogada en seis meses más, por Acuerdo del Pleno de 25 de Enero del 2006 al subsistir las mismas razones por las que se acordó aplazar la atribución de la especialización en este ámbito.

Respecto a la segunda instancia, los recursos en materia penal requieren también de forma imperativa, según el redactado del artículo 45 de la LIVG en relación al 82.1 LOPJ, que sean resueltos por una o varias secciones especializadas de la Audiencia Provincial, atendiendo en su caso al número de asuntos existentes. En este

Los criterios adoptados por el Pleno del CGPJ de 27-4-2005 para la atribución de las competencias de la LIVG a un órgano judicial en cada partido judicial han sido los siguientes: a) En cada partido judicial donde exista más de un Juzgado de Instrucción o de Primera Instancia e Instrucción se atribuye, por la vía de la compatibilización, a uno sólo de estos órganos las funciones que la Ley Orgánica 1/2004 contempla como competencia de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer; b) Subsidiariamente, la propuesta por unanimidad de la Junta de Jueces, con informe favorable de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia; c) Subsidiariamente, la propuesta por mayoría de la Junta de Jueces, con informe favorable de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, siempre que exista conformidad del titular del órgano afectado; d) Subsidiariamente, el último Juzgado constituido, siempre que no tenga asignadas otras funciones; e) El acuerdo de compatibilización adoptado por el Pleno no debe modificarse por la posterior creación de nuevos Juzgados de Instrucción o de Primera Instancia e Instrucción; f) El último Juzgado de Instrucción o de Primera Instancia e Instrucción creado es el de esta clase con numeral mas alto, aunque pudiera haberse creado un Juzgado de Primera Instancia e Instrucción con posterioridad al último Juzgado de Distrito constituido. Este mismo criterio de asignación es el adoptado para situaciones similares que, eventualmente, hayan surgido en otros partidos judiciales del territorio nacional; g) Dado que la atribución de la materia relativa a la Violencia de Género se efectúa de forma exclusiva pero no excluyente, las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia, en el ejercicio de sus atribuciones y previa propuesta de las respectivas Juntas de Jueces, adoptarán, en su caso, los pertinentes Acuerdos de modificación de normas de reparto o de reducción del mismo, cuando así lo aconseje la entrada de asuntos a que hace referencia la Ley Orgánica 1/2004.

sentido, el Pleno del CGPJ acordó en fecha 25-5-2005 (BOE 27-6-2005) atribuir en cada Audiencia Provincial la especialización anteriormente referida a una sola sección, por la vía del art. 98 LOPJ⁴⁸. Sin embargo, los recursos en materia civil según el artículo 46 LIVG, que deberán ser resueltos en los casos de jurisdicción separada por la sección o secciones competentes en materia civil, podrán o no ser especializadas, a criterio del CGPJ, atendiendo al número de asuntos existentes. En este sentido y, en el mismo Acuerdo del Pleno del CGPJ se acordó únicamente especializar las secciones que ya tenían atribuida por normas de reparto, con anterioridad a la ley, la materia de Familia.

La valoración del funcionamiento de los JVM en estos seis meses desde su nacimiento es positiva, aunque muy desigual. Los JVM exclusivos se han implantado de forma correcta, con algunas disfunciones que se están solventando: a) exceso de carga de trabajo en algunos órganos judiciales, lo que ha obligado a adoptar medidas de refuerzo, entre ellas la creación de un Juzgado bis en Madrid, Barcelona y Sevilla, b) inexperiencia de algunos funcionarios, lo que obliga a reforzar la formación especializada, c) relantización de los asuntos civiles interpuestos y d) discrepancias de criterios con los Jueces de Instrucción en funciones de guardia. Algunos de ellos son propios de cualquier cambio organizativo en la planta judicial, y que, en cualquier caso son solucionables. Sin embargo, los JVM compatibles presentan una tipología de problemas distintos, algunos de ellos difíciles de resolver. La compatibilización de funciones con otras materias de índole penal o civil ocasiona problemas organizativos en la organización de las agendas y disfunciones en los señalamientos, al quedar supeditados a la tramitación de los procedimientos de violencia de género (presentación de detenidos y resolución de órdenes de protección). Asimismo y por ser una competencia legal de las Juntas de Jueces la modificación de las normas de reparto, la exención de reparto a los JVM a fin de compensar la distribución de asuntos en función de la nueva carga atribuida a éstos, se ha hecho de forma desigual. Gracias al seguimiento de las Salas de Gobierno y de los Vocales del Observatorio en la implantación de estos Juzgados, algunas de estas disfunciones se están resolviendo.

En la fecha de la celebración de este Congreso no se ha decidido todavía cual va a ser el incremento de la planta de los JVM. En mi opinión hay que hacer una seria apuesta a favor de la creación de más Juzgados con competencias exclusivas en aquellas ciudades donde las cargas de trabajo demuestran que se precisa la creación de un órgano nuevo. Asimismo y, en virtud del art. 43.2 de la LIVG) que permite la agrupación

48 Acuerdo del Pleno del CGPJ de 25 de mayo de 2005. Criterios para la especialización en la segunda instancia: 1. En las Audiencias Provinciales con jurisdicción separada se atribuirá el conocimiento en exclusiva de las competencias derivadas de la LIVG a la Sección Penal que ha sido propuesta por los informes de las Salas de Gobierno de los Tribunales Superiores de Justicia; y, en su defecto a la Sección Penal de más moderna creación 2. En aquellas Audiencias Provinciales donde en junio de 2005 se crea una nueva Sección Penal, será ésta la que se especialice en esta materia 3. En aquellas Audiencias Provinciales donde en diciembre de 2005 se crea una nueva Sección Penal, será ésta la que se especialice en esta materia. Provisionalmente, se especializará la de más reciente creación, hasta que la nueva Sección comience su actividad, previo trámite de audiencia a este respecto a las Salas de Gobierno 4. En relación con las Secciones Mixtas de las Audiencias Provinciales, las competencias derivadas de la LIVG serán encomendadas, en caso de desacuerdo en la propia Audiencia, a la Sección de más reciente creación.

de partidos judiciales con criterio de proximidad, debería optarse por la creación de más JVM exclusivos, con jurisdicción en varios partidos judiciales, al poder garantizarse desde los mismos una respuesta judicial más eficaz.

Ninguna ley, tampoco ésta, modifica de la noche a la mañana una realidad social tan sangrante y a la vez tan compleja de resolver, al estar anclada en hondas raíces culturales. Sin embargo, si se puede afirmar que con ella se han abierto nuevas vías y nuevos instrumentos para poder intervenir en ella con el objetivo de poder modificarla. No es una utopía creer que un día será posible construir un modelo de sociedad con igualdad y sin violencia. Para ello hace falta una revolución cultural que ponga en cuestión la pervivencia de los patrones culturales machistas, de discriminación y dominio de las mujeres. Es una tarea de toda la sociedad. Es una tarea de todos: de hombres y de mujeres. Es además una lucha de largo alcance.

