

Diez años de la Ley integral contra la violencia de género

Su evaluación, una tarea imprescindible

María Antonia Caro

20 de enero de 2015

El pasado 28 de diciembre, la Ley Orgánica 1/2004, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (LOVG), cumplía 10 años. Una ley concebida como instrumento esencial para erradicar el grave problema social de la violencia de género en la pareja (1) y que contó con la aprobación unánime de todos los grupos parlamentarios. Este décimo aniversario brinda una oportunidad que no se debería desaprovechar para hacer balance. Una evaluación profunda y cabal sobre el impacto de las medidas contenidas en la LOVG (y en otras normas autonómicas similares) que deberían realizar las respectivas Administraciones públicas pero que se resisten a ello (2).

Ni la LOVG ni ninguna otra ley podrían por sí mismas acabar con esta lacra social que es la violencia sexista contra las mujeres. Lo que sí cabe pedirle a la norma es que camine en la buena dirección. Durante esta década, diferentes instituciones han venido publicando documentos que permiten apreciar el elevado volumen de iniciativas y medidas puestas en marcha, pero resultan insuficientes para hacer un balance. Esa evaluación global es un reto central que debería afrontar el Gobierno con prontitud y rigor, una premisa sin la cual será difícil corregir los errores y avanzar en los aciertos.

Los mayores logros de la LOVG residen en su propia existencia como tal marco legislativo común de rango estatal y con un enfoque integral (educación, prevención, medidas psicosociales, jurídicas...) de afrontamiento de este problema. Una norma que regula derechos y recursos para las mujeres víctimas. No es poco si tenemos en cuenta que esta ley se gestó en un contexto en el que todavía tenía mucho peso en el imaginario social la idea de que el maltrato es un problema de las mujeres y un asunto privado. El casi unánime rechazo social que concita la violencia de género en la actualidad en nuestra sociedad (3) tiene mucho que ver con las importantes iniciativas de sensibilización institucionales promovidas durante esta década. En el haber de estas leyes y políticas públicas habrá que sumar el apoyo prestado a un buen número de mujeres para salir de situaciones de malos tratos. Un valor, el de la LOVG, que ha merecido un reconocimiento internacional (4).

No somos pocos los que, apoyando el avance que suponía una norma de estas características, expresamos durante su proceso de elaboración algunos límites y problemas de su contenido (5), como la excesiva confianza depositada en el sistema penal para afrontar este grave problema social. La LOVG representa una línea de continuidad con la deriva punitiva del Gobierno de Aznar, que en las reformas del Código Penal de 2003 había introducido medidas tan problemáticas como, por ejemplo, el alejamiento obligatorio en todos los casos sentenciados por malos tratos (artículo 57.2 del CP). Abundando en ello, la LOVG añadió un agravamiento de penas incorporando un tipo penal específico que considera delito *el insulto y la amenaza leve* cuando el autor es varón. Un plus de penalidad que, incomprensiblemente, no es de aplicación a la violencia reiterada, sino a la *no habitual*, y que desde luego es la que mayoritariamente llega a las instancias judiciales. Según datos del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ), el 63,2% de los delitos instruidos en 2013 lo fueron por el artículo 153 del CP (violencia ocasional) y el 11,1% por el artículo 173, que se refiere a la violencia reiterada.

Las razones esgrimidas por los defensores de esta lógica punitivista fueron frenar los asesinatos a mujeres y *poner antes la barrera penal*, aunque la conducta sea de escasa entidad, como forma simbólica de señalar el límite de lo intolerable y de ese modo evitar que las conductas se repitan. El estancamiento a lo largo de estos años en el número de mujeres asesinadas y las demás cifras de violencia de género ponen en cuestión la efectividad de estas políticas. En todo caso ha transcurrido tiempo suficiente para que las instituciones estatales revisen si los fines logrados justifican el daño

que dicho abuso punitivo viene causando a un elevado volumen de personas, incluidas las propias víctimas (6).

