

# Propuestas Subcomisión para el estudio del funcionamiento de la LO 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género

COMISIÓN DE IGUALDAD, CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

9 noviembre 2009

## II. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### I. Introducción y Consideraciones generales

El 29 de junio de este año se cumplieron cuatro años desde la entrada en vigor en su totalidad de la LO 1/2004. Un período muy corto para evaluar el impacto de una ley de esta envergadura que se enfrenta a un problema de gran complejidad: la violencia de género. Su carácter estructural, los obstáculos y resistencias con los que todavía nos enfrentamos a los cambios estructurales que la ley aborda, constituyen factores a tener en cuenta al valorar su impacto. A esto debemos sumar la compleja estructura administrativa, el múltiple engranaje de recursos y servicios que hemos tenido que desplegar en el sistema de asistencia y de protección puesto en marcha.

Aun cuando queda un largo camino por recorrer y cuestiones que mejorar, se ha realizado un esfuerzo sin precedentes por parte de todas las administraciones, las instituciones y la sociedad civil. Se ha llevado a cabo un trabajo serio y riguroso que, fundamentalmente, ha arrojado un mayor conocimiento de la realidad de la violencia de género, de las necesidades de las víctimas y del funcionamiento del sistema de atención y protección.

El trabajo de esta Subcomisión pretende contribuir a este conocimiento porque de la reflexión y aportaciones de todas las personas que, desde sus diversas responsabilidades han comparecido a lo largo de varios meses, se pueden extraer unas recomendaciones y conclusiones imprescindibles para diseñar, planificar e implementar las medidas necesarias y profundizar en el trabajo de colaboración que permita alcanzar el objetivo de avanzar hacia una sociedad donde la violencia contra las mujeres deje de ser una trágica realidad.

En la realización de este trabajo la Subcomisión ha tenido en cuenta que, desde la entrada en vigor de la ley, se han aprobado diversos instrumentos de implementación de la misma y se han realizado los correspondientes informes de evaluación de las medidas en ellos contenidas:

- El Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la Violencia de Género.
- Los Informes anuales del Observatorio Estatal de Violencia Sobre la Mujer
- El Sistema de Indicadores y Variables sobre Violencia de Género.
- El Informe de balance del Primer año de ejecución del Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de la violencia de género (2007)
- El Informe Evaluación tres años de aplicación de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género.
- Los informes y estudios del Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género del CGPJ

Hemos de comenzar por recordar que la violencia de género es una manifestación extrema de la desigualdad y del sometimiento en el que viven las mujeres en todo el mundo y representa una clara conculcación de los derechos humanos. El agresor ejerce la violencia para someter a la mujer y así perpetuar la relación de dominio y

control. Esta violencia se puede dar en todos los grupos sociales y en todos los niveles económicos y socioculturales.

Existen factores socioculturales que acompañan a la persistencia, el mantenimiento y la justificación de la desigualdad entre el hombre y la mujer: masculinización de los espacios públicos, utilización de un lenguaje sexista, escasa concienciación acerca de los problemas que asumen las mujeres por la imposición de determinados roles por la sociedad y la forma en la que las mujeres disponen y distribuyen su tiempo. Todas ellas son cuestiones, entre otras, que no pueden cambiarse de forma eficiente sin el interés y el compromiso de toda la sociedad.

En nuestro país, durante generaciones, la violencia del hombre contra la mujer ha permanecido oculta en la vida privada de las personas, pero en la actualidad asistimos afortunadamente a un proceso de visibilización que resulta esencial para que la cuestión sea considerada un problema social y, en consecuencia, se formulen e implementen políticas y respuestas para su solución. Hoy en día, la violencia de género produce un rechazo colectivo y una evidente preocupación social; no es un *'delito invisible'*, no es un asunto privado sino un delito perseguible de oficio, y un problema de interés público. La sociedad apoya la demanda de protección, seguridad y ayuda hacia la mujer afectada.

La LO 1/2004 de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género (BOE num.313 de 29 de diciembre de 2004) es un marco general normativo y operativo claro para conseguir el objetivo de ofrecer una respuesta integral a la víctima y combatir una lacra que una sociedad democrática como la actual no se puede permitir. Como se ha puesto de relieve a lo largo de los trabajos realizados por esta Subcomisión, no resulta fácil resolver a través de una Ley, una problemática de carácter estructural que debe cambiar desde su raíz, en las formas de pensamiento y obtener resultados a corto plazo. Incluso el conocimiento y divulgación de la ley choca todavía con firmes resistencias de

determinados sectores jurídicos, políticos y sociales, dificultando, por tanto, su aplicación.

