

LA AUTONOMÍA EN EL TRATAMIENTO DE LA VIOLENCIA DOMÉSTICA

Vicente Magro Server

Presidente de la Audiencia Provincial de Alicante

1. La percepción en la sociedad de la necesidad de un cambio por la mejora en el tratamiento de las mujeres maltratadas

Estamos asistiendo en los últimos tiempos a una mejora en la búsqueda de nuevas ideas y nuevos objetivos en el tratamiento de la violencia doméstica. Las cifras en el número de denuncias siguen un crecimiento reducido pero sostenido y ello nos anima a pensar que está cambiando la filosofía del problema y que la mujer que es objeto del maltrato está empezando a percibir una mayor sensibilidad por parte de todos los colectivos y administraciones. En esta línea, se demuestra que la mayor transmisión de iniciativas y proyectos para la mujer maltratada produce un efecto positivo de recepción de confianza en que algo está cambiando en la sociedad en esta materia. Un ejemplo de este cambio lo encontramos en la iniciativa que se adoptó por el CGPJ en el Pleno de fecha 1 de Diciembre de 1999 que autorizó la constitución de tres juzgados especializados en materia de violencia doméstica y que ofreció, como plan piloto, unos resultados muy positivos en orden a transmitir a las mujeres la posibilidad del tratamiento especializado en un solo órgano especializado. Como sabemos, esta idea ha sido recogida positivamente por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y el Mi-

nisterio de Justicia al incluir la especialización de los órganos judiciales en el denominado II Plan de Acción contra la violencia doméstica.¹ En la revista jurídica *La Ley* ya hice referencia en el año 1999² al desarrollo de ese plan experimental practicado en la provincia de Alicante y el cambio que introducía en el sistema.

Pero pese a que se están incrementando las medidas de protección y se está trabajando intensamente en buscar vías de solución al problema sigue siendo imparable el incremento de las noticias que nos ponen de manifiesto la existencia de malos tratos a mujeres un día sí y otro también. No recuerdo una sucesión tan repetida de hechos sobre el mismo tipo penal que haya motivado una reacción social tan importante como la que estamos viviendo durante los últimos años.

¿Qué ha pasado en realidad? Se pregunta la ciudadanía. ¿Es que existe una especie de situación enfermiza en los agresores que les lleva a mostrar aún más su especial «valentía», por el mero hecho de que tengan conocimiento de que otros también lo hacen con sus mujeres o pareja?. Pues no es así en realidad. Lo cierto y verdad es que son dos las circunstancias que confluyen y nos muestran la verdadera cara de esta situación. Por un lado, las mujeres han dado un paso valiente y decidido a la hora de acudir a las comisarías y juzgados de guardia denunciando situaciones que antes no se atrevían a denunciar, lo que producía un número más reducido en el número de expedientes que se tramitaban en comisarías y juzgados que los que ahora mismo nos ocupa.

En consecuencia, no es que ahora se produzcan más agresiones a las mujeres por parte de su cónyuge o pareja, sino que antes existían una denominadas «cifras negras», es decir, no reales, motivadas por el factor antes indicado. Existía el maltrato, pero no se denunciaba. Recordemos que en muchos foros de debate se ha puesto de manifiesto este hecho, ya que la consideración de esta situación como «privada», dentro de la familia, no ha favorecido el conocimiento de su magnitud, siendo, ésta, la explicación del hecho comprobado de que muchas mujeres maltratadas no denunciaran estas situaciones hasta la fecha, considerándose que sólo el 10% de los malos tratos se estaban denunciando hasta fechas recientes en las comisarías españolas.

El fallecido Enrique Ruiz Vadillo publicaba, precisamente, un trabajo sobre esta cuestión a la que le ha dedicado, al igual que a otros muchos temas en su extensa carrera, gran atención, haciendo hincapié en que una de las razones principales de la elevación de los índices estadís-

¹ Vicente Magro Servet. «Los nuevos juzgados especializados en violencia doméstica». En la Revista *La Ley* de fecha 28 de Mayo de 2001.

² Vicente Magro Servet. «Los juzgados especializados en violencia doméstica». En *La Ley* de 22 de Diciembre de 1999.

ticos se centra en ese paso decidido a acudir a comisarías y juzgados a denunciar lo que antes no denunciaban y que la mujer, señala Ruiz Vardillo, temía que con la cárcel todo iba a empeorar, equivocándose porque el silencio daba nuevas fuerzas al agresor.

Por otro lado, los medios de comunicación social están teniendo un efecto inmediato en la reacción que se está produciendo en la sociedad española, la cual está recogiendo el testigo de la llama prendida por aquellos para exigir soluciones a este problema que parece no tener fin. Es ésta una prueba más de la influencia de los medios de comunicación social en la denuncia, primero, y búsqueda de soluciones por los responsables, después, con respecto de aquellos hechos que sí permanecen en el silencio no obtendrán nunca una respuesta directa y efectiva.

A tal efecto, recuerda, por ejemplo, Joaquín Cuello Contreras que no es cierto que los malos tratos hayan experimentado en la actualidad un incremento alarmante, -aunque de su realidad nadie puede dudar-; ya que lo que realmente ha ocurrido es que ha aumentado la sensibilidad social frente a conductas que, aun constando su existencia en el pasado y en el presente, ahora no se quieren tolerar más. Por ello, se entiende que nos encontramos no ante una nueva forma de criminalidad desconocida hasta ahora, sino todo lo contrario: un mejoramiento de la sociedad, o al menos, un intento de mejoramiento a través de instituciones jurídicas nuevas en las que se intenta establecer un importante arco protector para las mujeres que han sido hasta la fecha objeto de maltrato. Recuerda este autor la tesis sociológica de Durkheim basada en el hecho de que «cuando las sociedades mejoran y superan formas especialmente brutales y primitivas de delincuencia, nuevas formas de las mismas que hasta la fecha quedaban inadvertidas por su menor gravedad pasan a un primer plano, por lo que parece que algo de esto es lo que está pasando en España».

Esta violencia doméstica que existe y se incrementa cada día más no es fruto de un estallido ocasional, sino que los malos tratos a mujeres son otra cosa, ya que según destaca Sandra Horley lo que puede comenzar como un bofetón aislado pasa a evolucionar con el paso del tiempo hacia una pauta de comportamiento sistemática e intencionada.

Recuerda, a estos efectos, esta autora, psicóloga social, y gran conocedora de esta problemática por ser la directora de la 1ª casa de acogida de mujeres maltratadas en Inglaterra, que en Canadá, por ejemplo, una mujer de cada diez ha sido agredida físicamente por su marido, y en Rusia, un informe reciente indica que 15.000 mujeres fueron asesinadas por sus maridos en un año. En el Reino Unido, una mujer de cada cuatro ha sido maltratada físicamente por su marido o compañero en alguna situación. Hay casos realmente alarmantes en Inglaterra, como el caso del hombre que aplicó un martillo y un cincel a la cara de su mujer

teniendo que darle 250 puntos de sutura, o el del que derramó petróleo en la cabeza de su compañera y le prendió fuego.

Gilles Rondeau, profesor de artes y Ciencias de la Escuela de Trabajo social de la Universidad de Montreal recuerda que sólo en Quebec, con una población de 6 millones de habitantes, durante un periodo de 5 años, desde 1991 hasta 1995 ambos inclusive, ha habido 155 muertes por dramas conyugales y pasionales. 86 mujeres fueron víctimas de su marido o de su pareja y 22 hombres fueron víctimas de su esposa o de su pareja. En esta localidad se estima que el número de mujeres maltratadas es de 300.000 al año. Además, un reciente informe de Amnistía Internacional sobre la tortura muestra que muchos métodos utilizados en los casos de estas situaciones de dominación y abuso de poder de los maridos sobre sus mujeres se asemejan a los utilizados en la guerra de Corea para lavar el cerebro de los prisioneros.

Pese a todo, nos podemos y nos debemos preguntar ¿Cómo está respondiendo la sociedad a las mujeres maltratadas?, porque lo cierto y verdad es que, desgraciadamente, en muchas ocasiones se han escuchado frases realmente desalentadoras en la búsqueda de un avance en esta materia, tales como ¿Qué habrá hecho para que su marido le pegue?.

Las reformas que se están produciendo en este campo son muy importantes como comprobaremos al final de nuestra exposición. No obstante, por ejemplo, en la esfera policial se ha producido una mejora importantísima en la atención dispensada por los profesionales demostrando una importante percepción del problema. A modo de ejemplo M^a Dolores Pérez, Inspectora jefe del Servicio de atención a la mujer de Barcelona afirma que el Servicio de atención a la mujer (S.A.M.) del Cuerpo Nacional de Policía en Barcelona es una oficina de la policía que se encarga de atender a las mujeres que acuden a ella como víctimas de malos tratos en el ámbito familiar. El grupo está formado por 10 policías mujeres (2 inspectoras y 8 policías de la escala básica).

No podemos olvidar, y esto hay que hacerlo constar, que gran parte de las reformas legislativas que se han producido en nuestro país en esta materia han tenido un arranque social a raíz del empuje que desde diversos foros se ha realizado para recordar que había que modificar la legislación en la medida en que era preciso ampliar y clarificar las conductas en las que la mujer estaba siendo víctima en toda la extensión de su palabra.

