



BALANCE DE APLICACIÓN DE CUATRO AÑOS DE LA LEY ORGÁNICA DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO

INTRODUCCIÓN

El Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género fue creado el 26 de septiembre de 2002 en virtud de Convenio suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia y el entonces Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, al que se incorporaron la Fiscalía General del Estado, las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia y el Consejo General de la Abogacía Española.

Es un instrumento de análisis y diagnóstico de la respuesta judicial en los ámbitos que su nombre indica, tanto la violencia doméstica como la violencia de género en el ámbito de la pareja y ex pareja. También es un instrumento de promoción con propuestas de reformas organizativas o legislativas que ayuden a reducir este problema.

En el momento actual se ha consolidado como un punto de encuentro de todas las instituciones que lo integran, en el cual se han establecido fórmulas de colaboración que han permitido avanzar en el conocimiento y en una respuesta más eficaz ante este tipo de violencia.

La colaboración de todas las instituciones nos permite celebrar este Tercer Congreso, en el cual personas de los colectivos jurídicos y sociales, seguiremos profundizando de forma conjunta en las causas de este tipo de violencia, en la aplicación de la Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y demás leyes vigentes, así como en las medidas necesarias para su completa erradicación.

Conocido es que este problema social y estructural tiene diversas causas y necesita de diversas medidas para atajarlas. Causas diagnosticadas y medidas aprobadas por la Ley Orgánica de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género 1/2004 (en adelante LIVG). En mi opinión, un buen instrumento para abordar las especificidades de la violencia contra las mujeres en el ámbito de la pareja y ex pareja,

sin duda mejorable como todas las leyes, pero que, en el momento actual, aún está pendiente de implementación en algunas de sus medidas y en algunos territorios.

Mi exposición se centrará en el ámbito judicial; sin perjuicio de reconocer la importancia de las medidas preventivas y de sensibilización social, tales como la educación en igualdad o en resolución pacífica de conflictos.

En el día de hoy los datos - elaborados a partir de las estadísticas confeccionadas por los secretarios judiciales –ofrecen una radiografía de los cuatro primeros años. La conclusión más relevante, se puede sintetizar en la siguiente afirmación: la respuesta judicial penal ha mejorado, es más rápida y efectiva, pero aún queda por hacer.

I. BALANCE DE LOS CUATRO PRIMEROS AÑOS DE APLICACIÓN DE LA Ley Orgánica 1/04. (Desde el 29 de Junio de 2005 hasta junio de 2009)

El número de juicios celebrados, datos de Órdenes de Protección concedidas y sentencias condenatorias revelan que ha mejorado la respuesta del sistema de justicia penal contra la violencia de género en el ámbito de la pareja o ex pareja. La especialización de los órganos judiciales y de las Fiscalías ha permitido una respuesta judicial más eficaz, rápida y una mejor coordinación institucional.

Esto se traduce, además, en una mayor confianza en la Administración de Justicia por parte de las víctimas, que están más informadas de sus derechos y denuncian cada vez más las violencias.

La aseveración de que la respuesta judicial penal ha mejorado, es más rápida y efectiva, se justifica por los siguientes argumentos:

1.- Más de 126.000 denuncias por maltrato se presentaron en 2007 ante los Juzgados de Violencia sobre la Mujer. La tendencia al alza se ha confirmado, al cerrar el 2008 con más de 142.000 denuncias ante los mismos órganos jurisdiccionales. El número de denuncias se mantiene con ligeras oscilaciones en el primer semestre de este año 2009, con 68.603 denuncias (un 0,04 menos que el segundo semestre de 2008, con 71.103 denuncias).

2.- Desde su entrada en funcionamiento, los Juzgados de Violencia sobre la Mujer recibieron 153.839 peticiones de órdenes de protección, de las que se acordaron 114.320, lo que representa un 74,4 % de las solicitadas.

A esta cifra, hay que añadir las órdenes de protección resueltas por los Juzgados de Instrucción en funciones de guardia, en los que han tenido entrada más de 30.000 solicitudes (31.165).

El plazo de las 72 horas para la decisión sobre la estimación o desestimación de las peticiones de órdenes de protección se cumple con normalidad por los órganos judiciales.

Casi un 80 por ciento de los jueces y juezas de los JVM consideran que mantienen una buena coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, según el resultado

de una encuesta que hemos efectuado a titulares de JVM a los tres años de funcionamiento.

3.- En los cuatro primeros años de aplicación de la Ley integral, más de cien mil acusados fueron condenados por violencia de género.