1. Esta Subcomisión, tras las comparecencias realizadas y los debates producidos en su seno, considera que la LO 1/2004 es un instrumento adecuado para la prevención y la sanción de la violencia de género. El apoyo social y parlamentario a esta iniciativa se unió a las recomendaciones de la Unión Europea y del Consejo de Europa, convirtiendo la norma resultante en un modelo en el ámbito comparado que ha supuesto en nuestro país un salto cualitativo en la lucha contra la violencia de género.
2. Asimismo, esta Subcomisión entiende que la LO 1/2004 debe seguir sometiéndose a evaluación y perfeccionamiento con el fin de reforzarla en el futuro, identificando los recursos y soluciones a los problemas que se presentan. A dicho objetivo y con dicha óptica se han desarrollado los trabajos realizados por esta Subcomisión y es en este contexto en el que deben entenderse las reflexiones, consideraciones y recomendaciones que se incorporan en este Informe.
3. Esta Subcomisión insiste en la necesidad de combatir la violencia de género desde la promoción transversal de la igualdad y en el ámbito de otras manifestaciones como el acoso laboral, la agresión sexual y la violencia económica entre otras cuestiones. También se ha resaltado en los debates la necesidad de seguir incidiendo en aspectos culturales como el lenguaje de género, que conforma la estructura del pensamiento. Y esto es especialmente importante para aquellos a quienes, como legisladores, nos corresponde garantizar que el impacto de género de las leyes no se asimile únicamente a la no discriminación.
4. La necesidad de profundizar en la respuesta institucional integral para mejorar la garantía del derecho a la dignidad humana de las mujeres que sufren la violencia

es un objetivo compartido por esta Subcomisión: un camino a recorrer en los medios materiales y personales disponibles y en la corrección de los desajustes que se observen derivados de su aplicación; porque se trata de una norma y una política pública que implica a todo el sistema institucional, al conjunto de las administraciones públicas y a los medios de comunicación social. Es, en suma, una ley de toda la sociedad que requiere un comportamiento firme y leal en la lucha contra la violencia de género a todas y cada una de las instituciones públicas y privadas en sus distintos niveles y también al conjunto de la ciudadanía.

5. Esta Subcomisión constata los avances realizados en la cooperación institucional tras la aprobación de las Leyes autonómicas correspondientes. En este sentido, destaca la importancia de los convenios y protocolos impulsados desde las instituciones para actuar de forma unificada y aprovechar los recursos existentes en favor de la protección y atención de las víctimas de violencia de género. En la misma línea se recomienda impulsar la normativa europea y la cooperación jurídica internacional.
6. Respecto al impacto de la LO 1/2004, esta Subcomisión ha constado que las mujeres maltratadas están denunciando más porque se sienten más seguras y protegidas con las medidas puestas en marcha. Se afianzan las medidas de coordinación previstas para controlar los riesgos; se han agravado las penas para los agresores y se han creado nuevos recursos de asistencia, incluyendo los mecanismos de vigilancia de los maltratadores y los dispositivos puestos en marcha. No obstante, la importancia de continuar en esta línea implica dotar a los recursos existentes de personal cualificado con mayor preparación, especialización y formación adecuadas.

**II. Educación, Prevención, Medios de comunicación social para combatir la violencia de género.**

1. Esta Subcomisión valora como prioritaria en la prevención de la violencia de género la educación, tal y como se refleja en la propia LO 1/2004. Una educación que ha de dirigirse tanto a los elementos sociales que sustentan el imaginario colectivo, como a los valores individuales que conforman la personalidad de los futuros hombres y mujeres, en los que ya no podrá estar presente la desigualdad. Se trata de apreciar la importancia de los valores básicos que rigen la vida y la convivencia humana y actuar de acuerdo con ellos: la resolución pacífica de conflictos y el respeto a la igualdad entre sexos forma parte de los contenidos de la educación para la ciudadanía. La educación en igualdad es la principal medida para conseguir sociedades de futuro libres de violencia de género.
2. Se subraya asimismo la necesidad de incidir en la formación específica del profesorado en materia de igualdad, a través de su formación inicial y permanente, impulsando las tareas y fortaleciendo los medios disponibles, incluido el apoyo y la formación de las personas que forman parte de los Consejos escolares para que puedan realizar su función como agentes de igualdad de oportunidades y contra la violencia en los centros educativos, así como la del Consejo Escolar del Estado en su labor de valorar, informar y recoger las medidas adoptadas en este ámbito.
3. En relación con las medidas de prevención y sensibilización que contempla la Ley Integral, se ha destacado la importancia de las campañas publicitarias de carácter permanente.
4. Esta Subcomisión entiende que la promoción de un escenario social que incorpore valores de respeto a los derechos y libertades fundamentales desde la perspectiva de género incluye contar con una estrategia dirigida tanto a hombres como a mujeres, desde una perspectiva de trabajo comunitario e intercultural. Estima además que reforzar la sensibilización social en este ámbito, exige lograr

la implicación cada vez más activa de los hombres en la prevención de la violencia de género.

5. En dicho contexto, deben impulsarse las actuaciones dirigidas a los medios de comunicación, para reforzar su responsabilidad social ante la violencia de género. Como se ha puesto de relieve a lo largo de los trabajos desarrollados por esta Subcomisión, nuestra cultura mediática sigue hipotecada por la persistencia de contenidos (tanto informativos como de entretenimiento, de opinión y publicitarios) que legitiman la violencia de género y que se conforman como un elemento cultural decisivo que refuerza el sexismo, la instrumentalización del cuerpo de las mujeres y la violencia implícita y explícita de género en las relaciones interpersonales de pareja.
6. Procede también insistir en la implicación activa de los consejos audiovisuales actualmente en funcionamiento, y apelar al establecimiento y, en su caso, actualización de los códigos de autorregulación adoptados por las empresas periodísticas, y de radio y televisión privadas, así como los contenidos de los denominados libros de estilo con el fin de hacer efectivas las medidas que aseguren su efectivo cumplimiento, reforzando los instrumentos jurídicos existentes, incluida la legislación publicitaria vigente desde 1988.