Gran importancia, por ello, ha tenido en esta concienciación el Instituto de la mujer, cuya ley de fundación de 24 de Octubre de 1983 recuerda que «un cometido del Instituto de la Mujer era estudiar la situación de la mujer española en los siguientes campos: legal, educativo, cultural, sanitario y sociocultural, recopilando información y documentación relativa a la mujer, elaborando los correspondientes informes.

Recuerda, a estos efectos, Celia Valiente Fernández que esta institución ha tenido un objetivo importante por cuanto hasta 1983 existían en España, en comparación con los países de nuestro entorno, muy pocas investigaciones sobre la situación de las mujeres. Por ello, entendemos que todos los foros como el presente en los que se está debatiendo esta cuestión van contribuyendo a aumentar esta conciencia social de que «hay algo más todavía por hacer en esta materia».

Recuerda esta autora que si bien hasta mediados de los años 80 la mayor parte de las investigaciones procedían de otros países, en la actualidad la situación es distinta y cada vez son mayores las investigaciones y trabajos doctrinales que se están elaborando sobre este tema en el que podemos llegar a una primera conclusión que traspasa nuestras fronteras y se implanta en muchos países anulando una idea equivocada que se estaba extendiendo en esta cuestión, que no es otra que la puntualización centrada en el hecho de que la violencia contra la mujer no se perpetra únicamente por unos perturbados mentales, o por un número ínfimo de individuos marginados o en situaciones excepcionales (por ejemplo, adictos al alcohol o a las drogas), sino que parece tratarse de un fenómeno notablemente extendido y endémico en todos los países y que afecta a todos los estratos sociales sin excepción. Por ello, la caracterización de la extensión y generalización del sujeto activo de esta infracción penal resulta importante para desmitificar la creencia de que esta conducta se daba sólo en ambientes marginales y que la privacidad de la violencia en el seno del domicilio familiar parece que le ha otorgado, en ocasiones, un vestigio de impunidad en el autor ante el temor de la víctima a las represalias y la ignorancia de la respuesta que el Poder estatal podría darle a estos ataques contra su persona. A estos efectos, no podemos olvidar que de acuerdo con los documentos elaborados por la Organización de las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, el Parlamento Europeo o el Senado Español, es éste un fenómeno social muy generalizado, sin fronteras, no exclusivo de un grupo o clase social y que afecta a un gran número de mujeres.

En cuanto al concepto de violencia producida en el seno de la familia debemos destacar la definición que se ofreció en el 1º Congreso de Organizaciones familiares celebrado en Madrid (Diciembre de 1987), como «Toda acción u omisión de uno o varios miembros de la familia que dé lugar a tensiones, vejaciones u otras situaciones similares en los diferentes miembros de la misma». En este sentido, en la publicación titulada «La Violencia contra la mujer» elaborada en el año 1991 por el Ministerio del Interior-Ministerio de asuntos sociales-Instituto de la Mujer se recuerda que los aspectos definitorios de los malos tratos a la mujer son:

- a) se producen en el ámbito doméstico, privado.

- b) Son equiparables a modelos de conducta y de comunicación propios de una relación asimétrica de dominación.
- c) el agresor tiene una relación de afectividad con la víctima.

2. Alcance institucional en la protección de las mujeres maltratadas

«El Consejo General del Poder Judicial ha manifestado desde hace tiempo una honda preocupación por las situaciones de violencia doméstica, y es plenamente consciente, en el ámbito de sus competencias, de la necesidad de habilitar medidas razonables y eficaces para afrontar tan grave problema». De esta manera comienza el informe emitido por la Comisión de Estudios e Informes del CGPJ el informe emitido al efecto tras encomendarle el Pleno del CGPJ de fecha 14 de Enero de 1998 la elaboración de un análisis en el que se debían abordar las eventuales medidas o reformas normativas que pudieran resultar de interés a raíz de las sucesivas jornadas que sobre el tema de la violencia doméstica se habían celebrado en este órgano en colaboración con el Instituto de la mujer. El informe elaborado al efecto por la citada Comisión fue aprobado por el Pleno del CGPJ en su reunión de fecha 19 de Junio de 1998.

La colaboración directa que existe, pues, y ha existido entre el Instituto de la mujer y el CGPJ ha dado lugar a la elaboración de sendas jornadas, las primeras dedicadas al análisis de la violencia doméstica ejercida contra la mujer en el ámbito familiar y las segundas sobre los delitos contra la igualdad en las que, con la participación de jueces y Magistrados, responsables administrativos y juristas expertos de diversos países se han ido analizando los diferentes puntos de vista alrededor de las causas y el origen que han motivado el desencadenante de este ataque desmedido contra la mujer como sujeto pasivo, así como la situación de la legislación aplicable a estos hechos y las posibles reformas que se deberían adoptar para luchar contra este fenómeno que, justo es decirlo, no es ninguna novedad, por desgracia, y que ha estado oculto en la propia intimidad de la mujer por determinadas circunstancias que sería necesario analizar.

En este sentido, en el mencionado informe se recogen una serie de causas que pueden haber influido en las conductas de malos tratos contra las mujeres. Tales causas se centran en:

- a) El carácter antropológico como resultado de una situación estructural de desigualdad real en la que aún se encuentra la mujer dentro de la sociedad.
- b) Causas sociales, culturales o educativas potenciadas por diversos factores coadyuvantes tales como:

- 1) La marginalidad.
- 2) El analfabetismo.
- 3) La Incultura.
- 4) El alcoholismo.
- 5) Los problemas económicos y laborales.
- 6) Los desequilibrios psíquicos.
- 7) Las frustraciones personales.
- 8) Las personalidades violentas.

Hemos expuesto antes que resultaba incuestionable que los datos estadísticos sobre este fenómeno han experimentado un avance importante en los últimos años. Pero la pregunta que conlleva el incremento de estas cifras viene a ser inevitable por obvia. ¿Se han incrementado los hechos de malos tratos a mujeres, o es que se han incrementado las denuncias de éstas por la comisión por sus maridos o parejas de estos hechos delictivos?

En las jornadas que sobre los delitos de igualdad se celebraron en el CGPJ en colaboración con el Instituto de la Mujer el pasado 1 de Junio de 1998 presenté una ponencia en la que bajo el título «*Violencia doméstica: situación actual. ¿Se está haciendo algo para evitarlo?*»,³ hacía referencia a la interrogante antes referida. Así, ponía de manifiesto que:

«Está resultando imparable el incremento de las noticias que nos ponen de manifiesto la existencia de malos tratos a mujeres un día sí y otro también. No recuerdo una sucesión tan repetida de hechos sobre el mismo tipo penal que haya motivado una reacción social tan importante como la que estamos viviendo durante los últimos meses».

La ocultación del fenómeno había producido que hasta hace bien poco tiempo la sociedad no fuera consciente de la gravedad de una situación que por quedar oculta en el seno de la familia no traspasaba las fronteras del domicilio particular, conllevando unas cifras inexactas en cuanto a la realidad de los hechos de malos tratos que se producían día a día en muchos hogares españoles.

¿Por qué esa reacción de algunas mujeres a no denunciar los hechos? Podríamos preguntarnos.

La pregunta parece fácil hacerla, pero la respuesta no lo es tanto para aquellas mujeres que han tenido que pasar por el calvario de soportar continuas agresiones, no solamente físicas sino también psíquicas, por parte de sus maridos o parejas. No obstante, resulta interesante ir desgranando las diversas circunstancias que han producido la ocultación del fenómeno.

³ Jornadas celebradas en Madrid por el CGPJ e Instituto de la Mujer. 1 y 2 de Junio de 1998. «Delitos contra la igualdad». Trabajo publicado en *Actualidad jurídica Aranzadi*. 5 de Noviembre de 1998. N.º 364.

Así, en el informe emitido por la Comisión de Estudios e Informes del CGPJ antes citado se citaban, entre otras y a modo de clasificación, las siguientes:

a) El íntimo círculo de la privacidad familiar ofrece un marco de impunidad al agresor que dificulta enormemente su descubrimiento y el empeño de su erradicación.

b) El entorno privado propicia la ocultación social de su existencia.

c) Falta de conciencia social hasta la fecha para identificar estos comportamientos como hechos delictivos o como auténtica vulneración de derechos fundamentales.

d) El ámbito doméstico en el que se producen estos actos violentos beneficia la impunidad del delito al dificultar considerablemente su prueba y, por tanto, su tratamiento policial y judicial.

e) La ignorancia, temor o pudor de las víctimas.

f) El complejo de culpabilidad de muchas mujeres.

g) La relación de dependencia económica en la que se encuentran muchas víctimas.

Existen otras muchas razones que han llevado a las mujeres a guardar silencio pero estas, y otras que han quedado dentro de muchas mujeres, llevaron a María Zambrano a señalar en su obra *«Delirio y destino»* que *«Cuando a nadie le podemos contar nuestra historia. Eso es muerte. Muerte por juicio. El juicio de quien debía oír y entrar dentro de la propia vida es la muerte. Vivir es convivir, decía Ortega, y cuando la convivencia es imposible porque el que convive interpone y echa su juicio sobre la persona, es la muerte. Se muere juzgado, sentenciado a aislamiento por el otro»*.