Según los datos del Observatorio, el total de condenados en la jurisdicción penal durante los cuatro primeros años y medio de vigencia de los Títulos IV y V de la Ley Integral asciende a 112.068, teniendo en cuenta que en esta cifra se incluyen asimismo los condenados por los Juzgados de lo Penal y por las Audiencias Provinciales en un período menor, ya que no empezamos a recabar este dato sino desde enero de 2.006. Estos datos se desglosan de la siguiente manera:

- ✓ De las 79.466 sentencias de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, 63.639 terminaron en condena, lo que supone el 80 % del total, contabilizando juicios por delitos y por faltas. De ellos, 47.633 condenas lo han sido en juicios por delitos (de conformidad con el acusado y su defensa) y 16.006 en juicios de faltas (vejaciones injustas e injurias leves).
- ✓ Los Juzgados de lo Penal (desde enero de 2.006) dictaron 87.964 sentencias en juicios por delitos de violencia de género. De ellas, 47.595 fueron condenatorias (un 54,11 %) y 40.369 absolutorias.
- ✓ Las Secciones Penales Especializadas de las Audiencias Provinciales dictaron en estos tres mismos años –período de recogida de estos datos- 1018 sentencias en única instancia, siendo un 81,93 % de ellas, condenatorias (834).

4. ASUNTOS CIVILES

La tendencia al alza también se refleja en el ámbito civil de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer; pues en el año 2007 ingresaron 14.487 demandas, mayoritariamente separaciones y divorcios, y en el año 2008 ingresaron 17.944, lo que supone un aumento del 23,86%.

II: PROPUESTAS DE MEJORA y SUGERENCIAS DE REFORMA LEGISLATIVA

No obstante los anteriores datos, para asegurar una adecuada respuesta judicial en todo el territorio, resulta necesario fortalecer y extender los recursos previstos en la Ley Integral. A título de ejemplo, crear las Unidades de Valoración Forense Integral en los partidos judiciales que carecen de ellas; programas de recuperación integral de mujeres maltratadas, así como la implantación de los programas de tratamiento para condenados por delitos de violencia de género, con contenidos homologados en todo el territorio español.

El día 21 de abril de 2009 tuve el honor de comparecer ante la Subcomisión de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados - encargada de evaluar el funcionamiento de la LIVG – y tuve ocasión de exponer medidas concretas reforma legislativa, de desarrollo y de mejora consideradas prioritarias por este Observatorio.

Son las siguientes y algunas de ellas ya están en marcha, gracias al compromiso que todas las instituciones españolas demuestran en esta materia.

II.1- REFORMAS LEGISLATIVAS:

II. 1.A. Formación obligatoria.

La propuesta de reforma legislativa para la adición de un nuevo apartado bis al art. 329.3 LOPJ hoy en día es una realidad.

La formación de los Jueces muy importante y decisiva para reducir este problema social. En primer lugar, porque los poderes públicos tienen la obligación de eliminar los obstáculos que impiden la realidad de los principios de igualdad y libertad de los individuos y sus grupos; entre ellos, de manera muy especial el obstáculo de la violencia contra la mujer. En segundo lugar, porque la violencia sobre la mujer en el ámbito de la pareja es un fenómeno criminal con unas características específicas que necesitan ser conocidas para ser gestionadas adecuadamente.

La violencia contra las mujeres, en el ámbito doméstico, se caracteriza por las siguientes notas: se produce en el ámbito privado o doméstico; son acciones violentas equiparables a modelos de conducta y de comunicación propias de una relación asimétrica de dominio; el agresor tiene o ha tenido una relación de afectividad con la víctima.

Reconocer y comprender el fenómeno criminal como un problema estructural y social que responde a relaciones de desigualdad y asimetría es tanto como enfocar la violencia desde la *perspectiva de género*: esto es, tratando a las víctimas como personas situadas en situaciones de desventaja de posición económica, educacional y social.

Esta reforma aparece recogida en la Ley Orgánica complementaria de la Ley de Reforma de la Legislación Procesal para la Implantación de la Nueva Oficina Judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, que ha sido aprobada definitivamente el 15 de octubre de 2009 por el Congreso de los Diputados.

Al respecto, lo que dice el apartado VI del Preámbulo de la ley, es lo siguiente:

“Finalmente, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, ha representado, sin duda alguna, un hito en la lucha por la erradicación de la violencia ejercida por el hombre sobre la mujer en el ámbito doméstico y de las relaciones de afectividad.

Los recientes pronunciamientos del Tribunal Constitucional en sus sentencias 59/2008 y 45/2009, declarando la constitucionalidad del tratamiento diferenciado de la violencia de género, han supuesto la consolidación de la política desarrollada en esta materia durante estos últimos años.

La Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 1/2004 predicó el carácter de juzgados “especializados” de los órganos judiciales a los que atribuyó la competencia para conocer de esta clase de ilícitos. Sin embargo, tal especialización no puede considerarse efectiva si no se dotan los medios necesarios que aseguren una preparación específica. Así ha venido ocurriendo hasta el momento, debido a la previsión legal de un modelo de formación continuada con carácter voluntario.