### III. El apoyo a las víctimas de violencia de género y la respuesta institucional y social para el reconocimiento y protección de sus derechos.

1. Otro de los aspectos centrales de los trabajos desarrollados por la Subcomisión ha sido el estudio de los sistemas de atención a las víctimas, lo cual se relaciona con la información, asistencia social integral y asistencia jurídica que, como

recoge la LO 1/2004, contribuye a hacer reales y efectivos, en las distintas circunstancias vitales de cada mujer, sus derechos constitucionales a la integridad física y moral, a la libertad y seguridad y a la igualdad y no discriminación por razón de sexo.

2. Esta Subcomisión recoge la necesidad de seguir impulsando la asistencia social a las mujeres mediante la puesta en marcha de servicios con carácter previo a la denuncia. En este sentido, destaca la importancia de los protocolos de sanidad, de los que cabe subrayar -como se ha hecho notar en las comparecencias realizadas- que favorecen la necesaria formación y concienciación del personal que trabaja en los establecimientos sanitarios y cuya labor resulta imprescindible para seguir mejorando, como hasta ahora, la detección de casos de violencia de género.
3. Por otra parte, en el seno de la Subcomisión se ha hecho especial énfasis en el déficit de formación especializada que se detecta en un porcentaje significativo de los operadores jurídicos y asistenciales. Al respecto, se resalta la importancia de apostar por la formación mixta y conjunta de los distintos operadores jurídicos con el fin de mejorar la tutela judicial de las víctimas. Respecto a la formación de los jueces de violencia se estima imprescindible que, con carácter previo a su incorporación en un juzgado de violencia sobre la mujer hayan realizado, al menos, un curso de formación específico que asegure la necesaria formación especializada tanto en temas de igualdad, como de violencia de género.
4. Esta Subcomisión ha prestado asimismo especial interés a las Oficinas de atención a las víctimas. Se ha subrayado la inestabilidad financiera de que adolecen muchos centros de atención social integral, con fórmulas de contratación precarias e inseguras en algunas comunidades autónomas y entidades locales para las que se reclama una mayor estabilidad. Se ha hecho alusión, asimismo, a una excesiva rigidez en el régimen interno de determinados centros de atención a mujeres.



5. En cuanto al derecho de las víctimas a la asistencia social integral, esta Subcomisión valora el importante papel de las Comunidades autónomas y de las Administraciones municipales y supramunicipales en la prevención y lucha contra la violencia de género; en la prestación de los servicios sociales de atención, de emergencia, de apoyo y acogida y de recuperación integral, cuyo mandato legal está contemplado en el artículo 19 de la LO1/2004. Hemos conocido las buenas prácticas y las experiencias positivas que, como administraciones más cercanas a la ciudadanía, se han ido desarrollando en determinadas y diversas CCAA, provincias y municipios, a través de los servicios y recursos de acogida correspondientes, junto a la importancia de los puntos o centros de información a la mujer en los municipios y su función para el acompañamiento de la víctima y la preparación psicológica.
6. Como propuestas de mejora, es en este ámbito donde los esfuerzos deben reforzarse para contar con los recursos adecuados promoviendo asimismo una mayor implicación y formación por parte de los profesionales de los servicios correspondientes. Para promover la equidad territorial, se ha planteado al respecto el establecimiento de protocolos o estándares mínimos en materia de disponibilidad y accesibilidad de recursos en todo el territorio.
7. Se ha planteado asimismo la problemática de que, para el acceso a las prestaciones y ayudas sociales que la LO 1/2004 prevé, se requiera la previa acreditación de la condición de víctima a través de la orden de protección, porque muchas mujeres no denuncian y porque aún mediando denuncia no siempre solicitan u obtienen la orden de protección.
8. La Subcomisión, desde la perspectiva de asistencia integral, ha prestado especial atención al desarrollo de la LO 1/2004 en relación con la protección de determinados colectivos específicos como son las mujeres en situación de discapacidad, las mujeres del ámbito rural y las mujeres extranjeras,

especialmente las que se encuentran en situación irregular. En estos casos se hace necesario contemplar recursos específicos para garantizar la efectividad de las medidas previstas en el ámbito de los derechos laborales y de recuperación emocional y económica, que contrarresten su mayor vulnerabilidad como víctimas de la violencia de género. Asimismo, se prestará atención a los hijos e hijas que sufren la exposición a la violencia de género.