Pues bien, para poder atajar este fenómeno se hacía necesario llegar al conocimiento exacto de la realidad de la situación. En este sentido, en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de fecha 13 de Agosto de 1998 y ante una pregunta parlamentaria presentada para conocer la posición del Gobierno ante la necesidad de que las mujeres que sufren malos tratos se atrevan a denunciarlo, éste reconoce que el Plan de Acción contra la violencia doméstica, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de Abril de 1998, teniendo en cuenta lo importante que es sensibilizar a la sociedad contra los malos tratos, propone, entre otras medidas, llevar a cabo campañas de sensibilización sobre la gravedad del problema de la violencia, de género y de rechazo sobre la misma. Recuerda, a estos efectos, que el Instituto de la mujer puso en marcha una campaña publicitaria aportándose los siguientes datos:

En el teléfono de información 900-191010, durante el periodo Enero a Mayo de 1997 se recibieron un total de 148 llamadas, pasando a ser en el mismo periodo referido a 1998 un total de 2.017, de las cuales 890

se recibieron entre los días 6 y 31 de Mayo, periodo en que se realizó la campaña, lo que significa una media de 34 llamadas por día.

En cuanto se refiere al número de denuncias presentadas, según fuentes del Ministerio del Interior, en el periodo de Enero a Abril de 1998 se han presentado 7.469 denuncias por malos tratos a mujeres ocasionadas por sus maridos o compañeros, lo que supone un incremento de 392 denuncias con respecto al mismo periodo del año 1997.

El gasto invertido en la campaña de comunicación ha supuesto la cuantía de 188 millones de pesetas.

En definitiva, la asunción real del problema por parte de las diferentes administraciones comenzaba a dar sus frutos en forma de un descubrimiento más real de la situación por la que estaban pasando muchas mujeres.

¿Sobre qué cifras nos movemos en el fenómeno de la violencia doméstica?

¿Cuántas mujeres han muerto víctimas de este fenómeno?

Ya hemos indicado que eran muchas las circunstancias que habían producido la ocultación del fenómeno de la violencia doméstica, hecho que, incluso, había producido que hasta el año 1983 no se habían recogido datos estadísticos de las denuncias que se habían presentado por malos tratos. Esto daba una idea de la total ausencia de sensibilidad hasta fechas bien recientes (estamos hablando de menos de veinte años) de un problema que se deslizaba como un hecho más que si acudía a las comisarías y juzgados se consideraba como un caso aislado de los ilícitos penales que se cometían a día a día en diferentes zonas y puntos de nuestra geografía.

Pero ¿Cuántas denuncias se han presentado en los últimos cuatro años? Las cifras no engañan. Veamos:

1997	24.614
1998	26.910
1999	29.405
2000	30.269

¿Y cuántas mujeres han perdido la vida por la violencia doméstica?

1994	42
1995	45
1996	64
1997	91
1998	32
1999	42
2000	67

De la misma manera, se hace constar que de las 91 mujeres fallecidas en el año 1997 la mayoría había denunciado en alguna ocasión su situación personal sin que se le hubiera dado una respuesta efectiva al problema planteado, lo que nos da una idea de la auténtica necesidad que la sociedad tiene de ofrecer una respuesta a las mujeres que han estado sufriendo malos tratos, a fin de evitar que la agresión acabe en homicidio tal y como, desgraciadamente, se ha dado en muchos casos.

Ahora tenemos cifras más o menos aproximadas, pero antes de 1983 la inexistencia de cifras reales en esta materia unida a la incomprensión que se producía ante este fenómeno había acrecentado el problema para situarlo en un ilícito más, cuando está claro que las agresiones y malos tratos a mujeres se sitúan en un marco de auténtica degradación de la persona humana agravado por el sufrimiento que han tenido que padecer aquellas mujeres que no han tenido fuerzas ni ayudas que pudieran vencer su grave problema.

Por todo ello, de un tiempo a esta parte se está percibiendo un sentimiento social que ha asumido la gravedad de esta situación bajo el amparo de la importantísima labor de concienciación que se ha desarrollado desde el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales por medio del Instituto de la mujer.

3. ¿Qué medidas se han ido adoptando en la lucha de este fenómeno?

El conocimiento de la situación exacta del fenómeno y la asunción de las respectivas obligaciones por parte de todos los sectores implicados en esta cuestión era el paso previo que debía adoptarse para iniciar la búsqueda de mecanismos que tiendan a reducir este problema.

Efectuando una relación de las iniciativas que, desde diferentes sectores implicados en este tema multidisciplinar, se han realizado destacamos las siguientes:

1. La Memoria de la Fiscalía General del Estado presentada el año 1998 le dedica un apartado especial a los malos tratos a mujeres

En este sentido, desde la Fiscalía General del Estado se han empezado, también, a preocupar por la búsqueda de soluciones que han pasado en primer lugar por recoger en la Memoria de 1997 un capítulo específico destinado a la violencia en el ámbito familiar. En el referido informe se destacó que cada día se estaban cometiendo en los hogares españoles 18 delitos de malos tratos, cifra considerable si se tiene en cuenta que, todavía, existe un importante número de mujeres que no

denuncian estos hechos. A esta cifra se llega en la Memoria a consecuencia de los 6.709 procedimientos que se incoaron por presuntos malos tratos domésticos.

Se señala, asimismo, que «a nadie se le escapa que en esta modalidad delictiva la cifra negra de la criminalidad es muy elevada ya que un buen número de víctimas opta, con toda seguridad, por no denunciar los hechos».

2. Los servicios de atención a la mujer

Por otro lado, durante el año 1998 se han puesto en funcionamiento servicios de atención a la mujer en las siguientes ciudades: Murcia, Pamplona, Badajoz, Logroño y Santa Cruz de Tenerife, procediéndose a desarrollar el Plan de Acción contra la violencia doméstica en atención a los tipos delictivos a los que el SAM (Servicio de atención a la mujer) debe dar respuesta, mediante su implantación en Cádiz, Córdoba, Pontevedra, Almería, León, Burgos, Castellón de la Plana y Melilla.

Desarrollando el personal femenino que presta servicios en el SAM en Unidades creadas en el año 1998 se puede ofrecer el siguiente cuadro:

PROVINCIA	NÚMEROS DE POLICÍA
Murcia	1
Pamplona	2
Badajoz	1
Logroño	1
Santa Cruz de Tenerife	2

En cuanto a las funciones que realiza este Servicio en atención a las víctimas podemos relacionar las siguientes:

a) Recepción, tratamiento e investigación de las denuncias formuladas.

En este sentido, se significa que se interviene en la propia tramitación del atestado policial, practicándose todas aquellas diligencias encaminadas al esclarecimiento de los hechos y a la recogida de pruebas.

b) Protección a la víctima.

Se tiende a preservar la integridad física de las víctimas informándose de todas las investigaciones que se llevan a cabo en relación con los hechos denunciados y los organismos de protección públicos y privados a los que puede acudir.

c) Coordinación con actuaciones y relaciones con órganos asistenciales.

Resulta importantísimo en el tratamiento de estos hechos la circunstancia de la intervención de muy distintas administraciones dado el carácter multidisciplinar del fenómeno, por lo que resulta fundamental la coordinación de la actuación policial con la judicial y la sanitaria, a fin de que la mujer tenga una asistencia completa tras el sufrimiento padecido.

Todas estas funciones realizadas por el personal femenino de la policía exigen un incremento indudable de la plantilla del Cuerpo Nacional de Policía con personal cualificado en estas áreas que tiendan a mitigar de salida el daño sufrido por la propia víctima, ya que si cuando ésta acude a denunciar los hechos que puede llevar sufriendo desde hace tiempo se encuentra con un ambiente hostil y poco propicio para poder entender la gravedad de los hechos que denuncia, lo más seguro es que no vuelva a denunciarlos al no encontrar protección, por un lado, y solución real a los problemas que está poniendo de manifiesto ante los encargados de la seguridad pública.

Por este motivo, el personal femenino de la policía está aumentando progresivamente tal y como se comprueba al ver la evolución del período 1996-1998.

AÑO	PERSONAL FEMENINO DEL CUERPO NACIONAL DE POLICIA
1996	1.420
1997	1.571
1998	1.729

Estos datos son importantes a la hora de ir introduciendo factores correctores que tiendan a facilitar la denuncia a la mujer maltratada, en lugar de sentir rechazo a ello.

3. Labor coordinada entre las distintas administraciones implicadas en el problema

- A nivel autonómico y municipal.
- A nivel Ministerial.
- Colaboración del Consejo General del Poder Judicial.

A la hora de ir buscando medidas que tiendan a luchar eficazmente contra la violencia doméstica debemos insistir en la necesidad de efectuar una labor coordinada entre las distintas administraciones. Solo de esa manera la labor de prevención inicial y de intervención posterior al acaecimiento del daño podrá tener los resultados deseados.