A pesar de la persistencia en los mensajes institucionales, la mayoría de las mujeres en situaciones de mayor riesgo no recurren al sistema penal, como demuestra que a lo largo de estos diez años sólo alrededor del 30% de las víctimas mortales habían presentado denuncia. Paralelamente a esta realidad, resulta inadmisibles que 14 mujeres asesinadas en 2014 no obtuvieran la protección necesaria a pesar de que habían presentado denuncia penal, lo que ha puesto en evidencia la persistencia de graves errores en el sistema de protección a las víctimas.

El informe del Consejo General del Poder Judicial del pasado mes de diciembre señala errores por parte de la policía en la valoración del riesgo que corrían estas mujeres; fallos de coordinación entre las diferentes instituciones implicadas; retrasos de hasta ocho meses en un juicio rápido cuando por ley debería fijarse en el plazo de 15 días...

En este orden de cuestiones habría que disponer de alguna explicación a por qué, según el Consejo General del Poder Judicial, el 41% de las órdenes de protección solicitadas por mujeres en el año 2013 fueron denegadas. Una tendencia que ha ido en aumento, al igual que el volumen de sentencias absolutorias, sin que tampoco se disponga de mayor aclaración. No está garantizada la asistencia jurídica gratuita para las víctimas durante todo el proceso y en todas las comunidades autónomas. Los juicios rápidos, que se concibieron como una ventaja para agilizar los trámites, están mostrando muchas dificultades para reunir en tan corto espacio de tiempo las pruebas necesarias y que no acaben en sobreseimientos. Unas deficiencias agravadas en los juzgados donde sigue sin haber equipos psicosociales que asesoren y complementen la labor judicial.

La acumulación de problemas citados debería ser suficiente para intentar un cambio de rumbo. Persistir en el *cuello de botella* que significa el ámbito penal para canalizar un volumen tan elevado y diverso de comportamientos dificulta centrar los esfuerzos de protección en los casos que resultan más graves y de mayor riesgo para la víctima. Desde varios ámbitos profesionales y sociales se viene planteando una línea de intervención diferente, basada en no condicionar las ayudas a la interposición de denuncia penal, y en ese sentido ampliar la forma de acreditar el maltrato por vía sanitaria y de los servicios sociales.

Paralelamente, habría que desarrollar instancias intermedias de acompañamiento a víctimas y recursos de mediación (7) que permitan ampliar los cauces para que todos los conflictos no tengan que llegar a instancias judiciales, pero tampoco se niegue la ayuda externa que estas vías pueden ofrecer como salida para los casos que sea factible como complemento judicial (8). Importante resulta también garantizar la labor de reeducación para los agresores, incluso de los no judicializados.

En el mismo sentido, la seguridad efectiva de las víctimas supone, igualmente, avanzar sobre las demás vertientes de las políticas públicas (tal como postula la LOVG y normas autonómicas similares) que han quedado relegadas. La educación y la prevención (cuya importancia concita un amplio consenso social, pero a las que apenas se destinan medios) [9] y los recursos psicosociales para las víctimas en situación de violencia o en riesgo de sufrirla (incluidos los niños y niñas)... Aunque sobre esto último también convendría tener datos más precisos, basta con comparar la distancia entre el volumen de recursos sociales activados durante estos años con las cifras de violencia para corroborar las carencias que constatamos frecuentemente quienes acompañamos a mujeres en circunstancias de malos tratos.

Los déficits en la implementación de las normas contra la violencia sexista se han visto agravados con la política de recortes del Gobierno del PP, que ha reducido el presupuesto de 2014 para afrontar este drama social en un 1,5% respecto a 2013 y un 22,5% respecto a 2008 (10). Los recortes afectan a la intervención preventiva y suponen una merma no sólo de la cantidad, sino también la calidad de los servicios que se prestan a las víctimas.