Por ello, y desde el convencimiento de que la especialización conduce a una Justicia mejor, se ha introducido una reforma en esta Ley, que prevé la especialización de los juzgados y tribunales con competencia exclusiva en violencia sobre la mujer a través de la formación obligatoria.”

Lo que dice el nuevo art.329.3 bis) LOPJ:

«3 bis.Los que obtuvieran plaza por concurso o ascenso en Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en Juzgados de lo Penal especializados en violencia de género o en Secciones penales y civiles especializadas en violencia de género deberán participar, **antes de tomar posesión de su nuevo destino, en las actividades de especialización en materia de violencia de género que establezca el Consejo General del Poder Judicial.**»

El objetivo de esta norma es claro; esto es, garantizar una formación específica, suficiente e integral entre los miembros de la carrera judicial que vayan a ocupar plaza, tanto en Juzgados de Violencia sobre la Mujer como en Juzgados de lo Penal Especializados en violencia de género o en Secciones Especializadas en violencia de género de las Audiencias Provinciales, en el fenómeno criminal de la violencia machista, que permita dar la adecuada respuesta en derecho frente a los hechos denunciados o sometidos a la consideración del o de la titular del órgano especializado, unipersonal o colegiado.

II.1.B: Reforma de la Ley de Demarcación y Planta Judicial para la Creación de Juzgados de Violencia sobre la Mujer exclusivos que extiendan su jurisdicción a dos o más partidos dentro de la misma provincia.

El artículo 43 LIVG adicionó un nuevo artículo 87 bis en la LOPJ, contemplando la posibilidad de creación de Juzgados de Violencia sobre la Mujer exclusivos que extiendan su jurisdicción a dos o más partidos en la misma provincia.

Desde entonces, se ha venido considerando imprescindible, en diferentes estudios y ponencias sobre el funcionamiento de los nuevos JVM creados por la Ley Integral, proceder a generalizar este nuevo tipo de Juzgados exclusivos, como medio de superar una buena parte de las disfunciones que acompañaron al nacimiento de los Juzgados *compatibles*. Esta perspectiva fue asumida por el propio Ministerio de Justicia al menos desde finales de 2.006, en que procedió a crear nuevos JVM exclusivos, algunos de los cuales venían pensados en clave de asumir la carga de trabajo en violencia de género de partidos judiciales próximos.

Muy especialmente, los resultados de la encuesta efectuada desde la Sección del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo, a los tres años de funcionamiento de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer, han evidenciado la necesidad de generalizar este tipo de Juzgados especializados exclusivos, al objeto de procurar una mejor distribución de los medios materiales con los que cuentan los JVM y mejorar, con ello, la respuesta judicial en esta materia.

El CGPJ recibió un Anteproyecto de Ley de reforma de la Ley 38/1988, de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, que introducía las modificaciones necesarias para proceder a la creación de JVM exclusivos con jurisdicción en dos o más partidos. Efectuado el correspondiente informe por la Comisión de Estudios, el Pleno del CGPJ de 29 de enero de 2.009 acordó, sin embargo, retirar del orden del día la propuesta de su aprobación, ante el escrito de desistimiento recibido del Ministerio de Justicia.

En este contexto, considero necesaria, en orden a la mejor respuesta judicial en esta materia, la creación de este tipo de Juzgados de Violencia sobre la Mujer exclusivos sin mayor demora. Esta decisión debería estar fundamentada sobre un estudio serio sobre carga de trabajo y proximidad geográfica de los partidos judiciales, así como sobre accesibilidad de las víctimas a dichos servicios.

II.2.- PROPUESTA DE DESARROLLO DE LA LEY INTEGRAL: LOS JUZGADOS PENALES ESPECIALIZADOS.

La Disposición Adicional Décima, Tres bis, de la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, adicionó un nuevo párrafo en el apartado 2 del artículo 89 bis de la LOPJ. El nuevo articulado dispone que “*deberán especializarse uno o varios Juzgados de lo Penal en cada provincia, de conformidad con lo previsto en el artículo 98 de la LOPJ*”; y ello en consonancia con la opción de la Ley Orgánica por la constitución de uno o más Juzgados de Violencia sobre la Mujer en cada partido judicial-, a fin de facilitar el conocimiento de los asuntos instruidos por éstos.

En dos ocasiones el Pleno del CGPJ (Acuerdo de 27 de abril de 2.005 y Acuerdo de 25 de enero de 2006, relativos a la aprobación de criterios para la especialización de los Juzgados de lo Penal) acordó mantener un período de espera de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley, en cuanto al primero, y una prórroga más por dicho plazo, en cuanto al segundo, a fin de valorar el impacto que sobre las cargas de trabajo de los Juzgados de lo Penal pudiera suponer la transformación de determinadas conductas calificadas anteriormente como falta en delito, que permitiera adoptar las mejores decisiones sobre dicha especialización.