Es por ello, por lo que el propio Gobierno reconoce insistentemente⁴ que en relación con la adopción de las medidas que contribuyan a erradicar las situaciones de violencia de las que son víctimas las mujeres, el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales, estimando que el tratamiento

⁴ Respuesta efectuada por el Gobierno a una pregunta parlamentaria sobre las medidas para evitar la violencia contra las mujeres. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de 18-3-98.

corrector exige una labor coordinada entre las diferentes administraciones Públicas, está trabajando en el tema a tres niveles:

1. A nivel Autonómico y Municipal.
2. A nivel Ministerial y
3. En cooperación con el Consejo General del Poder Judicial.

Desarrollando esta triple actuación coordinada podemos destacar que:

En el ámbito autonómico se celebró el pasado día 26 de Noviembre de 1997 una conferencia sectorial monográfica, a fin de analizar la violencia contra las mujeres encontrándose presente en las mismas representantes de las Comunidades Autónomas, de la Federación de Municipios y Provincias (FEMP) y de los Ministerios de Trabajo y Asuntos sociales, Administraciones públicas, Educación y Cultura, Justicia, Sanidad y Consumo e Interior adoptándose el acuerdo de elaborar un plan de acción y una campaña de sensibilización cuyo desarrollo está teniendo en la actualidad frutos muy positivos en el análisis del fenómeno y continuidad en la aportación de soluciones desde las administraciones implicadas, como hemos visto. Este Plan de actuación gira bajo diversas áreas de actuación: sensibilización, educación y formación, recursos sociales, sanidad, legislación y práctica jurídica e investigación.

En el nivel ministerial hay que recordar que se creó una Comisión interministerial compuesta por representantes de los Ministerios de Interior, Educación y Cultura, Sanidad y Consumo, Justicia y Trabajo y Asuntos sociales, comisión que ha venido trabajando en aras a analizar la mejora de los mecanismos existentes en sus diversas áreas de competencia, impulsando nuevos procedimientos que garanticen la protección de las mujeres y participando de manera activa en la elaboración del mencionado plan.

En cuanto al Consejo General del Poder Judicial hay que recordar, como hemos mencionado anteriormente, que se está produciendo una especial y directa cooperación del mismo en la obtención de soluciones y mejoras en la lucha contra la violencia doméstica, como lo demuestran las jornadas celebradas los días 15 y 16 de Diciembre de 1997 sobre «La violencia en el ámbito familiar» y las de fecha 1 y 2 de Junio de 1998, –también antes aludidas– sobre los delitos contra la igualdad, ambas en colaboración con el Instituto de la mujer. Precisamente, las conclusiones obtenidas en estas jornadas han sido utilizadas en la elaboración de los informes que se han elaborado por la propia Comisión de Estudios e Informes con respecto a los cambios legislativos necesarios para combatir los malos tratos.

4. Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de Enero de 1998

Con todo ello, las actuaciones que se han producido en todo el Estado durante 1998 para luchar contra los malos tratos a mujeres tuvieron su arranque en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 16 de Enero de 1998 en el que se adoptaron las siguientes propuestas:

1.- En la convocatoria de subvenciones a ONGs con cargo al IRPF 98 se creó una nueva línea de programas de apoyo a niños y niñas que han sufrido las consecuencias de la violencia doméstica incrementándose la dotación presupuestaria en programas de apoyo y asesoramiento a mujeres maltratadas.

2.- Se han habilitado a lo largo de 1998 nuevos centros de atención a mujeres y oficinas de atención a las víctimas de delitos violentos.

En este sentido, en los nueve primeros meses de 1998 se crearon siete oficinas de esta clase además de la ubicada en Palma de Mallorca que funcionaba desde el año 1997. Las ciudades en donde se ubican estas oficinas son Oviedo, Zaragoza, Burgos, Albacete, León, Valladolid y Murcia.

Estas oficinas cuentan con un oficial de la administración de justicia dotándose, posteriormente, de equipos de apoyo psicosocial.

Su función consiste en informar y apoyar al ciudadano en relación con los derechos reconocidos en la ley de ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, así como el procedimiento administrativo para solicitar las ayudas y asistencias informando, asimismo, de todos los recursos sociales disponibles a nivel estatal, autonómico y local. Por último, y asociado al avance de la informatización judicial seguirán el desarrollo del procedimiento judicial, manteniendo a la víctima informada.

3.- Se han incluido en el Plan de empleo de 1998 cursos de formación para el empleo para mujeres víctimas de la violencia, con lo que se facilita la reinserción laboral y social.

4.- Se han realizado módulos formativos a lo largo de 1998 dirigidos a mandos superiores de la policía y Guardia civil, así como jornadas sobre violencia doméstica dirigidas a miembros de la policía y Guardia Civil.

5.- Se han creado nuevos servicios de atención a la mujer (SAM) según se ha reflejado anteriormente.

6.- Se ha llevado una campaña de sensibilización, a lo largo de 1998, de ámbito estatal por las Comunidades Autónomas, la Federación Española de Municipios y Provincias y la Administración del Estado.

5. Convenios realizados por el Instituto de la Mujer con Comunidades Autónomas y corporaciones locales

En esta línea de actuación también han resultado muy positivos los Convenios realizados por el Instituto de la mujer con los organismos de Igualdad de las Comunidades Autónomas y corporaciones locales que a continuación se citan:

■ Andalucía: Convenio con la Diputación Provincial de Almería. (Equipamiento Casa de acogida).

■ Aragón: Convenio con el Instituto de la Mujer Aragonés. (Campaña de violencia contra las mujeres).

Convenio con el Ayuntamiento de Huesca (Equipamiento de vivienda de mujeres con cargas familiares).

■ Asturias: Con el Ayuntamiento de Avilés. (Equipamiento de casa de acogida).

■ Canarias: Con el Cabildo Insular. (Equipamiento e infraestructura de casa de acogida).

■ Castilla y León: Con la Comunidad Autónoma de Castilla Y León. (Acondicionamiento de un centro para mujeres maltratadas).

■ Extremadura: Con la Comunidad Autónoma de Extremadura. (Equipamiento de la casa de la mujer de Cáceres).

■ Galicia: Con la Comunidad Autónoma de Galicia. (Jornadas de Formación de casas de acogida).

Con el Ayuntamiento de Santiago de Compostela (Equipamiento de casa de acogida).

■ Madrid: Con la Comunidad Autónoma de Madrid. (Acondicionamiento de Centro para mujeres).

■ Murcia: Con la Comunidad Autónoma de Murcia (Dos jornadas sobre violencia en el ámbito familiar dirigido a profesores/as y alumnos/as de Derecho y a jueces, fiscales y forenses; jornada de trabajo sobre violencia hacia las mujeres dirigido a personal sanitario y a Fuerzas de seguridad del Estado; Cursos de formación sobre violencia hacia las mujeres; Campaña sobre violencia hacia las mujeres).

Con el Ayuntamiento de Cieza, (Equipamiento de casa de acogida).

■ País Vasco: Con el Ayuntamiento de Santurce. (Equipamiento de casa de acogida).

Con el Ayuntamiento de Eibar (Guipúzcoa), (Reforma de casa de acogida).

Con el Ayuntamiento de Ermua (Equipamiento de casa de acogida).

Con el Ayuntamiento de Galdácano (Vizcaya). (Equipamiento de casa de acogida).

■ La Rioja: Con la Comunidad Autónoma de La Rioja. (Acondicionamiento de un centro de acogida para mujeres maltratadas).

■ Valencia: Con la Comunidad Autónoma Valenciana. (Jornadas sobre violencia de género).

■ Ceuta: Con la ciudad de Ceuta. (Jornadas sobre violencia contra las mujeres).

■ Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP): Con FEMP (Curso sobre la violencia y malos tratos).

Hay que destacar también la positiva intervención de los Ministerios de Educación y Cultura, Administraciones públicas, Interior, Justicia y Sanidad y Consumo desde que se les invitó a la IV Conferencia Sectorial de la mujer que se dedicó de manera monográfica al tema de la violencia doméstica creándose la Comisión Interministerial que intervino muy directamente en la elaboración del Plan contra la Violencia doméstica.

6. Protocolo Específico al Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de fecha 27 de Mayo de 1998

Por otro lado, en el Protocolo Específico al Convenio Marco de colaboración entre el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales de fecha 27 de Mayo de 1998 se realizaron las siguientes actuaciones conjuntas:

a) Asistencia a mujeres maltratadas.

b) Formación del personal al servicio de la administración de justicia en materia de igualdad de oportunidades.

c) Asistencia a mujeres víctimas de delitos violentos y agresiones sexuales con la creación de oficinas en las Comunidades Autónomas que determine la Comisión de seguimiento del Convenio marco.

7. Declaración institucional del Congreso de los Diputados

El reconocimiento institucional de este problema y la permanente actitud positiva para conseguir vías que incrementen esta protección de las mujeres que son objeto de maltrato tuvo su confirmación en el propio Congreso de los Diputados también, ya que el día 25 de Noviembre de 1998, -días antes del 50 aniversario de la Declaración Universal de los derechos humanos-, aprobó por asentimiento una declaración institucional en la que se recogía que:

«... Es necesario reconocer que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las desiguales relaciones de poder entre el hombre y la

mujer y que los hombres han abusado de ésta para violar los derechos humanos de las mujeres.