No se debe ignorar que estas carencias se producen en un contexto en el que otros recortes de las políticas públicas inciden de manera particular sobre las mujeres víctimas de violencia como, por

ejemplo, la fuerte reducción en dependencia, el paro o los empleos precarios que viene caracterizando buena parte del empleo femenino.

Por todo lo expuesto hasta aquí, parece imprescindible seguir implementando la LOVG y similares leyes autonómicas que además vayan reduciendo las diferencias existentes en los recursos disponibles entre unas y otras comunidades. Al mismo tiempo, la realización de una evaluación de la LOVG debe responder a las preguntas que se agolpan tras las cifras y sin cuyas respuestas será difícil atinar en el futuro. Para ese fin resultará importante la valiosa experiencia acumulada durante esta década por parte de un elevado volumen de profesionales. Del mismo modo que es imprescindible contar con la opinión de las víctimas, así como de las asociaciones de *supervivientes* y de familiares. Supervivientes es como desean ser nombradas mujeres que, habiendo padecido malos tratos, no quieren de ningún modo ser consideradas víctimas. Muchas de ellas han formado entidades de ayuda y apoyo a otras mujeres y sus hijos que hoy padecen violencia de género.

En su día, Otras Voces Feministas tuvo una iniciativa que hoy resulta pertinente reiterar (11): «Una propuesta concreta que abunda en la implicación ciudadana (no limitada a la denuncia) es hacer una auditoría con el aval del Gobierno pero de forma independiente y que evalúe al conjunto de instituciones que intervienen en este problema: juzgados, policías, Ayuntamientos, centros penitenciarios, centros de información, casas de acogida y pisos tutelados... Y puede hacerse también valiéndose de instituciones como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo o asociaciones ciudadanas». Y sugirió, además, que dicha evaluación tomase en consideración tres vectores imprescindibles.

Datos de la violencia sexista en el año 2013

Mujeres asesinadas = 54.

Denuncias presentadas = 124.894.

Órdenes de protección solicitadas = 38.536.

Mujeres con protección policial = 15.835.

Sentencias dictadas = 47.144 (de estas, 59,98% condenatorias, y 40,02% absolutorias).

En todas los datos, alrededor de un 30% son personas extranjeras.

Hombres que en el 31 de octubre estaban cumpliendo condena en prisión: 5.524.

(Consejo General del Poder Judicial y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)

1. ¿La LOVG y los mecanismos establecidos están contribuyendo a fortalecer la autonomía material y subjetiva de las mujeres?
2. ¿Se está interviniendo desde una perspectiva que prime los aspectos psicosociales y aplique, en última instancia, las sanciones penales?
3. ¿Se le concede realmente un lugar preferente a la prevención e implicación ciudadana en la lucha contra la violencia de género?

Los tres vectores citados están interrelacionados. Para el logro de una sociedad más humana y más justa hay que avanzar en mayores cotas de igualdad entre mujeres y hombres, y con ese horizonte, erradicar la violencia sexista constituye un objetivo de primer orden para toda la ciudadanía.

La intervención institucional y/o social que se haga contra esta violencia debe contribuir a arrinconar unos condicionantes que socialmente sitúan a la mujer en posición de inferioridad respecto del varón. Pero ese fin no se logra victimizando a la mujer que sufre algún tipo de maltrato, asignándole (como hace la LOVG) la consideración de *sujeto vulnerable* siempre en una relación de pareja heterosexual (o expareja, noviazgo, etc.) [12]. Un precepto que justifica una tutela judicial y policial automática para todos los casos, en contra incluso de la voluntad de la mujer.

Medidas como la obligatoriedad de interponer denuncia penal para acceder a algunos recursos (13); la imposición preceptiva del alejamiento (al que obliga el desafortunado artículo 57.2) en todos los casos sentenciados por maltrato; la prohibición absoluta de la mediación (artículo 44.5 de la LOVG), o la propuesta de suprimir para estas mujeres la dispensa de no declarar contra un familiar (que permite el artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal [LEC]), forman parte de este inaceptable e ineficaz modelo sobreprotector.