Transcurridos sobradamente dichos períodos de espera, la especialización de los Juzgados de lo Penal en Violencia de Género no debe sufrir nuevas demoras, no estando justificado que la especialización de los órganos de instrucción y de apelación, en vigor desde el 29 de junio de 2.005, no se garantice igualmente respecto de los órganos llamados a conocer del grueso del enjuiciamiento en primera instancia de los delitos vinculados con esta materia, así como de la ejecución de lo acordado.

En la actualidad, se estima que la solución más idónea sería crear “ex novo” Juzgados de lo Penal de Violencia sobre la Mujer, ajustándose a los parámetros de entrada vigentes establecidos por el CGPJ. De esta forma se evitaría que tuvieran que “heredar” una importante bolsa de asuntos ajenos a la violencia de género. Por otra parte, se aliviaría la grave situación de pendencia que sufren actualmente muchos Juzgados de lo Penal. Con datos estadísticos del año 2008, el incremento de planta necesario para crear los nuevos Juzgados de lo Penal de Violencia sobre la Mujer sería de 51 Juzgados.

No obstante, para iniciar el camino de la especialización y con ocasión de la entrada en funcionamiento de Juzgados Penales de nueva creación, en atención a las facultades que el artículo 98 de la Ley Orgánica del Poder Judicial atribuye al Consejo General del Poder Judicial, se ha acordado recientemente que nuevos Juzgados de lo Penal que han de entrar en funcionamiento el uno de enero de 2010, asuman el conocimiento con carácter exclusivo de los asuntos relativos a violencia sobre la mujer en los términos del artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, de conformidad con lo dispuesto apartado 2 del artículo 89 bis de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. Entre otros, los Juzgados de lo Penal números 12 y 13 de Málaga, de nueva creación, además de Pamplona nº5, Jaén nº4, Sabadell nº 4 y Santander nº 5

Sin embargo, la especialización prevista por la Ley Integral, no podrá llevarse a cabo sin el incremento de planta de Juzgados de lo Penal que resulte necesaria, para lo que resulta imprescindible efectuar las correspondientes previsiones de creación de planta judicial en ciudades como Madrid, Barcelona, Valencia o Sevilla. Sin éstas, no podrá desarrollarse esta previsión de la Ley Integral de enjuiciamiento especializado en primera instancia del grueso de delitos de violencia de género.

II.3. PROPUESTAS DE MEJORA: LAS ALARMAS INFORMÁTICAS EN LOS TERMINALES INFORMÁTICOS DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES.

Con el objetivo de perfeccionar los mecanismos de protección de las víctimas y asegurar la efectividad de las órdenes de alejamiento, el Consejo General del Poder Judicial, en su sesión plenaria de 23 de diciembre de 2008, acordó a propuesta de esta Presidencia solicitar tanto del Ministerio de Justicia como de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de justicia, la implantación inmediata de un sistema de alertas en los terminales informáticos de los órganos judiciales con competencia en la instrucción y enjuiciamiento de delitos vinculados con la violencia de género.

Estas alertas pretenden asegurar la comunicación inmediata a las víctimas de estos delitos de cualquier acto procesal que pueda afectar a su seguridad, como por ejemplo el alcance y vigencia de las medidas cautelares adoptadas, la situación penitenciaria del imputado o condenado o las sentencias recaídas.

Sin embargo, dado que es el Ministerio de Justicia y las CCAA con competencias transferidas en esta materia son los responsables de suministrar los medios materiales a los órganos judiciales en sus respectivos territorios, sin la colaboración –y la

consiguiente dotación presupuestaria- de uno y otras la medida no podrá ser una realidad.

Al día de hoy se están implantando estas Alarmas en las aplicaciones procesales de las Comunidades Autónomas de Canarias, País Vasco y Cataluña.

Estas son las propuestas y objetivos en los que se está trabajando dentro del ámbito judicial, medidas todas ellas vinculadas con necesidades apreciadas desde la Administración de Justicia para mejorar la respuesta judicial,

Concluyo, la ley Integral es un buen instrumento que debemos seguir evaluando, dada la consistencia y resistencia del factor cultural en la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Su evaluación periódica permitirá reforzarla no solo poniendo en marcha los recursos necesarios, sino también detectando los problemas y proponiendo nuevas medidas para seguir avanzando en la mejora de la respuesta institucional y en la garantía del derecho a la dignidad humana de las mujeres que sufren violencia.

Inmaculada Montalbán Huertas

Magistrada, Vocal del Consejo General del Poder Judicial y Presidenta del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género