Manifiesta que la violencia contra las mujeres constituye una violación de los derechos humanos fundamentales de las mujeres, es un atentado contra la integridad física y psicológica de las mismas, destruye la dignidad humana de las mujeres víctimas y denigra a sus agresores, es un obstáculo para el desarrollo social, económico y político de la sociedad, es un ataque contra la paz y la democracia y, por tanto, la eliminación de cualquier forma de violencia es un reto para todos los hombres y todas las mujeres.

Denuncia que, aunque la mayoría de las víctimas silencien las agresiones sufridas, –y sigue incrementándose el número de denuncias por malos tratos, debido en parte a la labor de sensibilización realizada en estos años–, muchas mujeres sufren todavía en silencio malos tratos físicos y psíquicos, muchas mujeres sufren agresiones sexuales, algunas son agredidas y muchas son forzadas a prostituirse. Desgraciadamente, la violencia contra las mujeres es un hecho cotidiano en la vida de muchas de ellas.

Insta a todos los agentes que intervienen en la atención a la víctima a utilizar todos los medios de que disponen en la defensa efectiva de las mujeres que sufren violencia; a los hombres a rechazar el abuso de la fuerza y del poder y a toda la sociedad a prestar apoyo a las víctimas y a colaborar con las asociaciones y grupos que luchan por erradicar la violencia.

Se compromete a impulsar desde este Parlamento cuantas iniciativas se propongan que vayan encaminadas a prevenir y erradicar la violencia y a ayudar a las víctimas de las agresiones físicas y psíquicas, con el fin de que en nuestro país se produzca un grado de tolerancia cero de la violencia contra las mujeres a nivel individual, colectivo e institucional».

Esta declaración del Congreso de los Diputados con motivo del aniversario de la declaración de los derechos humanos supone un cántico a la necesidad de acotar todas las vías de escape que pueda tener este fenómeno, de avanzar continuamente en aquellos proyectos que se articulen para incrementar la protección de las mujeres víctimas de delitos violentos y de seguir en esa línea que ahora están manteniendo todas las administraciones (estatal, autonómica y local) que están implicadas en esta cuestión y han asumido su tanto de responsabilidad personal para dar solución al problema.

8. Informe aprobado por el Pleno del CGPJ de 19 de Junio de 1998

En el informe emitido por la Comisión de Estudios e Informes del CGPJ aprobado por el Pleno del citado Órgano de fecha 19-6-98 se propusieron una serie de medidas en orden a hacer efectiva esta lucha contra el fenómeno de la violencia doméstica. Las medidas propuestas se ciñen a los siguientes aspectos, a saber:

a) Conseguir una mejora de la estadística judicial.

Evidentemente, una de las cuestiones en las que se ha ido avanzando, precisamente, se centra en acabar con el desconocimiento real de este problema, circunstancia que había motivado que fuera difícil afrontar una cuestión sobre la que se desconocía el alcance real de la extensión del fenómeno. En este sentido, se recoge en el informe citado que en desarrollo de las previsiones contenidas en el Libro Blanco de la Justicia aprobado por el Pleno del CGPJ en fecha 8-9-97 se debe alcanzar una completa informatización de todos los órganos judiciales lo que repercutirá en un mejor conocimiento de las cifras estadísticas reales en materias como la que ahora tratamos.

b) La intensificación de las actividades de formación de jueces y magistrados relacionadas con estos temas.

Es en esta materia en la que con mayor fuerza está interviniendo el CGPJ, a fin de ir trasladando todas aquellas cuestiones que sirvan para debatir y discutir las diversas soluciones que pueden ofrecerse ante este fenómeno. Justo es ahora recordar las dos jornadas a las que al principio de este trabajo nos hemos referido en la que, en colaboración con el Instituto de la Mujer se ha ido avanzando en estas actividades de formación.

c) La suscripción de convenios de cooperación y colaboración con distintas entidades públicas comprometidas en esta cuestión.

Podemos citar, a modo de ejemplo que el Pleno del CGPJ, mediante Acuerdo de fecha 12-11-97 aprobó la firma de un Convenio de colaboración con el Consejo de la mujer de la Comunidad de Madrid en el que se permite a este organismo acceder a los libros, archivos y resoluciones judiciales en el territorio de la Comunidad de Madrid entre los años 1992 a 1996, a fin de llevar a cabo un estudio de los procesos y sentencias judiciales que se han producido por infracciones penales derivadas de malos tratos en el ámbito doméstico.

Precisamente, fruto de este Convenio podemos recordar que en un estudio elaborado por la asociación Themis en la Comunidad de Madrid se llega a la conclusión de que sólo 5 de cada 100 denuncias presentadas por malos tratos son juzgadas como delito, mientras que las 95 restantes son calificadas como falta. Además, en los juicios de faltas el 20% de las víctimas afrontó el proceso judicial sin la intervención de abogado ni Ministerio Fiscal.

El estudio fue realizado con una muestra de 1400 casos y en el mismo se concluye que el porcentaje de tramitación de las denuncias presentadas como falta se mantuvo, incluso, en los 260 casos denunciados por amenaza de muerte.

d) Realización de estudios sobre la interpretación y aplicación de las normas procesales y penales relativas a las conductas para instar a los

poderes del Estado en lo que se refiere a las posibles reformas normativas que se pueden efectuar en esta materia, aspecto al que nos referiremos posteriormente al abordar la reforma que se propone en el Código Penal en materia de violencia doméstica.

e) Se estima también aconsejable la puesta en práctica de programas de tratamiento tendentes a la eliminación de las conductas violentas, los cuales se estima idóneo que sigan desarrollándose en el tiempo, incluso con posterioridad al cumplimiento de la posible condena que se le pueda imponer al autor del hecho delictivo.

f) Se entiende necesaria la existencia de que tanto por parte de la Administración General del Estado como por parte de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia se dote de los medios materiales y personales necesarios a fin de que los jueces y magistrados desarrollen debidamente sus cometidos jurisdiccionales de forma diligente.

g) Uno de los puntos en los que el CGPJ ha incidido con mayor fuerza es en la necesaria utilización de la vía de los juicios rápidos para poder combatir el fenómeno de la violencia doméstica ex art. 790.1 Lecr.

h) Del mismo modo, otra de las mayores garantías para la unificación de criterios y que sirva, al mismo tiempo, para llegar a conocer el alcance del fenómeno podría pasar por la conformación de órganos judiciales concretos que en cada Partido Judicial pudieran llegar a conocer de modo exclusivo de este tipo de hechos por la atribución por vía de reparto de los asuntos enmarcados en los mismos, como posteriormente desarrollaremos.

i) Otra medida se centraría en la constitución de equipos provinciales que pudieran auxiliar a los juzgados de familia en los asuntos en los que pueden darse este tipo de hechos, o bien en aquellos juzgados que, como en el caso anterior, asuman la competencia exclusiva para conocer de los malos tratos. Estos equipos provinciales estarían constituidos por médicos forenses, psicólogos, asistentes sociales y personal especializado, al igual que está ocurriendo, por ejemplo, en la actuación que están asumiendo en estos casos las propias Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado.

9. Juzgados de violencia doméstica

Hemos hecho referencia anteriormente a la propuesta efectuada por el Pleno del CGPJ en cuanto a la necesidad de atribuir por normas de reparto el conocimiento de los hechos de malos tratos a mujeres a un solo juzgado en cada Partido Judicial, lo que permitiría tener un conocimiento exacto de la situación y la aplicación de la reiteración en este

tipo de conductas. Precisamente, es el conocimiento aislado de cada hecho de maltrato por los juzgados lo que ha dificultado un tratamiento más eficaz en la lucha contra este fenómeno. Estos juzgados de Primera Instancia e Instrucción conocerían, además, de otro tipo de asuntos con arreglo a su competencia civil y penal, lo que no los convertiría en juzgados especializados como los de familia o de tutelas e incapacidades, por ejemplo, porque el número de asuntos a conocer no justificaría, precisamente, su admisión. Esta es la idea que sigue el propio CGPJ en el informe al que anteriormente nos hemos referido.

10. Circular de la Fiscalía General del Estado 1/1998

Es evidente que acudir por la vía de la especialización en el conocimiento y tratamiento de esta materia puede y debe tener una repercusión positiva en la obtención de resultados positivos en beneficio de la víctima de estos hechos delictivos.