La estrategia de intervención puesta en cuestión anteriormente parte de judicializar todos los conflictos interpersonales en la pareja, ignorando los recursos que tienen las mujeres para hacer frente a ellos, incluido el recurso ante una agresión o un episodio violento. Pero, además, en nombre de una sobreprotección general para todas las mujeres (que no acaba de hacerse tangible) se ignora a la mujer concreta y la diversidad de necesidades de cada una de ellas. Son estrategias que contribuyen a perpetuar el papel de las mujeres al estado de inferioridad, vulnerabilidad e incapacidad de decidir lo que les conviene.

Por otra parte, anteponer la denuncia penal, como se viene haciendo, focaliza en la víctima la responsabilidad de la violencia que sufre y refuerza una concepción sexista, interiorizada, en mayor o menor medida, por unas y otros, que la culpabiliza. Hasta el 36,5% de personas consideran que la mujer es responsable de la violencia que sufre por no separarse (14), lo que, entre otras cosas, merma las posibilidades de ofrecerle apoyo. Al mismo tiempo se diluye la obligación institucional de atención y protección a las víctimas (particularmente a las víctimas mortales, escudándose en el bajo nivel de denuncias presentadas) y potencia un modelo de corresponsabilidad ciudadana reducido a presentar denuncia de los casos conocidos (15). Otra consecuencia de este enfoque es su contribución al *bulo* de las denuncias falsas. Ningún dato avala esta acusación contra las mujeres y los estudios concretos la desmienten, pero ahí está en el imaginario social contribuyendo a restar credibilidad a las víctimas (16).

Es hora de modificar la hoja de ruta. Hora de no insistir en *más de lo mismo*, sino anteponer el acceso a las mujeres que sufren o están en riesgo de sufrir malos tratos, dejando constancia de que será atendida su solicitud de amparo sin condición previa alguna. Poner el acento en garantizarle el acompañamiento en su recorrido particular sin que la denuncia penal sea el objetivo obligado, ni para todos los casos. El fin perseguido debe ser poner los medios necesarios para que sea ella quien pueda tomar sus propias decisiones.

Si las Administraciones públicas optasen decididamente por la ruta de intervención que pone en primer plano la solidaridad y el acompañamiento a las víctimas, se podrían constatar las diversas dificultades y necesidades de las mujeres e hijos que se encuentran en circunstancias de malos tratos y, por tanto, incidir mejor sobre ellas. La mujer de etnia gitana, la inmigrante, la menor, pasando por la autónoma con negocio común con la pareja, la que está en paro, la que tiene hijos u otras personas dependientes a su cargo... Tampoco será lo mismo que la mujer haya sufrido una agresión aislada o menos grave que estar aterrorizada como resultado de un proceso continuado, más o menos largo, de malos tratos y sumisión.

La realidad demanda un abanico de recursos más amplio que permita adecuar la respuesta a la diversidad de personas y circunstancias existentes y que posibilite concentrar las medidas de seguridad en los casos de mayor riesgo. Tal vez si se progresara en este enfoque del problema se podría responder a por qué el 44% de mujeres que se identifican como víctimas de violencia de género no consideran eficaz la LOVG (17).

Desde este mismo enfoque crítico contra un afán de protección que le niega a la mujer su capacidad de decisión no se puede apoyar la propuesta comentada anteriormente respecto del artículo 416 de la LEC. Es real que un porcentaje significativo de mujeres (entre el 12% y el 13%) no continúan con el procedimiento judicial. Pero suprimir el derecho de ellas a no declarar contra el agresor no contribuye a reforzar su posición, pero sí podría lograrlo intervenir sobre los problemas que motivan su renuncia a continuar. Uno de los pocos estudios que existen (18) señala lo siguiente: –
· Aquellas mujeres que no tuvieron apoyo psicológico durante su periplo judicial abandonaron el proceso en un 51,5% de los casos frente a las que sí tuvieron apoyo.