9. La centralidad del género en la LO 1/2004 no es obstáculo, antes al contrario, para priorizar la necesaria atención a los hijos e hijas de las mujeres maltratadas como la propia ley establece en el sentido de reforzar los programas de asistencia social especializada recogidos en el artículo 19.5 de la citada LO. Junto al trabajo de sensibilización con los y las menores que están expuestos a estas situaciones de violencia con el fin de evitar en el futuro la reproducción de este tipo de conductas, esta Subcomisión insiste en la necesidad de darles apoyo a través de los servicios de atención primaria y de los servicios de atención psicológica, junto a la puesta en marcha de protocolos específicos de atención especializada al respecto.
10. Durante las comparecencias se ha destacado también la problemática que generan los puntos de encuentro por la inexistencia de una legislación estatal que regule desde la creación de los mismos hasta su funcionamiento y los casos en que puede acordarse su utilización en las visitas tuteladas a hijos e hijas en casos en que ha habido malos tratos.
11. Como se ha puesto de relieve en la Subcomisión, un 60% de las personas que tienen discapacidad son mujeres, y esto incide en la magnitud y gravedad de la violencia de género cuando se ejerce sobre este colectivo. Se trata de mujeres que padecen normalmente baja estima, ausencia de autonomía personal, mayores dificultades para acceder a un empleo remunerado y dependencia de su agresor. Se constata que, a pesar de los retos pendientes, el avance que se ha producido es importante al haberse reconocido la problemática de la

discapacidad en la LO 1/2004. Al respecto es relevante la participación del Cermi en el Observatorio Estatal de Violencia contra la mujer, la involucración del Observatorio de la Mujer, y la coordinación interinstitucional entre los distintos departamentos, en especial el de Sanidad junto al Ministerio de Igualdad. La accesibilidad de las campañas de información a estas mujeres, la formación profesional específica para la atención y protección de este colectivo, junto a la incorporación de indicadores relativos a la discapacidad, son medidas importantes que deben ir mejorando progresivamente su situación.

12. En cuanto a las medidas de protección en el ámbito social y laboral esta Subcomisión ha conocido las aportaciones de las centrales sindicales, cuyas reflexiones y propuestas merecen especial consideración.

- Se ha apuntado la conveniencia de que en los convenios colectivos se incorporen indicadores para medir los efectos y la coordinación entre patronal y sindicatos, junto a las administraciones correspondientes, para llevar a la mujer víctima la mejor información sobre sus derechos;
- Debe evaluarse la aplicación del programa específico de inserción sociolaboral que la LO 1/2004 prevé y cuya aprobación se produjo en 2008 para conocer el impacto de las medidas contempladas a favor de las víctimas como los contratos de sustitución, de bonificación, o la suspensión del contrato con derecho a la prestación contributiva;
- Se ha propuesto la posibilidad de firmar protocolos, acuerdos o convenios entre la Administración, las centrales sindicales y el Consejo General del Poder Judicial (CGPJ) y la Fiscalía general del Estado, para que deriven a las mujeres a las organizaciones sindicales con el fin de que se les preste la información sobre sus derechos laborales. En este sentido, se sugiere que la situación laboral de la mujer se recoja en la orden de protección.

- Se ha resaltado la importancia de que las centrales sindicales cuenten con un área dedicada expresamente a la violencia de género y se promueva una mayor formación y sensibilización de sus negociadores, con el fin de que, desde las secciones sindicales y los comités de empresa se hagan eco de la necesidad de recabar los datos relativos a la violencia de género;
- En este sentido, se ha destacado el escaso número de mujeres que han solicitado una suspensión o extinción de contrato, así como la limitada repercusión de las medidas para el fomento del empleo que recoge el artículo 21 de la LO 1/2004 (según Informe de Valoración de la Ley a los tres años de su vigencia: 120 contratos) y se propone una mayor difusión de las medidas, así como la evaluación de su aplicación para mejorar su funcionamiento.
- Por último, se ha valorado la importancia y la experiencia positiva de las empresas que han colaborado con las oficinas de asistencia a las víctimas, así como la de los cursos remunerados de formación.

13. Esta Subcomisión ha abordado asimismo la problemática específica de las mujeres inmigrantes víctimas de violencia de género y, en especial, en situación irregular. Los trabajos de esta Subcomisión han coincidido en el tiempo con el trámite parlamentario de aprobación por el Congreso de los Diputados de la Ley de Extranjería. En este ámbito, es importante destacar que, a través de dicha reforma, se va a completar el Estatuto integral de protección a las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género, de conformidad con el propio artículo 17 de la LO 1/2004. Se ha reforzado la transversalidad y la corresponsabilidad de todas las administraciones en la integración como garantía de la convivencia y de respeto a los valores de nuestro ordenamiento. Junto a ello, el proyecto de ley que ha sido ya remitido al Senado, introduce garantías para que la situación irregular no constituya un obstáculo en la decisión de denunciar de las mujeres víctimas de la violencia de género, no solo excluyendo la expulsión inmediata de las mismas sino, incluso, posibilitando que

la acreditación de su condición de víctimas garantice su autorización de residencia y trabajo temporal hasta que concluya el procedimiento penal incoado.

14. En relación con las mujeres rurales se recuerda que en dicho entorno es donde resulta más difícil acceder a los servicios básicos y de urgencia, un medio que, a menudo, se muestra también más hostil para visibilizar y defender los derechos de estas víctimas de violencia, por lo que los esfuerzos interinstitucionales en materia de sensibilización, información y coordinación para la accesibilidad de estos recursos es un reto a conseguir desde la perspectiva de equidad territorial y la consecución de los derechos establecidos por la LO 1/2004.
15. Por último la Subcomisión constata que durante la tramitación de la Ley de Presupuestos generales del Estado para 2010 se ha previsto la concesión de una pensión de viudedad en favor de aquellas mujeres divorciadas o separadas víctimas de violencia de género que no disfrutaban de una pensión compensatoria y, como consecuencia de ello, quedaban excluidas del derecho a la pensión de viudedad, incrementando de este modo el régimen de protección que la Ley vigente establece.

#### IV. La respuesta legal frente a la violencia de género

La Subcomisión subraya la profundidad de la tutela judicial frente a la violencia de género que plantea la LO 1/2004. Asimismo quiere destacar el compromiso mostrado por todos los operadores jurídicos que intervienen en este ámbito, desde el personal de la administración de justicia, hasta el poder judicial, pasando por instituciones como el CGPJ, la Fiscalía especial contra la violencia de género, las académicas y las que ejercen la abogacía, las organizaciones feministas y de

mujeres que participan en la aplicación de la LO 1/2004, las cuales han realizado valiosas aportaciones a las reflexiones y debates producidos.

A continuación se relacionan las principales cuestiones que han sido objeto de análisis por parte de diversos comparecientes en la Subcomisión:

1. Se ha planteado por algunos comparecientes que los Juzgados de violencia asuman la competencia exclusiva y excluyente en el orden penal y se remita la competencia sobre cuestiones civiles al orden civil, concentrando la competencia en materia de separación y divorcio, en un mismo juzgado dentro de cada partido judicial cuando sea posible, para permitir un mayor contacto directo entre el juez de violencia contra la mujer y el juez civil. Se alega en apoyo de esta posición que los datos estadísticos ponen de manifiesto el incremento de procesos de separación y divorcio en los juzgados civiles, lo que podría interpretarse en el sentido de que algunas víctimas de violencia no formalizan la denuncia para no tener que someter la separación en el Juzgado de Violencia. A su vez, se han escuchado opiniones de que el mantenimiento de la competencia civil dentro de los juzgados de violencia está perjudicando a las mujeres que se quieren separar.
2. Al respecto, otras voces acreditadas han subrayado la importancia de seguir apostando por el actual modelo de competencias unificadas en los juzgados de violencia, dado que la experiencia de dichos juzgados especializados es de apenas cuatro años, período en el que fundamentalmente el sistema ha intentado ajustarse a la novedad de abordar de forma unificada y específica, en el orden penal, ambas cuestiones. Asimismo se insiste en mantener vigente el objetivo con el que fueron creados los juzgados de violencia con competencia en materia penal y civil: por una parte, para mejorar la coordinación institucional entre todas las instancias, en segundo lugar, para posibilitar la formación del personal encargado de la gestión de este problema, y, en tercer lugar, para evitar la duplicidad de actuaciones y las contradicciones que se venían presentando entre

las decisiones de los distintos juzgados con relación a las cuestiones civiles y penales que afectaban a un mismo caso. El modelo de la LO 1/2004 pretende evitar estas disfunciones y servir como un elemento de conocimiento al juez que tiene que resolver en el ámbito civil, al poder contar con la vertiente de lo que ha ocurrido en el ámbito penal, que servirá para una solución más justa y adecuada para el caso concreto.

3. Se ha hecho alusión, asimismo, a la necesidad de aclarar el concepto de domicilio de la víctima en el momento de la comisión del delito, determinante de la competencia territorial del juzgado de violencia al que corresponde conocer con arreglo al art. 49 de Ley de enjuiciamiento Criminal, así como la posibilidad de introducir las medidas necesarias para superar las dificultades de coordinación entre el juzgado de guardia y el juzgado de violencia contra la mujer.
4. Se han apuntado las dificultades que, en el ámbito del enjuiciamiento de los delitos relacionados con la violencia de género, presenta la interpretación y aplicación vigente del artículo 416 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por la doble condición de víctima y testigo de las mujeres. Siguiendo los datos del Observatorio de Violencia de Género del CGPJ, se ha producido un incremento de sobreseimientos como consecuencia de la falta de la prueba testifical de la víctima, que es fundamental en estos procesos, llegándose en ocasiones a producir incluso la absolución. Se subraya al respecto, la existencia de resoluciones judiciales contradictorias en casos similares. No obstante, la solución a este problema se valora de forma muy diversa.
5. La Subcomisión ha constatado que concurre una opinión favorable acerca de que la LO 1/2004 impida en estos delitos la posibilidad de sustituir la pena de prisión al condenado en los términos establecidos por el artículo 88,1 párrafo tercero del Código Penal.

6. En relación a lo establecido en el artículo 1 de la LO 1/2004, se ha puesto de relieve la importancia de la adecuada interpretación y aplicación judicial de dicho precepto en lo referido a las relaciones de afectividad, que está exigiendo que haya una continuidad de vida, una relación similar a la conyugal, frente a las relaciones esporádicas y el noviazgo.
7. Respecto de la seguridad de las víctimas, se ha subrayado en la Subcomisión la importancia de reforzar las unidades forenses de valoración integral, para mejorar la valoración del riesgo concreto de cada víctima y así protegerla mejor.
8. Asimismo algunos jueces de violencia que han comparecido, estiman conveniente flexibilizar la actual aplicación imperativa de las medidas de alejamiento, de modo que no sea obligatoria sino potestativa la imposición de las mismas en la condena como prevé actualmente el artículo 57 CP, con el fin de reducir los quebrantamientos de condena referidos a esta medida, en ocasiones, por mutuo consentimiento de las partes. Otras opiniones, fundamentalmente procedentes de las asociaciones que trabajan en el apoyo a las mujeres maltratadas consideran por el contrario que esta medida perjudicaría seriamente el proceso de recuperación de las víctimas. También ha sido objeto de análisis, en general, el funcionamiento de las órdenes de alejamiento y de protección.
9. Los debates mantenidos en la Subcomisión han puesto de manifiesto la mejora progresiva de la asistencia jurídica. A este respecto, se reclaman más abogados en el turno de oficio especializados en violencia de género y se advierte acerca de una práctica perniciosa detectada en algunos colegios en el sentido de que el turno especializado atiende indistintamente a las víctimas y a la defensa de los acusados por violencia de género. El pleno respeto al derecho de defensa de los acusados por estos delitos no comporta que la previsión contenida en la LO 1/2004 acerca de la asistencia jurídica especializada para las mujeres víctimas se haga extensiva a ellos.



10. En este mismo ámbito, algunas intervenciones coinciden en señalar la conveniencia de extender el beneficio de la asistencia jurídica a la fase previa a la denuncia y, en todo caso, antes de la vista en la que se pueda acordar la orden de protección o cuando vaya a solicitarse medidas cautelares, es decir, antes de que la víctima se constituya en parte del proceso. Se alega que la asistencia letrada favorece el objetivo de fortalecer la autonomía emocional de la mujer antes de declarar. En este sentido, la Fiscalía recuerda que a esta institución le corresponde velar en el proceso penal por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas.
11. Se ha puesto de manifiesto con los datos ofrecidos por el Observatorio del CGPJ la falta de fundamento de la acusación que se viene vertiendo en algunos medios y que peligrosamente está calando en la opinión pública sobre la presunta existencia de un alto índice de denuncias falsas en materia de violencia de género. En cambio, se ha alertado sobre una práctica recurrente de algunos acusados en el sentido de denunciar a su vez al otro cónyuge, y que colocan a la mujer denunciante en posición de imputada porque suelen ser admitidas por los juzgados de violencia, al menos para llevar a cabo una investigación preliminar.
12. Esta Subcomisión ha valorado asimismo como relevante abordar el asunto de los tratamientos de rehabilitación dirigidos a los maltratadores. Estos tienen una importancia diferente en los casos en que se suspende la pena y aquellos en que se acuerda su sustitución. En efecto, para la primera (Art. 83) la Ley no exige, sino solo permite, que se ordene la participación del penado en programas formativos laborales, culturales, de educación vial y sexuales, mientras que cuando se acuerda la sustitución de penas (Art. 88), la Ley condiciona dicho acuerdo a la sujeción del penado a programas específicos de reeducación y tratamiento psicológico de los maltratadores. Se ha propuesto a estos efectos la conveniencia de ofrecer un tratamiento específico de reeducación y tratamiento psicológico homologado y de calidad para cualquiera de ambos dos supuestos.

13. Se constata asimismo un consenso en la Subcomisión para vincular la suspensión y sustitución de penas de prisión por los programas de reinserción cuando se muestre talante de cooperación y de aprovechamiento, extensible también a cualquier beneficio penitenciario, incluida la progresión en grado. Asimismo se incide en la importancia de trasladar la debida información al ámbito penitenciario y judicial, cuando los tratamientos no han sido cumplidos o no han dado los resultados esperados por la importancia del seguimiento de los tratamientos, de su control de calidad, de la protocolización homogénea de sus contenidos y su aprovechamiento efectivo.

14. Se ha subrayado la dificultad de los jueces en identificar y acreditar lo que es violencia psíquica, su consideración como delito y su diferenciación con la simple mala relación de pareja. En el debate se señala que ésta se acredita en el tipo de delitos de violencia por su carácter crónico, permanente y degradante (a nivel sexual, social y económico, mediante el acoso reiterado) y en su efecto, que desborda la capacidad de afrontamiento de una persona apareciendo una sintomatología que se relaciona con el estrés postraumático, la ansiedad y la depresión.

## V. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriores, esta Subcomisión acuerda las siguientes recomendaciones:

- **Educación, prevención y medios de comunicación social para combatir la violencia de género**

1. Incidir en la formación inicial y permanente del profesorado en materia de igualdad y violencia de género y reforzar dichos contenidos en el currículo escolar para construir relaciones igualitarias desde la infancia.
2. Apoyar la labor de los Consejos Escolares y de las personas que desarrollan su labor como agentes de igualdad y contra la violencia en los centros educativos, así como la del Consejo Escolar del Estado en su labor de valorar, informar y recoger las medidas en este ámbito.
3. En relación con el papel de los medios de comunicación social, fortalecer la implicación activa de los Consejos Audiovisuales, con el fin incorporar el tratamiento de la violencia de género y de los estereotipos machistas en las programaciones televisivas.
4. Impulsar la aplicación de los Códigos de Autorregulación adoptados en las empresas periodísticas y de radio y televisión así como los contenidos de sus respectivos libros de estilo, asegurando su efectivo cumplimiento.
5. Promover las actuaciones dirigidas a los medios de comunicación para que informen y recojan el esfuerzo de las mujeres que están saliendo de la situación de maltrato y sus expectativas de un futuro mejor, junto a la de los profesionales que están a su lado, apoyan y fortalecen sus decisiones.
6. Difundir el contenido de la LO 1/2004 y promover campañas de prevención y sensibilización accesibles asimismo a las personas con discapacidad, con financiación acorde a la magnitud del problema. Campañas de publicidad de carácter permanente y progresivo en el tiempo, que además de poner en valor que las víctimas pueden superar la fase de violencia, se dirijan específicamente a los maltratadores, reprochando su conducta con contundencia y dándoles a conocer las consecuencias de sus acciones. También deben ser dirigidas a la sociedad en su conjunto, fomentando el

rechazo de la violencia y la necesidad de su implicación de forma activa, para que se tome conciencia de lo que es realmente esta lacra social.

➤ **Respuesta institucional y social para el apoyo a las víctimas de violencia**

1. Incrementar la financiación para los recursos sociales destinados a la atención de las víctimas de la violencia de género, especialmente en los Ayuntamientos que, como administraciones más cercanas a la ciudadanía son, en la mayoría de los casos, los primeros en prestar ayuda y atención a las víctimas.
2. Mejorar la atención integral, accesible, de calidad y especializada a las víctimas de violencia de género y a sus hijos y a sus hijas en todo el territorio, especialmente mediante Centros de Atención Integral a las víctimas de violencia de género, donde se aborde la recuperación de las mujeres teniendo en cuenta los problemas específicos que presentan determinados colectivos que la LO 1/2004 menciona, como las mujeres del ámbito rural, las inmigrantes, con alguna discapacidad, o en riesgo de exclusión social.
3. Establecer criterios e indicadores comunes para una evaluación de los programas y recursos que incluya datos económicos.
4. Evaluar los recursos existentes estableciendo estándares mínimos de calidad, disponibilidad y accesibilidad. Para ello, se elaborará un mapa de recursos en el que se recojan específicamente aquellos adaptados a las personas con discapacidad.
5. Mejorar la coordinación de protocolos de actuación desde una perspectiva interdepartamental para evitar duplicidades en la oferta de recursos disponibles.

6. En relación al tratamiento estadístico, contabilizar y visibilizar las situaciones de recuperación de éxitos de las mujeres víctimas de violencia de género.
7. Contemplar la asistencia psicológica previa a la denuncia mediante unidades especializadas en atención a las mujeres víctimas de violencia de género, sus hijos e hijas.
8. Realizar estudios específicos que permitan visibilizar la incidencia de la violencia de género entre las mujeres del ámbito rural, las inmigrantes, con alguna discapacidad, o en riesgo de exclusión social.
9. Mejorar la implementación y desarrollo de los Protocolos de Actuación Sanitaria ante la Violencia de Género tanto de ámbito estatal como propios de cada Comunidad Autónoma.
10. Impulsar la implementación de las medidas que contempla LO 1/2004 en los convenios colectivos, mejorando las estadísticas e indicadores correspondientes, así como la coordinación entre la patronal, sindicatos y empresas, junto a las administraciones correspondientes, para llevar a la víctima la adecuada información sobre sus derechos. Se recomienda asimismo incrementar la información a las empresas y a las víctimas de violencia de género de las medidas para fomentar el empleo recogidas en la citada legislación.
11. Flexibilizar el acceso al Fondo de Garantía de Alimentos para hacer frente al impago de pensiones, como medida positiva para abordar la violencia económica que se ejerce contra las víctimas de violencia de género.

➤ **Tutela judicial frente a la violencia de género**

1. La Subcomisión estima necesario incrementar los recursos y mejorar los contenidos de los programas de formación especializada que deben recibir, no solo en violencia de género, sino de forma más amplia en materia de igualdad, quienes intervienen en todos los procesos que aborda la LO 1/2004: Jueces, fiscales, abogados, equipos psicosociales y demás personal de la administración de Justicia, así como las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
2. Dicha especialización debe asegurarse especialmente en la carrera. En este sentido, la Subcomisión se felicita por la modificación legal recientemente aprobada por las Cortes Generales mediante LO 1/2009 de 3 de noviembre, por la que todos los jueces y magistrados tendrán que participar en las actividades de especialización en materia de violencia de género que el consejo General del Poder Judicial establezca, antes de tomar posesión en Juzgados de Violencia sobre la Mujer, en Juzgados de lo Penal especializados en Violencia de Género o en Secciones Penales y civiles especializadas en Violencia de Género.
3. La Subcomisión considera que la exposición a los efectos de las bebidas alcohólicas o a las drogas no debe contemplarse como una circunstancia atenuante o eximente en los delitos relacionados con la violencia de género y, por el contrario, debe valorarse como agravante específica al igual que ocurre, por ejemplo, en los delitos contra la seguridad vial.
4. La Subcomisión quiere destacar el trabajo que se está realizando desde la Fiscalía General a favor de la adecuada interpretación del artículo 416 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, para que se informe adecuadamente a las víctimas sobre el sentido de este precepto, con el fin de evitar que la reticencia a la declaración, que es un derecho, acabe convirtiéndose en un obstáculo que impida dispensar la tutela judicial efectiva que la mujer pretende. A dichos efectos, se elaborará un estudio que incorpore el trabajo de la Fiscalía y eleve las propuestas oportunas.