Como se ha puesto de manifiesto con reiteración, la participación del Ministerio Fiscal en la introducción y plasmación de medidas en esta materia es de una importancia considerable. En este sentido, debemos recordar la Circular 1/1998 de la Fiscalía General del Estado en la que se recoge en el apartado VII el relativo a los *aspectos organizativos de la Fiscalía* en materia de malos tratos a las mujeres, proponiéndose las medidas siguientes, a saber:

1) La creación de un servicio de violencia familiar

Desde diversos sectores se ha solicitado la creación de una fiscalía especial que asumiera los asuntos de malos tratos a mujeres. Ahora bien, desde la propia Fiscalía se ha entendido desaconsejable esta posibilidad, dado que las dos que existen en la actualidad –narcotráfico y corrupción– no reúnen las características de este tipo de hechos delictivos, –según se recoge en la Circular objeto de estudio– entendiéndose que es más aconsejable la potenciación de la figura del fiscal adscrito a los procedimientos de malos tratos por las ventajas que produce la cercanía del fiscal y su directa participación en el impulso del procedimiento, tal y como se recoge en la propia Circular 1/89 de la misma Fiscalía General del Estado.

En una respuesta parlamentaria del Gobierno publicada en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados⁵ se recoge expresamente que «La

⁵ Boletín Oficial del Congreso de los Diputados de fecha 19 de Junio de 1998. Pregunta: Razones por las que no se ha decidido a crear la Fiscalía Especial para los malos tratos familiares.

propia esencia y utilidad de las Fiscalías especiales desaconsejan la creación de una de ellas para los casos de malos tratos familiares. Las Fiscalías Especiales son eficaces en la lucha contra la delincuencia organizada y con una alta especialización técnica en la comisión de delitos que se cometen en un amplio ámbito del territorio que a veces afecta a varios Estados. Ante este tipo de delincuencia es conveniente una estructura como la de las Fiscalías Especiales con competencia en todo el territorio y medios especializados que carecen de utilidad en otros ámbitos...

...Se entiende que son, por ello, más eficaces las actuaciones en las Fiscalías provinciales próximas a los hechos, si bien resulta conveniente una mayor formación y concienciación de las Fiscalías respecto a esta violencia. En este sentido, es decisivo el interés del Gobierno en ampliar las competencias de la Fiscalía en esta materia y mejorar la formación de los Fiscales, medidas todas ellas contenidas en el Acuerdo de Consejo de Ministros que aprobó el Plan de acción contra la violencia doméstica en el que figuran las siguientes medidas:

Actuación de oficio del Ministerio Fiscal para instar la aplicación del tipo del art. 153 en base a la reiteración de las faltas e incluso denuncias.

Solicitar del Ministerio Fiscal la adopción de una posición más activa en la búsqueda de pruebas y en el seguimiento de la efectiva ejecución de las sentencias.

Reformar el art. 104 Lect. la previsión de que «sólo podrán ser perseguidas por los ofendidos o sus representantes legales las faltas consistentes en malos tratos inferidos por los maridos a las mujeres» y la excepción a la persecución de la falta del art. 620 CP previa denuncia cuando tenga lugar contra miembros de la familia. Asimismo, deberá suprimirse la referencia que en aquél artículo se realiza a la desobediencia de las mujeres hacia los maridos».

En este sentido, se propone en la Circular ahora analizada la creación de la figura del Fiscal especialmente encargado de la coordinación de las causas por violencia doméstica comunicando su actuación a la Fiscalía General y a la Inspección Fiscal. Al mismo tiempo, esta medida va a acompañada de un registro sobre estos hechos que permita la mejora en la estadística.

b) Un registro especial de causas de violencia doméstica

Se recoge en la Circular referida una cuestión muy recurrente en la actual concepción de esta temática, cual es el perfecto conocimiento que debemos tener de la situación real de este fenómeno.

En este sentido, se establece que el Fiscal encargado del servicio de violencia familiar, con el personal auxiliar necesario, se va a encargar de la llevanza de un registro informático o convencional de las causas seguidas por estos hechos, de tal manera que los fiscales deberán remitir a este registro copia de la denuncia o querrela y de las principales resoluciones que se hayan adoptado en cada procedimiento penal. Asimismo,

los que estén encargados de asuntos de familia comunicarán a este registro los procedimientos de nulidad, separación o divorcio en los que se aleguen por alguna de las partes malos tratos al cónyuge o a los hijos.

Con respecto a este último apartado debemos hacer un especial inciso, ya que las reformas legislativas que se han ido promoviendo pueden y deben tener un efecto positivo a la hora de ir subsanando las deficiencias de la legislación en esta materia.

Así, con respecto a la reforma del CC en materia de separación o divorcio presentada por el GPP en el Congreso de los Diputados el 10 de Noviembre de 1998⁶ hay que señalar que los malos tratos entre los cónyuges supondrán una situación que se introduce en el art. 86, punto 5º CC, añadiendo como causa de divorcio a la del hecho de la condena por sentencia firme por atentar contra la vida del cónyuge, sus ascendientes o descendientes las siguientes:

a) Producir a su cónyuge o a sus descendientes, con violencia o intimidación, amenaza o engaño, un aborto o lesiones al feto.

b) Atentar contra la integridad física de su cónyuge, ascendientes o descendientes, produciéndole una lesión calificada como delito.

c) Ejercer habitualmente violencia sobre su cónyuge, o sobre sus ascendientes o descendientes o convivientes de la unidad familiar.

d) Realizar en la persona de su cónyuge, o de sus ascendientes o descendientes un delito de detención ilegal, secuestro o coacciones.

Por último se ha incluido también la reforma del art. 103 del CC para añadir un párrafo señalando que:

«Si en las demandas de separación o divorcio se alegasen como causa los malos tratos, o en las de nulidad la existencia de éstos como causa del vicio en el consentimiento, el juez, con carácter previo o posteriormente a la adopción de las medidas establecidas en el presente artículo, podrá acordar la práctica de una prueba pericial psicológica sobre el cónyuge presuntamente autor de los mismos.

La anterior medida se acordará en todo caso cuando se haya abierto juicio oral o haya sido condenado el cónyuge por los delitos establecidos en el punto 5º del art. 86, y se vaya a acordar un régimen de patria potestad compartida, o un uso no exclusivo de la vivienda familiar, u otras medidas que impliquen un acercamiento espontáneo y no vigilado del cónyuge a su entorno familiar. A resultas del pronóstico de comportamiento del cónyuge objeto de examen psicológico, el juez acordará lo procedente».

⁶ Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. 122/000208. Proposición de ley de reforma del Código Civil en materia de proceso de separación y divorcio cuando se deriven o tengan como precedentes malos tratos entre cónyuges. Reforma los arts. 86 y 103 CC.

De esta manera, con independencia de que la propia fiscalía tendrá un conocimiento exacto de los hechos alegados en los procesos de familia que supongan la comisión de un ilícito penal, se amplía el elenco de posibilidades con esta reforma referida para poder extinguir el matrimonio por alguna de las circunstancias antes mencionada que hacen imposible, evidentemente, una vida en común.

La segunda medida incluida en el art. 103 CC tiene la suficiente importancia al facultar al juez a adoptar de oficio, con carácter previo o posteriormente a la adopción de las medidas provisionales previstas en el art. 103 CC, la práctica de una prueba pericial psicológica sin necesidad de que los inste alguna de las partes. Lo normal es que la Autoridad Judicial acuerde la medida de la pericial con anterioridad a la adopción de las medidas del art. 103 CC, habida cuenta que el resultado de la práctica de esta prueba le puede resultar de indudable interés para la adopción de las provisionales citadas mientras dura el procedimiento de separación o divorcio.

Pues bien, continuando con la importancia de este registro de causas por malos tratos resulta importante la consulta del listado de causas que puede haber contra una persona por este tipo de hechos a fin de poder instar la acumulación de las causas para su persecución como delito.

Precisamente, uno de los inconvenientes que existían para la utilización de la vía de la habitualidad en la comisión de estos hechos se centraba en las dificultades existentes para la apreciación de la habitualidad contemplada en el art. 153 CP que pueden y deben quedar subsanadas con este mayor conocimiento de los maltratadores reiterativos.

Por último, hay que señalar que en la propia Circular se reconoce que las ventajas del funcionamiento de este registro se centran en dos:

- Evitar el tratamiento inconexo de las conductas violentas reiteradas atribuibles a una persona y
- Facilitar una estadística fiable y completa.

c) Actuaciones del Fiscal para detectar la conexidad de las causas

Se reconocen en la propia Circular los problemas que han existido, precisamente, por este tratamiento inconexo que, hasta la fecha, se ha realizado de las conductas de maltrato en el seno de la familia, lo que ha propiciado la inaplicación del art. 153 CP, así como también una diferente graduación de la individualización o en la negativa a la suspensión en la ejecución de la pena.

Por todo ello, se propone la necesidad de la incoación de unas diligencias previas por delito, en lugar de la incoación y señalamiento a juicio de faltas, cuando de los datos que constan por el Registro especial

creado al efecto conste una reiteración en este tipo de hechos, circunstancia que facilitará la posterior adopción de otras medidas cautelares. Se insiste, por ello, en la necesidad de seguir el trámite posterior de Procedimiento abreviado dando cumplimiento a la propia Circular 1/1989 de la Fiscalía General del Estado a fin de que por los Fiscales se dé cumplimiento a las funciones de impulso y simplificación del procedimiento al objeto de conseguir una rápida resolución del órgano judicial.

d) Obtención de una estadística en materia de malos tratos

Se insiste en la circunstancia a la que nos venimos refiriendo de obtener unos datos perfectamente fiables que hagan desaparecer esas cifras negras de la criminalidad que a lo largo de estos últimos años han constituido un auténtico lastre para conocer el alcance de este fenómeno. Por ello, el Registro específico creado en las fiscalías coadyuvará a la perfecta determinación del alcance real de la situación de la violencia doméstica en nuestro país.

II. Circular 2/1998 de la Fiscalía General del Estado sobre las ayudas a las víctimas de delitos dolosos y contra la libertad sexual

Con la misma eficacia en el análisis de los problemas que existen en este fenómeno que en la anterior Circular 1/1998, la Circular 2/1998 de la propia Fiscalía General del Estado precisa los deberes que incumben al Ministerio Fiscal en relación a las ayudas públicas a conceder a las víctimas de estos hechos delictivos.

En efecto, desarrolla la propia Ley 35/1995 de 11 de Diciembre de Ayudas y asistencia a las víctimas de los delitos dolosos violentos y contra la libertad sexual con dos capítulos, destinado el primero a la protección económica a la víctima de un delito doloso violento o de un delito contra la libertad sexual, analizando el sistema de ayudas⁷ y el segundo dedicado a las víctimas de cualquier modalidad delictiva.

Los aspectos que, al objeto de la presente exposición sobre el fenómeno de los malos tratos a mujeres, nos interesa destacar son los siguientes, a saber:

a) Especial atención personal a las mujeres que han sido objetos de malos tratos

Las especiales características de esta modalidad delictiva hacen necesario que el trato que se presta a la víctima vaya acompañado de una

⁷ Desarrollado por el Real Decreto 738/1997 de 23 de Mayo que configura el Reglamento de Ayudas.

atención personal que impida que en futuras ocasiones las mujeres víctimas de malos tratos desistan de acudir a los organismos competentes cuando han sufrido una agresión.

En este sentido, circunstancias como la incomprensión de terceros ante el problema que sufre la mujer denunciante o la falta de atención a su problema pueden hacer que en otras ocasiones prefieran seguir sufriendo en la intimidad del hogar su problema que acudir a las instituciones competentes.

Por ello, se insiste en esta Circular en que por parte del Ministerio Fiscal se debe intentar recabar a favor de la víctima de cuantos recursos institucionales existan, si es el caso, en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, Diputación o Municipio para la asistencia psicológica y orientación personal de quienes han sufrido un delito. Por ejemplo, en el caso de la Comunidad Valenciana, la Consellería de Bienestar social de la Generalitat Valenciana acaba de aprobar un sistema de asistencia jurídica gratuita a las mujeres que sean víctimas de malos tratos físicos y psíquicos y que no tengan suficientes recursos propios para obtener una asistencia de un abogado que les asista en el proceso. Por ello, se articula un turno especial de oficio para estas mujeres.

Resulta también interesante la previsión contenida, a estos efectos, en el art. 16 de la Ley 35/1995 relativa a la constitución de oficinas de asistencia en la sede de los juzgados y Tribunales y de las fiscalías en que las necesidades lo exijan. En este sentido, la atención y protección a la víctima de los malos tratos supone un reforzamiento de la solidaridad social y reconforta la confianza en las instituciones por la asunción de una obligación que a éstas les compete en aras a garantizar la máxima satisfacción de los ciudadanos que tienen un problema de la máxima gravedad como el que ahora nos ocupa.

Ya hemos referenciado con anterioridad a que a los largo de los primeros nueve meses de 1998 se constituyeron oficinas de asistencia a las víctimas de delitos violentos en las capitales de Oviedo, Zaragoza, Albacete, León, Valladolid y Murcia, más la de Palma de Mallorca que venía funcionando y desde el 20 de Julio se 1998 se instaló otra en Burgos.

b) Obligación del Estado de resarcir a las víctimas de delitos violentos

Desarrollando esta Circular las previsiones contenidas en la Ley 35/1995 se destaca que la obligación que se impone el Estado de indemnizar a las víctimas de delitos violentos no se llega a identificar con la responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas, ni con las prestaciones de la Seguridad social.

Evidentemente, de lo que estamos tratando es de un fenómeno de socialización del riesgo existente de que se produzcan estas situaciones y

de la solidaridad que el Estado muestra con las víctimas de estos delitos. Ahora bien, de lo que se trata es de garantizar un mínimo a las víctimas ante la posibilidad de que se declare la insolvencia total o parcial del culpable de los hechos, lo que resulta obvio por cuanto se encierra la responsabilidad estatal en el marco de la subsidiariedad en la responsabilidad de abono de la indemnización a la víctima de tal manera que el art. 5.1 de la Ley 35/1995 determina que el importe de la indemnización cobrada del culpable y la ayuda estatal no puede exceder la cuantía de la condena impuesta en sentencia al culpable o responsable civil, so pena de caer en un enriquecimiento injusto.

En cuanto al concepto del abono de las ayudas por parte del Estado se significa que las mismas no constituyen indemnización, ya que, evidentemente, el Estado no fue parte condenada en el procedimiento penal, sino que lo que se trata con la asunción de esta obligación es buscar la garantía social de un contenido mínimo de resarcimiento.

c) La identidad de las víctimas y el concepto de víctima indirecta

Se recoge en la Circular que «no se debe cerrar la instrucción sin haber recabado prueba de la identidad de las víctimas y de los daños físicos y psíquicos que han sufrido.»

Pero no solamente se exige esta identificación que, por otro lado resulta obvia, sino que se destaca que se deben incorporar los suficientes elementos de prueba relativos a la realidad de los daños físicos y psíquicos sufridos por el agraviado y su conexión causal con los hechos indiciariamente constitutivos de delito. Nótese que se empezaba ya a hacer constar la referencia específica a los daños psíquicos que posteriormente iban a ser reconocidos en el Proyecto de reforma del CP en materia de protección a las víctimas de malos tratos a los que posteriormente aludiremos.

Por último, en este apartado no debemos olvidar que la comisión de los hechos delictivos de esta naturaleza de una manera reiterada han acabado desgraciadamente con la muerte de muchas mujeres que previamente había denunciado en multitud de ocasiones los malos tratos inferidos por sus maridos o compañeros sin que se le hubiera otorgado una respuesta eficaz a su problema. Esta situación produce otro tipo de víctima, como es el caso de los hijos que quedan en una situación de auténtico drama, con su padre en la cárcel y su madre fallecida. Por ello, con independencia de que se proceda a la cobertura de unas ayudas de tipo económico a estas víctimas es preciso el establecimiento de un arco protector en las diferentes áreas en las que pueden resultar necesitados estos menores, obligación, por ello, ineludible de la administración.

En el Informe aprobado por el Pleno del CGPJ de fecha 21 de Octubre de 1998 con respecto al Proyecto de reforma del CP en materia de violencia doméstica se recoge expresamente que este fenómeno no es un problema exclusivo de las mujeres, sino que se extiende a los hijos que conviven en el seno de la familia y que se encuentran obligados a soportar un clima de violencia que les afecta psicológicamente, perturbando, además, el normal desarrollo de su proceso de aprendizaje, toda vez que asimilan un modelo de conducta que puede fomentar en el futuro su actitud agresiva o la normal asunción de su condición de víctimas de la agresión.

¶) ¿Y qué medidas se van a adoptar en la lucha contra la violencia doméstica?

1. *El II Plan de Acción contra la violencia doméstica*

El día 11 de Mayo de 2001, el Consejo de Ministros aprobaba el II Plan de Acción contra la Violencia doméstica, un Plan en el que se han recogido una serie de medidas para intentar luchar contra un fenómeno que toda la sociedad, desde todos los sectores de la Administración y la propia ciudadanía, quiere atajar de una vez por todas.

Recordemos que este II Plan es la continuación del I Plan de Acción que fue aprobado en el Consejo de Ministros en fecha 30 de Abril de 1998 con el fin de dar cumplimiento a los acuerdos adoptados en la Conferencia Sectorial de la Mujer en la que participaron todas las Comunidades Autónomas en el año 1997.

Mientras que este I Plan de Acción tenía una vigencia de dos años se pretende, en principio, que este segundo Plan se prolongue hasta el año 2004 recogiendo todas las iniciativas que se han ido planteando desde diferentes colectivos a fin de articular medidas que se ejecuten por todos los sectores partícipes en esta problemática, es decir, Ayuntamientos, Comunidades Autónomas, Jueces, Fiscales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Médicos, educadores, asistentes sociales, Instituto de la Mujer asociaciones de Mujeres, etc. En definitiva, los componentes de todas las instituciones y de aquellas organizaciones no pertenecientes a la Administración que llevan mucho tiempo luchando por encontrar soluciones que resulten realmente efectivas. Pero ¿Cuáles son estas medidas?