· La actitud y expectativas de la víctima. Si es una decisión propia y bien meditada (22,8%) o porque alguien lo había hecho por ellas (66,6%). Si se trata de *corregir el comportamiento del agresor sin pretender romper con él, incluso considerando desproporcionada la pena, sobre todo cuando es de prisión...* (19).

· Los apoyos con los que cuenta, de la familia, de las instituciones (20), dependencia económica y desempleo; presiones familiares... (21).

El estudio confirma la sobrerrepresentación de mujeres inmigradas y de otras con especiales dificultades, como las gitanas, que inciden en la importancia de implementar políticas específicas. El documento contiene también otras reflexiones que deberían tomarse en consideración, como la que apunta a las reticencias de las mujeres a cooperar con el sistema penal cuando los costes (psicológicos, sociales o derivados de la exposición a las represalias contra ellas o sus hijos) son más altos que el beneficio que pudieran conseguir. Todo ello ofrece mejores pistas del tipo de modificaciones que se deberían hacer.

Erradicar la violencia sexista y toda violencia intrafamiliar de nuestra vida es un reto complejo y de largo alcance. Lo exigible es que las políticas públicas permitan *progresar adecuadamente* y, en ese sentido, las instituciones tienen evidentes márgenes de mejora para cumplir con su obligación.

(1) Entendiendo por pareja, tal como consta en el artículo 1 de dicha ley, «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».

(2) Como, acertadamente, señala CEDAW en el Informe *Sombra 2008-2013*, pág. 7.

(3) El 99% condena la violencia física, el 97% la sexual. *Análisis de la encuesta sobre percepción social de la violencia de género*. Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, 2014, pág. 58. Aunque, al mismo tiempo, este estudio evidencia la necesidad de seguir avanzando en el rechazo a otros comportamientos en la pareja como el control o la violencia psicológica.

(4) Mención de honor del Premio Políticas de Futuro (Future Policy Award 2014) otorgada el pasado 15 de octubre en Ginebra por las instituciones ONU Mujeres, World Future Council y la Unión Interparlamentaria, que premian a las mejores leyes y políticas del mundo que persigan poner fin a la violencia ejercida contra las mujeres y las niñas.

(5) M^a Antonia Caro, *Ley Integral sí pero...*, www.pensamientocritico.org (*Página Abierta*, 150, junio, 2004).

(6) Según Concepción Yagüe, en 2010 este delito era la tercera causa de entrada en el sistema penitenciario (Europa Press, 20/11/2010). Los quebrantamientos de medidas de alejamiento e incomunicación suponen acumulación de penalidad para el infractor, aunque se produzca de mutuo acuerdo con la víctima. Aumentan los familiares del penado que se sienten damnificados como resultado de unas medidas de alejamiento referidas a sus nietos, sobrinos, etc. Mujeres víctimas de violencia sexista denuncian sentirse maltratadas por el Estado por obligarlas al cumplimiento de disposiciones en contra de su voluntad cuando son vitales para ellas. Estigmatización de agresores y víctimas especialmente en los pueblos pequeños y una larga lista de problemas que son los que justifican que se debe recurrir al ámbito penal sólo cuando se hayan agotado todas las demás vías para afrontar los problemas sociales.

(7) Como los que se vienen experimentando en Alemania, Austria o Italia. También en España hay experiencia de intervención mediadora en violencia doméstica que representa un valioso punto de partida. Para profundizar en esta cuestión se puede consultar *Mediación entre víctima y agresor en la violencia de género*, de Patricia Esquinas Valverde (Tirant lo Blanch, Valencia, 20008). También *La mediación como herramienta resolutoria en determinados casos de violencia de género*, de Mercedes Hércules de Solás Cardeña (Documentos de *Trabajo Social* nº 52, 2013).