5. Esta Subcomisión considera que la víctima debe tener asegurado el acompañamiento durante todo el proceso y, para ello, es particularmente importante contar con asesoramiento jurídico previo a la denuncia y a la solicitud de la orden de protección.
6. Se recomienda incrementar asimismo el número de abogados de guardia para que la asistencia letrada se pueda llevar a cabo con la inmediatez prevista legalmente. Asimismo, se debe mejorar la formación de los letrados del turno especializado mediante una formación específica y de calidad en violencia de género.
7. Esta Subcomisión resalta la importancia de disponer de mecanismos efectivos para que la orden de alejamiento se cumpla de forma efectiva y con garantías de seguridad para las víctimas.
8. Se recomienda un tratamiento unitario respecto a la suspensión y sustitución de las penas previstas en los artículos 83 y 88 del Código Penal de forma que el condenado pueda participar en Programas de Rehabilitación y Reeducción de Maltratadores, de calidad y contrastado rigor científico, en ambos supuestos.
9. La Subcomisión subraya la importancia de tener en cuenta, también en las sentencias judiciales, los derechos laborales, económicos y de prestación social que permitan poner en funcionamiento los circuitos sociales de tutela e integración social y laboral de la víctima.
10. En relación con la protección de los y las menores que se encuentran dentro del entorno familiar de las mujeres víctimas de violencia de género, a su vez víctimas directas o indirectas de esta violencia que recoge la Exposición de Motivos de la LO 1/2004, se propone la adopción de las siguientes medidas:

- Que la condena firme por delito de violencia de género conlleve la pérdida de la custodia de los hijos e hijas menores y del régimen de visitas para el agresor;
- Que la orden de protección pueda ser extensiva a los hijos e hijas junto con la de su madre;
- La no aceptación del llamado Síndrome de Alienación Parental (SAP) ni la aplicación de su terapia, por parte de los tribunales de justicia, de los organismos públicos ni de los puntos de encuentro;
- Regular legalmente la existencia de los puntos de encuentro, su funcionamiento y los casos en que puede acordarse su utilización, en las visitas tuteladas a hijos e hijas menores y, especialmente en casos en que ha habido malos tratos.
- La no aplicación de la mediación familiar en los casos de violencia de género;
- La promoción de campañas de formación, sensibilización y prevención de violencia de género y programas de investigación sobre menores expuestos a la violencia de género.
- Procurar asistencia psicológica a los hijos e hijas de mujeres víctimas de violencia de género, siempre que sea necesario.

11. En cuanto a las medidas de mejora de la organización judicial contra la violencia de género, esta Subcomisión recomienda específicamente:

- La necesidad de asegurar y mejorar la coordinación funcional entre Juzgados de Violencia, Policía, Guardia Civil, Policía Autonómica y Policía Local; entre los Juzgados de violencia y Juzgados civiles; las oficinas de atención a la víctima y el resto de las administraciones involucradas.
- Modificar la Ley 38/1988 de 28 de diciembre, de Demarcación y Planta Judicial, para la creación de juzgados exclusivos de violencia sobre la mujer de ámbito superior al de un partido, allí donde con arreglo a la carga de trabajo de los



llamados juzgados compatibles existentes, no se permita la creación de un Juzgado exclusivo y, sin embargo, así se valore conveniente mediante el recurso a la agrupación, previsto en la ley.

- La implantación de unidades de valoración forense integral en los Institutos de Medicina legal de todo el territorio como unidades especializadas para la valoración y predicción del riesgo y el análisis de la situación de cada víctima, que favorezcan la toma de decisión más adecuada y fundada por parte de los órganos judiciales sobre las medidas de protección que deban acordarse.
- Coordinar la valoración del riesgo prejudicial y la realizada en sede judicial, para lo cual resulta necesario trabajar con indicadores comunes en la predicción del riesgo realizada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en la llevada a cabo por las Unidades Forenses de Valoración Integral.

#### ➤ **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**

- La Subcomisión recomienda incrementar los medios necesarios para garantizar la notificación a las víctimas de cualquier decisión relevante que afecte a su seguridad, y especialmente la salida de prisión de su agresor como consecuencia de la finalización de la condena, la concesión de un permiso o la concesión del tercer grado del cumplimiento.
- Promover la integración de las Unidades, equipos y Oficinas de asistencia que a lo largo del proceso intervengan en la valoración o asistencia de las víctimas en el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género y así evitar actuaciones duplicadas, con la consecuente victimización, con independencia de mejorar la recogida de información sobre las mujeres y sus hijos y su integración en una base de datos compartida.

- Mejorar las Unidades Especializadas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en especial las UPAP, a través del aumento de efectivos, incluyendo policías en situación de activo, y mejorar la formación y los medios materiales. Asimismo, se considera conveniente la aprobación del Manual de Buenas Prácticas común a los Cuerpos de Seguridad (estatales, autonómicos y locales) como herramienta esencial de trabajo.