Entre las soluciones que se han adoptado en este II Plan de Acción encontramos la de la formación de un turno de abogados de oficio especializado, la implantación de un sistema de telealarma en las mujeres amenazadas, la intensificación de la puesta en marcha de centros de emergencia y pisos tutelados, la formación ocupacional de las mujeres en centros de acogida y la continuación de acciones de sensibilización social de los medios de comunicación social a fin de ir transmitiendo

imágenes que impliquen subordinación entre sexos. En efecto, se pretende afrontar una serie de medidas, que son en su mayor caso preventivas y en otros de asistencia a las víctimas de estos delitos, para que las mujeres que acudan a denunciar estos hechos puedan encontrar un ambiente de protección y tratamiento que les convenza de que la sociedad en su conjunto quiere sacarlas de la situación de oscurantismo que han podido vivir hasta ese momento. Además, se introducirá la inhabilitación para el ejercicio de la patria potestad, la sustitución de las penas de multa por trabajos en beneficio de la comunidad o la privación del derecho de tenencia de armas a los agresores.

Estas medidas tienen, por otro lado, la intención de hacer salir a flote la situación real de la violencia doméstica que existe en España, ya que, como hemos reseñado en otras ocasiones, uno de los problemas de este fenómeno es el desconocimiento de la situación real que sufren las mujeres y la cuantificación de los hechos de malos tratos. Por ello, nos hemos preguntado en muchas ocasiones ¿Cómo es posible ofrecer soluciones a un problema en el que se desconoce el alcance real de su dimensión?

■ *¿Cuál es la cifra real de hechos de violencia doméstica que ocurren anualmente en nuestro país?*

Para conocer los números y cifras reales el Instituto de la Mujer se ha preocupado en los últimos tiempos de realizar encuestas que esclarecieran este punto. Así, en el año 1999 llevó a cabo una macroencuesta sobre «La violencia contra las mujeres» cuyos resultados demostraron que el 4,2 % de las mujeres españolas mayores de edad habían declarado ser víctimas de malos tratos durante el año 1999, cifra que representaba un total de 640.000 mujeres, aproximadamente. Según esta encuesta, un total de 1.865.000 mujeres entre las 15.028.000 de esta edad, el 12,4% son, en realidad, víctimas de maltrato en el hogar, y aunque no habían reconocido expresamente serlo, de las respuestas que daban a muchas preguntas se llegó a la conclusión de que «técnicamente» lo estaban siendo, aunque no quisieran reconocerlo, lo que da un alcance del problema de este fenómeno en el que existen víctimas que ni tan siquiera saben que lo son. Realmente impresionante.

Sobre este tema expuse en la revista *La Ley*⁸ un trabajo en el que planteaba una serie de propuestas para luchar contra este fenómeno y en el que analizaba la necesidad de promover los juzgados especializados en violencia doméstica, ya que, entiendo, es la pieza angular de este nuevo sistema de protección frente a la, también denominada, violencia de género.

⁸ «Propuestas para una reforma integral en materia de violencia doméstica». Por Vicente Magro Servet. En *La Ley* de fecha 21 de Diciembre de 2000.

Ofrecía unas cifras que antes he reseñado y que demostraban que el número de denuncias que presentaban las mujeres que eran objeto de maltrato se iba incrementando. Veamos:

- 1997: 24.614
- 1998: 26.910
- 1999: 29.405
- 2000: 30.269

Es decir, vemos que el año pasado se llegó a romper la cifra de las 30.000 denuncias. Sin embargo, las cifras reales que parecen desprenderse de la encuesta y el posterior informe realizado por el Instituto de la Mujer antes citado dan a entender que estamos ante lo que personalmente denomino *la punta del iceberg en la violencia de género*. Si las cifras reales, no constatadas, se sitúan en cerca de 600.000-700.000 hechos de maltrato estamos hablando de porcentajes muy reducidos de las mujeres que acuden a comisarías y juzgados a denunciar las agresiones de las que son objeto.

Nótese que de las denuncias presentadas en el año 2000 (30.269) frente a las de 1999 (29.405) tenemos un porcentaje de incremento del 2,94%. Prácticamente insignificante.

Por otro lado, se va a trabajar decididamente en el tema de la prevención. Es en esta dirección hacia donde también deben dirigirse las actuaciones de las Administraciones implicadas en este tema. Ante esta circunstancia se han intensificado los controles de las medidas cautelares y el Instituto de la Mujer viene adoptando un seguimiento de las medidas acordadas en prevención y evitación de las agresiones a mujeres cuando éstas ya han denunciado su situación en comisarías y juzgados, toda vez que se entiende que si la denuncia no lleva aparejada medidas efectivas esa mujer no volverá a presentar una nueva denuncia en el futuro.

Debemos recordar, y antes lo hemos señalado, las cifras de mujeres que fallecieron en los últimos años a causa de esta violencia desatada y que hacíamos referencia en el trabajo antes referido. Así:

- 1994: 42
- 1995: 45
- 1996: 64
- 1997: 91
- 1998: 32
- 1999: 42
- 2000: 67

Realmente, comprobamos que el número de mujeres que fallecen en este tema de la violencia doméstica no solo desciende sino que se incrementa, cuando en el último año se adoptaron una serie de medidas para

luchar contra este fenómeno. Eso quiere decir que hacen falta nuevas medidas eficaces no adoptadas hasta la fecha que den la vuelta a esta situación, y una de ellas es la de la especialización.

■ *Los nuevos juzgados especializados en violencia doméstica*

Otra de las medidas que se van a plantear es la relativa a la especialización de juzgados, fiscales y personal asistente en esta materia, a fin de extender a nivel nacional el ejemplo de Alicante, Elche y Orihuela (únicos juzgados de malos tratos que han existido en España desde el 1 de Diciembre de 1999). En este sentido, como en todos los órdenes, cuando se comprueba la necesidad de intensificar el tratamiento de una materia nada hay más positivo como la propia especialización a la hora de luchar contra los problemas que puedan plantearse. Pero ¿Cuáles fueron las cifras que ha ofrecido el plan experimental de estos juzgados?

En el trabajo publicado por *La Ley* de fecha 21 de Diciembre de 1999 destacué que la experiencia había sido altamente positiva en cuanto a la actuación directa que los tres jueces de Alicante, Elche y Orihuela habían tenido a la hora de conocer con exactitud la situación real por la que atravesaban las mujeres que eran objeto de maltrato en su respectivo Partido Judicial, aprobándose un protocolo de actuación conjunta entre todas las Administraciones implicadas.

Ahora bien, el dato más concluyente lo fue el número de denuncias presentadas en los tres Juzgados, que, hacia finales de año, se situaban en torno a las 1.400-1.500 denuncias. Esta cifra es importantísima si analizamos que en todo el ámbito nacional (estamos hablando de cifras cercanas a los 1.300-1.400 Juzgados de Instrucción) se han presentado cerca de 29.000 denuncias, mientras que en sólo tres Juzgados (éstos especializados en esta materia) se habían interpuesto cerca de 1.500. Las cifras hablan por sí solas del grado de confianza que había inspirado la puesta en marcha de estos Juzgados especializados a las mujeres que eran objeto de maltrato, al comprobar que podían ser atendidas con un tratamiento específico e individualizado. Además, no tenían que ir de un Juzgado a otro buscando o interesando las copias de las denuncias que habían presentado en otro momento para adjuntarlas a la correspondiente, a fin de que pudiera apreciarse la habitualidad y, con ello, el delito tipificado en el art. 153 del Código Penal por la reforma de la Ley 14/1999 de 9 de junio.

1 *Implicación de la sociedad en el fenómeno de la violencia doméstica*

No es posible que la sociedad se quede al margen de este problema, ya que una de las principales causas de que este tipo de hechos no terminen de controlarse es por el efecto inhibitor de algunas personas que

piensan que este es un problema de unos pocos y que en modo alguno afecta a la sociedad como tal.

2. *Políticas de prevención*

La principal finalidad de la creación de juzgados específicos de malos tratos viene dirigida a una potenciación en la adopción de las medidas cautelares previstas en el nuevo art. 544 bis Leocr. introducido por la reforma de la Ley 14/1999, de 9 de Junio.

3. *Mejora de los cauces de información institucional*

Hay que insistir en mejorar los cauces de información institucional a fin de que todas las Administraciones implicadas en este tema (Justicia, Interior, Educación y Cultura, Sanidad y Trabajo y Asuntos Sociales) extiendan su política de información institucional por los cauces que tienen habilitados para que toda la información que puedan suministrar pueda llegar a estas mujeres.

4. *Fomento de las políticas de educación en valores*

Deben acentuarse las políticas dirigidas a concienciar a la sociedad de la necesidad de un cambio cultural desde la infancia que determine una absoluta concienciación de la gravedad del maltrato a las mujeres.

5. *Actuación coordinada entre todas las Administraciones que están implicadas en este tema*

En efecto, el tratamiento multidisciplinar del fenómeno hace que esto no sea un problema de unos pocos sino del conjunto de la sociedad. Solamente si miramos en esta línea obtendremos vías de respuesta a los problemas que todavía existen.

Cierto que estamos avanzando. Cierto es que las últimas medidas a favor de la lucha contra la violencia doméstica incluidas en el II Plan de Acción aprobado por el Consejo de Ministros el día 11 de Mayo de 2001 han puesto de manifiesto que exista plena intención de resolver el problema, pero solamente si aunamos esfuerzos, ideas e iniciativas avanzaremos. 