(8) Entre ellos, los que forman parte del elevado volumen de sobreseimientos actuales.

(9) Ni siquiera se han puesto en marcha, tras tantos años, medidas contempladas en la LOVG como, por ejemplo, la posibilidad de incluir a personas expertas en materia de violencia de género en los consejos escolares. Al contrario, entretanto se ha suprimido Educación para la Ciudadanía... En este mismo sentido, resulta del todo insuficiente la formación de operadores jurídicos, personal

sanitario, policías y otros profesionales directamente vinculados a la atención de mujeres en circunstancias de violencia.

(10) *Un presupuesto más contra la igualdad*, de Lina Gálvez (*andaluces.es*, 13/11/2013).

(11) “Criterios para un balance de la ley contra la violencia machista” (*Página Abierta*, 194, julio 2008), www.pensamientocritico.org.

(12) La norma contempla que otros miembros de la familia pueden ser considerados seres vulnerables, pero tendrán que demostrarlo, mientras que la mujer pareja-heterosexual lo es siempre y en todos los casos.

(13) Incluso sujetas a la obtención de una orden de protección, por ejemplo, los derechos en el ámbito laboral, acceso a vivienda, el permiso de residencia y trabajo temporal para mujeres inmigradas, etc. Órdenes de protección que en el año 2013 les fueron denegadas a más de 13.000 mujeres que las habían solicitado.

(14) *III Informe Anual del Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer*. Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, 2010, pág. 277. También en *Análisis de la Encuesta sobre la percepción social de la violencia* señala que un 35% consideran que “si las mujeres sufren maltrato es porque lo consienten”, pág. 68.

(15) Se mide incluso la solidaridad con las víctimas por el volumen de denuncias interpuestas por el entorno cercano de la víctima.

(16) Según el CGPJ, en 2013 las denuncias falsas fueron el 0,022%, y según la Fiscalía General del Estado, bajan hasta el 0,01% las denuncias falsas entre 2009 y 2013. No obstante, en mi experiencia directa he podido constatar que se consideran denuncias falsas detenciones o sentencias que son conformes a la ley, pero que esas personas estiman desproporcionadas a la realidad de las conductas que conocen de los individuos sancionados. Una muestra más de que la desmedida expansión penal en nada favorece a las mujeres.

(17) *Análisis de la encuesta sobre percepción social de la violencia de género*, pág. 109. Aunque hay que dejar constancia de que el 48% sí la considera eficaz.

(18) *La renuncia a continuar en el procedimiento judicial en mujeres víctimas de violencia de género: Un estudio en la Comunidad Autónoma Andaluza*. Instituto Andaluz de la Mujer. Consejería de la Presidencia e Igualdad. Junta de Andalucía. 2012.

(19) “El objetivo de algunas mujeres es conseguir disuadirlos, darles una lección y que dejen de molestarlas” (Hoyle y Sanders, 2000, *ibídem*, pág. 93).

(20) Por ejemplo, la no concesión de la orden de protección incide en que el agresor se vea amparado por el sistema judicial.

(21) La creencia que mide el éxito personal de las mujeres a partir de la estabilidad de la pareja. Si no cumplen con este mandato de género, aparece la culpa y la vergüenza... (*Ibídem*, pág. 91).

Datos de la violencia sexista en el año 2013

Mujeres asesinadas = 54.

Denuncias presentadas = 124.894.

Órdenes de protección solicitadas = 38.536.

Mujeres con protección policial = 15.835.

Sentencias dictadas = 47.144 (de estas, 59,98% condenatorias, y 40,02% absolutorias).

En todas los datos, alrededor de un 30% son personas extranjeras.

Hombres que en el 31 de octubre estaban cumpliendo condena en prisión: 5.524.

(Consejo General del Poder Judicial y Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad)